

Toelichting op de tijdelijke subsidieregeling pilot journalistieke professionalisering lokale publieke media-diensten.

Algemeen

1. Inleiding

In maart 2018 stuurde de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) het ‘Voorstel Pilot Streekomroepen’ naar de Tweede Kamer en de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media. In het voorstel werd een onderzoek bepleit naar de benodigde financiële middelen voor lokale omroepen om een Landelijke Toereikend Media Aanbod (LTMA) te kunnen garanderen. Uitgangspunt daarbij was dat lokale omroepen een billijke vergoeding krijgen om daarmee een goede en relevante lokale publieke nieuwsvoorziening te verzorgen in alle delen van Nederland. Een dergelijke vergoeding zou volgens de NLPO het beste kunnen worden belegd bij 80 te vormen streekomroepen, waar alle circa 250 bestaande lokale omroepen in zouden moeten opgaan.

Met een betere borging van de controlerende taak van de lokale journalistiek als argument haakte Kamerlid Sneller van D66 eind 2018 met een motie in op het onderzoeksvoorstel van de NLPO (kamerstuk 132). In de motie wordt de regering gevraagd om “te onderzoeken hoeveel het verzorgen van een lokaal toereikend media- aanbod kost en op welke wijze dit het beste georganiseerd en gefinancierd kan worden”. Een Kamermeerderheid ondersteunde de motie.

De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media onderschreef afgelopen voorjaar het belang van goede, onafhankelijke journalistiek op regionaal en lokaal niveau en stelde dat regionale en lokale publieke omroepen daarin een belangrijke rol spelen waarmee ze een cruciale bijdrage aan een vitale lokale democratie leveren.

In zijn visiebrief over de toekomst van het publieke omroepbestel van 14 juni 2019 zegde de minister middelen toe voor de uitvoering van een pilot, waarbij het doel van de pilot is het vaststellen in hoeverre lokale omroepen dankzij extra middelen in staat zijn journalistieke professionalisering te realiseren.¹ Daarbij gaf hij nadrukkelijk aan dat extra middelen niet zijn bedoeld om noodlijdende omroepen overeind te houden.

2. Opzet en uitvoering verkenning (pré-fase pilot lokale omroepen)

In september 2019 kreeg het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek van de minister opdracht om te verkennen op welke wijze het organiseren van een pilot met lokale publieke (streek)omroepen kan bijdragen aan de professionalisering van het lokale omroepveld en daarmee aan de verbetering van de nieuwsvoorziening op lokaal niveau. In de mondelinge toelichting op de verkenningsoopdracht verzocht de minister om de lijst met zestien pilotstreken uit het voorstel van de NLPO als vertrekpunt te hanteren bij de selectie van gesprekspartners. Tegelijkertijd verzocht de minister om enkele gemeenten te selecteren die geen deel uitmaken van het overzicht van de NLPO, maar die wel van belang kunnen zijn voor de informatie die nuttig is voor het opstellen van selectiecriteria voor de pilotregeling. De gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers van lokale omroepen en met vertegenwoordigers van de gemeenten waarbinnen deze werkzaam zijn.

De gesprekken zijn gevoerd rond het thema ‘Lokaal Toereikend Media-aanbod’ (LTMA), een begrip in de Mediawet 2008 dat verband houdt met de zorgplicht van gemeenten voor bekostiging van lokale publieke omroep.² Gemeenten hebben op grond daarvan de zorgplicht om te voorzien in financiering van lokale publieke omroep op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd. Wat onder “lokaal toereikend media-aanbod” wordt verstaan is nader door NLPO en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) in 2017 uitgewerkt in een Keurmerk. In die uitwerking is onder meer aandacht voor de professionaliteit van medewerkers, de rol van vrijwilligers, de frequentie en spreiding van het nieuwsaanbod (locatie en genre), participatie, platformen, streekvorming en samenwerking, bereik, aandacht voor politiek, onderzoek en impact van de berichtgeving. Zowel NLPO als VNG zien in een basisbekostiging vanuit het Rijk een belangrijke voorwaarde om te komen tot een daadwerkelijk onafhankelijke journalistiek op lokaal niveau. De pilot zou moeten uitwijzen dat niet alleen de journalistieke content substantieel toeneemt, maar ook dat de positie van de omroep daadwerkelijk onafhankelijker is.

¹ Kamerstukken II 2018/19 32827, nr. 157.

² Artikel 170b Mediawet 2008.

Deze verkenning heeft kaders en aandachtspunten opgeleverd die zijn gebruikt bij de vormgeving van onderhavige subsidieregeling **pilot journalistieke professionalisering lokale publieke media-diensten**. Het gaat daarbij met name om bruikbare criteria ten behoeve van het selectieproces en aanbevelingen voor het monitoren van leereffecten gedurende de looptijd van de pilots.

3. Uitkomsten verkenning

3.1. Het medialandschap

De verschraving van het media-aanbod werd door alle gesprekspartners aangekaart: kranten voegen edities samen en bezuinigen op personeel, de regionale omroep moet veel gemeenten coveren, huis-aan-huisbladen hebben het moeilijk. Dat lokale omroepen tot een dergelijk analyse komen mag geen verwondering wekken, het betreft immers de 'concurrentie'. Maar ook bij gemeenten wordt de verschraving als een urgent probleem beschouwd. Vanuit gemeenten wordt over het algemeen erkend dat lokale omroepen een belangrijke rol spelen (of zouden moeten spelen) in de lokale nieuwsvoorziening.

Het 'negatieve' beeld overheerst, maar wordt niet unaniem onderschreven. In sommige gemeenten is er sprake van een rijk gevuld medialandschap: een regionale omroep die veel aandacht aan de gemeente besteedt, dagbladen die inwoners prima op de hoogte houden of een rijke verscheidenheid aan huis-aan-huisbladen die ook kritisch kunnen zijn.

Sociale media - vooral Facebook - worden vrijwel overal als een belangrijk kanaal gezien voor informatie-uitwisseling. Bij de lokale omroepen wordt online, waaronder sociale media, in veel gevallen als het belangrijkste platform gezien. Het belang van lineaire tv en radio verschilt per omroep.

3.2 Streekomroepen

Over de vorming van streekomroepen wordt verschillend gedacht. Over het algemeen wordt de vorming van streekomroepen gezien als een middel tot professionalisering, maar door veel geïnterviewden zeker niet als 'een doel op zich'. Voor zover er aarzelingen bestaan ten aanzien de vorming van streekomroepen, zowel aan de kant van gemeenten als aan de kant van omroepen, hebben die te maken met de streekindeling en met de vrees voor verlies van identiteit en zelfstandigheid waardoor vrijwilligers afhaken en het bereik afneemt.

De extra middelen die beschikbaar zijn voor onderhavige regeling zijn conform de motie Sneller en de verkenningsopdracht van de minister bedoeld voor journalistieke professionalisering van lokale omroepen om daarmee de bestaande nieuwsvoorziening op lokaal niveau te verbeteren. Het doel is dus niet de vorming van streekomroepen. De regeling richt zich op lokale omroepen die als zodanig door het Commissariaat voor de Media zijn aangewezen voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. De regeling staat open voor lokale omroepen met een aanwijzing van het Commissariaat. Dat kunnen lokale omroepen zijn die zich richten op één gemeente, maar ook lokale omroepen die een streekfunctie hebben vanwege hun omvang (grote stad) of omdat zij door Commissariaat zijn aangewezen voor het bedienen van meerdere gemeenten (op basis van artikel 2.64 Mediawet 2008). De regeling maakt het mogelijk dat lokale omroepen die op een of andere manier een samenwerkingsverband hebben of aantoonbaar de intentie hebben dat aan te gaan een gezamenlijk een aanvraag kunnen doen, mits ze allemaal een aanwijzing van het Commissariaat hebben.

3.3. Financiering

De lokale omroepen die door het Commissariaat zijn aangewezen voor uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau hebben die aanwijzing gekregen op basis van positieve advisering door het gemeentebestuur. Voor de gemeentebesturen brengt dat op grond van artikel 2.170b een bekostigingsplicht met zich mee. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de beschikbare extra middelen van onderhavige regeling een substitutie-effect hebben. Voorwaarde voor een bijdrage op grond van onderhavige regeling is dan ook dat de bekostiging van de aanvragende lokale omroepen vanuit de gemeentelijke begroting op peil blijft.

In de Verkenning is door een aantal kleinere omroepen aangegeven dat er een realistische verhouding moet zijn tussen hun huidige begroting en subsidiegeld. In grote meerderheid werd ook aangegeven dat voorkomen moet worden dat bij een lokale omroep een buitenproportioneel deel van de begroting bestaat uit geld dat 'uit de markt' wordt gehaald. Dikwijls is dat extra geld van een gemeentebestuur buiten de reguliere bekostiging, waar diensten voor de gemeente tegenover staan. De meeste omroepen willen daar niet te veel van afhankelijk zijn en noemen een percentage van dertig tot veertig procent van de begroting als plafond.

3.4. Nieuws

Uit de Verkenning blijkt dat de belangrijkste ambities van de lokale omroepen liggen op het terrein van nieuws: meer en beter nieuws, meer continuïteit, over alle kernen en op alle dagen. Daarnaast zou men graag het vrijwilligerspotentieel uitbreiden en beter aansturen. Verder noemen lokale omroepen een groot aantal wenselijke activiteiten: meer verdieping in plaats van het kopiëren en bewerken van persberichten door dossiers aan te leggen over belangrijke zaken en die online te zetten, meer aandacht voor achtergronden, en het coveren specifieke onderwerpen. Ook wil men graag extra menskracht voor het volgen van de politiek in elke gemeente en voor het ondersteunen bij het vinden en aansturen van nieuw personeel, vrijwilligers en stagiaires, het trainen van burgerjournalisten en soms ook het aansturen van de redactie. Tot slot komt ook onderzoeksjournalistiek vaak in het wensenlijstje voor. 'Al met al willen lokale omroepen met een dergelijk inzet meer agenda-bepalend worden en meer aanwezig en zichtbaar zijn. Onderhavige regeling sluit daarbij aan door subsidie te koppelen aan juist die activiteiten die de journalistieke nieuwsfunctie van lokale omroep versterken en intensiveren.

3.5. Conclusies

De bevindingen op het gebied van de analyse van het medialandschap van de omroepen en gemeenten komen grotendeels overeen, in die zin dat ze een verschrallend medialandschap tekenen waarbij de gemeente in een aantal gevallen onvoldoende wordt gevolgd. De toekomstverwachting is dat zich dat verder in die richting gaat ontwikkelen.

De financiering van lokale omroepen is in vrijwel alle gemeenten verschillend geregeld. Daarbij valt op dat de extra financiering die nodig is om over een enigszins werkbaar budget te beschikken, niet alleen uit allerlei verschillende bronnen afkomstig is, maar in een aantal gevallen een aanzienlijke hoogte kent. Lokale omroepen die voor hun voortbestaan, continuïteit en kwaliteit erg afhankelijk zijn van verschillende inkomstenbronnen, zeker wanneer deze niet allemaal even stabiel en gegarandeerd zijn, zijn kwetsbaar.

Met onderhavige regeling stelt het Stimuleringsfonds de doelen en voorwaarden voor het verstrekken van subsidie vast. De regeling is primair gericht op projecten voor het versterken van de journalistieke kwaliteit en capaciteit van lokale publieke omroepen. Alles binnen een project dient te zijn gericht op verbetering van de lokale journalistieke infrastructuur. Projecten komen alleen dan in aanmerking wanneer aannemelijk wordt gemaakt dat het beschikbare subsidiegeld daadwerkelijk en exclusief wordt ingezet voor dat doel en de aanvraag voldoet aan de in de regeling gestelde voorwaarden. Met de subsidie-regeling wil het Stimuleringsfonds niet alleen lokale journalistiek als zodanig bevorderen, maar ook bruikbare gegevens verzamelen die van belang zijn om vast te stellen onder welke omstandigheden en tegen welke kosten lokale omroepen in staat zijn op volwaardige wijze bij te dragen aan een goed journalistiek aanbod.

De regeling staat open voor lokale omroepen die zich toeleggen op nieuwsgaring en -productie en zich willen inspannen om daarvoor een professione(e)l(er) georganiseerd apparaat op te zetten, waarbinnen voor journalistiek cruciale waarden als betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en evenwichtigheid uitgangspunt zijn. Tegelijkertijd biedt de regeling ook ruimte aan samenwerkingsverbanden die - binnen het speelveld van de lokale journalistiek - kunnen bijdragen aan de verbetering van de lokale nieuwsvoorziening. Voorwaarde binnen zo'n constructie is, dat een professioneel georganiseerde partij binnen dat verband de rol van opdrachtgever op zich neemt en alle deelnemers een aanwijzing als lokale omroep hebben.

4. Monitoring en evaluatie

Gedurende de tweejarige looptijd van de pilot kunnen verschillende momenten worden ingebouwd waarop de balans wordt opgemaakt van de tussentijdse resultaten: slaagt de regeling er aantoonbaar in de lokale journalistiek te professionaliseren? In hoeverre slagen de pilotkandidaten erin de nieuwsvoorziening in de regio een impuls te geven? Welke middelen moeten daar tegenover staan?

Bij vrijwel alle regelingen van het Stimuleringsfonds is het gebruikelijk dat er op vaste momenten door subsidie-aanvragers voortgangsverslagen worden ingediend. Ook dient aan het eind van de subsidieperiode stevast een eindrapportage te worden ingeleverd, vergezeld van een financiële verantwoording. Zowel een halfjaarlijks voortgangsverslag als de eindrapportage bestaan uit een verslag van het verloop van het project, waarbij ervaringen of leereffecten worden teruggekoppeld op basis van de doelstellingen die in het projectplan zijn geformuleerd en hoe de resultaten zich verhouden tot de hoofddoelstelling van de regeling.

Omroepen dienen in het licht van deze pilot hun eigen ambities concreet en meetbaar te maken. Het Stimuleringsfonds zet zich in om een kwalitatieve beschrijving van de belangrijkste lessen in de eigen bewoordingen van de deelnemers aan te vullen met een onafhankelijk uitgevoerde inhoudsanalyse van het nieuwsaanbod. Zo mogelijk vindt bij aanvang van de pilot een 0-meting plaats om een actuele inschatting te kunnen maken van de stand van zaken (peil van de nieuwsvoorziening).

Een dergelijke meting van de inhoud kan met zekere regelmaat worden herhaald, zodat de voortgang van de die omroepen maken met professionalisering zichtbaar wordt. Na twee jaar vindt een eindmeting plaats die mede antwoord zal geven op de vraag op de pilot al of niet geslaagd is, waarbij de kwantitatieve resultaten worden gecombineerd met de meer kwalitatieve aspecten uit het eindverslag van de omroep zelf. Zo mogelijk vult het Stimuleringsfonds dat aan met gebruikersonderzoek.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel definieert de kernactiviteit waarvoor op grond de regeling subsidie verstrekt kan worden en bepaalt dat de regeling zich richt op lokale omroepen die door het Commissariaat zijn aangewezen.

Artikel 2

De regeling is bedoeld voor het bevorderen en professionaliseren van lokale journalistiek door lokale omroepen (al dan niet werkend binnen een verband). De regeling dient geen middel voor aanvragers te zijn om de kosten van bestaande activiteiten die al tot de standaard bedrijfsvoering horen te dekken met subsidie. Er dient een duidelijk, aantoonbaar, verschil te zijn in activiteiten en daarbij behorende kosten. De regeling staat open voor lokale omroepen die bereid zijn aantoonbaar een inspanning te leveren gericht op het bedrijven en ontwikkelen van professionalisering van lokale journalistiek.

Op grond van de regeling is subsidie beschikbaar voor:

- a. Het creëren van nieuwe arbeidsplaatsen; en
- b. Bijkomende activiteiten - niet zijnde arbeidsplaatsen - die van toegevoegde waarde (of zelfs voorwaardelijk) zijn voor een project, als investeringen in techniek, opleidingen etc. (maximaal tien procent van de totaal toegezegde subsidie).

Het creëren van arbeidsplaatsen moet te allen tijde zijn gericht op de professionalisering van de organisatie, met als eindresultaat versterking van de journalistieke slagkracht. Elke arbeidsplaats waarvoor subsidie wordt aangevraagd - journalistiek of ondersteunend - dient vanuit dat perspectief te worden bepleit.

Bij onderdeel b gaat het om aanvullende subsidies voor een project, bijvoorbeeld voor bijkomende investeringen in techniek of opleidingen, het tijdelijk invliegen van bepaalde specifieke arbeidskrachten, of de aanschaf van bepaalde producten, diensten of tools die tijdens een project van toegevoegde waarde worden geacht. In zijn algemeenheid geldt, ook al omdat het gaat om projecten met een initiële looptijd van een jaar, dat van dat geld geen investeringen kunnen worden gedaan in zaken die normaal gesproken over langere tijd worden afgeschreven.

Het is niet noodzakelijk dat nieuwe medewerkers op basis van een arbeidsovereenkomst worden aangenomen. De regeling staat ook open voor het aantrekken van zzp-ers en freelancers. Dit maakt de impact en effectiviteit van de regeling groter. Aanvragers kunnen soms huiverig zijn om meteen een dienstverband aan te gaan en veel mensen die werkzaam zijn in de journalistieke sector geven er de voorkeur aan om als zelfstandige of op freelancebasis te werken. Om die reden wordt gesproken van “te werk stellen” in plaats van “in dienst nemen” of “aanstellen”.

Artikel 3

Dit artikel regelt de subsidieplafonds. Het eerste lid regelt het algemene subsidieplafond van de regeling. Het vierde lid stelt de maximale bijdragen per nieuw te creëren arbeidsplaats vast. De aanvrager is verantwoordelijk voor een passende beloning van de (nieuwe) medewerkers, waarin maximaal € 50.000,- per jaar wordt bijgedragen. Als de werkgever meent dat de medewerker meer betaald dient te krijgen, dan moet dat uit eigen middelen worden bijgepast. De regeling gaat uit van voltijds arbeidsplaatsen, maar sluit niet uit dat medewerkers in deeltijd worden aangetrokken. In dat geval gelden uiteraard naar rato lagere maandbedragen.

Artikelen 4 en 5

De regeling is gericht op het inrichten van een pilot die heldere en bruikbare gegevens gaat opleveren bij het beantwoorden van de vraag tegen welke voorwaarden en onder welke omstandigheden lokale omroepen in staat zijn in hun verzorgingsgebied een verbeterd journalistiek nieuwsaanbod te verzorgen. Zij worden binnen deze pilot uitgedaagd om al dan niet binnen een samenwerkingsverband de basis te leggen voor een redactionele organisatie die in staat is niet alleen lokale journalistiek te professionaliseren, maar op dat terrein ook meer deskundigheid te vergaren en ontwikkelen. Aanvragen kunnen ingediend worden door zowel individuele lokale omroepen als samenwerkingsverbanden waarin lokale omroepen samenwerken. Binnen deze pilot is geen ruimte voor samenwerkingsverbanden tussen lokale- en regionale omroepen. Verder zal de aanvraag aan het door het Stimuleringsfonds voorgeschreven format moeten voldoen.

Artikelen 7, 8 en 9

Deze artikelen regelen de wijze waarop het Stimuleringsfonds de beschikbare subsidiegelden verdeelt. Nadat aanvragen zijn beoordeeld op volledigheid (artikel 6), worden de toegelaten aanvragen voor subsidie beoordeeld op basis van kwaliteit. Het Stimuleringsfonds beslist daarom gelijktijdig op alle aanvragen.

Elke aanvraag wordt eerst getoetst aan enkele randvoorwaardelijke criteria van artikel 8, tweede lid. Allereerst moet duidelijk zijn dat de aanvragers al aantoonbaar serieuze journalistieke inspanningen hebben verricht om hun verzorgingsgebied van nieuws te voorzien. Ten tweede moet het project geleid worden door een eindverantwoordelijke die aantoonbaar in staat is zowel inhoudelijk als organisatorisch het project in goede banen te leiden. In het geval dat aanvragers op het moment van de aanvraag (nog) niet beschikken over een dergelijke projectleider, kunnen zij in overleg treden met het Stimuleringsfonds over de invulling van deze positie. Voorkomen moet worden dat de met deze regeling gemoeide gelden gebruikt worden om andere inkomstenbronnen te vervangen. Om dit substitutie-effect te voorkomen wordt als voorwaarde gesteld dat de lokale omroep de reguliere bijdrage die de gemeente uit hoofde van de bekostigingsplicht op grond van de Mediawet 2008 verstrekt in de pilotperiode behouden.

Aanvragen die door de toets op de randvoorwaardelijke criteria komen, worden vervolgens beoordeeld op kwalitatieve criteria van artikel 8, derde lid. De criteria wegen allen even zwaar. Op elk van deze criteria wordt een score van 1 tot 5 toegekend. Het totaal van deze scores bepaalt de eindscore. Op basis daarvan bepaalt het Stimuleringsfonds een rangorde in de aanvragen die de volgorde van subsidievaststelling bepaalt.