Evaluatie van de gemeentelijke bekostiging lokale publieke media-instellingen 2013-2015

Juli 2016

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Inhoudsopgave

Samenvatting i

Inleiding iii

1. Samenstelling van het speelveld 1

2. Kwaliteit van de financiële informatie 2

3. Financiële situatie van het speelveld 4

3.1. Herkomst van middelen 4

3.2. Financiële gezondheid 6

4. Gemeentelijke bekostiging 8

4.1. Bekostiging in absolute zin 8

4.2. Bekostiging in relatieve zin 9

5. Continuïteit van bekostiging 11

6. Additionele bekostiging 12

7. Lokaal toereikend media-aanbod 13

7.1. Advisering over aanvragen 13

7.2. Financiering lokaal toereikend media-aanbod 13

7.3. Juridische procedures 14

8. Redactionele onafhankelijkheid 15

9. Conclusies 16

Bijlage: Artikel 2.170b van de Mediawet 2008 ..... A

Samenvatting

Het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) voert eenmaal per drie jaar een evaluatie uit naar de doeltreffendheid en de effecten van de gemeentelijke bekostiging van de lokale publieke media-instellingen. In 2013 is deze evaluatie voor het eerst uitgevoerd over de periode 2010-2012 waarbij 2009 ter vergelijking diende met de oude bekostigingssystematiek. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de evaluatie over de jaren 2013-2015. Bij de uitvoering van de evaluatie staan de door de gemeenten afgegeven subsidiebeschikkingen dan wel bekostigingsverklaringen (hierna: beschikkingen) centraal, aangevuld met financiële informatie uit de jaarlijks door de media-instellingen aan te leveren financiële verantwoording.

Media-instellingen dienen jaarlijks voor 1 juni een financiële verantwoording over het voorgaande boekjaar aan het Commissariaat te verstrekken. Als gevolg hiervan is niet van alle media-instellingen de benodigde (financiële) informatie over het jaar 2015 op tijd beschikbaar voor de driejaarlijkse evaluatie van de bekostiging.

Samenstelling van het speelveld:
Het percentage gemeenten met een media-instelling is de afgelopen jaren licht gestegen van 89% in 2010 naar 92% in 2015. Het percentage media-instellingen dat het media-aanbod verzorgt in een gebied, bestaande uit twee of meer gemeenten is eveneens licht gestegen van 19% in 2013 naar 21% in 2015. Desondanks zijn op basis van het aantal geregistreerde aanwijzingen geen ontwikkelingen zichtbaar met betrekking tot de vorming van streekomroepen middels fusies.

Kwaliteit van de financiële informatie:
De kwaliteit van de financiële informatie wordt beoordeeld op basis van tijdigheid (wordt de financiële verantwoording tijdig ontvangen), volledigheid (zijn alle gevraagde documenten ontvangen) en conformiteit (zijn alle in het handboek[1] financiële verantwoording voorgeschreven bepalingen en modellen gehanteerd). De kwaliteit van de financiële verantwoording over de boekjaren 2013 en 2014 laat in beide jaren een verbetering zien ten opzichte van het voorgaande boekjaar. De financiële informatie in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording wordt eerder ontvangen waarbij minder stukken ontbreken en de informatie in toenemende mate voldoet aan de voorgeschreven bepalingen en modellen.

Financiële situatie van het speelveld:
De gemiddelde baten per media-instelling laten een afname zien ten opzichte van 2010. Daarentegen neemt het percentage subsidie/bekostiging toe ten opzichte van de totale gemiddelde baten. Hieruit blijkt dat de media-instellingen niet in staat zijn om voor ten minste 50% eigen inkomsten te genereren. De totale baten over het boekjaar 2014, bestonden bij 67% van de media-instellingen voor meer dan de helft uit subsidie/bekostiging. Zowel in het boekjaar 2013 als in 2012 bedroeg dit percentage 65%. De toename van het aandeel subsidie/bekostiging is eveneens te verklaren door ontwikkelingen binnen de reclamebaten. Media-instellingen zijn de afgelopen jaren steeds minder goed in staat eigen inkomsten te genereren middels reclame-inkomsten.

Het Commissariaat geeft, op basis van een analyse op de jaarlijkse financiële verantwoording, een kwalificatie aan de financiële gezondheid van media-instellingen. Het percentage media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid fluctueert de afgelopen jaren rond de 30%. Bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied (op basis van het aantal woonruimten) neemt het percentage media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid toe.

[1] *Handboek Financiële Verantwoording Publieke Lokale Media-instellingen 2009*

Gemeentelijke bekostiging:
De bekostigingsbijdrage kent een absolute (wel of geen bijdrage) en een relatieve (hoogte van de bekostiging) component. In absolute zin voldoet de meerderheid (98%) van de gemeenten met een voor de betreffende gemeente aangewezen media-instelling aan haar bekostigingsplicht. Hierbij valt op dat in bijna driekwart van de gemeentelijke documenten wordt gesproken over een subsidieverstrekking in plaats van een bekostigingsbijdrage. Bovendien wordt in ruim een derde van de gemeentelijke documenten geen grondslag genoemd voor de bepaling van de bekostigingsbijdrage. Bij de bekostigingsbijdrage in relatieve zin wordt het toegekende bedrag vergeleken met een bepaalde norm. Deze norm is per 2015 gewijzigd van € 1,30 per woonruimte naar € 1,14 per huishouden. Op basis van de (oude) norm van € 1,30 per woonruimte voldoet in 2015 minder dan de helft (41%) van de gemeenten aan de bekostigingsplicht. Bij toepassing van de nieuwe norm van € 1,14 per huishouden voldoet meer dan de helft (79%) van de gemeenten in 2015 wel aan deze relatieve bekostigingsplicht.

Continuïteit van de bekostiging:
De continuïteit van de bekostiging dient te zijn gewaarborgd. De gemiddelde bekostigingsbijdrage per media-instelling neemt gedurende de evaluatieperiode van jaar tot jaar toe. Desondanks hebben verschillende media-instellingen te maken met bezuinigingsmaatregelen van gemeenten. In toenemende mate wordt voor de bekostiging gebruik gemaakt van een overeenkomst met een looptijd van meer dan één jaar. Hiermee krijgen steeds meer media-instellingen de zekerheid over de hoogte van de bekostiging over een langere periode. Overigens is, op het moment van evaluatie, het effect van de gewijzigde norm niet vast te stellen. De gewijzigde norm heeft mogelijk een negatief effect op de hoogte van de bekostiging in de toekomst en daarmee op de continuïteit van het niveau van de bekostiging.

Additionele bekostiging:
Naast de structurele bijdrage vanuit de bekostigingsplicht, ontvangen verschillende media-instellingen een aanvullende vorm van bekostiging. In de meeste gevallen betreft het een additionele bijdrage ter compensatie van huisvestingslasten, eenmalige subsidies of vergoedingen voor het uitzenden van gemeenteraadsvergaderingen.

Lokaal toereikend media-aanbod:
De bekostiging door de gemeente dient op zodanige wijze te geschieden dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien. Het is primair aan de gemeenten en de media-instellingen om, in onderling overleg, invulling te geven aan dit begrip en de financiering van dit media-aanbod. In toenemende mate weten gemeenten en media-instellingen kennelijk de weg van dialoog te vinden. Het aantal juridische procedures inzake de bekostiging is gedurende de evaluatieperiode beperkt. Wel valt op te merken dat bij een bekostigingsbijdrage lager dan de norm, slechts in een beperkt aantal gevallen een onderbouwing wordt gegeven voor deze negatieve afwijking.

Redactionele onafhankelijkheid:
Gemeenten mogen aan de bekostiging geen voorschriften verbinden die ingrijpen in de redactionele onafhankelijkheid van de media-instelling. In ruim driekwart van de gemeentelijke documenten wordt gesproken over subsidieverstrekking. In een ruime meerderheid van de betreffende beschikkingen wordt voor de voorwaarden verwezen naar de algemene subsidieverordening van de betreffende gemeente. Daarnaast worden media-instellingen door gemeenten gevraagd om voorafgaand aan het subsidiejaar een begroting aan te leveren en een financiële verantwoording achteraf.
Het Commissariaat heeft niet geconstateerd dat afwijkingen bestaan tussen de voorschotten en de eindafrekeningen. Door het Commissariaat zijn geen voorwaarden aangetroffen die raken aan de redactionele onafhankelijkheid.

Inleiding

In de Mediawet[2] is vastgelegd dat gemeenten zorg dragen voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instellingen (hierna: media-instellingen), als de gemeenteraad een positief advies heeft uitgebracht ten aanzien van het programmabeleid bepalend orgaan.

Het Commissariaat voert eenmaal per drie jaar een evaluatie uit naar de gemeentelijke bekostiging van de media-instellingen. Middels deze evaluatie draagt het Commissariaat bij aan de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod.

Uitgangspunten van de evaluatie

De uitgangspunten voor de evaluatie vloeien voort uit de Mediawet, een nadere invulling van de relevante aspecten door de minister en de vorming van streekomroepen.

- De uitgangspunten voor de evaluatie van de gemeentelijke bekostiging vloeien in de eerste plaats voort uit de Mediawet 2008. De bepalingen volgens artikel 2.170b van de Mediawet 2008 zijn als bijlage bij deze rapportage opgenomen.

- Tevens heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap per brief[3] aan de Tweede Kamer, nadere invulling gegeven aan de aspecten die voor de bekostigingsplicht relevant zijn. Met de brief van 5 december 2011 heeft de minister van OCW aangegeven dat het Commissariaat bij de uitvoering van de evaluatie onder andere zal ingaan op de volgende elementen:

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

- De overkoepelende Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON/NLPO) heeft de ambitie om middels de vorming van streekomroepen te werken aan schaalvergroting en professionalisering van de media-instellingen om deze slagkrachtiger en toekomstbestendiger te maken. Het is de inschatting van de OLON/NLPO dat 50 tot 100 streekomroepen zullen ontstaan, als fusieorganisaties of als samenwerkingsverbanden.

Onderwerpen van de evaluatie

Op basis van de voornoemde uitgangspunten heeft het Commissariaat onderstaande onderwerpen geformuleerd ten behoeve van de evaluatie over de periode 2013-2015.

1. Samenstelling van het speelveld
2. Kwaliteit van de financiële informatie
3. Financiële situatie van het speelveld
4. Gemeentelijke bekostiging
5. Continuïteit van de bekostiging
6. Additionele bekostiging
7. Lokaal toereikend media-aanbod
8. Redactionele onafhankelijkheid

[2] *Mediawet 2008 artikel 2.170b*
[3] *Kamerstuk 2011-2012 32827-29*

Samenstelling van het speelveld:
Per gemeente kan maximaal één media-instelling worden aangewezen. Eén media-instelling kan een aanwijzing krijgen voor het verzorgen van media-aanbod in een verzorgingsgebied waartoe meerdere gemeenten behoren. De OLON/NLPO heeft de ambitie om middels de vorming van streekomroepen te werken aan schaalvergroting en professionalisering van de media-instellingen om deze slagkrachtiger en toekomstbestendiger te maken. Deze ontwikkeling wordt nader belicht in hoofdstuk 1.

Kwaliteit van de financiële informatie:
Voor een analyse van de financiële informatie wordt gebruik gemaakt van de jaarlijks door de media-instellingen aan te leveren financiële verantwoording over het afgelopen boekjaar. Ruim 80% van de media-instellingen heeft een totaal aan baten van minder dan € 100.000. Voor deze media-instellingen geldt dat zij bij de jaarlijkse financiële verantwoording geen (door een accountant opgesteld) rapport van bevindingen of (door een accountant getekende) controleverklaring bij de jaarrekening of additionele informatie hoeven aan te leveren. Om de kwaliteit van de aangeleverde financiële informatie te kunnen bepalen, toetst het Commissariaat deze informatie op basis van tijdigheid (wordt de financiële verantwoording tijdig ontvangen), volledigheid (zijn alle gevraagde documenten ontvangen) en conformiteit (zijn alle in het handboek financiële verantwoording voorgeschreven bepalingen en modellen gehanteerd). De resultaten van deze toetsing worden behandeld in hoofdstuk 2.

Financiële situatie van het speelveld:
De financiële informatie uit de jaarlijkse financiële verantwoording geeft inzicht in de herkomst van middelen. Hieruit volgt informatie over de mate waarin de media-instellingen afhankelijk zijn van gemeentelijke bekostigingsbijdragen en de mate waarin zij in staat zijn zelf eigen inkomsten te genereren, met name via het uitzenden van commercials. Vervolgens wordt op basis van vaste criteria beoordeeld of de financiële positie van een media-instelling gezond dan wel zorgelijk is. Hiermee ontstaat een beeld over de financiële gezondheid van de sector. De financiële informatie wordt belicht in hoofdstuk 3.

Gemeentelijke bekostiging:
De mate waarin gemeenten voldoen aan de bekostigingsplicht kent een absolute en een relatieve invalshoek. In absolute zin gaat het om de vraag of een gemeente wel of geen bekostigingsbijdrage levert. In relatieve zin wordt de bekostigingsbijdrage gerelateerd aan een bepaalde norm. In hoeverre de gemeenten in absolute en relatieve zin voldoen aan de bekostigingsplicht, wordt behandeld in hoofdstuk 4.

Continuïteit van de bekostiging:
In de Mediawet is bepaald dat de continuïteit van de bekostiging dient te zijn gewaarborgd. Dit betekent in de eerste plaats dat het niveau van de bekostigingsbijdrage die een media-instelling van een bepaalde gemeente ontvangt, over de jaren heen niet te veel fluctuatie dient te vertonen. De continuïteit van de bekostiging wordt in beeld gebracht in hoofdstuk 5.

Additionele bekostiging:
Naast de structurele bijdrage vanuit de bekostigingsplicht, ontvangen verschillende media-instellingen van gemeenten een aanvullende vorm van bekostiging. Inzage in de verschillende vormen van additionele bekostiging wordt gegeven in hoofdstuk 6.

Lokaal toereikend media-aanbod:
De bekostiging betreft de vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst, op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien. Wat precies onder een lokaal toereikend media-aanbod dient te worden verstaan en hoe dit dient te worden gefinancierd, wordt behandeld in hoofdstuk 7.

Redactionele onafhankelijkheid:
De Mediawet schrijft voor dat aan de bekostiging geen voorschriften worden verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008. De uitkomsten van de door het Commissariaat uitgevoerde analyse van de ontvangen gemeentelijke documenten zijn verwerkt in hoofdstuk 8.

Gebruikte gegevens voor de evaluatie

Bij de uitvoering van de evaluatie staan de door de gemeenten afgegeven beschikkingen centraal. Aanvullende financiële informatie is afgeleid uit de financiële verantwoording welke de media-instellingen jaarlijks vóór 1 juni aan het Commissariaat dienen te verstrekken[4].

Met betrekking tot het boekjaar 2015 was de financiële informatie vanuit de jaarlijkse financiële verantwoording niet beschikbaar voor de evaluatie van de gemeentelijke bekostiging. Derhalve wordt bij de toetsing op de kwaliteit van de financiële informatie (hoofdstuk 2) en bij de analyse van de financiële situatie van het speelveld (hoofdstuk 3) alleen ingegaan op de financiële informatie over de boekjaren 2013 en 2014.

De gemeentelijke beschikking alsmede een specificatie bij de gemeentelijke bekostiging maken onderdeel uit van de jaarlijkse financiële verantwoording. Ten behoeve van deze evaluatie, die ook betrekking heeft op het boekjaar 2015, is aan alle media-instellingen verzocht om, vooruitlopend op de financiële verantwoording 2015, een kopie toe te zenden van de (voorlopige) beschikking 2015. De over het boekjaar 2015 ontvangen informatie heeft betrekking op de bekostiging van 195 van de 267 media-instellingen (73%) door 256 van de 360 gemeenten (71%).

Over de periode 2013-2015 zijn in totaal 749 beschikkingen en 966 financiële verantwoordingen (inclusief specificatie bij de gemeentelijke bekostiging) geanalyseerd, wat tot gedetailleerde informatie heeft geleid.

	2015	2014	2013
Gemeenten met media-instelling	360	369	374
Beschikbare informatie	256	354	356
	71%	**96%**	**95%**

Tabel 1: Beschikbaarheid informatie inzake gemeentelijke bekostiging

[4] *Mediaregeling 2008 artikel 11 lid 1*

1. Samenstelling van het speelveld

Ultimo 2015 beschikten 267 media-instellingen over een aanwijzing. Deze media-instellingen verzorgen het media-aanbod in 360 gemeenten. Als gevolg van gemeentelijke herindelingen is het aantal gemeenten in Nederland sinds 2010 met 9% afgenomen. Het aantal gemeenten waar een media-instelling is aangewezen voor het verzorgen van media-aanbod is sinds 2010 met 6% afgenomen. Hiermee neemt de dekkingsgraad van de lokale media-instellingen in Nederland toe van 89% in 2010 tot 92% in 2015.

Jaar	Gemeenten	Gemeenten met media-instelling	%	Geregistreerde media-instellingen
2015	393	360	92%	267
2014	403	369	92%	276
2013	408	374	92%	283
2012	415	379	91%	283
2011	418	376	90%	285
2010	431	385	89%	287

Tabel 2: Dekking media-instellingen

De OLON/NLPO heeft als doelstelling de belangen van de media-instellingen te behartigen en te helpen om zo effectief en efficiënt mogelijk te werken. Dit doet zij onder andere door samenwerking tussen de media-instellingen te faciliteren en te bevorderen. Middels de vorming van streekomroepen wordt gewerkt aan schaalvergroting en professionalisering van de media-instellingen om deze slagkrachtiger en toekomstbestendiger te maken[5]. Het is de inschatting van de OLON/NLPO dat 50 tot 100 streekomroepen zullen ontstaan, als fusieorganisaties of als samenwerkingsverbanden.

Een streekomroep verzorgt in een regio een lokaal toereikend media-aanbod. Daarbij zijn volgens de OLON/NLPO twee varianten mogelijk[6]:

1. Per regio beschikt één media-instelling over een aanwijzing van het Commissariaat.
2. Per regio beschikken meerdere media-instellingen over een aanwijzing van het Commissariaat waarbij sprake is van een samenwerkingsverband waarbij gezamenlijk invulling wordt gegeven aan het media-aanbod in de regio.

Media-instellingen kunnen door het Commissariaat worden aangewezen voor het verzorgen van het media-aanbod in één of meer gemeenten. Tabel 3 geeft een overzicht van de media-instellingen met het aantal gemeenten waarvoor zij het media-aanbod verzorgen. Hieruit blijkt een afname van het aantal media-instellingen met een verzorgingsgebied, bestaande uit één gemeente. Hier staat een beperkte toename tegenover van het aantal media-instellingen met een verzorgingsgebied, bestaande uit twee gemeenten. Voor een verzorgingsgebied, bestaande uit meer dan twee gemeenten, is het aantal aangewezen media-instellingen ongewijzigd gebleven gedurende de evaluatieperiode. Ontwikkeling van streekomroepen op basis van samenwerking tussen meerdere media-instellingen voor één regio, is op basis van de beschikbare informatie niet inzichtelijk.

	2015		2014		2013	
Gemeenten	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
1	210	79%	221	80%	228	81%
2	33	12%	30	11%	31	11%
3	15	6%	16	6%	15	5%
4	5	2%	5	2%	5	2%
5	4	1%	4	1%	4	1%
Eindtotaal	**267**	**100%**	**276**	**100%**	**283**	**100%**

Tabel 3: Media-instellingen naar aantal gemeenten per verzorgingsgebied

[5] *Kamerbrief 13 oktober 2014 – Toekomst van het publieke mediabestel*
[6] *OLON/NLPO: Verbinden in de regio (oktober 2013)*

2. Kwaliteit van de financiële informatie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen behandeld, voortkomend uit de toetsing op de financiële verantwoording over de boekjaren 2013 en 2014.

Op het gebied van het financiële toezicht op de media-instellingen hebben zowel het Commissariaat, als het gemeentebestuur een taak. Het financieel toezicht door het Commissariaat is van een ander karakter en dient een ander doel dan de financiële controle die het gemeentebestuur, op grond van zijn bekostigingsrelatie met de media-instelling, uitoefent. Het Commissariaat is primair toezichthouder op de naleving van de Mediawet en verlener van vergunningen en toestemmingen, terwijl de gemeenten verantwoordelijkheid hebben voor de financiering van de media-instellingen.

Het Commissariaat toetst de ontvangen (financiële) informatie op basis van tijdigheid, volledigheid en conformiteit. In zijn algemeenheid concludeert het Commissariaat dat de financiële verantwoording van de media-instellingen de afgelopen jaren een kwalitatieve verbetering laat zien. De financiële verantwoording wordt eerder ontvangen waarbij minder stukken ontbreken en de informatie in toenemende mate voldoet aan de voorgeschreven bepalingen en modellen.

Tijdigheid

Een media-instelling dient zijn financiële verantwoording uiterlijk vóór 1 juni na afloop van het betreffende boekjaar aan het Commissariaat te zenden. Voor de uitvoering van de evaluatie van de gemeentelijke bekostiging van de media-instellingen over de periode 2013-2015 is de financiële informatie met betrekking tot het boekjaar 2015 derhalve niet beschikbaar.

Ondanks het feit dat het Commissariaat niet van alle media-instellingen de financiële verantwoording tijdig heeft ontvangen, is met betrekking tot de boekjaren 2013 en 2014 een verbetering zichtbaar in de tijdige aanlevering, ten opzichte van het voorgaande boekjaar.

Volledigheid

Welke informatie in het kader van de jaarlijkse financiële verantwoording dient te worden aangeleverd, is afhankelijk van het totaal aan baten. De financiële verantwoording bestaat in eerste aanleg uit de volgende onderdelen:

1. een (financieel) jaarverslag; en
2. de additionele informatie; en
3. indien van toepassing, (financiële) informatie inzake externe producent(en).

Ondanks dat in veel gevallen één of meer onderdelen van de financiële verantwoording ontbreken, is met betrekking tot de boekjaren 2013 en 2014 een verbetering zichtbaar in de volledigheid van de aanlevering van de financiële verantwoording, ten opzichte van het voorgaande boekjaar. Bovendien wordt ontbrekende informatie vaker en sneller nagezonden wanneer het Commissariaat hierom verzoekt.

Conformiteit

Voor het opstellen van de jaarlijkse financiële verantwoording dienen de media-instelling en de bepalingen van het handboek[7] te volgen en de voorgeschreven modellen te hanteren. Bij de toetsing op de jaarlijkse financiële verantwoording onderzoekt het Commissariaat, op basis van een deelwaarneming, in hoeverre de (financiële) informatie voldoet aan de bepalingen en modellen uit het handboek. Uit de deelwaarneming op de financiële verantwoording van de grotere media-instellingen (op basis van de omvang van de baten) over de boekjaren 2013 en 2014, is een aantal tekortkomingen ten aanzien van de bepalingen van het handboek vastgesteld. Enkele voorbeelden hiervan zijn niet toegestane directe vermogensmutaties, ontbrekende controleverklaring bij de additionele gegevens, onvoldoende transparante toelichtingen op diverse jaarrekeningposten en het ontbreken van een vermelding van het opstellen van de balans vóór of na winstbestemming. De kwaliteit van de financiële verantwoording over de boekjaren 2013 en 2014 laat ook qua conformiteit een verbetering zien ten opzichte van voorgaande boekjaren.

Specificatie gemeentelijke bekostiging

Naast de in het handboek voorgeschreven modellen, dienen de media-instellingen een specificatie aan te leveren van de gemeentelijke bekostigingsbijdrage. Hierin wordt aangegeven welke gemeente(n) tot het verzorgingsgebied van de media-instelling behoren, of zij van deze gemeente(n) een bekostigingsbijdrage ontvangen, hoe hoog deze bijdrage is en hoe deze wordt berekend. Inhoudelijk wordt de bekostiging vanaf hoofdstuk 8 behandeld.

[7] *Handboek Financiële Verantwoording Lokale Publieke Media-instellingen 2009*

3. Financiële situatie van het speelveld

De financiële informatie uit de jaarlijkse financiële verantwoording geeft inzicht in de herkomst van middelen. Hieruit volgt informatie over de mate waarin de media-instellingen afhankelijk zijn van de gemeentelijke bekostigingsbijdragen en de mate waarin zij in staat zijn zelf eigen inkomsten te genereren, met name via het uitzenden van commercials. Vervolgens wordt beoordeeld of de financiële positie van een media-instelling gezond dan wel zorgelijk is. Hiermee ontstaat een beeld over de financiële gezondheid van de sector. Media-instellingen blijven ook in deze evaluatieperiode afhankelijk van een gemeentelijke bekostigingsbijdrage. Deze afhankelijkheid neemt toe bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied. De financiële gezondheid van het gehele speelveld blijft min of meer ongewijzigd. Bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied (op basis van aantal woonruimten) is het percentage media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid hoger.

3.1. Herkomst van middelen

In het vernieuwingsconvenant[8] is de verwachting uitgesproken dat media-instellingen in staat dienen te zijn om minimaal 50% eigen inkomsten te genereren. Daarnaast wordt de verwachting uitgesproken dat samenwerking onder andere leidt tot betere mogelijkheden om geld “uit de markt” te halen.

Tabel 4 laat een afname zien van de gemiddelde baten per media-instelling ten opzichte van 2010. Daarentegen neemt het percentage subsidie/bekostiging toe ten opzichte van de totale gemiddelde baten per media-instelling. Hieruit blijkt dat de media-instellingen niet in staat zijn om voor ten minste 50% eigen inkomsten te genereren. De totale baten over het boekjaar 2014, bestonden bij 67% van de media-instellingen voor meer dan de helft uit subsidie/bekostiging. Zowel in het boekjaar 2013 als in 2012 bedroeg dit percentage 65%.

Categorie	2014	2013	2012	2011	2010
Subsidie / Bekostiging	58,4%	58,7%	57,2%	55,6%	55,8%
Reclame	22,9%	23,5%	25,4%	22,6%	23,9%
Bartering	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	0,6%
Derden	4,5%	4,7%	5,0%	5,7%	6,7%
Nevenactiviteiten	2,5%	2,7%	2,6%	2,7%	2,1%
Toegangsredacties	1,5%	1,5%	2,0%	2,6%	1,3%
Ext. producenten	0,4%	0,4%	2,5%	1,0%	0,7%
Overige baten	13,0%	10,7%	3,8%	8,3%	8,8%
Gemiddelde baten per media-instelling	**83.335**	**81.098**	**77.763**	**87.991**	**87.499**

Tabel 4: Herkomst van middelen naar categorie

[8] *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018 VNG/OLON/NLPO*

Subsidiebaten:

Het ten behoeve van de jaarlijkse financiële verantwoording voorgeschreven model voor de exploitatierekening hanteert de term 'subsidiebaten'. Hieronder worden de bijdragen van de (lokale) overheid verstaan om de media-instelling in staat te stellen om haar mediadiensten uit te voeren. De post subsidiebaten in de exploitatierekening bestaat uit structurele en incidentele bekostiging en overige subsidies. In tabel 5 worden de gemiddelde subsidiebaten uitgedrukt in een percentage van de totale baten, verdeeld naar omvang van het verzorgingsgebied per media-instelling (op basis van aantal woonruimten). Hieruit volgt dat bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied de baten uit subsidie/bekostiging een groter onderdeel uitmaakt van de totale baten.

Verzorgingsgebied		2014	2013
Van	Tot	Subsidie / Totaal	Subsidie / Totaal
0	20.000	47%	45%
20.000	40.000	59%	57%
40.000	60.000	59%	63%
60.000	∞	65%	65%
Totaal		58%	59%

Tabel 5: Subsidiebaten / Totale baten, naar omvang verzorgingsgebied (o.b.v. woonruimten)

Reclamebaten:

Commercials, oftewel reclameboodschappen, zijn wervende boodschappen van commerciële bedrijven die tegen een financiële vergoeding of andere vergoeding door de media-instelling worden uitgezonden. De totale gemiddelde reclamebaten over het boekjaar 2014 bedroegen € 19.053 en vormen gemiddeld 22,9% van de totale gemiddelde baten. Over de jaren 2010-2012 bedroeg het gemiddelde aandeel reclamebaten ten opzichte van de totale baten 23,9%. Verbeterende economische omstandigheden vertalen zich vooralsnog niet in een verbeterende capaciteit bij de media-instellingen tot het verwerven van reclameopbrengsten. In tabel 6 worden de gemiddelde reclamebaten uitgedrukt in percentage van de totale baten, verdeeld naar omvang van het verzorgingsgebied per media-instelling (op basis van aantal woonruimten). Hieruit volgt dat reclamebaten een kleiner onderdeel uitmaken van de totale baten, bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied.

Verzorgingsgebied		2014	2013
Van	Tot	Reclame / Totaal	Reclame / Totaal
0	20.000	34%	34%
20.000	40.000	25%	28%
40.000	60.000	18%	21%
60.000	∞	17%	15%
Totaal		**23%**	**23%**

Tabel 6: Reclamebaten / Totale baten, naar omvang verzorgingsgebied (o.b.v. woonruimten)

3.2. Financiële gezondheid

Om een beeld te krijgen hoe de sector er financieel voor staat, heeft het Commissariaat de jaarlijkse financiële verantwoordingen onderzocht op basis van drie criteria. Het Commissariaat kwalificeert de financiële gezondheid van een media-instelling als zorgelijk wanneer:

- de media-instelling een negatief eigen vermogen heeft;
- en/of de vlottende passiva de vlottende activa overstijgen (een liquiditeitsratio kleiner dan 1);
- en/of zij een negatief resultaat heeft gerealiseerd van meer dan 75% van de omvang van het eigen vermogen[9] (er is dan sprake van een aanzienlijke vermogensdaling).

In tabel 7 wordt het percentage media-instellingen weergegeven, dat niet voldoet aan een bepaald criterium. Hieruit valt op te maken dat over de jaren gezien ongeveer 30% van de media-instellingen een zorgelijke financiële gezondheid kent.

Media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid	2014		2013		2012		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Negatief eigen vermogen	40	14%	38	13%	37	13%	44	15%
Liquiditeitsratio < 1	54	20%	61	22%	53	19%	63	22%
Negatief resultaat > 75% van e.v.	33	12%	37	13%	23	8%	34	12%
Zorgelijke media-instellingen %	75	27%	85	30%	72	25%	90	32%

Tabel 7: Aantal media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid

Van de media-instellingen met een negatief resultaat over het boekjaar 2014 (147), bedroeg bij 33 media-instellingen dit negatieve resultaat meer dan 75% van de omvang van het eigen vermogen.

Media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid voldoen niet aan ten minste één van de hiervoor genoemde criteria. Ruim de helft voldoet niet aan twee of drie criteria. Hierbij valt op te merken dat het percentage media-instellingen met de kwalificatie ongezond, gebaseerd op meer dan één criterium, over de jaren heen toeneemt.

Media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid	2014		2013		2012		2011	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Op basis van 1 criterium	36	48%	43	51%	38	53%	47	52%
Op basis van 2 criteria	26	35%	33	39%	27	38%	34	38%
Op basis van 3 criteria	13	17%	9	11%	7	10%	9	10%
Zorgelijke media-instellingen	75	100%	85	100%	72	100%	90	100%

Tabel 8: Zorgelijke media-instellingen, gespecificeerd naar criterium

[9] Eigen vermogen voor resultaatbestemming

Media-instellingen die een hernieuwde aanwijzing van het Commissariaat krijgen worden, indien zij op basis van de door hen aangeleverde financiële verantwoording als financieel zorgelijk/ongezond zijn gekwalificeerd, daar op gewezen. Ook het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente(n) wordt daarover geïnformeerd. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat dit aspect, gelet op de wettelijke kaders voor het aanwijzen van lokale omroepen, niet wordt betrokken bij de aanwijzingsprocedure.

Het is de verwachting van de OLON/NLPO dat middels fusies en samenwerkingsverbanden 50 tot 100 streekomroepen zullen ontstaan. Schaalvergroting en verdere professionalisering van de sector kunnen bijdragen aan toekomstbestendige en financieel gezonde media-instellingen.

In tabel 9 worden de media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid verdeeld naar omvang van het verzorgingsgebied per media-instelling (op basis van aantal woonruimten). Hieruit blijkt dat, in relatie tot de omvang van de populatie per categorie, het percentage media-instellingen met een zorgelijke financiële gezondheid het hoogst is bij een verzorgingsgebied vanaf 40.000 woonruimten.

Verzorgingsgebied		2014		2013	
Van	Tot	Aantal	%	Aantal	%
0	20.000	37	22%	42	24%
20.000	40.000	20	32%	23	35%
40.000	60.000	9	39%	13	59%
60.000	∞	9	38%	7	30%
Totaal		**75**	**27%**	**85**	**30%**

Tabel 9: Zorgelijke financiële gezondheid naar omvang verzorgingsgebied (o.b.v. woonruimten)

4. Gemeentelijke bekostiging

De beoordeling van de bekostiging door de verschillende gemeenten heeft twee invalshoeken, bekostiging in absolute en relatieve zin. Bekostiging in absolute zin: welke gemeenten leveren een bijdrage in de bekostiging? Bekostiging in relatieve zin: wat is de hoogte van deze bijdrage?

4.1. Bekostiging in absolute zin

Uit de beschikbare informatie over de periode 2013-2015 is gebleken dat jaarlijks 98% van de gemeenten in absolute zin voldoet aan de bekostigingsplicht. Voor 2015 is van 3 gemeenten vastgesteld dat geen sprake is van een financiële bekostiging. Voor de jaren 2014 en 2013 is voor 6, respectievelijk 7 gemeenten vastgesteld dat de bekostigingsbijdrage nihil bedraagt.

De Mediawet 2008 spreekt van bekostiging door de gemeente en niet van subsidiëring. Desondanks wordt in 2015 in 72% van de gemeentelijke documenten gesproken over subsidie[10]. In 2014 bedroeg dit percentage 77% en in 2013 was in 82% van de gemeentelijke documenten sprake van subsidie.

Opvallend is dat in ruim een derde van de beschikkingen (2015: 36%, 2014: 45%, 2013: 45%) geen grondslag voor de bepaling van de bekostiging wordt genoemd. Met betrekking tot het boekjaar 2015 is informatie beschikbaar over de bekostiging door 256 gemeenten. De bepaling van de bekostigingsbijdrage door 154 gemeenten is gebaseerd op een grondslag, zoals weergegeven in tabel 10. Wanneer geen berekeningsgrondslag wordt genoemd, ontbreekt hiermee een duidelijke onderbouwing van een eventuele negatieve afwijking ten opzichte van de norm.

	2015		2014		2013	
Bekostiging naar grondslag	**Aantal**	**%**	**Aantal**	**%**	**Aantal**	**%**
Woonruimten	38	25%	37	24%	33	26%
Indexatie	36	23%	25	16%	23	18%
Wooneenheden	30	19%	53	34%	33	26%
Huishoudens	10	6%	7	5%	8	6%
Overige	40	26%	32	21%	31	24%
Grondslag bekend	**154**	**100%**	**154**	**100%**	**128**	**100%**
Geen grondslag	87		123		103	
Aantal beschikkingen	241		277		231	
Additionele informatie	15		77		125	
Totaal beschikbare informatie	**256**		**354**		**356**	

Tabel 10: Bekostiging naar grondslag

[10] *Naast 'subsidie' wordt ook gesproken over budgetsubsidie, activiteitensubsidie, waarderingssubsidie, exploitatiesubsidie, prestatiesubsidie, stimuleringssubsidie, erkenningssubsidie, instandhoudingssubsidie, mediasubsidie, integratiesubsidie en normsubsidie.*

4.2. Bekostiging in relatieve zin

De plicht van een gemeente om een media-instelling te bekostigen was tot en met 2014 gekoppeld aan de maatstaf woonruimten in het gemeentefonds. Als richtsnoerbedrag werd hierbij € 1,30 per woonruimte gehanteerd. Vanaf 2015 is de bekostiging gekoppeld aan de maatstaf huishoudens en is het richtsnoerbedrag vastgesteld op € 1,14[11]. Uit tabel 10 blijkt dat gemeenten in beperkte mate de grondslag voor bekostiging hebben aangepast.

Het Commissariaat heeft ten behoeve van de vergelijkbaarheid, de toegekende bedragen gerelateerd aan zowel de oude norm (€ 1,30 per woonruimte) als aan de nieuwe norm (€ 1,14 per huishouden). Dit ook omdat voor de jaren 2016 en verder, geen data beschikbaar zullen zijn voor wat betreft het aantal woonruimten.

	2015		2015		2014		2013	
Richtsnoerbedrag	*1,14*		1,30		1,30		1,30	
Norm-grondslag	*Huishouden*		Woonruimte		Woonruimte		Woonruimte	
Aantal < Norm	*54*	*21%*	151	59%	251	71%	244	69%
Aantal = Norm	*2*	*1%*	8	3%	14	4%	23	6%
Aantal > Norm	*200*	*78%*	97	38%	89	25%	89	25%
Totaal	***256***	***100%***	**256**	**100%**	**354**	**100%**	**356**	**100%**
Gemiddelde bekostiging				**Afw. %**		**Afw. %**		**Afw. %**
Totaal gemiddeld	*1,41*	*24%*	1,40	8%	1,36	5%	1,36	5%
Gemiddeld < Norm	*0,79*	*-31%*	1,07	-18%	1,10	-15%	1,05	-19%
Gemiddeld > Norm	*1,57*	*38%*	1,92	48%	2,12	63%	2,20	69%

Tabel 11: Bekostiging per gemeente geconfronteerd met norm (richtsnoerbedrag * eenheid)

Uit tabel 11 blijkt, uitgaande van de oude norm voor 2015 van € 1,30 per woonruimte, dat over 2015, 41% van de media instellingen op of boven die norm wordt bekostigd. In vergelijking met 2013 (31%) en 2014 (29%) is dan ook sprake van een duidelijke toename. Uitgaande van de norm van € 1,14 per huishouden, blijkt dat 79% van de omroepen op of boven het (nieuwe) richtsnoerbedrag wordt bekostigd. De wijziging van de norm heeft dus grote gevolgen voor de beoordeling of sprake is van bekostiging op of boven de norm.

Uit de tabel blijkt verder dat sprake is van nivellering van de gemiddelde bekostigingsbijdrage per eenheid. Hoewel de gemiddelde afwijking bij bekostiging onder de norm min of meer stabiel is, is de gemiddelde afwijking bij bekostiging boven de norm afgenomen van 69% in 2013 naar 48% in 2015. Over de periode 2010-2012 was eveneens een nivellering zichtbaar. Gedurende die periode kwamen zowel de gemiddelde bekostiging onder-, als de gemiddelde bekostiging boven de norm, steeds dichter in de buurt van het richtsnoerbedrag.

Met betrekking tot het boekjaar 2015 is beperkte informatie beschikbaar vanuit de jaarlijkse financiële verantwoording. Het Commissariaat heeft ten behoeve van de evaluatie van de bekostiging, de media-instellingen verzocht (vooruitlopend op de financiële verantwoording) een kopie van de (voorlopige) beschikking 2015 toe te zenden. Hierdoor is voor 2015 informatie beschikbaar over de bekostiging door 71% van de gemeenten. Van de media-instellingen waarvan over het jaar 2015 geen financiële informatie beschikbaar is inzake de gemeentelijke bekostigingsbijdrage, ontving in 2014 76% minder dan € 1,30 per woonruimte (2013: 79%). De daling van het percentage media-instellingen met een totale bekostiging van minder dan € 1,30 per woonruimte ten opzichte van 2014 is derhalve mogelijk deels verklaarbaar door het ontbreken van financiële informatie over het boekjaar 2015 op het moment van evaluatie.

[11] *Decembercirculaire gemeentefonds 2014 – FAQ's*

De verdeling van de gemiddelde bekostiging per woonruimte, verdeeld naar omvang van het verzorgingsgebied is weergegeven in tabel 12. Ruim 60% van de media-instellingen heeft een verzorgingsgebied van 20.000 woonruimten of minder. De hoogte van de bekostiging per woonruimte neemt toe bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied (op basis van aantal woonruimten). Met andere woorden: bij een toename van de omvang van het verzorgingsgebied op basis van aantal woonruimten, neemt ook de gemiddelde bekostigingsbijdrage per woonruimte toe.

Verzorgingsgebied		2015		2014		2013	
Van	Tot	Aantal	Bekostiging	Aantal	Bekostiging	Aantal	Bekostiging
0	20.000	186	1,23	264	1,23	270	1,22
20.000	40.000	43	1,36	55	1,41	53	1,44
40.000	60.000	14	2,36	18	2,00	14	2,14
60.000	∞	13	2,88	17	2,63	19	2,51
Totaal		**256**	***1,40***	**354**	***1,36***	**356**	**1,36**

Tabel 12: Gemiddelde bekostiging per woonruimte, naar omvang verzorgingsgebied

5. Continuïteit van bekostiging

De bekostiging van de media-instellingen door gemeenten, dient op zodanige wijze te geschieden dat de continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd[12].

Uit de analyse van de beschikkingen kan worden opgemaakt dat gemeenten in 2015 gemiddeld genomen ongeveer € 4.500,- (8%) meer bekostigen dan in 2014. Opvallend daarbij is wel dat media-instellingen met een middelgroot verzorgingsgebied (20.000 tot 40.000 woonruimten) in 2015 te maken hebben met bezuinigingsmaatregelen.

Daarnaast hebben enkele gemeenten de media-instelling laten weten dat zij voornemens zijn in de komende jaren een nullijn te hanteren of zelfs een korting toe te passen op de toe te kennen bijdrage (variërend van 1 tot 5%). Daarbij wordt in voorkomende gevallen het argument gehanteerd dat het richtsnoerbedrag niet bindend is, waardoor de mogelijkheid bestaat voor gemeenten een lager bekostigingsbedrag vast te stellen.

Tabel 13 geeft de gemiddelde bekostigingsbijdrage per media-instelling weer, verdeeld naar omvang van het verzorgingsgebied (op basis van aantal woonruimten).

Verzorgingsgebied		2015		2014		2013
Van	Tot	€	Ontw. (%)	€	Ontw. (%)	€
0	20.000	15.996	4%	15.451	3%	14.951
20.000	40.000	33.583	-14%	39.043	0%	39.037
40.000	60.000	97.736	8%	90.403	-3%	92.788
60.000	∞	386.295	3%	374.359	1%	371.972
Totaal		62.017	8%	57.430	2%	56.174

Tabel 13: Ontwikkeling gemiddelde bekostiging per media-instelling naar omvang verzorgingsgebied (o.b.v. woonruimten)

Het aandeel beschikkingen, waarin gesproken wordt over een bekostiging voor meer dan één jaar (vaak gerelateerd aan de duur van de aanwijzing van de media-instelling) neemt toe van 13% in 2013 tot 27% in 2015. Steeds meer media-instellingen krijgen daarmee meerjarige zekerheid over de hoogte van de bekostiging waarmee de continuïteit van het niveau van bekostiging beter lijkt te zijn gewaarborgd.

Het effect van de gewijzigde norm voor de bekostiging is op basis van de huidige beschikbare informatie niet vast te stellen. Wel blijkt uit de beschikbare informatie dat toepassing van de nieuwe norm leidt tot een lagere bekostiging, hetgeen mogelijk van invloed is op zowel de financiële gezondheid van de media-instelling als op de continuïteit van het niveau van de bekostiging.

[12] Artikel 2.170b lid 2 van de Mediawet 2008

6. Additionele bekostiging

Naast de structurele bijdrage vanuit de bekostigingsplicht, ontvangen verschillende media-instellingen van gemeenten een aanvullende vorm van bekostiging. Over de periode 2013-2015 ontvangen ongeveer 23 media-instellingen een additionele vorm van bekostiging. In de betreffende beschikkingen staat deze additionele bekostiging separaat gespecificeerd naast een reguliere bekostigingsbijdrage. De in dit hoofdstuk behandelde additionele vormen van bekostiging hebben slechts betrekking op financiële informatie welke is af te leiden uit de gemeentelijke beschikkingen. Eventuele andere vormen van ondersteuning van de media-instellingen door de gemeente(n), zoals een bijdrage 'in natura' maken geen onderdeel van deze evaluatie.

De additionele gemeentelijke bekostiging kent verschillende vormen. De meest voorkomende additionele bekostiging is een bijdrage ter dekking van huisvestingslasten, gevolgd door investeringssubsidies. De aard van deze investeringssubsidies lopen uiteen van vervangings- of uitbreidingsinvesteringen tot investeringen in verbetering van de professionaliteit. Tabel 14 geeft een overzicht van de additionele bekostiging, naar soort voor de jaren 2013-2015.

	2015			2014			2013		
Omschrijving	Aantal	Totaal	Gemiddeld	Aantal	Totaal	Gemiddeld	Aantal	Totaal	Gemiddeld
Huisvestingslasten	7	91.751	13.107	7	75.046	10.721	7	72.034	10.291
Investeringssubsidie	5	24.996	4.999	3	151.000	50.333	5	48.000	9.600
Productie-overeenkomst	4	18.071	4.518	4	42.571	10.643	3	55.926	18.642
Compensatie ID-banen	2	41.163	20.581	2	53.862	26.931	1	23.163	23.163
Overige	4	141.218	35.304	7	30.276	4.325	9	96.630	10.737
Totaal	**22**	**317.198**	**14.418**	**23**	**352.754**	**15.337**	**25**	**295.752**	**11.830**

Tabel 14: Additionele bekostiging naar soort

De derde meest voorkomende vorm van additionele bekostiging wordt gevormd door afspraken in de vorm van een productie-overeenkomst. Gemeenten en media-instellingen hebben de mogelijkheid om, naast de structurele en incidentele bekostiging, overeenkomsten aan te gaan, waarbij de gemeente als opdrachtgever fungeert voor het maken van media-aanbod. Een voorbeeld van een dergelijke overeenkomst is de uitzending van gemeenteraadsvergaderingen tegen betaling. Deze overeenkomsten staan los van de gemeentelijke bekostigingsplicht.

De categorie 'Overige' bevat onder andere incidentele éénmalige bijdragen.

7. Lokaal toereikend media-aanbod

De wet schrijft voor dat de bekostiging door de gemeente op zodanige wijze dient te geschieden dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien[13]. Een nadere toelichting op wat precies onder toereikend media-aanbod moet worden verstaan is echter niet gegeven. Op dit punt is terughoudendheid geboden 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.

Een lokaal toereikend media-aanbod kan door de omvang en samenstelling van het verzorgingsgebied en de mogelijkheden van de betrokken media-instelling, onderling verschillen. Het is daarbij aan de gemeenten en de media-instellingen om, binnen de kaders van de Mediawet, in overleg te treden over de uitvoering van beleid en de financiering van de media-instelling. Rekening houden met de gemeentelijke autonomie komt hierbij onder meer tot uitdrukking in de regeling dat gemeenten alleen gehouden zijn een media-instelling te bekostigen wanneer de gemeenteraad positief adviseert over de representativiteit van het orgaan dat het programmabeleid bepaalt.

7.1. Advisering over aanvragen

Over de periode 2013-2015 heeft het Commissariaat niet geconstateerd dat de bekostigingsplicht van invloed is op de advisering over de representativiteit van het programmabeleid bepalend orgaan door de gemeenteraden. Dit neemt niet weg dat het onderwerp bekostiging bij de behandeling van het advies door de gemeenteraden regelmatig onderwerp van gesprek is. De gemeenteraden zijn zich met andere woorden dan ook over het algemeen bewust dat aan een positief raadsadvies over het programmabeleid bepalend orgaan, na aanwijzing van de media-instelling door het Commissariaat, leidt tot een bekostigingsplicht richting media instelling. Het Commissariaat heeft weliswaar wel in enkele gevallen gezien dat de bekostiging meeweegt in de advisering door de gemeenteraad waar het gaat om het uitspreken van een voorkeursadvies, maar het Commissariaat is niet gebleken dat een dergelijke overweging een doorslaggevende rol heeft gespeeld in de advisering door gemeenteraden. Als dat wel het geval zou zijn vraagt het Commissariaat de gemeenteraad een nadere onderbouwing van het advies.

7.2. Financiering lokaal toereikend media-aanbod

Het is aan de media-instelling om in de bekostigingsaanvraag helder te onderbouwen dat de gevraagde bijdrage nodig is om toereikend media-aanbod te verzorgen. Vervolgens dient het gemeentebestuur, als zij een lagere bijdrage dan gevraagd wil toekennen, zorgvuldig haar standpunt te motiveren dat een lager bedrag voldoende is voor het verzorgen van een toereikend media-aanbod.

Op basis van de over het boekjaar 2015 beschikbare (financiële) informatie is vastgesteld dat 54 gemeenten (21%) een bekostigingsbijdrage leveren welke lager is dan het richtsnoerbedrag (€ 1,14 per huishouden). In de betreffende beschikkingen wordt in slechts een beperkt aantal gevallen een onderbouwing gegeven voor deze negatieve afwijking ten opzichte van het richtsnoerbedrag. Van drie gemeenten is vastgesteld dat geen bekostigingsbijdrage is toegewezen. In dertig gemeentelijke documenten ontbreekt enige onderbouwing van afwijking ten opzichte van de norm en wordt eveneens geen berekeningsgrondslag gegeven. Bij elf gemeenten vindt de bekostiging plaats op basis van indexatie, een meerjarige overeenkomst met relatief oude berekeningsgrondslag of op basis van facturatie door de media-instelling. In drie beschikkingen wordt gewezen op de aanwezigheid van voldoende eigen vermogen of wordt verwezen naar de ingediende begroting. In drie beschikkingen worden bezuinigingsmaatregelen als onderbouwing gegeven voor een negatieve afwijking ten opzichte van de norm of de aanvraag door de media-instelling.

Slechts in vier beschikkingen wordt het ter beschikking gestelde bedrag expliciet voldoende geacht voor de media-instelling om in een lokaal toereikend media-aanbod te voorzien of alle bedrijfslasten, voor zover niet anders gefinancierd, te bekostigen.

[13] *Artikel 2.170b lid 2 van de Mediawet 2008*

7.3. Juridische procedures

Uit de jurisprudentie van de vorige evaluatieperiode 2010-2012 is gebleken dat het richtsnoerbedrag niet verplicht is voor de bekostiging van de media-instelling door de gemeenten. Met name van belang is de onderbouwing die moet worden toegevoegd bij een lagere toekenning dan het richtsnoerbedrag om te voldoen aan de opdracht van lokaal toereikend media-aanbod. Ditzelfde geldt voor een aanvraag van een media-instelling hoger dan het richtsnoerbedrag.

In de huidige evaluatieperiode zijn twee juridische procedures gevoerd, waarbij de meest recente uitspraak van de rechtbank uit 2013 dateert. De uitspraken zijn gedaan door twee verschillende rechtbanken, te weten Den Haag en Utrecht. De uitspraken van de verschillende rechtbanken luiden wederom dat afwijking van het richtsnoerbedrag moet worden onderbouwd om te voldoen aan toereikend lokaal media-aanbod. Oftewel de jurisprudentie in de huidige evaluatieperiode is een bevestiging van de vorige periode.

Het geringe aantal juridische procedures is in overeenstemming met het Vernieuwingsconvenant[14] van de OLON/NLPO en de VNG waarbij met name de dialoog wordt gezocht. Gemeenten en media-instellingen worden geadviseerd samen invulling te geven aan het lokaal toereikend media-aanbod en de financiering daarvan.

[14] *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018 VNG/OLON/NLPO*

8. Redactionele onafhankelijkheid

Een belangrijk uitgangspunt van het publieke mediabestel is dat het media-aanbod vrij is van commerciële en overheidsinvloeden. In het kader van de gemeentelijke bekostigingsplicht 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 Mediawet[15]. Gemeenten mogen met andere woorden geen voorwaarden stellen die ingrijpen in de redactionele vrijheid van de media-instelling. Gemeenten respecteren de redactionele en journalistieke onafhankelijkheid van de media-instellingen. Aan de bekostiging worden niet of nauwelijks voorschriften verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008.

Het Commissariaat heeft wel in een aantal gevallen geconstateerd dat er risico bestaat op commerciële beïnvloeding van het media-aanbod door vergaande samenwerking tussen het bestuur van een lokale media-instelling en commerciële partijen. Het Commissariaat heeft in die gevallen contact opgenomen met de media-instelling en, onder verwijzing naar de relevante mediawettelijke bepalingen, gevraagd om die samenwerking nader toe te lichten. Vrijwel altijd leidt dit er toe dat de media-instelling eigenhandig passende maatregelen treft. In een enkel geval zag het Commissariaat zich genoodzaakt een aanwijzing te geven. Het Commissariaat zal controleren of die aanwijzing ook is opgevolgd.

Uit de ontvangen beschikkingen blijkt dat ruim driekwart van de gemeentelijke bekostigingsbijdragen wordt toegekend in de vorm van subsidie. In 84% van de betreffende subsidiebeschikkingen wordt verwezen naar de algemene subsidieverordening van de betreffende gemeente. Dit is in overeenstemming met de beleidsinstrumenten gemeentelijke bekostiging lokale omroepen van de VNG. Hierin is een model opgenomen voor een convenant vijf-/meerjaren afspraken tussen de gemeente en de media-instelling inzake de bekostiging. Overigens wordt in het model-convenant erop gewezen dat bepalingen in de algemene subsidieverordening niet strijdig dienen te zijn met het gestelde in de Mediawet 2008.

Naast een verwijzing naar de algemene subsidieverordening, worden in 30% van de subsidiebeschikkingen, specifieke voorwaarden gesteld voor de bekostiging. Over het algemeen betreft het, evenals in de voorgaande evaluatieperiode, geen voorwaarden die raken aan de redactionele onafhankelijkheid. Voorwaarden die gesteld worden hebben betrekking op 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 media-instelling kan staven. Het gemeentebestuur vraagt in die gevallen om kijk- en luisteronderzoeken en om cijfers over toegankelijkheid, bereikbaarheid en naamsbekendheid.

Kenmerkend voor een subsidieverlening is een bevoorschotting vooraf en een eindafrekening achteraf. Bij een verzoek tot bevoorschotting vragen de meeste gemeenten om het indienen van een jaarplan inclusief begroting. Bij het indienen van een eindafrekening dient in veel gevallen een financiële verantwoording (jaarverslag) te worden aangeleverd bij de gemeente. Bij de eindafrekening kan het toegewezen bedrag in theorie afwijken van de bevoorschotting. In de praktijk is nauwelijks sprake van wijziging van het toegekende bedrag. Onder verwijzing naar de subsidieverordening worden toegekende bedragen onder een bepaalde grens in veel gevallen bovendien direct definitief vastgesteld. In die gevallen hoeft dan ook geen eindafrekening plaats te vinden.

[15] *Artikel 2.170b lid 3 van de Mediawet 2008*

9. Conclusies

De door het Commissariaat uitgevoerde evaluatie van de gemeentelijke bekostiging van de lokale publieke media-instellingen, over de periode 2013-2015 heeft geleid tot volgende conclusies:

1. Op basis van het aantal geregistreerde aanwijzingen zijn vooralsnog geen ontwikkelingen zichtbaar met betrekking tot de vorming van streekomroepen middels fusies.

2. De naleving van de bepalingen die betrekking hebben op het indienen van de jaarlijkse financiële verantwoording over de jaren 2013 en 2014 laten een verbetering zien ten opzichte van voorgaande jaren. De financiële informatie wordt eerder ontvangen waarbij minder stukken ontbreken en de informatie in toenemende mate voldoet aan de voorgeschreven bepalingen en modellen.

3. De baten van de media-instellingen bestaan, evenals in de voorgaande evaluatieperiode, voor meer dan 50% uit de gemeentelijke bekostigingsbijdragen. Het aandeel van deze categorie neemt toe bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied. De mate waarin media-instellingen in staat zijn eigen inkomsten te genereren uit reclame laat hierbij bovendien een dalende trend zien.

4. Het percentage media-instellingen met een zorgelijke financiële positie ligt de afgelopen jaren op ongeveer 30%. Dit percentage neemt toe bij een toenemende omvang van het verzorgingsgebied. Bij ongeveer 50% van media-instellingen met een zorgelijke financiële positie, is deze zorgelijkheid gebaseerd op twee of meer criteria.

5. In absolute zin (wel of geen bekostigingsbijdrage), voldoet in 2015 98% van de gemeenten aan de bekostigingsplicht. Bij de bekostiging in relatieve zin (meer of minder dan de norm) voldoet 79% van de gemeenten aan de bekostigingsplicht conform de nieuwe norm voor 2015 (€1,14 per huishouden) en voldoet 41% van de gemeenten aan de bekostigingsplicht conform de oude norm (€ 1,30 per woonruimte)

6. De gemiddelde bekostigingsbijdrage per media-instelling neemt toe. Bovendien wordt voor de gemeentelijke bekostiging in toenemende mate gebruik gemaakt van overeenkomsten met een looptijd van meer dan één jaar. Hiermee lijkt de continuïteit van het niveau van de bekostiging beter te zijn gewaarborgd.

7. In ruim een derde van de beschikkingen (2015: 36%) wordt geen grondslag voor bepaling van de bekostiging genoemd. Hierdoor ontbreekt een voldoende motivatie bij een negatieve afwijking ten opzichte van het richtsnoerbedrag. Het beperkte aantal juridische procedures hieromtrent toont aan dat gemeenten en media-instellingen voldoende ruimte zien voor het aangaan van een dialoog over de invulling van het media-aanbod en de financiering daarvan.

8. Gemeenten respecteren de redactionele en journalistieke onafhankelijkheid van de media-instellingen. Aan de bekostiging worden niet of nauwelijks voorschriften verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008. In bijna driekwart van de gemeentelijke documenten wordt gesproken over een vorm van subsidie. Voorwaarden die hieraan in veel gevallen worden gesteld zijn het indienen van een aanvraag vooraf (inclusief financiële begroting) en een verzoek tot definitieve vaststelling achteraf (inclusief een financiële verantwoording). Het Commissariaat heeft niet geconstateerd dat afwijkingen bestaan tussen de voorschotten en de eindafrekeningen.

Bijlage: Artikel 2.170b van de Mediawet 2008

Artikel 2.170b 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.

4. Aan de bekostiging worden geen voorschriften verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

5. 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.