



'Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen' van VNG en OLON

1. Inleiding

Het 'Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen' (oftewel op basis van Mediawet 2008: lokale publieke media-instellingen) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON) is het resultaat van een intensief en ambitieus overleg tussen betrokken partijen. Hierbij zijn tevens het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het Commissariaat voor de Media (CvdM) aanwezig geweest. Samen zien wij het belang en de noodzaak om de publieke lokale omroepsector op een nieuwe koers te brengen in deze tijd van technologische innovaties, veranderende maatschappelijke behoeften en gedragswijzigingen van de mediaconsument.

Het convenant geeft de ontwikkelrichting aan waarin de sector zich begeeft en de insteek die de gemeenten als belangrijke stakeholders in dat kader kiezen; daarbij wordt binnen de kaders van de huidige Mediawet gebleven. Dat neemt niet weg dat dit vernieuwingsconvenant ook expliciet handvatten bevat voor een duurzame verankering van de lokale publieke media-instellingen in een evoluerend, moderniserend en innoverend omroepbestel binnen een dito wettelijk kader. Het convenant appelleert in die zin ook aan verantwoordelijkheden die derde betrokken partijen moeten nemen bij de realisatie daarvan.

2. Aanleiding

De aanleiding voor het convenant is gelegen in de ambitie van de sector om te komen tot een verhoging van zijn maatschappelijke toegevoegde waarde. Juist voor deze sector ontstaan kansen: de lokale omroepen zitten in de haarvaten van de samenleving, hebben het meest nabije contact met de burger en krijgen door nieuwe technologieën grote mogelijkheden om kwalitatiever, doeltreffender en doelmatiger te opereren.

Anderzijds zien we nogal eens vertroebelde relaties tussen gemeentelijke overheden en lokale omroepen, waarbij vooral de wederzijdse verwachtingen niet op elkaar aansluiten:

Wat mogen gemeenten en omroepen van elkaar verwachten?

Wat is een lokaal toereikend media-aanbod en tegen welke prijs wordt dat geleverd?

Dat vraagt om een betere planning en verantwoording, direct dan wel indirect, opdat de besteding van overheidsmiddelen in ieder geval effectief en efficiënt is.

Dat is ook wat het Vernieuwingsconvenant in de kern beoogt: een gedragen antwoord op de vraag wat een lokaal toereikend media-aanbod is en hoe de optimale realisatie daarvan door de sector gestimuleerd, gefaciliteerd en geconditioneerd kan worden. Dat antwoord wordt geformuleerd in algemene en generieke uitgangspunten, die alle ruimte laten voor redactionele autonomie en couleur locale.

3. Context

Media vormen de wortels van onze democratische samenleving. Hun informatie-functie heeft de emancipatie en participatie van burgers in het democratische proces mogelijk gemaakt. In Nederland heeft dat geleid tot een prachtig pluriforme publieke omroep en een grote verscheidenheid aan dagbladen en tijdschriften. De verzuilde landelijke publieke omroep heeft herkenning van het eigene gecombineerd met kennisgeving van het andere; het gekleurde krantenlandschap stimuleert interne én publieke discussie, waarop het democratische proces kan groeien. Die waarde van de media moeten we koesteren.

Inmiddels heeft het internet zich verankerd in het medialandschap. De traditionele informatiekanaalen van kranten, tijdschriften, radio en televisie monden allemaal uit in het internet, dat dé mondiale kennis- en informatievijver is geworden. Publiceren is daarbij voor iedereen bereikbaar geworden. Mensen bloggen hun autobiografie, knutselen hun eigen "televisie-uitzending" van de nieuwtjes in hun persoonlijke levenssfeer en hypen zich regelmatig - vanuit de huiskamer als studio - een weg naar hun mondiale "one minute of fame". Het meest bekeken mediakanaal ter wereld heet niet voor niets YouTube: jij, jouw leven, jouw uitzending staan centraal.

Naast deze individualisering - of misschien wel juist dóór deze individualisering - ontwikkelt zich parallel een nieuwe soort gemeenschapszin. Bijvoorbeeld in online communities: gelijkgestemde individuen vinden elkaar eenvoudig op het internet en vormen virtuele gemeenschapsjes van interactieve zenders en ontvangers, waaruit overigens opvallend veel realiteit voortvloeit. Steeds vaker initiëren deze sites ook maatschappelijke en politieke processen. Belangenverenigingen en burgerinitiatieven vinden hun legitimatie door middel van internetbezoekers en politici beïnvloeden besluitvormingsprocessen door uitgekend te twitteren. Er verschijnen wijkgerichte televisiewebsites en wethouders houden interactieve blogs bij, waarop burgers tevens problemen in hun buurt via het uploaden van foto's aan de kaak kunnen stellen. En natuurlijk is de raadsvergadering voor iedereen live te volgen in geluid en beeld.

De kansen van het nieuwe mediaparadigma appelleren aan onze emancipatoire, liberale en democratische verworvenheden en beginselen, zoals het recht op vrijheid van meningsuiting, vereniging en religie. Door de informatieconcurrentie en de interactieve burgerparticipatie in het mediaproces voorkómen ze juist het verworden van de democratie tot een mediocratie. Actief burgerschap en sociale cohesie in de lokale gemeenschap worden gestimuleerd; verantwoordelijkheid voor de eigen leefomgeving worden vergroot en gespreid; solidariteit met mensen met fysieke of mobiele beperkingen neemt toe door hun mediale betrokkenheid bij maatschappelijke activiteiten. Het zijn reële mogelijkheden van virtuele mediaparticipatie. We zouden het ons moeten wensen, dat onze pluriforme media zich versterken vanuit het onderzoeken van al deze kansen en het behouden van het goede. Maar tussen wens en daad staan wetten in de weg, en praktische bezwaren.

Lokale publieke media-instellingen zullen op het veranderende gedrag van de mediaconsument moeten inspelen, willen zij effectief bereik blijven houden. Zonder nadere maatregelen nivelleert dat bereik en kan de omroep zijn missionaire bestaansrecht niet behouden. Dat vraagt om actie: lokale omroepen moeten zich aanpassen aan het veranderende landschap en gedrag door cross channel te distribueren (radio, tv, internet, mobiel), door lineair en non lineair content aan te bieden en door in deze mediamix content te brengen met maximale relevantie voor de burger, namelijk nieuws en informatie uit diens "natuurlijke habitat".

4. Belangen

Met dit Vernieuwingsconvenant kunnen gemeenten een relevante, publieke en lokale media-infrastructuur borgen. Daarbij zijn de omroepen betrouwbare, maatschappelijke partners. Bovendien kan een einde worden gemaakt aan de individuele conflicten tussen gemeente en omroep over financiering en prestaties: dit leidt tot op heden te vaak tot onnodige en dure rechtszaken.

Door het collectief van lokale omroepen kan met dit convenant een landelijk dekkend netwerk van relevante omroepen worden gerealiseerd: de sector kan zich eenduidig en met een gemeenschappelijk ambitieniveau op het gebied van kwaliteit, effectiviteit en efficiëncy organiseren en presenteren.

Dit convenant speelt tevens in op de belangen van derden. Zo steunt het de invulling van de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor het publieke bestel en borgt het de bijdrage daaraan vanuit de lokale sector. Media zijn immers de pijler onder publieke informatie, democratie, sociale cohesie en burgerparticipatie. Voor de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS), de landelijke respectievelijk provinciale collega's van de lokale omroepen, is het van belang dat dit convenant een bijdrage levert aan een betrouwbare lokale media-infrastructuur, die tevens als journalistieke bron kan dienen in de haarvaten van de samenleving. Bovendien maakt dit efficiëncymaatregelen voor hen mogelijk door gebruik te maken van de te realiseren infrastructuur. Het CvdM krijgt met dit convenant de mogelijkheid om meer effectief en meer efficiënt zijn controlerende taak uit te voeren: een van de belangrijkste toetsingscriteria is bijvoorbeeld die van onafhankelijkheid van politieke en commerciële belangen. De afspraken in dit convenant borgen dat structureel, systematisch en organisatorisch. Voor het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) is het van belang dat de distributie-infrastructuur optimaal functioneert: voor kabelbedrijven én voor nieuwe toetreders moet ook de lokale content ontsluitbaar zijn. De inzet van dit convenant is om daartoe een innovatieve technologische infrastructuur te realiseren die dat mogelijk maakt, terwijl daarmee tevens een enorme kostenbesparing gerealiseerd kan worden door de inzet van nieuwe technieken voor digitale distributie. "Last but not least" zijn er vele lokale stakeholders die een groot belang hebben bij het realiseren van de doelstellingen van dit convenant: juist instellingen als bibliotheken, scholen, culturele organisaties, politie, het verenigings- en bedrijfsleven, en uiteindelijk natuurlijk iedere burger zijn gebaat bij de beschikbaarheid van een publiek toegankelijk mediaplatform, dat van en voor iedereen is.

5. Lokaal toereikend media-aanbod

a. Definitie

In de Mediawet 2008 speelt het begrip "lokaal toereikend media-aanbod" een cruciale rol. Ook door de rechter is meermaals beslist dat de realisatie daarvan door de lokale omroepen leidend is voor bijvoorbeeld de gemeentelijke bekostigingsvraag. Hoewel de lokale toereikendheid per geval kan verschillen, is er wel een kwalitatieve ondergrens in aan te geven: toereikend zijn kan niet zonder een aantal vaste elementen en criteria. Het staat vervolgens partijen vrij om daarenboven méér ambitie te formuleren en bijvoorbeeld, naast de bekostiging op basis van de wet aanvullende gelden te verstrekken. Kerndoel van dit convenant is om dit minimale, kwalitatieve niveau vast te leggen als ambitie om in de komende jaren in alle gemeenten in Nederland te realiseren.

Er spelen drie dimensies een rol bij het bepalen van een lokaal toereikend media-aanbod: het productaanbod, de kwaliteit van de omroep en de effectiviteit en efficiëntie van de exploitatie.

b. Producten

Content

Gegeven de missie van de lokale omroep zou de content tenminste aan de volgende criteria moeten voldoen:

- gericht op de natuurlijke habitat van de burger, dus eventueel ook gemeentegrensoverstijgend
- met evenwichtige en volledig dekkende redactionele aandacht voor burgers, straten, buurten, dorpen en steden in het verzorgingsgebied
- dagelijks op alle kanalen multimediaal nieuws en informatie
- met interactie en participatie van burgers en groeperingen
- waarbij tenminste 50% van de mediaproducties informatief, cultureel en/of educatief van aard is

De huidige Informatie, Cultuur en Educatie (ICE)-norm op basis van de Mediawet 2008 staat daarbij kwalitatief niet ter discussie. Maar de wijze waarop de norm wordt berekend, zou daarbij nadere invulling moeten krijgen als 50% van de content die over alle kanalen geaggregeerd gebracht wordt. Hierover is nader overleg met het CvdM nodig.

Kanalen

Op basis van de Mediawet 2008 en in het veranderende medialandschap staat crossmedialiteit centraal: als zender ben je alleen effectief als je een optimale mix kunt brengen van kanalen. Internet is weliswaar hard op weg om hét informatiekanaal te worden, maar zonder de ondersteuning vanuit traditionele massamediale kanalen als radio en tv - en de lineaire programmering daarvan - kan de brede missionaire taakstelling niet worden gerealiseerd: het bereik neemt dan af tot onder een kritisch niveau. Anderzijds kan een omroep niet zonder internet en alle daaruit voortvloeiende ontwikkelingen, zoals social media en mobiele contentdistributie. "Hoe blijft de publieke omroep vindbaar" is overigens een vraag die niet alleen op het lokale niveau speelt: het hele publieke bestel zal daarop een antwoord moeten vinden. En participatie van de lokale omroepen in dat bestel zou wel eens een belangrijke driver daarvan kunnen worden: de waarde van het nieuws (en daarmee de aantrekkingskracht voor de kijker/luisteraar) is rechtevenredig met de afstand tot dat nieuws. De combinatie van landelijke nieuwsitems voorzien van lokale achtergrondinformatie is erg krachtig en de technische mogelijkheden daarvoor nemen snel toe. Tot slot is het van belang dat alle distributeurs in staat worden gesteld door de lokale omroep om hun content te verspreiden: de oude monopolies van de kabelbedrijven zijn doorbroken en dit leidt tot een breed aanbod van de tv- en radiopakketten in één gebied. Al deze distributeurs met significante aansluitingspercentages zouden de lokale omroep moeten kunnen en mogen uitzenden.

Om die reden stelt het vernieuwingsconvenant dat een lokale publieke omroep tenminste de volgende kanalen moet bedienen om de content te ontsluiten:

- radio (audio): analoog+digitaal, ether, kabel, IP-based
- tv (video): analoog+digitaal, ether, kabel, IP-based
- internet (tekst/foto/a/v): interactieve internetsite incl. mobile devices en social media
- (non-) lineaire distributie: must carry + must offer van lineaire radio-/tv-uitzendingen en centrale non-lineaire distributie

c. Kwaliteit

De tweede dimensie betreft kwaliteit: op welke wijze kan kwaliteit worden gemeten, maar belangrijker nog, hoe kan kwaliteit structureel worden geborgd. Daartoe kwalificeert dit convenant de bedrijfsvoering en de journalistiek als volgt:

- bedrijfsvoering
 - professioneel geborgde organisatie, in de praktijk veelal met vrijwilligers/onbetaalde krachten
 - kwalitatieve toets/visitatie binnen planning- en controlcyclus door OLON
 - paraplu in de streek (regiefunctie), lokale productie (omroepfunctie)
 - gebruikmaking van landelijke infrastructuur (o.a. distributie: media hub)
- redactie/journalistiek
 - professioneel geborgde journalistiek: kwaliteit en onafhankelijkheid
 - lokale samenwerking met bibliotheken, scholen en culturele organisaties
 - publieke toegankelijkheid (van iedereen, voor iedereen, door iedereen)
 - representatief en goed functionerend programmabeleidbepalend orgaan (PBO)
 - samenwerking binnen publieke bestel

d. Exploitatie

De hierboven genoemde ambitie zal qua product en productieorganisatie veel vragen van de omroepen. In een reflex zullen zowel omroepen als gemeenten dit wellicht direct vertalen in veel hogere budgetten en dus meer gemeentelijke gelden voor de lokale omroepen. Soms zal ook de neiging ontstaan om de prestaties van de huidige lokale omroep te vergelijken met de ambities in dit convenant, en daarmee een negatieve kwalificatie op dit moment ontlokken. Toch is dat allebei niet de insteek van dit convenant.

De afspraken en ambities in dit convenant leiden tot een veel efficiëntere organisatie van de sector door samenwerking en technologische innovaties. Bovendien leiden een landelijk dekkende lokale omroepsector en samenwerkende omroepen tot een kwaliteitsniveau, dat niet alleen een hogere maatschappelijke meerwaarde, maar ook betere mogelijkheden biedt om geld "uit de markt" te halen. Bijvoorbeeld door advertentiemogelijkheden en samenwerking met andere omroepen en uitgevers.

Dit convenant gaat er van uit dat de huidige bekostigingswijze niet wijzigt, hoewel er mogelijk in toekomstige wetgeving nieuwe kaders wenselijk geacht kunnen worden. Hoe dan ook zal het convenant er geen aanleiding toe geven dat individuele gemeenten de reguliere bekostiging en eventuele andere middelen voor de betreffende lokale omroep verlagen, noch dat omroepen met dit convenant in de hand een verhoging van de bekostiging kunnen eisen. Doelstelling is om bij de uitvoering van dit Vernieuwingsconvenant te komen tot een adequaat, efficiënt en effectief bekostigingssysteem. Er zullen eerst organisatorische en infrastructurele resultaten geboekt moeten worden, om die systeemvraag op een juiste en gefundeerde wijze te kunnen beantwoorden.

Daarbij zal een normering plaatsvinden van de vaste basisbekostiging van de organisatorische, journalistieke en technische infrastructuur. Daarbij zal van de omroep worden verwacht dat deze minimaal de helft daarvan zelf acquireert. Overigens is de lokale omroep daarbij tevens een "reguliere" marktpartij voor overheidscommunicatie door gemeenten en andere overheden.

Tot slot komen hier het belang van de burger als mediaconsument en het belang van de burger als belastingbetaler samen. De lokale omroep biedt als gezegd actief en passief toegang tot nieuws en informatie aan de burgers in hun "natuurlijke habitat": een sociaal-cultureel-economische omgeving waarin de burger leeft, werkt en recreëert. Dat wordt niet per definitie, of per definitie niet, begrensd door de lijnen op de bestuurlijke kaart van Nederland. Samenwerking tussen omroepen en tussen gemeenten is noodzakelijk om de burger het voor hem of haar relevante media-aanbod te bieden.

Daarnaast moeten voorzieningen die door de overheid worden meegefinancierd efficiënt omgaan met deze middelen. Het past daarbij niet dat 283 keer het wiel wordt uitgevonden of 283 keer een dure eigen organisatorische en technische infrastructuur wordt opgetuigd. Dat zou het ambitieniveau ook onbetaalbaar maken. Samenwerken op landelijk niveau én in de streek is het sleutelwoord voor gelijktijdige verhoging van de kwaliteit en maatschappelijke waarde en verlaging van de productiekosten daarvan. Landelijk gebeurt dat door de OLON, die steeds meer voorzieningen centraal inkoopt en/of faciliteert. Lokaal dient dat te gebeuren via een regionale regierol vanuit een "paraplu-organisatie" van samenwerkende omroepen: die vorm van streekomroepen wordt het leidende principe bij de vernieuwing van de sector. Hiermee krijgen de haarvaten van de samenleving hun krachtige en herkenbare stem: die van de individuele burger, diens straat, wijk, dorp, stad en streek.

6. Werking

Dit convenant spreekt een ambitie uit voor de sector van de lokale omroepen in Nederland en hun primaire stakeholders, de Nederlandse gemeenten. Wij, de beide ondertekenende partijen, voelen ons geïnteresseerd aan het vernieuwingsproces dat op basis van het convenant de komende 3 jaar ten uitvoer gebracht gaat worden.

Het verplicht betrokkenen zich in te spannen om dit mogelijk te maken, in samenwerking ook met partners zoals het Ministerie van OCW en het CvdM, met behulp waarvan immers de totale bestuurlijke inbedding geregeld moet worden. Van onze kant is daartoe in ieder geval de bereidheid en het inhoudelijke en procesmatige commitment. Dit convenant is daarin de eerste stap.

Den Haag,
5 juni 2012

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten,
namens deze:
de heer drs. A.A.M. Brok, lid bestuur

De Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland,
namens deze:
de heer M.W. Vroom, voorzitter bestuur