

Politiek in beeld

Voorstudie naar de mogelijkheden voor een televisiekanaal met informatie over bestuur en parlement in Nederland

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Buitenlandse voorbeelden
3. Varianten voor een Nederlands kanaal over bestuur en parlement
4. Weging van de varianten
5. Advies aan de ministerraad

1. Inleiding

Dit rapport bevat de uitkomsten van een voorstudie naar de mogelijkheden van een digitaal televisiekanaal met informatie over bestuur en parlement. Het onderzoek is op verzoek van het kabinet uitgevoerd door de taskforce Televisiekanaal over bestuur en parlement. Deze taskforce stond onder leiding van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en bestond verder uit vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Voorlichtingsraad.

Aanbeveling Commissie Wolffensperger

Aanleiding voor het onderzoek was een van de vijftig aanbevelingen van het rapport van de Gemengde Commissie Communicatie onder leiding van G.J. Wolffensperger, dat in juni 2005 verscheen als onderdeel van de rijksbrede takenanalyse.¹ Deze commissie heeft zich gebogen over de communicatie tussen overheid en burgers. Zij pleitte onder meer voor een digitaal televisiekanaal dat geheel is gewijd aan bestuur en parlement. De ministerraad heeft dit idee positief ontvangen en in augustus 2005 besloten een voorstudie te doen naar de mogelijkheden voor een dergelijk televisiekanaal.²

Beoogd werd een televisiekanaal waarop in elk geval parlementaire debatten rechtstreeks worden uitgezonden. Het kanaal zou daarnaast andere politieke (live) gebeurtenissen verslaan, zoals persconferenties van regering, kamerfracties en politieke partijen. Het aanbod zou verder kunnen bestaan uit reportages van werkbezoeken, debatprogramma's en live phone-ins van kijkers met politici en bewindslieden. In navolging van de ideeën van de Commissie Wolffensperger gaf de ministerraad opdracht om de volgende randvoorwaarden bij de voorstudie te betrekken:

- De beperkte redactionele opdracht: het (zo veel mogelijk) feitelijk weergeven van gebeurtenissen en het bieden van een platform voor discussie tussen betrokkenen.
- De onafhankelijkheid van de redactie: geen directe inmenging of betrokkenheid van de overheid.
- Evenredig verdeelde aandacht over het gehele politieke krachtenveld.
- Mogelijkheden voor ondersteuning van nieuwe vormen van contact en dialoog tussen burger en bestuur.

De voordelen van een digitaal televisiekanaal over bestuur en parlement zijn evident. Ten eerste kunnen kamerdebatten, die nu alleen worden uitgezonden op radio en internet, op televisie een groter publiek bereiken. Ten tweede zal op een gespecialiseerde zender meer aandacht zijn voor politieke gebeurtenissen dan mogelijk is in bestaande nieuws- en actualiteitenrubrieken van omroepen. Op die manier kan de burger eerder en vollediger deelgenoot zijn van politieke besluitvorming. Ten derde krijgen geïnteresseerde kijkers toegang tot een handzaam en samenhangend aanbod van informatie over bestuur en parlement. Tot slot biedt digitale televisie in combinatie met internettechnologie extra mogelijkheden voor discussie - van burgers onderling en met politici, bestuurders en programmamakers.

¹ Rapport 'Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid' (d.d. juni 2005)

² Implementatieplan naar aanleiding van het rapport 'Vijftig aanbevelingen voor communicatie met en door een Andere Overheid' (d.d. 29 augustus 2005) (Kamerstukken II, vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 47)

Aanpak taskforce

Binnen de bovengeschetste kaders heeft de taskforce een aantal varianten van een televisiekanaal over bestuur en parlement onderzocht. Hierbij is gekeken naar de volgende vijf aspecten : 1) de organisatievorm, 2) de redactionele inhoud en verantwoordelijkheid, 3) de benodigde technische faciliteiten, 4) distributiemogelijkheden, 5) kosten, 6) juridische aspecten.

Het idee voor een televisiekanaal over bestuur en parlement leeft niet alleen bij het kabinet. Er zijn ook anderen die hierover ideeën of concrete plannen hebben. In het kader van de studie heeft de taskforce met de volgende partijen overlegd: de afdeling voorlichting van de Tweede Kamer, de Publieke Omroep (i.h.b. NOS RTV), kabelmaatschappijen (VECAI) en KPN. In opdracht van de taskforce heeft verder het onderzoeksbureau TNO relevante buitenlandse voorbeelden in kaart gebracht.

Op basis van de gevoerde gesprekken en de buitenlandse voorbeelden uit het rapport van TNO konden vijf verschillende varianten worden beschreven voor een digitaal televisiekanaal over bestuur en parlement. Deze modellen zijn vervolgens gewogen op basis van verschillende criteria, onder meer ontleend aan het rapport van de Commissie Wolffensperger. De conclusies die uit deze wegging getrokken konden worden, sluiten het rapport af.

2. Overzicht buitenlandse voorbeelden

Het advies van de Commissie Wolffensperger is mede geïnspireerd door C-SPAN, een Amerikaanse kabelzender. In dit hoofdstuk beschrijven we deze zender en enkele andere relevante buitenlandse voorbeelden, gebaseerd op het eindrapport van TNO 'Themakanalen voor parlement en bestuur' (zie bijlage). Ook trekken we lessen voor Nederland.

TABEL 1: Samenvattend overzicht bevindingen TNO studie naar buitenlandse voorbeelden

	Parliamentary Channel (Australië)	BBC Parliament (Groot Brittannië)	C-SPAN (Verenigde Staten)	CPAC (Canada)	Duitse en Franse parlementaire kanalen
Eigenaar	Commerciële omroep: Sky News	Publieke omroep: BBC	Kabelbedrijven	Kabelbedrijven	Duitse en Franse parlement
Redactionele inhoud	Rechtstreekse parlementaire debatten, commissievergaderingen en persconferenties, extra kanaal tijdens verkiezingen, educatieve programma's voor scholen.	Rechtstreekse parlementaire debatten, commissievergaderingen, zittingen Europees parlement, achtergronden en politieke analyses.	Rechtstreekse parlementaire debatten, persconferenties en speeches van politieke leiders, andere openbare politieke gebeurtenissen, culturele programma's.	Rechtstreekse parlementaire debatten, openbare onderzoeken en hoorzittingen, persconferenties. Aanvullend politieke evenementen, achtergronden, analyse en documentaires.	Rechtstreekse parlementaire debatten, persconferenties regering (DU), nieuws, achtergronden, analyse en documentaires.
Distributie	Digitaal via satelliet naar kabel, voor abonnees van Foxtel Digital, Astra en Optus.	Ether, digitale kabel, satelliet, internet, buiten het VK in Europa op Sky Astra.	Kabel, satelliet, internet, buiten de VS via satelliet naar kabel en schotel in Canada, Mexico en Caraïbisch gebied.	Via kabel en DTH distributiediensten.	Digitale kabel, satelliet, internet (D); Ether, digitale kabel, satelliet, internet, 3-Gsm's, buiten Frankrijk via Canal Satellite Caraïbes
Financiering	Privaat door Sky News, eigendom van Seven Network, Nine Network en BSkyB (allen eenderde)	Uit de omroepbijdrage	Door kabelbedrijven (gratis voor abonnees)	Door kabel- en satellietbedrijven en abonnees	Door de parlementen

Kenmerken van de buitenlandse televisiekanalen

De verantwoordelijkheid voor het kanaal berust in de onderzochte landen in uiteenlopende handen. In Canada (CPAC) en de Verenigde Staten (C-SPAN) wordt het parlementaire kanaal verzorgd door kabelmaatschappijen, in Australië door de commerciële televisie (Sky News Active), in Groot-Brittannië door de publieke omroep (de BBC), in Duitsland en Frankrijk door het parlement.

Verschillen zijn er ook in de redactionele opzet. Overal staan rechtstreekse uitzendingen vanuit de nationale en regionale volksvertegenwoordigingen centraal, maar verder wisselt het aanbod. Soms worden de parlementaire debatten aangevuld met verslagen van andere politieke gebeurtenissen, waaronder persconferenties van de regering. Soms ook zijn er discussieprogramma's, politieke analyses, documentaires en culturele programma's op de zender te zien. Alle onderzochte kanalen bieden op internet live-streams, podcasting, on-demanddiensten, mogelijkheden tot feedback, achtergrondinformatie en links naar andere sites.

Tot slot zijn er verschillen in de financiering. Alleen het parlementaire kanaal van Sky News berust op commerciële exploitatie. In de Verenigde Staten verzorgen de kabelbedrijven de zenders als particuliere, non-profit dienst voor hun abonnees. In Canada wordt een duaal systeem gehanteerd: abonnees en kabel- en satellietbedrijven delen de kosten. De BBC financiert zijn parlementaire kanaal uit de (verplichte) omroepbijdrage van burgers. In Duitsland en Frankrijk beheren en betalen de parlementen de zender.

Lessen voor Nederland: de organisatievorm en wijze van financiering

Uit de buitenlandse voorbeelden komt geen ideale organisatievorm naar voren. De vormgeving van televisiekanaal over bestuur en parlement verschilt per land, al naar gelang de wijze waarop de omroepmarkt is georganiseerd.

In de Verenigde Staten en Australië met hun goeddeels commerciële omroepmarkten, is ook de zender over bestuur en parlement particulier initiatief. Groot-Brittannië heeft een duaal omroepbestel, waarin de publieke omroep BBC een parlementair kanaal verzorgt. Nederland heeft ook al vijftien jaar een duale omroepmarkt. Bij ons kan zowel een commerciële als een publieke omroep een televisiekanaal over bestuur en parlement verzorgen. Momenteel heeft alleen de Publieke Omroep concrete plannen, aansluitend bij de publieke taak om nieuws en actualiteiten te verzorgen. Niettemin bespreken we in het navolgende hoofdstuk ook de variant van een commercieel kanaal. Ook onderzoeken we of kabelbedrijven een station kunnen verzorgen, zoals in de Verenigde Staten gebeurt (C-SPAN).

Opvallend is dat in geen enkel land, Duitsland uitgezonderd, de regering betrokken is bij de exploitatie en invulling van het kanaal. Ook het Nederlandse kabinet wil dat een televisiekanaal over bestuur en parlement een onafhankelijke redactie heeft. Niettemin bevat het volgende hoofdstuk voor de volledigheid twee varianten waarbij de rijksoverheid geheel of gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt voor het kanaal. Het betreft de variant van een voorlichtingskanaal en de variant van een coproductie tussen een omroep en de overheid.

Lessen voor Nederland: de redactionele formule

De onderzochte zenders in het buitenland hebben een zeer klein publiek, zo blijkt uit het onderzoek van TNO. Een journalistieke formule – waarbij rechtstreekse registratie van kamerdebatten en persconferenties zijn omkleed met andere programma's – lijkt kansrijker. Maar de markten in de onderzochte landen verschillen te veel en de gegevens zijn te beperkt om een vergelijking te maken.

In het buitenland is de autonomie van de redacties meestal vastgelegd in een statuut of in wetgeving. Toch hebben zij te maken met regels die hun journalistieke handelingsvrijheid beperken. Zo moeten zij vaak een volledige, rechtstreekse, ononderbroken weergave bieden van parlementaire zittingen. Er zijn vaak ook regels over de wijze waarop zittingen in beeld mogen worden gebracht; doel is een betrouwbare en neutrale weergave te waarborgen en verwording van politieke informatie tot amusement tegen te gaan. In de onderzochte landen wordt echter sinds enkele jaren meer vrijheid van verslaglegging op de parlementaire kanalen bepleit, zodat het aanbod aantrekkelijker kan worden gemaakt voor het publiek.

3. Varianten voor een Nederlands televisiekanaal over bestuur en parlement

Dit hoofdstuk beschrijft vijf varianten voor een Nederlands televisiekanaal over bestuur en parlement. De eerste twee zijn gebaseerd op bestaande initiatieven: de Publieke Omroep start in 2006 met een digitaal parlementair kanaal en CAI Westland geeft kamerdebatten onverkort door. De overige drie (theoretische) varianten zijn: een initiatief van een commerciële omroep, een voorlichtingskanaal van de overheid, en een coproductie tussen overheid en publieke of commerciële omroep.

TABEL 2: Mogelijke varianten voor Nederlands televisiekanaal over bestuur en parlement

	Onverkorte doorgifte kamerdebatten	Publieke omroep	Commercieel initiatief	Overheidsvoorlichting	Coproductie overheid met een omroep
Verantwoordelijke partij	Kabelmaatschappij en KPN (IP)TV	Publieke omroep/ NOS RTV	Commerciële omroep	RVD en TK. Productie evt. uitbesteed aan derde (niet een omroep)	Publieke of commerciële omroep i.s.m. RVD en TK
Redactionele inhoud	Live doorgifte van debatten in TK en EK.	Kamerdebatten, persconferenties, nieuws- en actualiteiten, discussie, interviews, interactieve vragenuurtjes, buitenlands nieuws	Kamerdebatten, persconferenties, nieuws (herhalingen)	Kamerdebatten, persconferenties, werkbezoeken, discussie, interviews, interactieve vragenuurtjes	Kamerdebatten, persconferenties, werkbezoeken, discussie, interviews, interactieve vragenuurtjes,
Distributie	Door kabelbedrijven en KPN (IP)TV.	Door kabelbedrijven en KPN (IP)TV.	Te onderhandelen met kabel, KPN, satellietbedrijven.	Te onderhandelen met kabel, KPN, satellietbedrijven. Eventueel alleen via internet.	Te onderhandelen met kabel, KPN, satellietbedrijven. Eventueel alleen via internet.

Kosten en financiering	Nihil	€ 500.000 – 5 miljoen. Uit budget publieke omroep.	€ 500.000 – 5 miljoen. Uit reclame of abonnementen.	€ 10 miljoen. Uit rijksbegroting.	€ 250.000 – 2,5 miljoen. Uit rijksbegroting. (Helpt totale budget)
Relevante regelgeving	Distributeurs mogen alleen onverkort doorgeven. Geen redactionele bewerking.	Toegestaan in Mediawet. Toezicht Commissariaat. Jaarlijks verantwoording aan minister OCW.	Voor vergunninghouders commerciële omroep geen belemmeringen.	Alleen in zendtijd landelijke publieke omroep. Wetswijziging nodig t.b.v. volwaardig kanaal.	Niet toegestaan volgens regels voor coproducties.

Variant 1: Onverkorte doorgifte van kamerdebatten via internet en digitale televisie

Omschrijving

De debatten in de Tweede Kamer zijn rechtstreeks te beluisteren via kabelradio en op het internet zijn ook beelden te zien. De afdeling voorlichting van de Tweede Kamer werkt momenteel aan vernieuwing en uitbreiding van de website (www.parlement.nl). UPC en KPN TV hebben in 2005 laten weten kosteloos de vergaderingen van de Tweede Kamer te willen doorgeven op de kabel respectievelijk internettelevisie en hiervoor een kanaal te willen reserveren in hun digitale basispakket. Het gaat om onverkorte doorgifte. Ook de VECAI (vereniging van kabelmaatschappijen) heeft de Tweede Kamer in 2005 laten weten gratis de debatten te willen doorgeven. De Tweede Kamer heeft geen bezwaar tegen uitzending van de beelden. Bij het opstellen van dit rapport in augustus 2006 gaf alleen CAI-Westland de kamerdebatten door op een digitaal televisiekanaal. Desgevraagd zeiden VECAI en KPN (IP)TV aantrekkelijke kanalen van derden te willen doorgeven, maar geen belangstelling (meer) te hebben om zelfstandig een kanaal te verzorgen.

Redactionele inhoud en verantwoordelijkheid

Het gaat om rechtstreekse, onverkorte doorgifte van kamerdebatten zonder redactionele bewerking. De distributeurs dragen slechts verantwoordelijkheid voor de technische doorgifte.

Technische faciliteiten

De technische faciliteiten voor beeldregistratie in en rond de gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer (met uitzondering van Nieuwspoord) worden bekostigd en beheerd door het Samenwerkingsverband Beeldregistratie, dat wordt gevormd door de Tweede Kamer, de landelijke publieke omroep, de regionale omroepen (ROOS) en RTL. Kabelmaatschappijen die de beelden willen uitzenden, betalen, net als niet deelnemende commerciële omroepen, een (kostendekkende) vergoeding aan het Samenwerkingsverband.

Distributie

De distributie wordt in deze variant verzorgd door kabelmaatschappijen en KPN TV. Om het kanaal een plek te geven in het verplichte analoge basispakket (van vijftien televisiezenders) op de kabel, moeten

de programmaraden in de diverse regio's hierover positief adviseren.³ Over opname in andere (digitale) pakketten, kan een kabelbedrijf beslissen zonder tussenkomst van de programmaraad.

Financiering

De kosten van deze optie zijn laag omdat er geen redactie gevormd hoeft te worden. Er zijn wel kosten voor de distributeurs, voor het gebruik van de beelden (indien men niet deelneemt in het Samenwerkingsverband) en voor de technische doorgifte via een digitaal televisiekanaal.

Relevante wet- en regelgeving

Volgens de Mediawet kunnen alleen de publieke omroep en organisaties met een vergunning voor commerciële omroep een redactionele invulling geven aan een televisiekanaal voor bestuur en parlement. Beheerders van omroepzenders en netwerken, waaronder de kabelmaatschappijen, mogen namelijk niet zelf programma's maken. Zij mogen wel *onverkort* debatten in Eerste en Tweede Kamer en provincie- en gemeenteraden doorgeven (Mediawet artikel 82 h). Verkorte doorgifte is hen niet toegestaan. Ook aanvullingen in de vorm van persconferenties, commentaren, interviews en dergelijke zijn niet toegestaan. Voor KPN (IP)TV, die gebruik maakt van het telefoonnetwerk, geldt deze beperking niet.

Variant 2: Parlementair kanaal van de Publieke Omroep

Omschrijving

De landelijke publieke omroep is al geruime tijd bezig met de oprichting van Nederland 4. Dit is een digitaal platform dat als paraplu dient voor de uitzending van een aantal digitale themakanalen, waaronder een parlementair kanaal te verzorgen door NOS RTV. De publieke omroep wil in september 2006 met een basisvariant beginnen en de zender vervolgens gefaseerd uitbreiden en optuigen.

Redactionele inhoud en verantwoordelijkheid

De Publieke Omroep belegt de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse redactie van het kanaal bij NOS RTV in samenwerking met betrokken omroepverenigingen. Er is geen formele betrokkenheid van overheid en parlement. Er komen een redactiestatuut en afspraken over werkwijzen.

De Publieke Omroep wil met het beoogde kanaal de democratie beter zichtbaar maken. Men denkt aan een kanaal dat een collage wordt van politieke berichtgeving: niet alleen live debatten en vergaderingen uit de kamers, maar bijvoorbeeld ook herhalingen van (items uit) actualiteitenprogramma's, zendtijd voor politieke partijen, programma's en beelden uit het buitenland. Het is vooralsnog niet de bedoeling en financieel ook niet mogelijk dat de redactie nieuwe programma's gaat maken. Het parlementaire kanaal zal een platform worden waarop, naast onverkorte live registraties en uitgestelde live registraties, reeds bestaande beelden en programma's van de andere netten getoond worden. Daarnaast hoopt de publieke omroep op termijn een interactieve component in de zender te verweven. Het interactieve gedeelte heeft qua voorbereiding en opzet echter nogal wat voeten in de aarde en kan pas op langere termijn gerealiseerd worden.

Technische faciliteiten

³ Het kabinet heeft aangekondigd de Mediawet te wijzigen zodat kabelbedrijven die dat willen hun basispakket mogen samenstellen op basis van publieksonderzoek, genormeerd en onder toezicht van het Commissariaat voor de Media, in plaats van een advies van de programmaraad.

Vanwege de dagelijkse nieuwsvoorziening beschikt de Publieke Omroep al over faciliteiten voor opname en uitzending. Speciaal voor beelden van kamerdebatten, is de Publieke Omroep deelnemer in het Samenwerkingsverband Beeldregistratie dat technische faciliteiten in en rond de gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer beheert. Mede ten behoeve van het nieuwe parlementaire kanaal, wil het Samenwerkingsverband de technische voorzieningen verbeteren. Andere camera's en meer en andere cameraposities zijn noodzakelijk om betere en aantrekkelijkere beelden te verkrijgen. Dit vergt een eenmalige investering van naar schatting € 500.000.

Distributie

Distributie van digitale kanalen is onderwerp van onderhandeling tussen de publieke omroep en diverse distributeurs. De Publieke Omroep voert hierover momenteel gesprekken. De kabelmaatschappijen hebben belangstelling voor het themakanaal en zijn bereid het op te nemen in hun digitale standaardpakket. Er wordt ook gesproken met KPN over doorgifte in diens aanbod van IPTV.

Financiering

Financiering vindt plaats uit het reguliere, jaarlijks door de minister van OCW vastgestelde budget. De Publieke Omroep verzorgt al dagelijks nieuws. Daarom kan hij dankzij schaalvoordelen tegen relatief lage kosten een parlementair kanaal beginnen. Er komt een kleine redactie die verantwoordelijk is voor de samenstelling van de programmering. In de bovenbeschreven opzet, bedragen de extra kosten voor het digitale themakanaal op jaarbasis €500.000 euro (bovengenoemde eenmalige investering ad €500.000 in modernisering van technische faciliteiten in het kamergebouw niet meegerekend). De kosten lopen op tot circa €5 miljoen wanneer de inhoudelijke opzet ambitieuzer is, met meer redactionele bewerking en nieuwe programma's die speciaal voor het politieke kanaal worden gemaakt.

Relevante wet- en regelgeving

De Publieke Omroep mag op grond van de Mediawet extra digitale televisiekanalen verzorgen als neventaak. Het Commissariaat ziet toe op naleving van relevante eisen in de Mediawet, zoals bepalingen over reclame en sponsoring.⁴ De Publieke Omroep legt als onderdeel van de reguliere begrotingscyclus jaarlijks verantwoording af aan de minister van OCW over al zijn activiteiten, waaronder digitale televisiekanalen.

Variant 3: Initiatief van een commerciële omroep

Omschrijving

Indien een commerciële omroep het initiatief zou nemen voor een televisiekanal over bestuur en parlement, zou dat bekostigd worden uit reclame en/of abonnementen.

Redactionele inhoud en verantwoordelijkheid

In deze variant is een commerciële omroep verantwoordelijk voor de redactionele inhoud. Er is geen betrokkenheid van overheid en parlement. Financieel het meest realistisch is een eenvoudige formule, met onverkorte doorgifte van kamerdebatten en persconferenties en hergebruik van nieuwsitems van

⁴ In de nieuwe Mediawet komt een extra accent te liggen op verantwoording over de interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening door NOS RTV.

andere gelieerde zenders. Voor uitbreiding met speciaal geproduceerde programma's zijn meer inkomsten noodzakelijk.

Technische faciliteiten

RTL is deelnemer in het Samenwerkingsverband Beeldregistratie dat technische faciliteiten in en rond de gebouwen van de Eerste en Tweede Kamer beheert. Vanwege de dagelijkse nieuwsvoorziening beschikt RTL ook over andere benodigde faciliteiten voor opname en uitzending. De overige commerciële stations in Nederland maken veelal ook gebruik van de beelden van het samenwerkingsverband die ze als dat nodig is voor hun programmering per keer inkopen.

Distributie

Distributie van digitale kanalen is onderwerp van onderhandeling tussen de commerciële omroep en diverse distributeurs

Financiering

De (extra) kosten die een commerciële omroep maakt voor een kanaal over bestuur en parlement zullen vergelijkbaar zijn met de kosten voor het parlementaire kanaal van NOS RTV: € 500.000 per jaar voor een kale versie met doorgifte van debatten, persconferenties en herhalingen uit het nieuws. Voor commerciële omroepen die geen infrastructuur hebben voor nieuws, zijn de kosten hoger. Een verschil met de publieke omroep is dat commerciële omroepen voor een themakanaal over bestuur en parlement niet kunnen putten uit bestaande actualiteiten en discussieprogramma's, want die maken zij bijna niet.

Relevante wet- en regelgeving

Er zijn geen wettelijke belemmeringen.

Variant 4: Een voorlichtingskanaal van de overheid

Omschrijving

Een mogelijkheid is dat de overheid het initiatief neemt voor een televisiekanaal over bestuur en parlement. Hoewel deze mogelijkheid buiten de opdracht aan de taskforce valt, die immers uitgaat van een onafhankelijke redactie, is ze voor de volledigheid toch beschreven en meegewogen. Er zijn twee subvarianten. In een eerste subvariant neemt de overheid zelf de uitvoering ter hand, via de Rijksvoorlichtingsdienst of een nog op te richten stichting (vanwege de overheid). In een tweede subvariant besteedt de overheid de opdracht uit bij een private partij, bijvoorbeeld een audiovisuele producent. Uitbesteding aan een commerciële of de publieke omroep valt niet in deze categorie, maar is te beschouwen als coproductie en wordt behandeld in paragraaf 3.5.

Redactionele inhoud en verantwoordelijkheid

De eindverantwoordelijkheid ligt in dit model bij de rijksoverheid – al of niet in samenwerking met het parlement. De overheid bepaalt de doelstellingen en de programmaformule van het kanaal en zorgt voor de financiering. De verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoering wordt gedelegeerd naar een redactie, die in relatieve onafhankelijkheid van regering en parlement kan functioneren.

Technische faciliteiten

Om de technische faciliteiten in de Eerste en Tweede te benutten, zal de rijksoverheid c.q. de uitvoerder van het overheidskanaal zich bij dit samenwerkingsverband moeten aansluiten en meebetalen. Voor andere plekken - bijvoorbeeld Brussel, Straatsburg, de SER – zijn er deels faciliteiten op lokatie beschikbaar voor rechtstreekse doorgifte. Voor een ander deel zouden faciliteiten en personeel per gebeurtenis moeten worden ingehuurd.

Distributie

Omdat ruim negentig procent van de huishoudens televisie kijkt via de kabel, zal doorgifte via de kabel voor de meeste kijkers kunnen zorgen. Om het kanaal een plek te geven in het verplichte analoge basispakket van vijftien televisiezenders voor iedereen op de kabel, moeten de programmaraden in de diverse regio's hierover positief adviseren (zie voetnoot 3) Over opname in andere (digitale) pakketten, kan een kabelbedrijf beslissen zonder tussenkomst van de programmaraad. Tegen welke voorwaarden kabelbedrijven een overheidskanaal willen doorgeven in hun digitale pakket, hangt onder meer af van de aantrekkelijkheid van de programmering voor kijkers en van de aanwezigheid van concurrerende alternatieven, zoals het parlementaire kanaal van de Publieke Omroep.

Distributie kan ook – of daarnaast – plaatsvinden via digitale ether, satelliet en breedbandinternet. De overheid zal hiervoor moeten onderhandelen met diverse distributeurs

Financiering

De kosten van het kanaal hangen af van het ambitieniveau. Het goedkoopst is onverkorte doorgifte van kamerdebatten en van persconferenties in Nieuwspoort. Het duurst is een volledig geredigeerde, bewerkte en geduide verslaglegging. De kosten hangen ook af van toevoeging van bijvoorbeeld een interactieve component en een buitenlandse component.

De overheid dan wel een uitvoerende stichting zal meer kosten hebben voor het kanaal dan een (publieke of commerciële) omroep die al televisienieuws maakt. Er zijn immers geen schaalvoordelen: De benodigde personele en technische voorzieningen dienen van de grond af opgebouwd te worden, of een uitvoerende private partij zal de bij hem aanwezige voorzieningen doorberekenen in de kosten. Ook zijn er geen programma's die kunnen worden hergebruikt. Op basis van voorbeelden van regionale omroepen en de gesubsidieerde organisatie MTNL (die samenwerkt met lokale omroepen in de Randstad) is een grove raming gemaakt van de kosten van een televisiekanaal dat speciaal door of in opdracht van de overheid wordt ingericht. Naar schatting bedragen de kosten voor een bescheiden redactionele opzet op het kwaliteitsniveau van de regionale omroep circa €10 miljoen per jaar, exclusief eventuele distributiekosten.

Raming kosten voor een overheidskanaal

Een parlementair kanaal van de overheid zou in elk geval de kwaliteit van de regionale omroep moeten evenaren. De regionale omroep en ook bijvoorbeeld de door rijk en gemeenten gesubsidieerde organisatie MTNL (verbonden aan de lokale omroepen in de vier grote steden) maken informatieve televisieprogramma's voor gemiddeld €15-€20.000 per uur.

- De kosten voor de kale registratie en uitzending van debatten in de Kamer, persconferenties en andere (overheids)activiteiten bedragen naar schatting €1 miljoen per jaar. Deelname van de rijksoverheid aan het Samenwerkingsverband Beeldregistratie is hierbij inbegrepen.
- De kosten voor presentatie en toelichting van deze debatten en persconferenties door een redactie bedragen circa €15.000 per uur. Uitgaand van 1 uur originele productie per werkdag gedurende 40 weken, zijn de redactionele kosten circa €4 miljoen per jaar. Hierin zijn behalve kosten voor personeel, ook techniek, huisvesting en overhead inbegrepen.
- De kosten voor aanvullende programma's, bijvoorbeeld studio interviews met gasten en eenvoudige reportages op lokatie, zijn hoger. We rekenen hiervoor €20.000 per uur. Uitgaand van nog eens 1 uur originele productie per werkdag gedurende 40 weken kost dit circa €5,5 miljoen per jaar.

Dit brengt de totale kosten voor een televisiekanaal over bestuur en parlement dat gemaakt wordt door of in opdracht van de overheid op minimaal €10 miljoen per jaar. Dit is exclusief distributiekosten waarover de overheid dient te onderhandelen met kabelbedrijven, KPN en satellietbedrijven.

Relevante wet- en regelgeving

Om deze variant uit te voeren, zou de Mediawet gewijzigd moeten worden. Volgens de wet kunnen namelijk alleen de publieke omroep of organisaties met een vergunning voor commerciële omroep radio en televisie verzorgen. De overheid kan niet als zendgemachtigde optreden. Dit volgt uit artikel 1, onderdeel dd, van de Mediawet, waarin staat dat overheidsinstellingen geen commerciële omroep kunnen zijn. Wel kan het Commissariaat voor de Media op verzoek van de minister-president zendtijd van de landelijke publieke omroep toewijzen aan de overheid (artikel 39h Mediawet en artikel 10 Mediabesluit). Deze zendtijd is alleen bedoeld voor overheidsvoorlichting, bijvoorbeeld Postbus 51.

Variant 5: Coproductie tussen overheid en omroep

Omschrijving

Een mogelijkheid is dat de overheid een televisiekanaal over bestuur en parlement realiseert in samenwerking met de publieke omroep of met een commerciële omroep. In dit geval heeft de omroep de benodigde zendmachtiging, voert hij de redactie en bekostigt een deel van de productie en uitzending. Een ander deel wordt betaald door de overheid, vanwege het specifieke belang dat de overheid heeft bij de inhoud van het televisiekanaal. Deze constructie lijkt sterk op wat men in overheidsvoorlichting een 'coproductie' noemt: een coproductie houdt in dat de overheid aan een omroep een financiële bijdrage levert voor een programma (in dit geval een heel kanaal) met een vooraf overeengekomen inhoud.

Redactionele inhoud en verantwoordelijkheid

Bij een coproductie is de redactionele eindverantwoordelijkheid belegd bij de producerende omroep. De onafhankelijkheid van de redactie kan extra worden beschermd in de coproductie-overeenkomst. Wel zal de overheid, als medefinancier, globale eisen stellen aan de programmaformule.

Technische faciliteiten

Indien de producerende omroep is aangesloten bij het Samenwerkingsverband Beeldregistratie, zijn speciale technische faciliteiten in de Eerste en Tweede Kamer beschikbaar.

Distributie

Distributie van het kanaal is onderwerp van onderhandeling tussen de producerende omroep en diverse distributeurs.

Financiële aspecten

De kosten van het kanaal hangen af van het ambitieniveau. Uitgaand van de raming van NOS RTV, bedragen zij €500.000 tot 5 miljoen per jaar. Op basis van de regeling voor coproducties zou de overheid hiervan maximaal de helft voor zijn rekening kunnen nemen (zie hierna).

Relevante wet- en regelgeving

Deze variant is getoetst aan de regeling voor coproducties. Deze regeling bevat bindende aanwijzingen van de minister-president, onder meer om de onafhankelijkheid van de te sponsoren media te beschermen.⁵ Omdat deze regeling betrekking heeft op afzonderlijke "programma's en

⁵ Aanwijzingen inzake het aangaan van overeenkomsten door ministeries en andere instellingen met het oog op de uitzending van coproducties of andere omroepprogramma's (Regeling van 30 juni 2004, nr. 04R467628). De definitie van een coproductie

programmaonderdelen” is de aanname dat zij ook geldt voor een opvolging van programma’s op een televisiekanaal – indien niet naar de letter, dan naar de geest van de regeling.⁶ Volgens die aanwijzingen is een coproductie op het terrein van nieuws, actualiteiten en politieke informatie niet toegestaan. Ook mogen in een coproductie geen bewindspersonen optreden. Een eis is verder dat niet meer dan 50% van de totale productiekosten wordt bekostigd door de overheid.

4. Weging van varianten

In de vorige hoofdstukken zijn diverse varianten van een televisiekanaal voor bestuur en parlement beschreven. In dit hoofdstuk wegen we de varianten op basis van een aantal criteria, onder meer ontleend aan het rapport van de Commissie Wolffensperger. De gebruikte criteria zijn: 1) redactionele onafhankelijkheid, 2) aantrekkelijkheid voor kijkers, 3) dialoog tussen burger en bestuur, 4) haalbaarheid – juridisch, financieel en politiek. Onderstaande tabel geeft de uitkomsten van deze weging, nader toegelicht in de volgende paragrafen.

TABEL 3: Afweging van varianten

	Onverkorte doorgifte kamerdebatten	Publiek kanaal	Commercieel kanaal	Overheidskanaal	Coproductie
Redactionele onafhankelijkheid	+	+	+	-	-
Aantrekkelijk voor kijkers	-	+	+	+/-	+
Dialoog bestuur met burger	-	+/-	+/-	+	+/-
Haalbaarheid	+	+	+/-	+/-	-

Criterium 1: Redactionele onafhankelijkheid

Conform de opdracht van de ministerraad, is redactionele onafhankelijkheid een zwaarwegend criterium voor de weging van varianten. Dit heeft een principiële achtergrond. Media hebben een

in de aanwijzingen luidt: “een programmaonderdeel dat is vervaardigd of aangekocht en waaraan meerdere partijen, waaronder in ieder geval een omroepinstelling enerzijds en een ministerie dan wel een ander bestuursorgaan behorend tot de centrale overheid anderzijds op basis van een door alle partijen goedgekeurd scenario en/of uitgewerkt synopsis een inhoudelijke en financiële bijdrage hebben geleverd.”

⁶ In de kabinetsreactie op het advies van de WRR ‘Focus op Functies’ zijn onder andere maatregelen aangekondigd om de onafhankelijkheid van de journalistiek te versterken. In dat kader heeft het kabinet aangekondigd de coproductieregeling te verankeren in de Mediawet zelf. Nieuws, actualiteiten en politieke informatie bij de publieke en commerciële omroep mogen nu al niet gesponsord worden door bedrijven, inclusief overheidsbedrijven. Deze regel wordt uitgebreid naar sponsoring door de overheid.

cruciale rol in de informatievoorziening aan burgers en de meningsvorming in de democratie. Daarom willen alle spelers in die democratie – regering, parlementariërs, belangengroepen, bedrijven – graag (positieve) aandacht in de media. Zij hebben vaak ook eigen voorlichting- en promotiemediën om het publiek te informeren en hun standpunten uit te dragen. Van de journalistieke media wordt verwacht dat zij onafhankelijk zijn, dat de redactionele inhoud afhangt van journalistieke normen en keuzes en niet van belanghebbenden derden. Tegen deze achtergrond is het algemeen aanvaard principe dat er een heldere scheiding bestaat tussen onafhankelijke journalistieke uitingen enerzijds, en advertenties, promotie en voorlichting door belanghebbenden anderzijds. Dit zou ook en juist het geval moeten zijn bij een televisiekanaal dat bericht over politiek en overheidsbeleid. Daarom heeft in de visie van de taskforce een zuiver journalistiek of een zuiver voorlichtingsmodel de voorkeur boven een mengvorm, zoals een coproductie van de overheid en een omroep.

In een *journalistiek model* is een omroep redactioneel volledig verantwoordelijk en onafhankelijk van de overheid. Hij zorgt voor selectie, toelichting en duiding. Er zal het gebruikelijke contact zijn met voorlichtingsdiensten van parlement en regering, maar de overheid heeft over de inhoud geen zeggenschap. Aan dit criterium voldoen zowel het plan van de Publieke Omroep, als de optie van een zelfstandig commercieel televisiekanaal met politiek nieuws.

In een *voorlichtingsmodel* is het kanaal onderdeel van communicatie-uitingen van de overheid. Dit zal voor de burger ook als zodanig herkenbaar zijn, zoals het geval is bij Postbus 51 op televisie en bij diverse websites. Het maakt daarbij niet uit of de overheid zelf de uitvoering ter hand neemt of deze belegt bij een private derde. Een televisiekanaal verzorgd door de overheid, waarbij de productie eventueel is belegd bij een stichting of private producent (niet zijnde een omroep), voldoet aan dit criterium. Echter, het kabinet stelt het als voorwaarde dat het kanaal een onafhankelijke redactie heeft en daarvan is geen sprake bij een voorlichtingskanaal.

Coproductie is een mengvorm waarbij de overheid een onafhankelijke – publieke of commerciële – omroep betaalt om een bepaald programma te maken. Zoals hiervoor gesignaleerd, zijn coproducties op het terrein van nieuws, actualiteiten en politieke informatie niet toegestaan. Juist bij programma's over politiek is het cruciaal dat interventies van de overheid als sponsor zijn uitgesloten en er bij burgers geen misverstand kan ontstaan over de afzender van de informatie. Het model van coproductie voldoet kortom niet aan het principe dat tussen journalistiek enerzijds en promotie en voorlichting anderzijds een heldere scheiding bestaat.

Bij onverkorte doorgifte van debatten en persconferenties, is geen sprake van een redactie en is het criterium van onafhankelijkheid niet relevant.

Criterium 2: Redactionele formule: objectief en aantrekkelijk

In de opdracht aan de taskforce was het uitgangspunt een televisiekanaal met een onafhankelijke redactie, doch met een beperkte redactionele opdracht. Bij een beperkte redactionele opdracht kan worden gedacht aan formules als van C-SPAN, CPAC en BBC Parliament: politieke gebeurtenissen worden volledig uitgezonden, direct of met vertraging, parlementaire debatten gaan altijd voor op andere programma's, wel uitleg en analyse maar geen duiding door journalisten, een platform bieden voor discussies e.d. Van bijzonder belang is dat het kanaal evenredige aandacht schenkt aan diverse politieke partijen. Daarnaast telt natuurlijk dat de programmering aantrekkelijk is voor kijkers, wil het kanaal overheidsbeleid en politiek dicht bij burgers te brengen.

Bij de variant waarbij kabelbedrijven en KPN rechtstreeks kamerdebatten doorgeven is helemaal geen redactie mogelijk. Deze variant is daardoor weinig aantrekkelijk voor kijkers. Een voorlichtingskanaal kan aantrekkelijk zijn, door rechtstreekse uitzendingen van debatten en persconferenties aan te vullen met bijvoorbeeld samenvattingen, achtergrondinformatie en discussies. Mede op basis van buitenlandse ervaring (zie hoofdstuk 2) meent de taskforce dat een journalistieke formule de beste kansen geeft de kijker te boeien. Daarom verdient een variant waarin een gevestigde omroep met journalistieke expertise de programmering verzorgt de voorkeur. Commerciële omroepen hebben geen plannen in deze richting, de Publieke Omroep wel.

Bij een kanaal van de Publieke Omroep is geen sprake van een 'beperkte' redactionele opdracht in de formele zin, maar de formule van het digitale parlementaire televisiekanaal beantwoordt wel goeddeels aan de ideeën van de Commissie Wolffensperger. Live uitzendingen van kamerdebatten en andere belangrijke politieke gebeurtenissen staan centraal. Daarnaast voorziet men herhalingen van nieuws, actualiteiten- en discussieprogramma's van de andere zenders. NOS RTV draagt de redactionele eindverantwoordelijkheid voor de zender. Vanuit zijn wettelijke opdracht staat de NOS borg voor ongebonden en evenwichtige behandeling van partijen en standpunten. Ook overname van items uit actualiteitenredacties van omroepverenigingen bevordert dat diverse invalshoeken en standpunten op het kanaal een plek krijgen.

criterium 3. Dialoog tussen burgers en bestuur

De Commissie Wolffensperger bepleitte met het kanaal nieuwe vormen van contact en dialoog tussen burger en bestuur ondersteunen. Dit kan zowel in programma's – bijvoorbeeld door discussies met publiek of door kijkers de te laten bellen of mailen met vragen en opmerkingen. Daarnaast is interactie mogelijk via websites, verbonden aan het televisiekanaal. Overigens zal de Tweede Kamer aan zijn vernieuwde website veel interactieve elementen toevoegen.

Wanneer de overheid zelf een televisiekanaal verzorgt, is dialoog tussen burgers en bestuur goed en direct te realiseren. In het geval van een coproductie, kan de overheid met de omroep afspraken maken over interactie met kijkers. NOS RTV wil zijn politieke themakanaal ook verrijken met interactieve elementen. Daarin kan ruimte zijn voor (bemiddeld) contact tussen burgers en bestuurders. De invulling hiervan hangt af van beschikbare middelen en zal altijd een journalistiek karakter hebben. Kortom: alle varianten bieden mogelijkheden voor interactie tussen burgers en bestuurders.

criterium 4: Haalbaarheid

De Publieke Omroep start in 2006 met een parlementair kanaal, betaald uit de reguliere eigen middelen (gevormd door de rijksbijdrage en inkomsten uit reclamezendtijd). Alle andere varianten van een televisiekanaal voor bestuur en parlement zijn om financiële, juridische en andere redenen minder kansrijk.

Een commercieel initiatief zal in Nederland nauwelijks renderen: de kijkersmarkt en daarmee de inkomsten uit reclame of abonnementen is gering in verhouding tot de kosten. Wel zou een omroepbedrijf dat al doet aan nieuwsvoorziening (zoals RTL) tegen relatief lage meerkosten een gespecialiseerde themazender kunnen beginnen. Plannen hiervoor zijn er echter niet. Kabelbedrijven mogen volgens de Mediawet niet zelf een programma verzorgen, alleen rechtstreeks kamerdebatten doorgeven.

De variant waarin de overheid een commerciële omroep of de publieke omroep geld geeft om een themakanaal over bestuur en parlement te verzorgen, stuit op juridische bezwaren. De regeling voor coproductie – die sponsoring van nieuws en politieke informatie verbiedt – zou moeten worden aangepast.

Zou de overheid zelf een voorlichtingskanaal op televisie willen verzorgen (waarvoor de productie al of niet is uitbesteed), dan moet de Mediawet worden gewijzigd om de benodigde zendmachtiging aan de overheid te kunnen verlenen. De financiering moet geregeld worden via de rijksbegroting. Voor een voorlichtingskanaal is echter geen draagvlak. Het kabinet heeft als voorwaarde gesteld dat de redactie onafhankelijk is. De Tweede Kamer heeft zich in een gesprek ten behoeve van deze voorstudie ook geen voorstander betoond van een overheidskanaal. De Tweede Kamer hecht aan de scheiding der machten en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Daarbij past geen samenwerking met de regering ten behoeve van een televisiekanaal over bestuur en parlement. Verder ziet de Tweede Kamer geen noodzaak zelf een televisiekanaal te verzorgen (zoals in Duitsland en Frankrijk gebeurt). De burger wordt voldoende bediend met de rechtstreekse uitzendingen van de Tweede Kamer via radio en internet en met de website www.parlement.nl, die de komende tijd wordt uitgebreid. Bovendien verwacht de Tweede Kamer dat het initiatief van de Publieke Omroep, op journalistieke leest geschoeid, aantrekkelijker zal zijn voor het publiek.

5. Conclusie

In opdracht van het kabinet heeft een taskforce, gevormd door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en de Voorlichtingsraad de mogelijkheden onderzocht voor een digitaal televisiekanaal met informatie over bestuur en parlement in Nederland.

Het geheel overziend, blijken veel theoretische varianten in de praktijk niet wenselijk of niet haalbaar. Dat geldt om te beginnen voor een voorlichtingskanaal van de overheid. Ten eerste omdat de Tweede Kamer en het kabinet er niet voor voelen, ten tweede omdat het relatief kostbaar is speciaal voor dit kanaal een televisieredactie en technische voorzieningen te realiseren. Onwenselijk is ook een coproductie tussen de overheid en een omroep omdat dit ingaat tegen ontwikkelde principes van coproducties: de huidige regels verbieden zelfs overheidssponsoring van nieuws en politieke informatie. Het is onwaarschijnlijk dat een televisiekanaal over bestuur en parlement op louter commerciële basis kan functioneren. De omvang van het kijkerspubliek voor politiek nieuws en dus de inkomsten uit reclame of abonnementen zijn waarschijnlijk te gering. Wel haalbaar is een initiatief van de landelijke publieke omroep, en dit is er ook.

In 2006 start de Publieke Omroep met een basale opzet van een digitaal parlementair kanaal, waarop behalve voor kamerdebatten ruimte is voor andere politieke gebeurtenissen, nieuws en actualiteiten. De redactionele opzet lijkt op die van buitenlandse zenders. De kabelbedrijven en KPN (IP)TV willen de parlementaire zender opnemen in hun digitale standaardpakketten.

Een voordeel van een publiek televisiekanaal over bestuur en parlement is dat de redactie ervan volledig onafhankelijk is: er is geen inmenging van de overheid, afgezien uiteraard van normale werkafspraken tussen de programmamakers en de voorlichtingsdiensten van kamer en regering. Bovendien beschikt de Publieke Omroep over de benodigde journalistieke expertise. Beide ingrediënten – redactionele onafhankelijkheid en een journalistieke aanpak – zijn volgens ervaringen in het buitenland onontbeerlijk om de programma's aantrekkelijk te maken voor kijkers. Daarbij tekent de taskforce aan dat de ambitie oor het parlementaire kanaal in de beginfase bescheiden is. Het startbudget bedraagt €500.000 per jaar, mede vanwege bezuinigingen op de rijksbijdrage en afgenomen reclame-inkomsten. Om een volwassen programma-aanbod te verzorgen - zoals de commissie Wolffensperger voor ogen had - is een hoger budget nodig, naar schatting van NOS RTV tot €5 miljoen op jaarbasis. Op den duur is, naar het oordeel van de taskforce, een dergelijke volwassener programmering ook wenselijk, om de aantrekkelijkheid van de themazender voor het publiek te verhogen. Realisatie is echter afhankelijk van de ontwikkeling van de financiële situatie van de Publieke Omroep de komende jaren en van de programmatische keuzes die de Publieke Omroep maakt.⁷ De taskforce vraagt aandacht van het kabinet voor de verdere ontwikkeling van themakanalen bij de discussie en besluitvorming over de toekomst van de Publieke Omroep.

Voor het nieuwe parlementaire kanaal is onder meer ook een eenmalige investering van €500.000 nodig voor betere opnamefaciliteiten in het kamergebouw. Gezien het belang voor een kanaal over bestuur en parlement, adviseert de taskforce de ministerraad om het parlement hiervoor een subsidie te verlenen. Behalve de Tweede Kamer en de Publieke Omroep zullen ook de andere deelnemers in het

⁷ Een rechtstreekse bijdrage van de overheid voor het parlementaire kanaal is ongewenst, omdat het in strijd is met de coproductieregeling en/of introduceert een vorm van financiering waarbij de overheid programmatische prioriteiten stelt.

Samenwerkingsverband Beeldregistratie – RTL en de regionale omroepen – profiteren van de verbeterde technische faciliteiten⁸.

-
- ⁸ Het parlement verricht met de verkregen subsidie geen economische activiteiten, zodat van staatssteun aan een onderneming als bedoeld in het EG-verdrag geen sprake kan zijn. Bezien zal worden of de afspraken binnen het Samenwerkingsverband Beeldregistratie aangepast dienen te worden, zodat gewaarborgd blijft dat een ieder op een open, toegankelijke en gelijklopende wijze aan dit samenwerkingsverband kan deelnemen c.q. toegang tot registratiebeelden heeft.