

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
T.a.v. de heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
3 oktober 2017	Advies over Concessiebeleidsplan RPO		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	688710/692470		

Geachte heer Dekker,

Bij brief van 12 juni 2017 heeft u het Commissariaat voor de Media gevraagd om op grond van artikel 2.60m, tweede lid, van de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet) advies uit te brengen over het door de Stichting Regionale Publieke Omroep (hierna: RPO) opgestelde Concessiebeleidsplan 2017-2025. U heeft het Commissariaat gevraagd in ieder geval aandacht te besteden aan de mate waarin het concessiebeleidsplan een beschrijving bevat van de wijze waarop de publieke mediaopdracht op regionaal niveau wordt uitgevoerd en of dit is uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik.

Het Commissariaat heeft het concessiebeleidsplan beoordeeld vanuit zijn missie van bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod, mede ter ondersteuning van de vrije meningsvorming. Om zijn wettelijke taken te kunnen uitvoeren is daarnaast transparantie van het grootste belang.

Ter duiding van de context waarbinnen het voorliggende concessiebeleidsplan tot stand is gekomen, zal in dit advies allereerst worden stilgestaan bij de voorgeschiedenis van de RPO. Vervolgens wordt de analyse van het concessiebeleidsplan weergegeven. Tenslotte zal het Commissariaat een aantal aanbevelingen doen.

1. Inleiding

Publieke mediaopdracht

In artikel 2.1 van de Mediawet wordt de publieke mediaopdracht omschreven. Op grond van artikel 2.60l van de Mediawet wordt de wijze waarop de publieke mediaopdracht op regionaal niveau voor de komende vijf jaar wordt uitgevoerd, uitgewerkt in een concessiebeleidsplan. In afwijking van de genoemde periode van vijf jaar, heeft u de RPO gevraagd om in deze opstartfase een concessiebeleidsplan op te stellen voor de periode 2017-2025.

Voorgeschiedenis RPO

De regionale media staan al enige tijd onder druk. Dat geldt niet alleen voor de regionale publieke omroepen. Zoals uit de Mediamonitor van het Commissariaat blijkt is er ook bij de regionale dagbladen al enkele jaren zowel een terugloop van het bereik als van de totale oplage. Los van dalende aandacht voor regionale media en dalende reclame-inkomsten, moeten de regionale publieke omroepen een bezuiniging van €17 miljoen euro opvangen.

In uw brief van 7 september 2015 aan de Tweede Kamer ontvouwde u daarom uw plannen om in drie stappen naar een moderne en efficiënte regionale publieke omroep te komen. De eerste stap bestond uit het per 1 januari 2014 overhevelen van de financiële verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen van de provincies naar het Rijk. De tweede stap betrof de oprichting van de RPO op 31 mei 2016 en het verlenen van één ongedeelde concessie aan de RPO.

De eerste twee stappen zijn inmiddels gezet dan wel mogelijk gemaakt, mede door de in 2016 in werking getreden wijzigingen van de Mediawet 2008¹. De derde stap had moeten bestaan uit de verdere inrichting en governance van de RPO. Dit had uiteindelijk moeten leiden tot één organisatie – de RPO – die de verzorging van het media-aanbod opdraagt aan regionale redacties². Dit zou worden vastgelegd in nadere wetgeving. Bij brief van 2 september 2016³ heeft u echter de Tweede Kamer geïnformeerd dat het voor deze derde fase benodigde wetgevingstraject voorlopig niet zal worden opgestart. Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS) is weliswaar met ingang van 1 juli 2017 juridisch gefuseerd met de RPO. De regionale omroepen zullen echter ook in de toekomst zelfstandig voortbestaan.

Gevolg hiervan is dat de RPO vanuit zijn wettelijke taken een coördinerende rol zal spelen in het verder vormgeven van de vrijwillige samenwerking tussen de regionale omroepen. Daarmee is de RPO samen met de regionale omroepen verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal niveau. Tegen deze achtergrond heeft de RPO het onderhavige concessiebeleidsplan opgesteld. Het Commissariaat vindt het dan ook waardevol dat het concessiebeleidsplan naar wij hebben begrepen met een actieve bijdrage van de verschillende regionale omroepen tot stand is gekomen.

Het Concessiebeleidsplan is in twee planperiodes ingedeeld: de periode tot en met 2020 en de periode van 2021 tot en met 2025, waarbij de eerste planperiode zal worden afgesloten met een evaluatie. De RPO vraagt het Commissariaat in deze eerste planperiode om “begrip voor de situatie en flexibiliteit als het gaat om (richtinggevend) beleid en toezicht”⁴. Het Commissariaat heeft deze achtergrond in zijn advisering betrokken.

2. Concessiebeleidsplan

Algemeen

De RPO staat blijkens het concessiebeleidsplan samen met de dertien regionale omroepen voor een professionele journalistieke mediaorganisatie, die met korte lijnen voor een basisnieuwsvoorziening in de regio zorgt en die diepgeworteld in de samenleving wil zijn. In het concessiebeleidsplan wordt deze algemene doelstelling verder uitgewerkt in zes deelplannen.

¹ Wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst.

² TK 2014-2015, 32827, nr. 78, p. 5-6.

³ TK 2016-2017, 32827, nr. 90.

⁴ Concessiebeleidsplan, p. 11.

Daarin wordt ingegaan op de onderscheidende en verbindende rol van de regionale journalistiek, de rol van de regionale publieke omroepen als journalistieke partner, de regionale omroep als cultuurdragers, de interactieve regionale omroep, de samenwerkende regionale omroep en tenslotte de wijze van toezicht op de regionale publieke mediaopdracht en de verantwoording daarover. De RPO heeft dit uitgewerkt in een groot aantal doelstellingen. Het betreft in de ogen van het Commissariaat belangrijke doelstellingen die tot een toegevoegde waarde van de regionale publieke omroep zullen leiden. Deze doelstellingen zijn in de meeste gevallen echter vrij algemeen geformuleerd. Deze dienen naar het oordeel van het Commissariaat dan ook verder te worden uitgewerkt. Meer dan nu het geval is dient door middel van concrete uitwerkingen inzichtelijk te worden gemaakt hoe de regionale omroepen uitvoering zullen geven aan de publieke mediaopdracht en op welke manier de geformuleerde doelstellingen zullen worden gerealiseerd. Wat daarnaast nog ontbreekt is een visie op de manier waarop de RPO concreet vorm wil geven aan de coördinerende taak en de rol om de samenwerking tussen de verschillende regionale omroepen te bevorderen, zoals in artikel 2.60a, derde lid, van de Mediawet aan de RPO is opgedragen.

Onafhankelijkheid

Het media-aanbod van de publieke omroepen moet op grond van de Mediawet onafhankelijk van commerciële en politieke beïnvloeding tot stand komen. De publieke media-instellingen bepalen, onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet, vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod en zijn daar verantwoordelijk voor. De RPO wil deze onafhankelijkheid waarborgen door middel van eigen redactieraden, eigen redactiestatuten en eigen regionale mediaraden. Daarnaast kondigt de RPO aan dat de regionale omroepen gezamenlijk, in afstemming met het Commissariaat, een good governance kader zullen actualiseren.

Toegankelijkheid en bereik

Het media-aanbod van de regionale publieke omroepen moet breed toegankelijk zijn. De publieke mediaopdracht omvat daarom onder meer de opdracht om het media-aanbod aan te bieden via alle beschikbare aanbodkanalen, waarbij gebruik moet worden gemaakt van nieuwe media- en verspreidingstechnieken. In de inleiding op het concessiebeleidsplan kijkt de RPO terug op het bereik van de regionale omroepen in de afgelopen jaren. Wat daarbij opvalt is dat deze cijfers afwijken van de trends die de Mediamonitor laat zien. De oorzaak hiervan is dat de RPO tot 2012 gebruik maakt van de SKO-cijfers, terwijl vanaf 2013 gebruik wordt gemaakt van alternatieve gegevens van Motivaction. Dit ondanks het feit dat over die periode wel SKO-cijfers beschikbaar waren. Om de ontwikkeling goed weer te geven was het goed geweest om consequent gebruik te maken van dezelfde cijfers.

De regionale omroepen hebben de ambitie om het totaalbereik via alle kanalen en platforms verder te laten stijgen en om daarnaast de interactie met het publiek te laten groeien. Het Commissariaat wijst op de noodzaak om deze doelstellingen nader uit te werken in een integrale distributiestrategie, waarin voor alle platforms wordt uitgewerkt hoe de verschillende doelgroepen, waaronder jongeren, in de komende concessieperiode zullen worden bereikt.

Pluriformiteit en diversiteit

De regionale omroepen zetten blijkens het concessiebeleidsplan voornamelijk in op hoogwaardige en onafhankelijke journalistiek en op het zijn van cultuurdrager. Het cultuurdragerschap wordt in de doelstellingen overigens niet nader uitgewerkt en blijft daarmee onderbelicht.

Iedere regionale omroep heeft een regionale mediaraad dat het media-aanbodbeleid vaststelt, evalueert en verantwoording aflegt aan het publiek. Daarbij willen de omroepen de veelheid aan maatschappelijke stromingen ruimte bieden om zo aan te sluiten bij wat het publiek bezig houdt. Op deze manier willen zij bijdragen aan de pluriformiteit van het media-aanbod. Zij willen dit onder andere doen door het bieden van zowel “snel dagnieuws” als “verdiepend themanieuws”. Er wordt gewerkt met themaplatforms en met regiocumentaires. Het Commissariaat is positief over het op dit punt ingezette beleid. Wel verdienen ook de in dat kader geformuleerde doelstellingen nadere uitwerking.

Hoewel de regionale omroepen over het algemeen samenvallen met de provinciegrenzen, geldt dat vaak niet voor de verschillende regio's. In het concessiebeleidsplan wordt gepleit voor meer regionale en lokale samenwerking en het versterken van de regionale identiteit. Het Commissariaat onderschrijft deze doelstelling. Het Commissariaat vindt het daarbij belangrijk dat regio's met een eigen culturele identiteit worden geïdentificeerd, waarop de verschillende regionale publieke omroepen zich kunnen richten. Uiteraard is het van belang om hierin ook de ontwikkeling van lokale omroepen naar streekomroepen te betrekken.

Transparantie

De regionale publieke omroepen worden met publiek geld gefinancierd. Daarom is transparantie over de besteding hiervan belangrijk. Met het oog daarop moet het concessiebeleidsplan op grond van artikel 2.60I, derde lid, van de Mediawet een onderbouwd overzicht geven van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen.

De RPO heeft in bijlage C van het concessiebeleidsplan een overzicht opgenomen van de inzet van middelen. Er is een raming opgenomen voor de periode 2017 tot en met 2020. Na evaluatie van deze eerste planperiode zal een nieuwe raming voor de periode tot en met 2025 worden opgesteld. Door het teruglopen van de totale inkomsten van de regionale omroepen blijft het budget volgens de RPO flink onder druk staan. Dit heeft volgens de RPO gevolgen voor het media-aanbod. In uw brief van 2 september 2016 aan de Tweede Kamer⁵ heeft u benadrukt dat de regionale omroepen bij de invulling van de budgetkorting 2017 de kwaliteit van de programmering zoveel mogelijk moeten ontzien en dat zij dienen te focussen op besparingen bij ondersteunende activiteiten. Naar aanleiding daarvan geeft de RPO aan “waar mogelijk, verdere efficiency door samenwerking na te streven. Dit ondersteund door inzet van de zogenoemde frictiekostenregeling B”.

Het Commissariaat constateert dat hiermee slechts beperkt inzicht wordt gegeven in de benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen. Dit verdient dan ook nadere uitwerking. Op grond van artikel 2.60a, derde lid, van de Mediawet is de RPO belast met het bevorderen van een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod. Het Commissariaat mist in het concessiebeleidsplan eveneens een visie van de RPO op de wijze waarop hij deze doelmatige inzet van gelden zal bevorderen. Deze visie zou naar het oordeel van het Commissariaat onderdeel moeten zijn van de nadere uitwerking van de benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen.

⁵ TK 2016-2017, 32 827, nr. 90.

3. Aanbevelingen

U heeft ervoor gekozen om de RPO, met gebruikmaking van artikel 9.14c van de Mediawet, een concessiebeleidsplan te laten opstellen niet voor de te doen gebruikelijke periode van vijf jaar, maar voor een periode van acht jaar. Zoals de RPO ook zelf aangeeft, is het concessiebeleidsplan in deze eerste planperiode een plan op hoofdlijnen. Dat geldt naar het oordeel van het Commissariaat niet alleen voor de periode van 2021 tot en met 2025, maar ook voor de eerste periode van 2017 tot en met 2020. Gelet op de voorgeschiedenis van de RPO heeft het Commissariaat daar begrip voor. De RPO heeft immers tijd nodig om in zijn nieuwe rol te groeien.

Om van de RPO een succes te maken, zal hij de komende periode echter wel moeten gebruiken om tot een meer concreet uitgewerkte en integrale visie te komen op de manier waarop de regionale omroepen in deze concessieperiode uitvoering zullen geven aan de publieke mediaopdracht en de rol van de RPO daarbij. Gelet daarop komt het Commissariaat tot de volgende aanbevelingen:

- Naar het oordeel van het Commissariaat dient de RPO het concessiebeleidsplan met medewerking van alle regionale omroepen binnen een jaar meer concreet uit te werken. Deze uitwerking dient in ieder geval het volgende te omvatten:
 - a. Er moet meer dan nu het geval is door middel van concrete uitwerkingen inzichtelijk worden gemaakt hoe de regionale omroepen uitvoering zullen geven aan de publieke mediaopdracht en op welke manier de geformuleerde doelstellingen zullen worden gerealiseerd.
 - b. In een integrale distributiestrategie moet voor alle platforms worden uitgewerkt hoe de verschillende doelgroepen in de komende concessieperiode zullen worden bereikt.
 - c. Daarnaast dient de RPO in het concessiebeleidsplan een concrete visie uit te werken op de manier waarop hij vorm zal geven aan de wettelijke taken die hem in de Mediawet zijn opgedragen.Deze nadere uitwerking kan vervolgens dienen ter verdere verdieping in de begroting voor 2019.
- Het Commissariaat adviseert u om te benadrukken dat de tussentijdse evaluatie tijdig moet zijn afgerond, Op die manier kunnen de resultaten van deze evaluatie ten goede komen aan het tweede deel van de concessieperiode (2021-2025).
- Tenslotte bevelen wij u aan om het Commissariaat opnieuw om advies te vragen over een nadere uitwerking van het concessiebeleidsplan.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

drs. Eric Eljon
commissaris