

**Advies Sectorraad Media**

10 juni 2014

Naar een nieuw Vlaams radiolandschap in 2016

Vlaams minister van Media Ingrid Lieten verzocht de SARC per brief van 25 november 2013 om advies en suggesties over te maken naar aanleiding van de beleidsvoorbereidingen voor de hervorming van het radiolandschap in 2016. De Vlaamse Regering is met deze voorbereidingen gestart in de context van het aflopen van alle erkenningen en vergunningen uitgereikt aan particuliere radio-omroeporganisaties op 25 september 2016, en bestelde in dat verband de studie 'Behoeft- en marktanalyse van het Vlaamse radiolandschap', uitgevoerd door KPMG.

De studie van KPMG werd ter reflectie voorgelegd aan de SARC-Sectorraad Media en de sectorraad werd verzocht zijn advies en suggesties over te maken. De adviesvraag meldt verder nog dat in een volgende fase grondige technische analyses uitsluitend zullen moeten geven over de technische/fysische mogelijkheden van eventuele beleidskeuzes voor een nieuw radiofrequentieplan.

De Sectorraad Media ontving op zijn vergadering van 19 december 2013 de KPMG-onderzoekers voor een toelichting. Op 23 januari, 27 februari en 27 maart 2014 volgden toelichtingen van diverse stakeholders en experts, al dan niet vertegenwoordigd in de sectorraad. Op basis van deze toelichtingen en de daaropvolgende besprekingen wordt onderstaand advies uitgebracht.

Inhoud

Doelstelling 1: Een divers en kwalitatief hoogstaand aanbod	3
Aanbevelingen bij doelstelling 1	3
a. Professionalisering.....	3
b. Categorisering van radio-omroepen	3
Doelstelling 2: Een economisch duurzaam landschap	4
Aanbevelingen bij doelstelling 2	5
a. Erkenningen.....	5
b. Rendabele en relevante verzorgingsgebieden	5
Doelstelling 3: Toekomstgericht frequentiebeleid.....	6
Aanbevelingen bij doelstelling 3	7
a. Overleg en coördinatie.....	7
b. Van DAB+ een succesverhaal maken.	7
c. Rol van de openbare omroep	7
Doelstelling 4: Innovatie door samenwerking.....	8
Aanbeveling bij doelstelling 4: intensievere samenwerking.....	8
Prioriteiten samengevat.....	8

Het is een goed moment om na te denken over hoe we met het radiolandschap verder wensen om te gaan. De huidige erkenningen van de niet-openbare radio's vervallen in september 2016. Op het einde van datzelfde jaar loopt de beheersovereenkomst met de openbare omroep af. Een bijkomend element dat, vooral met betrekking tot de situatie in Brussel, in rekenschap dient te worden genomen, is dat de vergunningen voor radio-omroepen toegekend door de Franse Gemeenschap vervallen in 2018.

De Sectorraad Media brengt in wat volgt zijn visie op het toekomstige radiolandschap. We gaan in op wat volgens de sectorraad de doelstellingen moeten zijn van de Vlaamse overheid met betrekking tot radio. Aansluitend bij de doelstellingen worden telkens één of meerdere aanbevelingen geformuleerd. Dit zijn de middelen, de manier waarop de Vlaamse overheid kan zorgen voor een leefbaar radiolandschap in de toekomst. De tekst sluit af met een overzicht van de prioriteiten die de Sectorraad Media daarbij naar voren schuift.

Doelstelling 1: Een divers en kwalitatief hoogstaand aanbod

Radio is een populair medium, en bovendien gratis voor de luisteraar. In Vlaanderen heeft (FM-)radio een hoge luisterduur – met meer dan 4u per dag de op één na hoogste in Europa – en een publiek en advertentiemarkt die tevreden zijn over het aanbod. De KPMG-studie bevestigde deze grote tevredenheid.

Radio is tegelijk een klassiek en een modern medium. Het is ook een flexibel medium, dat zichzelf waar nodig aanpast en zelfs heruitvindt. Sinds zijn ontstaan, ondertussen een eeuw geleden, is radio geëvolueerd van 'bereiken' over 'bedienen' (inspelen op verwachtingen) naar 'beleven' (creëren van een 'community', cross-medialiteit, co-creëren). Mede door in te spelen op deze evoluties, en door significante inspanningen vanwege zowel publieke als private spelers de afgelopen decennia, is het Vlaamse radiolandschap vandaag één van de sterkste in Europa.

Daarom moet het de eerste betrachting van de Vlaamse overheid zijn een radiolandschap in te richten dat blijvend tegemoetkomt aan de noden en verwachtingen van de Vlaamse mediagebruiker en adverteerder, de kwaliteit en de diversiteit van het aanbod te bewaken en waar mogelijk nog te verhogen.

Aanbevelingen bij doelstelling 1

a. Professionalisering

De sectorraad blijft de plaats van vrijwilligers erkennen, maar vraagt dat – voor wat radio op de FM-band betreft – de ondersteuning en het werk van deze vrijwilligers op een professionele manier gebeurt. Bij het vaststellen van de erkenningsvoorwaarden en bij de beoordeling en opvolging van de aanvragen dient de Vlaamse Regering hiermee rekening te houden.

b. Categoriëring van radio-omroepen

KPMG adviseerde in zijn studie om bepaalde delen van het Mediadecreet te herzien. Zo zouden gemeenschapsradio-omroeporganisaties onder andere met een apart statuut kunnen worden erkend.

De sectorraad stelde zich vragen bij dit voorstel. Hij kant zich niet principieel tegen het ondersteunen van kleinere radio-initiatieven met publieke waarde en begrijpt de Europese context waarin dit concept is gegroeid, maar is er niet van overtuigd dat voor gemeenschapsradio's een apart statuut en daarbij horende schaarse FM-frequenties dienen te worden voorzien, wanneer de doelstellingen ervan ook door onafhankelijke (lokale) radio's – bijvoorbeeld via specifieke aanvullende beheersovereenkomsten – kunnen worden ingevuld. Daarnaast leek het de sectorraad ook onduidelijk hoe gemeenschapsradio's economisch leefbaar kunnen zijn als zij niet door de overheid gefinancierd worden, maar tegelijk zonder commercieel of geldelijk winstoogmerk moeten opereren, en over hoeveel radio-omroepen het nu en na 2016 gaat.

Na de oplevering van de KPMG-studie, en gedurende de discussies hierover binnen de sectorraad, is het concept van de gemeenschapsradio's echter ingevoerd door de goedkeuring in april 2014 van een decreet houdende wijziging van diverse artikelen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie¹. De Sectorraad Media betreurt dat deze keuze zo snel en zonder overleg gemaakt is, en dit terwijl de discussies over een nieuw radiolandschap in 2016 nog volop aan de gang zijn.

Wat betreft specifieke doelgroepenradio lijkt het de sectorraad op dit moment niet opportuun een aparte categorie doelgroepenradio-omroeporganisaties te erkennen of a priori specifieke doelgroepen vast te leggen met het oog op de toekenning van licenties, en dit gezien de schaarste op de FM-band en de beperkte interesse hiervoor bij zowel mediaorganisaties als gebruikers². Om die redenen wijst de sectorraad ook de aanbeveling van KPMG af voor de oprichting van een jongerenzender. Dergelijke zender zou over een landelijke frequentie moeten beschikken, hetgeen weinig haalbaar is, en bovendien richten verschillende bestaande publieke en commerciële zenders zich reeds specifiek op jongeren.

Op de kwestie van de geografische categorisatie gaat de Sectorraad Media elders in dit advies in³.

Doelstelling 2: Een economisch duurzaam landschap

Het huidige radiolandschap is er niet van vandaag op morgen gekomen, maar vergde jarenlange inspanningen en investeringen, wat voor de makers, zowel van landelijke als van regionale/lokale radio-omroepen, vaak gepaard gaat/ging met verlies.

Voor de Sectorraad Media betekent een volwassen en gezond radiolandschap dat iedere speler die gebruik maakt van frequenties, een aantoonbare publieke waarde creëert (bijvoorbeeld de openbare omroep, of zenders met een cultuurhistorische waarde), dan wel/alsook een rendabele economische activiteit uitoefent, en daartoe ook in staat wordt gesteld.

¹ Aangenomen door het Vlaams Parlement op 23 april 2014, afgekondigd door de Vlaamse Regering op 25 april 2014. Met een wijziging aan artikel 148 en 149 van het decreet wordt een antwoord gegeven op de vraag van het Europees Parlement: resolutie van het Europees Parlement van 25 september 2008 over publieke (burger- en gemeenschaps-) media in Europa.

² Dit blijkt zowel uit de KPMG-studie als uit een recente studie van het Steunpunt Media: 'Vlaamse populaire muziek: een overzicht van de sector', dr. Nathalie Claessens, 2 april 2014.

³ Zie aanbeveling bij doelstelling 2, punt b, p. 5.

Aanbevelingen bij doelstelling 2

a. Erkenningen

➤ Periode

De erkenningen voor landelijke, regionale en lokale radio-omroeporganisaties worden verleend voor een periode van negen jaar. Dat is een behoorlijk lange periode, maar die is wel nodig om een project te kunnen vormgeven en economisch uit te bouwen.

➤ Criteria en voorwaarden

In overeenstemming met de aanbevelingen van KPMG⁴, stelt de Sectorraad Media volgende toevoegingen aan de erkenningsvoorwaarden voor:

- Het invoeren van een criterium inzake reeds aanwezige radio-ervaring en materiële en technische uitzendmogelijkheden.
- Het opnieuw invoeren van het voorleggen van een businessplan.
- Voor de lokale radio-omroeporganisaties die zich in netwerken verenigen, moet blijvend de ontkoppeling voor bv. lokale nieuwsuitzendingen en reclamespots gelden, opgevolgd en afgedwongen worden.
- Verder dient ook een verstrenging van de mogelijkheid om zendvergunningen te “verhandelen” decretaal voorzien te worden. Het eerder vernoemde decreet houdende wijziging van diverse artikelen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie heeft hier reeds een aantal stappen in de goede richting genomen, maar legt de verantwoordelijkheid voor het goedkeuren van deze transacties (en de mogelijke gevolgen voor bijvoorbeeld de doelstellingen en het businessplan van de zenders in kwestie) volledig op het politieke niveau (en bijvoorbeeld niet bij een onafhankelijke regulator).

Daarnaast vraagt de Sectorraad Media dat

- de zenders er zich bij het toekennen van de erkenning toe dienen te verbinden om de wetgeving op de auteurs- en naburige rechten te respecteren;
- er aandacht is voor het programmeren van Belgisch en Nederlandstalig werk, zonder daarom met quota te werken;
- de ervaring van de radiomakers in aanmerking genomen wordt bij de evaluatie van een kandidatuur;
- er naar diversiteit wordt gestreefd van de formats bij het toekennen van de radiolicensies; en
- dat er toezicht wordt gehouden op de naleving van het erkenningsdossier, met een mogelijkheid tot evaluatie na een bepaalde termijn. Hierbij kan bijvoorbeeld de uitvoering van de businessplannen worden opgevolgd en begeleiding worden aangeboden aan de radio-omroeporganisaties wanneer dit nodig blijkt.

b. Rendabele en relevante verzorgingsgebieden

Een leefbaar kader houdt in dat radio-omroeporganisaties kunnen opereren in voldoende grote en homogene verzorgingsgebieden. De Sectorraad Media ziet in een ideaal radiolandschap van volgende categorieën meerdere zenders een plaats krijgen:

- Landelijke radio-omroeporganisaties, zowel publieke als particuliere;
- Lokale onafhankelijke radio-omroeporganisaties (inclusief stadradio's en gemeenschapsradio's) met een voldoende groot bereik om leefbaar te zijn;

⁴ KPMG-studie, p. 193.

- Netwerkradio's ter vervanging van de samenwerkingsverbanden, met voorwaarden wat samenwerking betreft;
- Andere radio-omroeporganisaties, die hun omroepprogramma's uitsluitend via een kabel-, ethernetwerk of via het internet doorgeven.

Hierbij is het belangrijk dat elke radio-omroeporganisatie blijvend dient te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor de categorie waartoe zij behoort, ook wanneer op bepaalde gebieden samenwerking plaatsvindt.

Op de vraag hoeveel radio-omroeporganisaties van elke categorie leefbaar en wenselijk zijn in de FM-band, lopen de meningen binnen de sector uiteen, en kan de Sectorraad Media dan ook geen antwoord bieden⁵. Het is aan de Vlaamse overheid om op basis van de aanvragen en de technische mogelijkheden een plaats te vinden voor een voldoende aantal spelers om een zo divers en kwalitatief mogelijk landschap te creëren. Indien zou blijken dat hiertoe te weinig mogelijkheden zijn binnen de FM-band, moet een verbreding van het aanbod op een andere manier bewerkstelligd worden⁶.

Doelstelling 3: Toekomstgericht frequentiebeleid

Aangezien de beschikbaarheid van frequenties doorslaggevend is voor het beleid, moet eerst bekeken worden wat de mogelijkheden van verschillende distributiemedia zijn.

FM-radio is nog steeds de dominante distributiewijze en blijft dus zeer belangrijk. De FM-radioband is echter in grote mate verzadigd, onder meer vanwege de significante minimale hergebruikafstand voor FM-frequenties die nodig is om interferentie tussen frequenties te vermijden, de bedekkingsoverlap die nodig is om een landelijke dekking te bekomen en de complexe internationale coördinatie die een radicale herinrichting van het landschap bemoeilijkt. FM-frequenties kunnen bovendien op zichzelf niet worden uitgebreid en vormen dus een schaars goed.

Er dient dan ook door de Vlaamse overheid bekeken te worden of een technische optimalisatie van de FM-band in zijn geheel, rekening houdend met de verschillende verplichte coördinaties, mogelijk is. Indien dergelijke optimalisatie mogelijk is, moet zij leiden tot:

- Rationalisering van zendbereik en eenzelfde frequentiebescherming voor iedereen;
- Het garanderen van het zendbereik door het aanpakken van problemen zoals slechte ontvangst of onvoldoende dekking;
- Leefbare verzorgingsgebieden op socio-economische basis en met logica in de frequenties;
- Reductie van onnodige complexiteit.

Maar in de eerste plaats dient de Vlaamse overheid in te zetten op een toekomstgerichte, op innovatie en verbreding gerichte aanpak, die steunt op de digitalisering van het Vlaamse radiolandschap. De sectorraad meent immers dat de mogelijkheden in FM beperkt zijn, maar dat digitalisering wel bijzondere kansen kan bieden voor zowel bestaande als nieuwe actoren, voor adverteerders én voor mediagebruikers. De Sectorraad Media vraagt aan de Vlaamse overheid om het radiolandschap te stimuleren om op deze manier te groeien, te innoveren en kwaliteitsvol te blijven.

⁵ Voor de vierde categorie, andere radio-omroeporganisaties, hoeft per definitie geen plaats te zijn op de FM-band.

⁶ Zie aanbeveling bij doelstelling 3, punt b, p. 7.

Aanbevelingen bij doelstelling 3

a. Overleg en coördinatie

Elke beweging tot optimalisatie of desgevallend zelfs herschikking noodzaakt overleg en coördinatie met de buurlanden en –gemeenschappen. In het bijzonder wat betreft de situatie in Brussel moet er dringend werk gemaakt worden van afstemming en communicatie met de partneroverheden.

b. Van DAB+ een succesverhaal maken.

Zoals het bovenstaande aantoont, lijken de ruimte voor een grondige hertekening van de FM-band, en daarmee de kansen voor bestaande en nieuwe spelers, beperkt. De Sectorraad Media is dan ook van mening dat de Vlaamse overheid tijdens de volgende legislatuur concrete initiatieven moet nemen om een digitalisering van het radiolandschap in Vlaanderen te helpen verwezenlijken. DAB+ lijkt hiervoor de meest aangewezen technologie. Er kan voor deze digitalisering gekeken worden naar buitenlandse voorbeelden zoals Nederland.

Om een dynamiek te creëren die niet vrijblijvend is, zijn essentiële voorwaarden:

- een duidelijke principiële beleidsbeslissing die de richting aangeeft;
- een eenduidige strategie op langere termijn, met inbegrip van een 'roadmap' en deadlines voor de verschillende implementatiefases (waaronder de start van een simulcast-periode en de uiteindelijke analoge afschakeling);
- overleg met andere (buur)landen en binnen de Europese Unie en het onderzoeken en waar nuttig overnemen van best practices;
- een structurele dialoog tussen alle betrokken partners (radio-omroepen, gebruikers, investeerders, netwerkoperatoren, reclamemakers, productontwikkelaars,...) over alle aspecten van de omschakeling, en een gezamenlijke implementatie van de roadmap door alle stakeholders,
- het voorzien van incentives (zowel financiële als andere) om DAB+ aantrekkelijk te maken voor omroepen én gebruikers, bijvoorbeeld het koppelen van de landelijke analoge licenties aan DAB+, het promoten van hybride ontvangstoestellen⁷, het creëren van de juiste voorwaarden voor het in de markt zetten van de juiste toestellen, enzovoort.

Het is niet zinvol te investeren in digitalisering zonder een draagvlak bij de huidige spelers. Er moet doorheen heel het proces richting digitalisering ook voldoende aandacht blijven voor de financiële leefbaarheid van de sector. Tevens moet erover gewaakt worden dat Vlaanderen geen blind spot wordt, niet alleen voor radio, maar ook paneuropese datadiensten zoals verkeersinformatie.

c. Rol van de openbare omroep

Er kan desgewenst voor worden geopteerd om in de oefening van een optimalisatie van de FM-band ook de frequenties van de openbare omroep te bekijken ten gunste van bestaande of nieuwe zenders. Ongeveer in dezelfde periode wordt er immers gewerkt aan de nieuwe beheersovereenkomst met de VRT. Indien nodig moeten gepaste maatregelen genomen worden om deze oefening met de juiste voorbereiding en een afgestemde timing te kunnen uitvoeren. Dit gebeurt vanzelfsprekend met respect voor en behoud van de frequenties die de openbare omroep nodig heeft om zijn opdracht naar behoren uit te voeren.

⁷ Op Europees niveau wordt getracht om binnen een netwerk van openbare omroepen de 'smartchip' geactiveerd te krijgen in mobiele toestellen, ten behoeve van een overschakeling op DAB+. De sectorraad vindt dit een goed initiatief.

Doelstelling 4: Innovatie door samenwerking

Waar het kan, moet worden samengewerkt ten behoeve van innovatie op inhoudelijk of technisch vlak. De grotere, landelijke spelers kunnen vooral op vlak van technologie een voortrekkersrol spelen, die ook de lokale radio-omroepen ten goede kan komen. Omgekeerd kan er ook, op andere gebieden, doorstroming zijn van lokale radio's naar het regionale of landelijke niveau.

Aanbeveling bij doelstelling 4: intensievere samenwerking

De Sectorraad Media ziet nog heel wat ruimte voor intensievere samenwerking:

- op het vlak van technologie (*'compete on content, agree on technology'*), zodat voor de gekozen technologische platformen een voldoende groot draagvlak kan ontstaan.
- op het vlak van het stimuleren van talent- en formatontwikkeling, zodat er doorstroming kan plaatsvinden tussen de lokale, regionale en landelijke niveaus.

Prioriteiten samengevat

De Sectorraad Media wenst een divers en kwalitatief hoogstaand aanbod, en een economisch duurzaam en dynamisch radiolandschap met een optimaal gebruik van de technische infrastructuur. Daarbij moet worden ingezet op innovatie.

Hiertoe dient de Vlaamse overheid prioritair volgende acties te ondernemen.

1. Een kwalitatief en divers landschap stimuleren door professionaliteit te vragen en de erkenningsvoorwaarden waar nodig aan te vullen.
2. De principiële beslissing nemen om een digitale strategie te ontwikkelen en daarvoor structureel overleg opzetten tussen alle stakeholders.
3. In afwachting van de digitale strategie, tegelijk een leefbaar FM-landschap garanderen door
 - a. Het huidige frequentieplan te optimaliseren: FM is een sterk medium en zal dat nog enige tijd blijven.
 - b. De schaarse FM-radioband enkel te gebruiken voor spelers die een aantoonbare publieke waarde creëren dan wel/alsook een rendabele economische activiteit uitoefenen.
 - c. Relevante, rendabele en homogene socio-economische verzorgingsgebieden te definiëren en de verschillende categorieën van radio-omroeporganisaties daarin in de mate van het mogelijke een plaats te geven.
4. Samenwerking nog meer stimuleren, vooral op vlak van technologie.

Namens de Sectorraad Media,

Simon Delaere, voorzitter
Hilde Van den Bulck, ondervoorzitter
Hanne Schuermans, secretaris