

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2008

Nr. 174

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 april 2008

Hierbij voldoe ik aan de toezegging om varianten voor de financiering van de omroepen uit te werken, zoals gedaan in mijn brief van 19 december 2007 (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 126).

In oktober 2007 heeft het kabinet zijn plannen met de publieke omroep in de volgende concessie-periode, 2010–2015, gepresenteerd (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 14). Het kabinet kiest voor een sterke en pluri-forme publieke omroep. Dat is een publieke omroep met smaakmakende programma's op ieder gebied: nieuws en actualiteiten, kunst en wetenschap, drama en documentaires, sport en spel. Een publieke omroep bovendien die open staat voor verschillende maatschappelijke stromingen en die iedereen aanspreekt en bereikt. Een publieke omroep tot slot die altijd en overal bereikbaar is, via radio en televisie, achter de computer of op een iPod.

Het kabinet wil bovendien de eigenheid van het Nederlandse publieke omroepbestel voor langere tijd erkennen en beschermen, onder meer door de systematiek van de ledeneisen op een andere leest te schoeien.

Tijdens de behandeling van de kabinetsplannen over de publieke omroep is in uw Kamer onder meer gesproken over de financiering van omroepen op basis van het aantal leden. Het kabinetsvoorstel is om de huidige A- en B-status voor omroepverenigingen te vervangen door een glijdende schaal en zo een directere koppeling van ledental en budget te realiseren. In een aangehouden motie hebben de leden Van Dijk, Atsma en Slob de regering verzocht ook alternatieven uit te werken voor de glijdende schaal (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 133, Tweede Kamer). Met deze brief voldoe aan dit verzoek.

Een belangrijk element in de nieuwe systematiek is dat het ledental alleen een deel van het *vaste* basisbudget voor de omroepverenigingen bepaalt (zie voor een uitgebreide toelichting de brief van 5 oktober 2007). Naast het vaste budget zullen omroepverenigingen – al naar gelang hun

programmatische bijdrage – een *variabel* aandeel verwerven uit het programmaversterkingsbudget dat de raad van bestuur beheert. Over de voorgenomen verhoging van dat budget is discussie in de Kamer en binnen de publieke omroep. In reactie daarop presenteert deze brief tevens een aangepast voorstel.

1. Inleiding

Criteria voor afweging van alternatieven

Voor het overzicht zet ik nog eens kort de achtergronden en argumenten uiteen die zijn gewisseld in het Kamerdebat. Waarom moet er iets veranderen in de financiering van de omroepverenigingen?

Het kabinet wil zoals gezegd de eigenheid van de Nederlandse publieke omroep voor langere tijd erkennen en beschermen. Omroepverenigingen met leden blijven dragers van de pluriformiteit van de publieke omroep en zorgen voor maatschappelijke verankering van ons bestel. Leden houden dus waarde. Tegelijk maken sociaal-culturele trends dat de ledenbestanden krimpen. Een aantal omroepen moet veel investeren in wervingscampagnes om in de toekomst de huidige status als A- of B-omroep te behouden. Het kabinet kiest daarom voor een systeem dat ledenverlies geleidelijk kan opvangen. Bovendien wil het kabinet voorkomen dat openheid van het bestel omslaat in te grote versnippering van publieke middelen. Het zou dan namelijk nog ingewikkelder worden om de publieke netten goed te programmeren.

Bij de Kamerbehandeling van de kabinetsbrief toonden meerdere fracties zich bezorgd dat het nieuwe systeem een ongewenste ledenjacht in de hand zou werken. Ik ben gevoelig voor dat argument. Wervingscampagnes – die alleen uit eigen verenigingsmiddelen bekostigd mogen worden – zijn goed en nodig om blijvend steun te organiseren onder de bevolking, maar zij mogen niet zoveel energie en verenigingsgeld kosten dat programma's er onder lijden. Het is dus zaak een goede balans te vinden tussen maatschappelijk draagvlak organiseren via leden en oog hebben voor de kerntaak van de omroeporganisaties: programma's maken.

Samengevat kom ik tot vier criteria die ik betrek bij de weging van alternatieven voor de financiering van omroepen op basis van ledental:

- 1) Houden leden waarde?
- 2) Wordt de dalende trend in ledental opgevangen?
- 3) Is er een gematigde prikkel voor ledenwerving (geen ledenjacht)?
- 4) Wordt versnippering van publieke middelen bestreden?

Uiteraard is er een zekere spanning tussen deze vier criteria. Hoe meer waarde leden hebben, vertaald in budget, hoe meer aanleiding er is voor jacht op leden. Hoe meer het systeem rekening houdt met krimpende ledenbestanden, bijvoorbeeld door een lagere ledendrempel voor een erkenning, hoe meer risico van versnippering. De opgave is dus ook daartussen een goede balans te vinden.

Verantwoording gegevens

Hieronder zijn diverse alternatieven voor de financiering van omroepen op basis van leden beschreven. Ook is een eerste beoordeling gegeven aan de hand van de vier eerdergenoemde criteria. Bij elk alternatief is in een grafiek een indicatie gegeven van de financiële consequenties. Voor de grafieken is gerekend met hetzelfde vaste budget voor de omroepen gezamenlijk als in mijn eerdere brief hierover (brief van 7 december 2007, Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 77) . Voor de onderlinge verde-

ling is uitgegaan van de ledentallen bij de laatste telling in 2004. LLiNK en Max zijn in de grafieken als aspirant opgenomen. De definitieve bedragen voor de omroepverenigingen in 2010 hangen af van een aantal factoren: de tweede verhoging van de rijksbijdrage met indicatief € 50 miljoen in 2011, de hoogte van het programmaversterkingsbudget, de ledentelling in 2009, het aantal erkende omroepverenigingen en het aantal aspiranten.

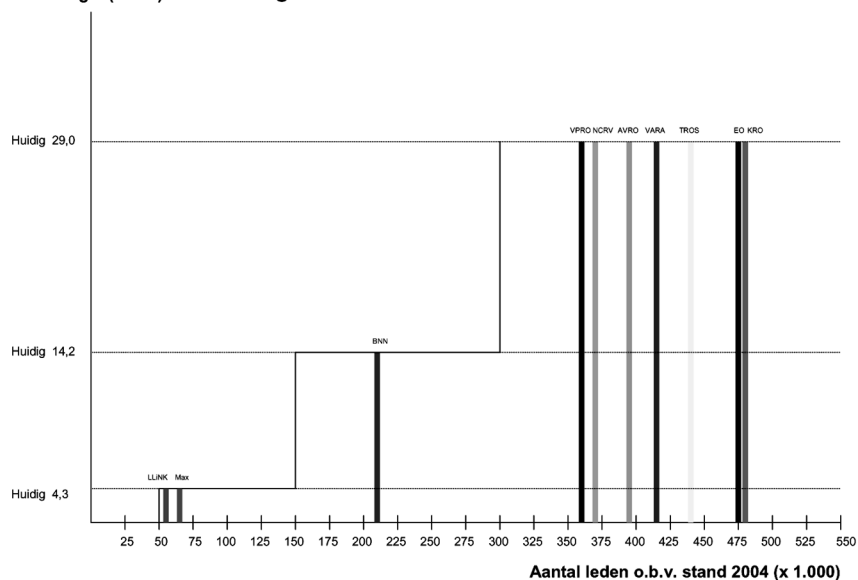
| Ledentallen omroepen | 1992 | 2004 |
|----------------------------|------------------|------------------|
| AVRO | 608.885 | 392.933 |
| KRO | 577.310 | 476.489 |
| NCRV | 507.945 | 364.823 |
| EO | 499.410 | 476.169 |
| TROS | 530.301 | 430.918 |
| VARA | 544.103 | 419.998 |
| VPRO | 523.428 | 361.893 |
| BNN | 0 | 216.446 |
| LLiNK | 0 | 52.191 |
| MAX | 0 | 65.155 |
| Totaal aantal leden | 3.791.382 | 3.257.015 |

2. Alternatieven voor de glijdende schaal

Huidige A- en B-status

Nu krijgt een A-omroep met tenminste 300 000 leden twee keer zoveel budget als een B-omroep met tenminste 150 000 leden. Grafiek 1 geeft een indicatie van de vaste budgetten van de omroepen wanneer de systematiek dezelfde blijft in de volgende erkenningsperiode. De huidige situatie heeft als voordeel dat omroepen tot aan de drempel van 300 000 zonder gevolgen leden kunnen verliezen. Echter, zakt een A-omroep onder de grens van 300 000 leden, dan valt hij direct terug naar de B-status en halveert in één klap zijn budget. Dat geeft grote frictie, onzekerheid én extra druk om leden te werven rondom de grens tussen de A- en de B-status. Dit geldt eens te meer nu de ledentallen over de hele linie dalen (zie de brief van 5 oktober). Het huidige systeem voorziet niet in een geleidelijke aanpassing voor omroepen aan de gewijzigde sociaal-culturele omstandigheden. Andersom moet een succesvolle B-omroep zijn ledenbestand eerst volledig verdubbelen, voor hij op gelijke voet kan meedoen in het bestel. Het duurt dus relatief lang voordat extra leden waarde krijgen.

Vast budget (€ mln) 1. Huidige situatie

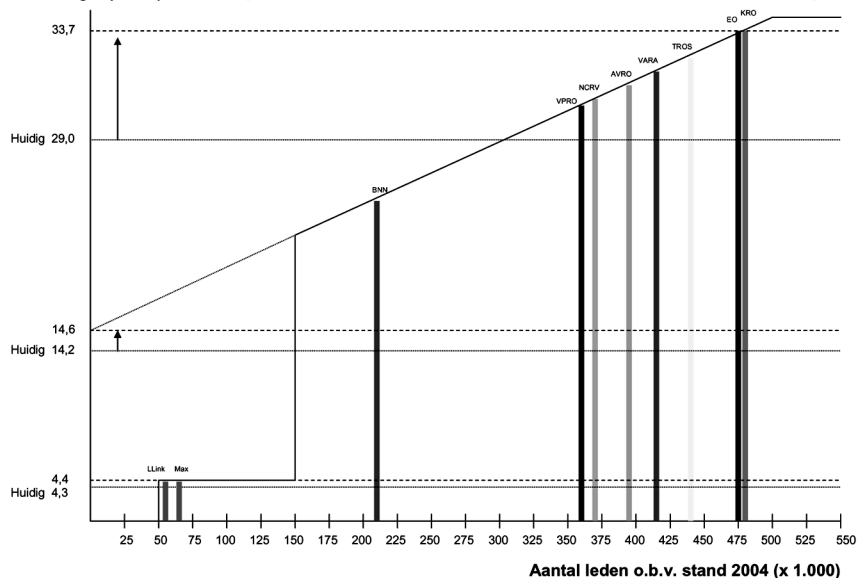


Varianten van een glijdende schaal

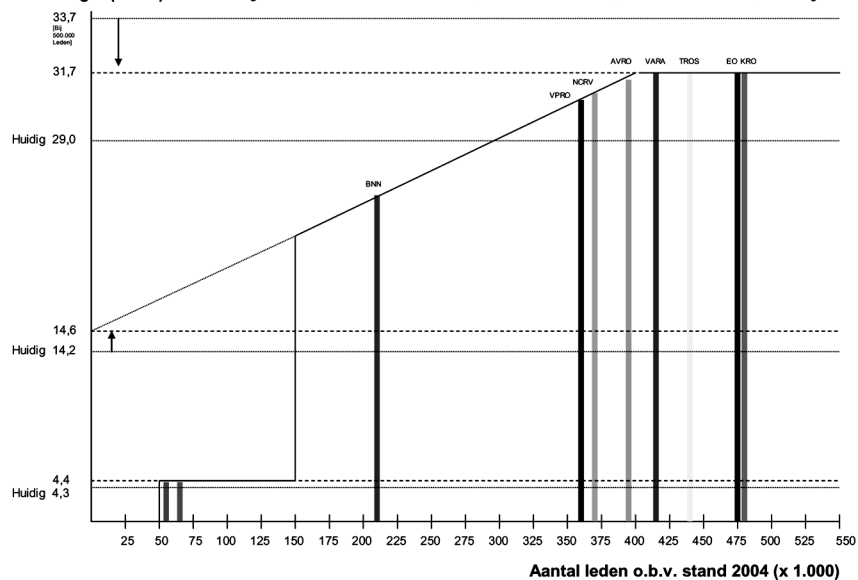
In de brief van 5 oktober heeft het kabinet voorgesteld de A- en B-status te vervangen door een glijdende schaal tot 500 000 leden. Dit betekent dat een omroep net als nu tenminste 150 000 leden moet hebben om in aanmerking te komen voor een erkenning en een vast basisbudget. Bovenop dat basisbudget krijgen omroepen per lid én gerekend vanaf het eerste lid extra (leden)budget naar rato van de onderlinge verhoudingen. Een omroep die de 500 000 leden passeert, krijgt er geen extra geld meer bij. Dit zorgt voor een zekere stabiliteit in het systeem en het voorkomt een wedloop om leden en budget.

Een algemeen voordeel van een glijdende schaal is dat het ledental geleidelijke en beperkte in plaats van abrupte consequenties heeft voor het budget van omroepen. Enerzijds dempt de glijdende schaal de gevolgen van ledenverlies: wie onder de 300 000 zakt – en dit zou voor een aantal A-omroepen een reëel scenario kunnen zijn bij de volgende ledentelling – verliest niet meteen de helft van zijn budget. Daartegenover houden leden waarde, want wie tegen de tijdgeest in leden vasthoudt of zelfs wint, wordt daarvoor ook beloond. Dit profijt hebben zowel de grootste A-omroepen als de huidige B-omroep BNN.

Vast budget (€ mln) 2. Glijdende schaal vanaf 0, max 500.000, vaste voet 14,6 miljoen



Vast budget (€ mln) 3. Glijdende schaal vanaf 0, max 400.000, vaste voet 14,6 miljoen

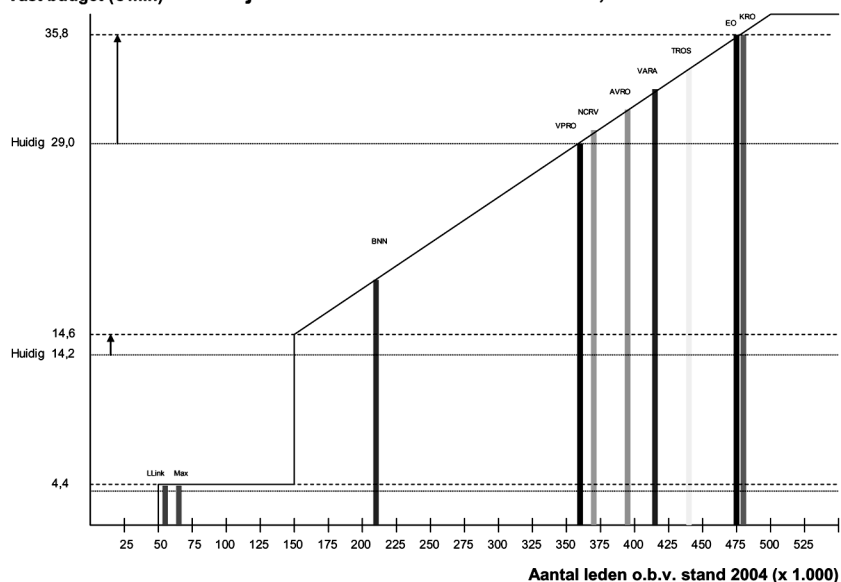


De Tweede Kamer en enkele omroepen hebben gesignaleerd dat de bovengrens van 500 000 leden aanleiding kan geven tot een onnodige ledenjacht. Ik erken dat risico en wil daarom de ondergrens verlagen naar 400 000 (zie ook de brief van 7 december 2007, Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 VIII, nr. 77). In de volgende grafiek zijn overigens nog de hogere, officiële ledentallen gehanteerd van 2004, waardoor het budget van de grote omroepen is afgetopt.

In bovenstaande twee varianten van de glijdende schaal zijn de verschillen tussen omroepen beperkt. Dit komt omdat alle leden meetellen bij de onderlinge verdeling van het ledenbudget. Dus vanaf het eerste lid begint de teller te lopen. Tot de eerste 150 000 leden heeft iedereen een gelijk aandeel en pas daarna ontstaan verschillen. Het is ook mogelijk om met

een glijdende schaal een grotere financiële afstand te realiseren tussen de kleinste en de grootste omroep. Dat kan door alleen de leden vanaf 150 000 mee te tellen bij de onderlinge verdeling van het ledenbudget. Dat maakt de grafiek steiler, zoals hierna te zien is. Dat leidt ertoe dat in deze variant van een glijdende schaal de prikkel voor ledenjacht groter is dan bij het oorspronkelijke kabinetsvoorstel.

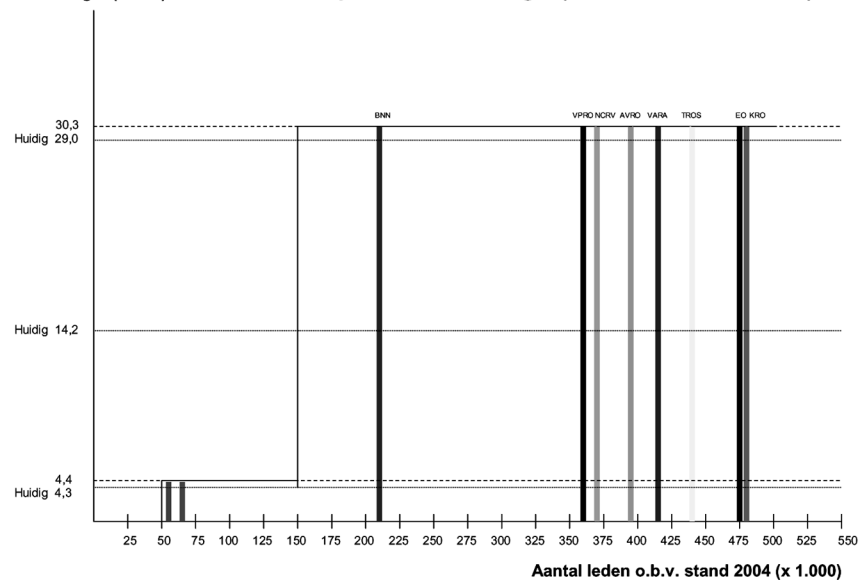
Vast budget (€ mln) 4. Glijdende schaal vanaf 150.000 leden, maximaal 500.000 leden



Eén status (alle omroepen hetzelfde budget)

In de Tweede Kamer hebben sommigen geopperd om alle erkende omroepen die de drempel van 150 000 leden halen dezelfde status te geven. Zij krijgen dan een gelijk budget. Onderstaande grafiek geeft dit weer. Duidelijk is dat dit alternatief beperkt waarde toekent aan leden. Omroepen worden niet uitgenodigd om meer dan 150 000 leden te werven, de dalende ledentrend wordt niet alleen opgevangen, maar mogelijk zelfs versterkt. Deze variant doet bovendien onvoldoende recht aan het feit dat omroepverenigingen maatschappelijke organisaties zijn die nog steeds veel leden aan zich weten te binden.

Vast budget (€ mln) 5. Alle omroepen hetzelfde budget (minimaal 150.000 leden)



Ondergrens verlagen

In de Tweede Kamer is gesuggereerd de ondergrens voor een erkenning te verlagen, bijvoorbeeld van 150 000 naar 100 000 leden. Ook het kabinet heeft dit overwogen, gezien de dalende ledentallen. Aan de andere kant is pas nog bewezen dat nieuwkomers (MAX, Llink) zonder radio en televisie-zendtijd 50 000 leden achter zich kunnen scharen en dat een omroep zonder gids en gericht op jongeren (BNN) 200 000 leden kan werven. De ondergrens verlagen, zou dus betekenen dat het voor omroepen gemakkelijker wordt om toe te treden en/of in het bestel te blijven. Dat zal leiden tot een verdere versnippering van publieke zendtijd en geld, ten koste van samenwerking en een samenhangende programmering.

Conclusie

In totaal hebben zes alternatieven (inclusief de huidige systematiek) voor de financiering van de omroepen de revue gepasseerd. Van een model waarbij alle omroepen met 150 000 leden een gelijk vast budget krijgen tot verschillende uitwerkingen van de glijdende schaal. De voor en nadelen zijn samengevat in onderstaande tabel.

| | Huidige A- en B-status | Glijdend 0-500 000 | Glijdend 0-400 000 | Glijdend 150 000-500 000 | Eén status Vanaf 150 000 | Ondergrens 100 000 |
|---------------------------|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------|
| Houden leden waarde? | +/- | + | + | + | - | - |
| Dalende trend opgevangen? | - | + | + | + | + | + |
| Beperking ledenjacht? | +/- | - | +/- | - | + | + |
| Beperking versnippering? | + | + | + | + | + | - |

Alles overwegend blijft mijn overtuiging dat de glijdende schaal de beste remedie vormt tegen de over de hele linie krimpende ledenbestanden. Ledenverlies heeft een meer geleidelijke en ook beperkte invloed, terwijl ledentallen tegelijkertijd juist ook hun waarde houden. Zowel omroepen die nu ver boven hun statusgrens zitten als degenen die daaronder dreigen te zakken, profiteren van de glijdende schaal. Door vanaf het eerste lid te tellen (en niet pas na 150 000) ontstaan bovendien geen al te

grote verschillen tussen omroepen. De suggestie vanuit de Kamer om de bovengrens te verlagen naar 400 000 leden, heb ik overgenomen. Dit beperkt niet alleen te grote ledenjacht, bij verder dalende ledentallen heeft een bovengrens van 400 000 leden in 2009 vermoedelijk een zelfde «waarde» als 500 000 leden bij het ledenpeil van 2004. Het is dus ook niet nodig om een bovengrens van 500 000 aan te houden.

3. Programmaversterkingsbudget

Het kabinet heeft in de brief van 5 oktober 2007 voorgesteld het programmaversterkingsbudget te verhogen van 25% naar 30% van het totale radio en televisiebudget dat voor de omroepen beschikbaar is. Het vaste budget van omroepen wordt dan 70% in plaats van 75%, maar omdat de rijksbijdrage hoger is, zullen zij er materieel niet op achteruit gaan. Er is niet-temin twijfel over de noodzaak van een hoger programmaversterkingsbudget, onder meer omdat via de «geld-op-schema-systematiek» alle (= 100%) middelen onder coördinatie van de raad van bestuur worden verdeeld. Het is inderdaad zo dat de werkwijze in Hilversum niet direct aanleiding geeft voor een stijging van het programma-versterkingsbudget. Het kabinet beoogde voor de langere termijn met de verhoging vooral:

- Omroepen iets minder afhankelijk te maken van ledental. Ze kunnen ledenverlies immers meer compenseren uit het programmaversterkingsbudget als dit budget groter is dan nu.
- Individuele omroepen meer kans geven zich te specialiseren, door op bepaalde gebieden meer te doen dan hun eigen budget toelaat (en het beschikbare budget daarvoor dus te verhogen). En, in relatie daarmee:
- Een instrument te hebben dat op de langere termijn specifiek ingezet kan worden voor het versterken van de pluriformiteit van het aanbod, bijvoorbeeld door binnen het versterkingsbudget geld te «oormerken» voor het opheffen van bepaalde witte vlekken in de programmering (drama, jeugd etcetera) of het stimuleren van vernieuwing.

Bij het vaststellen van een definitieve verdeling van het budget is het verstandig ook het budget voor de neventaken te betrekken. De Nieuwe Mediawet (Kamerstukken II, 2007–2008, 31 356, nr. 1–4) geeft de publieke omroep bewust ruimte om multimediaal te werken en audiovisueel aanbod via de diverse platforms te verspreiden. Waar in de wet het onderscheid tussen de zogenaamde hoofdtaken en neventaken vervalft, is het logisch ook deze budgetten (wettelijk) te «ontschotten». Dit budget is nu 50 miljoen. Ter vergelijking: het programmabudget (radio en televisie), exclusief de neventaken, is in 2011 ongeveer 622 miljoen.

Om recht te doen aan de verschillende overwegingen is mijn voorstel nu als volgt: de verdeling van het programmabudget blijft zoals die was (dus 75%–25%). Het budget neventaken van de raad van bestuur wordt voortaan bij het programmaversterkingsbudget van de raad van bestuur opgeteld, waar het nu ook zit, maar dan nog mét schot. In mijn nieuwe wetsvoorstel voor de publieke omroep (de zogenaamde Erkenningwet) hef ik het wettelijke onderscheid tussen de budgetten voor radio, televisie en neventaken op. Daarbij leg ik de verhouding tussen het totale budget en het programma-versterkingsbudget zodanig vast dat 50 miljoen voor neventaken via het programmaversterkingsbudget beschikbaar is.

4. Planning en peildatum ledentallen

Tot slot informeer ik u graag over de planning van het wetsvoorstel Erkenningwet en de aanloop naar de volgende concessieperiode van de publieke omroep vanaf 2010. Het kabinet heeft het voornemen om het wetsvoorstel in september 2008 naar de Tweede Kamer te sturen. Na behandeling in de Tweede en Eerste Kamer zou het wetsvoorstel in de

eerste helft van 2009 in het staatsblad gepubliceerd moeten worden. In diezelfde periode (april 2009) presenteert de visitatiecommissie publieke omroep zijn bevindingen. Onder meer gebruikmakend van de uitkomsten van de visitatie bereidt de publieke omroep het concessiebeleidsplan 2010–2015 voor dat de basis vormt voor de nieuwe concessie voor de publieke omroep als geheel, die in september 2010 ingaat.

De omroepverenigingen moeten voor de volgende concessieperiode een nieuwe erkenning aanvragen. Uitgaande van de huidige wetgeving zou de ledentelling begin 2009 plaatsvinden op basis van een peildatum die ligt tussen 1 januari en 1 maart 2009. Gezien de planning van de Erkenning-wet betekent het dat de omroepen hun ledenwerfcampagnes mogelijk gaan starten in een periode dat zij nog geen wettelijke zekerheid hebben over de uitgangspunten waarop zij die campagnes moeten baseren. Dat vind ik ongewenst en daarom bekijk ik hoe ik de procedure verder in de tijd kan opschuiven. Ik zal uw Kamer daarover nader informeren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk