

Berenschot

**Inventarisatie van problemen bij de
regionale omroepen van de vier kleine
provincies**

**Hein Vloet
Daniël Huisman
Marte Lalleman
Jeroen Gelevert**

21 februari 2011

Inventarisatie van problemen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond van het onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvraag	1
1.3 Begeleidingscommissie	1
1.4 Normenkader	1
1.5 Van problemen naar oorzaken (of onderzoeksmodel)	3
1.6 Onderzoeksaanpak	5
1.7 Leeswijzer	6
2. Wettelijk kader	7
2.1 Financieringssystematiek	7
2.2 Zorgplicht provincie	8
2.3 Betrokkenheid provincie	9
2.4 Samenwerking met andere partijen	10
3. De vier regionale omroepen	12
3.1 Feitelijke karakteristieken van de omroepen	12
3.2 Analyse financiële situatie	18
4. Problemen en oorzaken	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Realiseren kwalitatief hoogwaardige programmering/hoogte van de basisfinanciering	25
4.3 Dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers	29
4.4 Belemmeringen om extra middelen te verkrijgen	31
4.5 Belemmeringen om kosten te verminderen	33
4.6 Checks and balances	34
5. Resumé	36

Berenschot

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten	1
Bijlage 2: Normenkader	1
Bijlage 3: Clustering van problemen en aandachtspunten	1
Bijlage 4: Geïnterviewde personen (individueel en/of in de groepssessie)	1

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar de problemen die spelen bij de regionale omroepen van de vier kleine provincies, te weten RTV Drenthe, Omroep Flevoland, RTV Noord en Omroep Zeeland.

De directe aanleiding voor de vraag was de motie van Kamerlid Atsma van 8 december 2009 waarin werd gesteld dat de kleine regionale omroepen zodanig financieel onder druk staan dat zij geen volwaardige programmering meer kunnen realiseren en dat in een aantal gevallen het bestaansrecht van de omroepen ter discussie staat. De toenmalige minister van OCW, Ronald Plasterk, zegde naar aanleiding van de motie een onderzoek naar de situatie bij de regionale omroepen van de kleine provincies toe.

1.2 Onderzoeksvraag

Met het onderzoek wil het Ministerie van OCW inzicht krijgen in de financiële situatie van de vier kleine regionale omroepen. Hiertoe zijn de volgende twee onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de problemen van de regionale omroepen in de vier kleinere provincies (Flevoland, Groningen, Drenthe en Zeeland)?
2. Wat zijn de oorzaken van deze problemen?

In onderhavig rapport zullen de bovenstaande onderzoeksvragen worden beantwoord. Aan de wijze waarop het onderzoek is ingericht, wordt in de volgende paragrafen aandacht besteed.

1.3 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van OCW, IPO (Interprovinciaal Overleg) en Stichting ROOS (Regionale Omroep Overleg en Samenwerking).

Gedurende het onderzoek hebben wij regelmatig afgestemd met de begeleidingscommissie over de werkwijze en voortgang. De begeleidingscommissie heeft de onderzoekers voorzien van relevante documenten, heeft meegedacht over de te interviewen stakeholders en heeft input gegeven over de inhoud van het normenkader (zie paragraaf 1.4).

1.4 Normenkader

Om vast te kunnen stellen welke problemen er spelen bij de vier regionale omroepen, moest eerst worden vastgesteld wanneer er sprake is van een probleem. Impliciet ligt hier een oordeel aan ten grondslag. Een probleem is op zichzelf een relatief begrip en kan voor eenieder een andere betekenis hebben. De vraag was daarom: hoe kunnen we gefundeerd en objectief beargumenteren dat 'iets' een probleem is? Wij hebben hiervoor gebruikgemaakt van een normenkader. Dit normenkader bestaat uit richtlijnen die aangeven hoe een gezonde organisatie, in dit geval een regionale omroep, zou moeten functioneren.

Door vervolgens de werkelijke situatie bij elk van de vier regionale omroepen te vergelijken met het normenkader, konden verschillen en afwijkingen van de norm worden vastgesteld. Een discrepantie tussen de norm en de werkelijke situatie kan als probleem worden beschouwd.

Het normenkader waaraan wij de vier regionale omroepen hebben getoetst, is in afstemming met de begeleidingscommissie opgesteld. Het bestrijkt zowel aspecten van de organisatie (intern) als externe factoren die invloed op de omroep hebben. In totaal bestaat het normenkader uit een negental deelonderwerpen waarop wij de vier omroepen hebben bevraagd en onderzocht:

- Kaders vanuit wetgeving en belangen stakeholders
- Resultaten
- Financiering
- Omgevingsfactoren
- Visie/missie/strategie
- Mens
- Middelen
- Cultuur en managementstijl
- Structuur (processen en organisatiestructuur)

Belangrijke bronnen voor de inhoud van het normenkader zijn de Mediawet en het advies van de commissie Kwalitatief Hoogwaardige Programmering van publieke regionale omroepen 'Kracht in de Regio'¹. Het volledige normenkader is te vinden in bijlage 2.

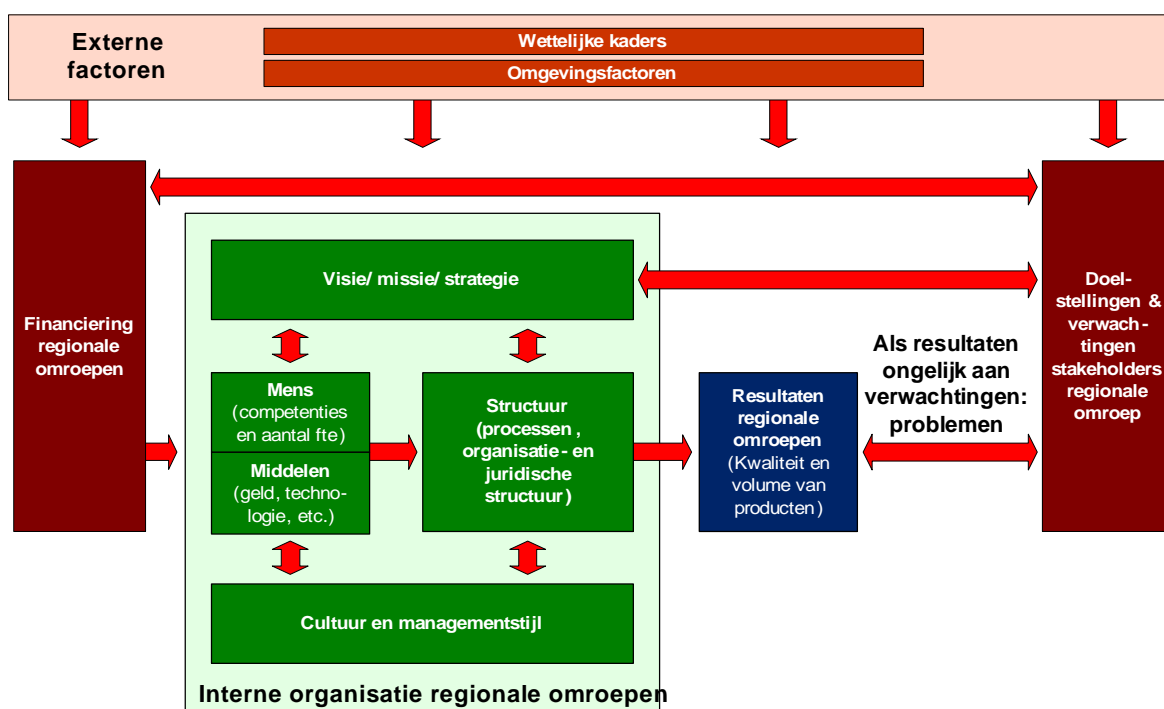
Aan de hand van het normenkader, dat is ingezet als checklist, hebben wij over de hele breedte van de organisatie vast kunnen stellen waar de werkelijkheid afwijkt van de norm en dus waar er sprake is van een probleem. Op deze manier hebben wij de eerste onderzoeksvraag kunnen beantwoorden.

¹ Dit advies is door IPO en ROOS aangeboden aan de minister van OCW en door hem betrokken in zijn reactie aan de Tweede Kamer. IPO en ROOS hebben samen een nadere invulling gegeven aan het begrip 'kwalitatief hoogwaardige programmering' en komen daarbij tot drie elementen: continuïteit in programmering kleine omroepen, een crossmediale aanpak voor alle omroepen en gebruik kunnen maken van het digitale omroeparchief. In onze beleving legt de minister de verantwoordelijkheid voor de praktische invulling van het begrip 'kwalitatief hoogwaardige programmering' bij de omroepen en de provincies en daarmee schaaft hij zich indirect achter de definities uit het advies. In het kader van dit onderzoek kan het advies derhalve als uitgangspunt dienen.

1.5 Van problemen naar oorzaken (of onderzoeksmodel)

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, is de vraag die het Ministerie van OCW aan Berenschot heeft voorgelegd tweeledig. Eerst dienden de problemen bij elk van de vier regionale omroepen geïnterpreteerd te worden. Een volgende stap was om de *oorzaken* van deze problemen te analyseren. Als uitgangspunt hebben wij hierbij gehanteerd dat een probleem gezien kan worden als een symptoom van een oorzaak op een dieperliggend niveau. Het is hierbij van belang om aan te geven dat zowel de symptomen als de dieperliggende oorzaken per omroep zeer verschillend kunnen zijn. Ook kan eenzelfde oorzaak leiden tot verschillende symptomen en kunnen symptomen die op het eerste gezicht hetzelfde zijn per omroep een andere oorzaak kennen. Ook geldt dat een probleem soms één oorzaak heeft en soms meerdere. Sommige oorzaken hebben zelf ook weer een oorzaak. Deze ketens van oorzaken en de gevolgen zullen in dit rapport in beeld worden gebracht.

In de eerste fase van het onderzoek hebben wij de terreinen benoemd waarop de oorzaken zich voor kunnen doen. Hiertoe hebben we de omroep in een breder kader geplaatst. Onderstaand figuur geeft inzicht in deze terreinen.



We lichten de verschillende onderdelen van de figuur kort toe:

- Bij *Externe factoren* gaat het om de factoren buiten de beïnvloedingssfeer van de regionale omroepen die impact hebben op de financiering, de organisatie, de resultaten en/of de doelstellingen en verwachtingen van de stakeholders. Voorbeelden van externe factoren zijn:
 - (Veranderende) wet- en regelgeving
 - De veranderende mediaconsumptie als gevolg van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen
 - Demografische factoren
 - Conjuncturele ontwikkelingen
- Bij de *Financiering* van de regionale omroepen gaat het om de wijze waarop de regionale omroepen worden bekostigd en de hoeveelheid geld die dit per financieringsstroom oplevert.
- De *Interne organisatie regionale omroepen* is onderverdeeld in de volgende onderdelen:
 - *Visie/missie/strategie* betreft de doelstellingen van de organisatie en over de manier waarop de organisatie deze tracht te bereiken. In essentie gaat het erom een balans te vinden tussen de gewenste externe resultaten en de bestaande interne (financiële) mogelijkheden.
 - *Mens* betreft in de eerste plaats de competenties van de medewerkers. Daarnaast gaat het om het aantal fte dat ingezet wordt.
 - *Middelen* gaat over een breed scala van alle 'overige' resources, te weten: financieel management (geld), informatiemanagement/technologie (ICT), facility management (huisvesting, materiaal, secretariaat, beveiliging, catering), communicatiemanagement en inkoop.
 - *Structuur* gaat over de organisatie-, proces- en juridische structuur. In essentie gaat het om de vraag hoe de bedrijfsactiviteiten georganiseerd zijn en welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de medewerkers hebben.
 - *Cultuur en managementstijl* gaat, net zoals structuur, over de vraag hoe mensen met elkaar omgaan. Het gaat hier echter om de zachte of informele kant van de omgangsvormen. In essentie gaat om de basiswaarden van de organisatie; de wijze waarop managers en medewerkers met elkaar omgaan.
- Het aandachtsgebied *Resultaten* gaat over de vraag wat de werkzaamheden van de organisatie hebben opgeleverd. Uitgangspunt is daarbij het 'van buiten naar binnen' kijken: wat is de waardering van de omgeving voor de door de organisatie geleverde producten en diensten?
- Bij *Doelstellingen & verwachtingen stakeholders* gaat het om de door de stakeholders gewenste resultaten van de regionale omroepen.

Met behulp van het vorige figuur kan de tweede onderzoeksvraag die door het Ministerie van OCW is voorgelegd, worden beantwoord.

1.6 Onderzoeksaanpak

Nu wij het belangrijkste instrument en het onderzoeksmodel binnen dit onderzoek hebben toegelicht, beschrijven wij kort de onderzoeksaanpak die is gehanteerd. Het onderzoek bestond uit de volgende fasen:



- Fase 0: Verfijning van de vraagstelling en de opdracht

In fase 0 is in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie de vraagstelling verder gepreciseerd. Op basis van de vraagstelling is een aantal wijzigingen en nuanceringen aangebracht in de onderzoeksaanpak zodat deze goed aansloot op de vraag. In deze fase van het onderzoek heeft de begeleidingscommissie relevante documenten voor de deskresearch aangeleverd.

- Fase 1: Algemene onderzoekswerkzaamheden

In de eerste fase van het onderzoek hebben wij ons door middel van documentenstudie en enkele gesprekken met leden van de begeleidingscommissie nader in de materie verdiept, met als doel om meer inzicht te krijgen in onder andere de wettelijke kader waarbinnen de omroepen opereren en de externe factoren waardoor zij worden beïnvloed. Op basis van de informatie die de documentenstudie heeft opgeleverd, en overleg met de begeleidingscommissie is het normenkader verder geoperationaliseerd.

- Fase 2: Onderzoek per omroep

In deze fase hebben wij de financiële situatie per omroep onderzocht. Met het normenkader als checklist hebben wij de door ons opgevraagde begrotingen, jaarrekeningen, managementletters van de accountant en meerjarenbeleidsplannen per omroep bestudeerd. Per omroep hebben wij gesproken met de directeur en hoofd Financiën, evenals met de verantwoordelijke provincieambtenaren van de vier provincies.

Op basis van de studies en gesprekken hebben wij per omroep een conceptrapportage opgesteld langs de lijn van het normenkader. Deze conceptrapportages zijn ter goedkeuring naar de omroepen gestuurd. De op- en aanmerkingen van de omroepen zijn verwerkt in de definitieve versies van de deelrapportages per omroep.

Ook is in deze fase van het onderzoek gesproken met het Commissariaat voor de Media, ROOS en IPO.

- Fase 3: Aggregatie

Op basis van de gevalideerde analyses van de situatie bij de vier verschillende omroepen waren wij in deze fase in staat om de gegevens te vergelijken. We hebben kunnen vaststellen welke problemen als omroep specifiek beschouwd kunnen worden, welke problemen karakteristiek zijn voor de vier kleine regionale omroepen en welke problemen breder, namelijk op alle regionale omroepen van toepassing zijn.

In een groepsessie waarbij de directies en controllers van de vier omroepen aanwezig waren, evenals vertegenwoordigers van de desbetreffende provincies en een gedeputeerde van een niet direct betrokken provincie hebben wij de problematiek besproken en hebben wij gezamenlijk de oorzaken van de problemen in beeld gebracht.

- Fase 4: Rapportage

Op basis van fase 0 tot en met 3 hebben wij onderhavig rapport opgesteld.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen wij het wettelijke kader waarbinnen de omroepen hun taken verrichten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de situatie bij de vier regionale omroepen. In hoofdstuk 4 behandelen we de generieke problemen van de vier omroepen en de oorzaken die daaronder liggen. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 een korte resumé gegeven waarin de hoofdlijnen van onze bevindingen zijn geschetst.

2. Wettelijk kader

In dit hoofdstuk schetsen wij eerst de achtergrond van het onderzoek. Wij gaan in op de financieringssystematiek die van toepassing is op de regionale omroepen, op de rol van de provincie en op verdere, voor dit onderzoek, relevante bepalingen uit de Mediawet.

2.1 Financieringssystematiek

Tot 2006 was er sprake van een duale financieringssystematiek waarbij het Rijk en de provincies gezamenlijk verantwoordelijk waren voor de financiering van de regionale omroepen in Nederland. De systematiek komt voort uit de financieringsconstructie van de regionale radio die eruit bestond dat de provinciale bijdrage voor dit medium door het Ministerie van OCW werd verdubbeld. In 1988 werd deze constructie ook toegepast op regionale televisie.

In 1999 werd de omroepbijdrage van het Rijk afgeschaft waarna de provincies via het Provinciefonds voor de weggevallen inkomstenbron werden gecompenseerd. De duale financieringssystematiek had een 'driehoeksverhouding' tussen regionale omroep, Rijk en provincie tot gevolg wat ervoor zorgde dat de regionale omroep geen duidelijke partner had met wie afspraken konden worden gemaakt over bijvoorbeeld de indexering van de middelen. Het achterblijven van indexering had inmiddels al verschillende regionale omroepen in de financiële problemen gebracht.

In 2005 werd een wetwijziging doorgevoerd die ervoor zorgde dat de duale financieringssystematiek werd losgelaten en de verantwoordelijkheid voor de financiering van de regionale omroep volledig bij de provincie kwam te liggen. De financiële middelen voor de regionale omroep werden uit de mediabegroting van het Ministerie van OCW overgedragen naar het Provinciefonds.

In de nieuwe wet is door de provincie een aantal voorwaarden gesteld aan de bekostiging. Zo moet iedere provincie minstens één regionale omroep bekostigen waarbij het gaat om een vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de omroep. De middelen moeten blijvend en voldoende geïndexeerd aan de omroep worden verstrekt zodat de continuïteit van de omroep gewaarborgd kan worden en het kwalitatieve en kwantitatieve niveau van activiteiten uit het jaar 2004 kan worden behouden.

Het historische subsidieniveau van de regionale omroepen werd bepaald aan de hand van kijk- en luistergelden die per provincie werden gegenereerd. In 2005 werd een nieuw verdeelmodel geïntroduceerd waardoor de budgetten voor de omroepen op een andere manier werden berekend².

² De verdeelformule bevatte als factoren onder andere vaste bedragen, het totaal aantal inwoners, het aantal inwoners in landelijk gebied en de oppervlakte van de regio, inclusief water.

De uitkomsten van dit nieuwe verdeelmodel kwamen redelijk overeen met de budgetten die op basis van het verdeelmodel 2003 werden toegekend. Deze formule resulteert in een hogere vergoeding per inwoner voor de vier regionale omroepen van de kleinere provincies.

2.2 Zorgplicht provincie

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, is de financiering van de regionale omroepen sinds 2006 de verantwoordelijkheid van de provincie. Deze zogenaamde zorgplicht voor provinciebesturen is in artikel 2.170 van de Mediawet 2008 vastgelegd.

Afdeling 2.6.5. Bekostiging regionale en lokale publieke mediadiensten,

Artikel 2.170

1. Gedeputeerde Staten zorgen voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale publieke media-instelling in de provincie door vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de regionale publieke mediadienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat:

- a. een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk is en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd; en*
- b. in ieder geval per provincie het in 2004 bestaande niveau van de activiteiten met betrekking tot de verzorging van media-aanbod door de regionale publieke media-instelling(en) ten minste gehandhaafd blijft.*

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

3. 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.

Regionale omroepen zijn dus bij wet verplicht om een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod te bieden en zijn voor de benodigde financiering afhankelijk van de provincie die de plicht heeft het niveau van 2004 te handhaven.

Vanuit de brede taakopdracht voor publieke mediadiensten (Mediawet 2008, artikel 2.1) is ook de regionale omroep verplicht om evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand media-aanbod aan te bieden dat gericht is op een relevant bereik en onafhankelijk van commerciële invloeden en overheidsinvloeden tot stand is gekomen en dat voldoet aan de journalistieke en professionele kwaliteitseisen.

De begrippen 'evenwichtig', 'pluriform', 'gevarieerd' en 'kwalitatief hoogwaardig' zijn subjectief en niet gekwantificeerd. Deze moeten dan ook doorvertaald worden naar concrete doelstellingen. Het is echter niet aan de individuele provincies om invulling aan deze begrippen te geven. Of de regionale omroepen voldoende invulling geven aan deze begrippen wordt gecontroleerd door het Commissariaat voor de Media.

Bovendien beschikt iedere regionale omroep over een Programmabeleid Bepalende Orgaan (hierna: PBO). Hiertoe zijn regionale omroepen bij wet verplicht. Deze verplichting is geformuleerd in artikel 2.61 van de Mediawet 2008 waarin staat dat een regionale publieke mediadienst volgens de statuten een orgaan moet hebben dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt en dat representatief is voor de belangrijkste in de desbetreffende provincie of gemeente voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen.

Een PBO heeft dus een belangrijke rol in de verantwoording van de publieke middelen en bepaalt jaarlijks het programmabeleid van de omroep. Het PBO moet representatief zijn voor het verzorgingsgebied van de omroep. De provincie bewaakt deze representativiteit, maar heeft op zichzelf géén bepalende rol.

In de Mediawet is niet vastgelegd hoe individuele leden van het PBO worden benoemd. In de praktijk worden de leden veelal door de omroep voorgedragen en door de provincie benoemd.

2.3 Betrokkenheid provincie

De Mediawet (2008, artikel 2.170 lid 1) legt vast dat provincies een zorgplicht hebben voor de regionale omroep (*het wat*). Iedere provincie zorgt voor de instandhouding van ten minste één regionale omroep. De wijze waarop de provincies deze plicht moeten uitvoeren is ook in de wet vastgelegd aan de hand van een kwalitatieve en kwantitatieve bepaling (lid1a en b, activiteitsniveau 2004, zie boven, *het hoe*). IPO geeft aan dat de provincies hierdoor geen ruimte hebben om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen in het media-aanbod en mediagebruik en het niet mogelijk is om prestatieafspraken te maken die aansluiten op de regionale behoefte en aanhaken op het identiteitsgebonden beleid.

In onze visie is de rol van de provincie inderdaad beperkt, maar is wel degelijk sprake van enige ruimte voor de provincie op inhoudelijk gebied. Zoals in lid 2 van bovenstaand artikel 2.170 is bepaald, kan de provincie geen voorwaarden stellen aan de financiering die in strijd is met de wet. Zo kan de provincie aan de bekostiging geen voorwaarden verbinden of verplichtingen opleggen die in strijd zijn met de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep. Met name voor de additioneel ter beschikking gestelde middelen kan de provincie invloed uitoefenen op de besteding, zonder de autonomie of het onafhankelijk functioneren aan te tasten.

De middelen die vanuit het Provinciefonds beschikbaar worden gesteld, worden door de provincie één-op-één doorgesluisd naar de omroep. Dit betreft een vast bedrag, aangevuld met een jaarlijkse indexering. Zoals hierboven aangegeven kan een provincie, aanvullend op deze basisfinanciering, ervoor kiezen additionele financiering ter beschikking te stellen aan de regionale omroepen. Door provincies en omroepen is aangegeven dat dit in beperkte mate ook daadwerkelijk plaatsvindt. De omroep zorgt jaarlijks voor een financiële verantwoording voor de provincie als subsidiënt.

Inhoudelijk gezien wordt uitsluitend door middel van PBO-verslagen verantwoording over de programmering afgelegd aan de provincie. Deze verslagen worden ook ter beschikking gesteld aan het Commissariaat voor de Media.

De brede taakopdracht voor publieke mediadiensten wordt geformuleerd in artikel 2.1 van de Mediawet. In lid 2d wordt duidelijk aangegeven dat mediadiensten een aanbod aanbieden dat onafhankelijk van commerciële invloeden en overheidsinvloeden tot stand komt. Oftewel, publieke media-instellingen genieten journalistieke autonomie en moeten onafhankelijk kunnen functioneren. In het geval van de regionale omroepen is het de provincie niet toegestaan zich inhoudelijk te bemoeien met de omroep.

In onderstaande tekst, afkomstig uit de Uitgangspuntennotitie artikel 2.170 van de Mediawet, opgesteld door IPO, ROOS en het Commissariaat voor de Media in juli 2009, is te lezen hoe de rol van de provincie wordt ingeperkt.

Het tweede lid van artikel 2.170 van de Mediawet 2008 bepaalt dat aan de bekostiging geen voorwaarden gesteld of voorschriften verbonden worden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de wet. De wetgever benadrukt hiermee dat een provinciebestuur in ieder geval geen voorwaarden mag stellen aan de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid en het onafhankelijk functioneren van een regionale publieke media-instelling.

...

Ter bescherming van de journalistieke onafhankelijkheid hanteert de regionale publieke media-instelling een redactiestatuut waarin de rechten en plichten van de bij de redactionele vervaardiging van dat media-aanbod betrokken medewerkers ten opzichte van directie, hoofdredactie, adverteerders en sponsors zijn vastgelegd.

De zorgplicht voor bekostiging mag nooit een reden zijn voor het stellen van voorwaarden of het opleggen van verplichtingen, ook niet in de vorm van afspraken, die het beginsel van de programmatieke autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale publieke media-instelling ten opzichte van de provincie belemmeren. Provincies zijn zich ervan bewust dat de publieke media-instelling zich op dit punt onderscheidt van andere culturele instellingen in de provincie die ook provinciale bijdragen ontvangen.

Provincies leggen, in het kader van hun bekostigingsrelatie met de regionale publieke media-instelling, geen voorwaarden op, ook niet in de vorm van afspraken, die direct of indirect te maken hebben met de inhoud of vorm van het media-aanbod. Ook is het, binnen deze bekostigingsrelatie, niet toegestaan dat het provinciebestuur een publieke media-instelling gebruikt als verlengstuk voor zijn communicatiestrategie of dat een provinciebestuur eist dat hij als subsidieverlener wordt genoemd in uitingen van de regionale publieke media-instelling.

2.4 Samenwerking met andere partijen

In artikel 2.88, lid 3b is te lezen dat de redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod gewaarborgd dient te worden. In artikel 2.141 is vastgelegd dat een publieke media-instelling met geen van hun activiteiten dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden.

Berenschot

Bovenstaande bepalingen kunnen een belemmering vormen voor samenwerking, bijvoorbeeld met regionale kranten, terwijl hier vanuit inhoudelijk perspectief efficiencyvoordelen voor kunnen worden genoemd.

In de Mediawet is vastgelegd dat publieke mediadiensten onafhankelijke instituties zijn die over een grote mate van autonomie beschikken. De journalistieke onafhankelijkheid, (de programmatische autonomie) en het onafhankelijke functioneren van een regionale omroep worden gewaarborgd door invloed van de overheid en commerciële partijen in te dammen.

Door het Commissariaat van de Media is in december 2009 een brochure uitgebracht waarin aangegeven is wat wel en niet mag op het gebied van publiek-private samenwerking.

3. De vier regionale omroepen

Aan de hand van het normenkader hebben wij de vier regionale omroepen onderzocht. Op basis van documentenstudie (beleidsplannen, jaarverslagen, meerjarenplannen, etc.) en gesprekken met vertegenwoordigers van de omroepen en van de vier provincies hebben wij ons een beeld gevormd van de situatie bij de vier regionale omroepen.

Per omroep hebben wij gesproken met de directeur of directeur/hoofdredacteur, het hoofd Financiën en de voorzitters van het PBO. Bij de provincies spraken wij met de verantwoordelijke ambtenaar. In bijlage 5 is een opsomming gegeven van alle geïnterviewde personen.

In dit hoofdstuk geven wij een overzicht van de waarnemingen die het onderzoek bij de omroepen heeft opgeleverd. Eerst richten we ons op algemene informatie over de omroepen (feitelijke karakteristiek van de omroepen) en vervolgens kijken we specifieker naar de financiële situatie.

De uitgewerkte deelrapportages per omroep zijn te vinden in de bijlagen 4a-d.

De informatie in de onderstaande tabellen betreft een samenvatting van de deelrapportages per omroep.

3.1 Feitelijke karakteristieken van de omroepen

Als eerste hebben wij gekeken naar de feitelijke karakteristieken van de vier omroepen. Om hiervan een beeld te krijgen, hebben wij de omroepen gevraagd aan te geven wat hun missie en primaire doelgroep is, wat er bij de omroep bekend is over de 'klanttevredenheid' oftewel hoe de omroep door de kijkers/luisteraars/gebruikers wordt beoordeeld. En om een beeld te krijgen van de producten die de omroepen maken.

3.1.1 Missie

Als eerste hebben wij de missies van de vier regionale omroepen bekeken en met elkaar vergeleken. De missies zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Omroep	Missie
RTV Drenthe	RTV Drenthe is, als betrouwbare en onafhankelijke informatiebron, de spil in de Drentse samenleving.
Omroep Flevoland	Omroep Flevoland wil een bindmiddel zijn voor alle Flevolandse.
RTV Noord	Fundamentele taak van RTV Noord is het brengen van actuele informatie over Groningen en haar inwoners. Met nieuws en sport als kernactiviteit.
Omroep Zeeland	Omroep Zeeland is een van de best bekeken en beluisterde publieke regionale omroepen van Nederland en <u>het</u> nieuwsstation voor Zeeland.

Het valt op dat de missies van de vier omroepen neerkomen op twee onderwerpen: informeren en verbinden. In alle vier de gesprekken bij de omroepen kwamen beide onderwerpen prominent naar voren: de omroepen zien dit als hun kerntaken.

Beide taken zijn inherent aan publieke regionale omroepen en vormen het bestaansrecht van deze instellingen. In de missies zien we echter dat de ene omroep het zwaartepunt net ergens anders legt dan de collega-omroep. Zo kiest Omroep Flevoland duidelijk voor de verbinding, daar waar de missie van RTV Noord primair gericht is op informeren.

3.1.2 Doelgroep/profiel

Wij hebben de vier regionale omroepen gevraagd wat hun primaire doelgroep c.q. profiel van het bereikte publiek is. Zoals blijkt uit onderstaande antwoorden van de omroepen kan deze vraag tweeledig worden opgevat: welke groep bereik je het beste (profiel) en welke groep probeer je te bereiken (primaire doelgroep).

In onderstaande tabel zijn voor RTV Drenthe en Omroep Zeeland de primaire doelgroepen en voor Omroep Flevoland en RTV Noord het profiel van het bereikte publiek weergegeven.

Omroep	Primaire doelgroep/profiel bereikte publiek
RTV Drenthe	RTV Drenthe richt zich primair op de doelgroep 40+.
Omroep Flevoland	Uit het kijk- en luisteronderzoek 2010 blijkt dat, net als voorgaande jaren, lager opgeleiden, ouderen en respondenten die al lang in Flevoland wonen vaker TV Flevoland kijken en Radio Flevoland luisteren dan hoger opgeleiden, jongeren en respondenten die nog niet zo lang in Flevoland wonen. Deze respondentkenmerken blijken wel met elkaar samen te hangen: lager opgeleiden wonen significant langer in Flevoland en zij zijn gemiddeld ouder.
RTV Noord	Het profiel van de luisteraars van Radio Noord ziet er samengevat als volgt uit: <ul style="list-style-type: none"> - 76% van de luisteraars is ouder dan 50 jaar, een kleine 20% is tussen de 35 en 49 jaar. - Ruim de helft (53%) van alle luisteraars bevindt zich in sociale klasse CD; de overige luisteraars zijn ongeveer gelijk verdeeld over de klassen AB1 en B2. Het profiel van de kijkers van TV Noord ziet er samengevat als volgt uit: <ul style="list-style-type: none"> - 72% van de kijkers is ouder dan 50 jaar, een kleine 16% is tussen de 35 en 49 jaar. - 40% van de kijkers bevindt zich in sociale klasse CD, ruim 35% in B2 en circa 25% in de klasse AB1.
Omroep Zeeland	In de visie staat dat de doelgroep van Omroep Zeeland alle Zeeuwen van 35 jaar en ouder is. De directie vult aan dat alle inwoners van Zeeland tot de doelgroep behoren.

Ondanks een aantal (nuance)verschillen komt hier een vrij eenduidig beeld uit naar voren. De omroepen richten zich op inwoners van de desbetreffende provincie van middelbare leeftijd. Voor alle omroepen geldt dat zij vooral ouderen bereiken die een sterke binding hebben met de regio. Mensen vanaf 35-40 jaar oud vormen dan ook de primaire doelgroep.

Uit de gesprekken bij de omroepen blijkt dat alle omroepen zich weldegelijk inspinnen om ook jongere doelgroepen te bereiken, maar dat het lastiger is om deze groepen te trekken. Jongeren hebben van nature minder binding met de regio en trekken voor opleiding of werk vaak richting Randstad. Pas als mensen weer terugkeren en zich met een gezin vestigen neemt de interesse voor de regio en daarmee het gebruik van het aanbod van de regionale omroep toe.

3.1.3 Klanttevredenheid

Wij hebben de omroepen gevraagd wat zij weten over de klanttevredenheid, oftewel hoe zij beoordeeld worden door de mensen die zij bereiken.

Omroep	Klanttevredenheid
RTV Drenthe	<p>In 2009 heeft het laatste klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemiddeld kent 96% van de Drenten RTV Drenthe. Het onderdeel tv bereikt 61% van de Drenten, de radio 35% (deze conclusie klopt volgens de directie niet). De gemiddelde kijker/luisteraar kan beschreven worden als 50+ en lager opgeleid. Ongeveer een kwart van de bevolking kijkt (soms) op de internetsite; deze wordt vooral gebruikt voor achtergrondinformatie. - Het gemiddelde rapportcijfer van de programma's bedraagt een 7,2.
Omroep Flevoland	<p>November 2010 heeft het laatste klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 64% van de respondenten raadpleegt de regionale radio en tv voor het regionale nieuws. - 22% van de respondenten luistert wel eens naar Omroep Flevoland radio en 68% kijkt wel eens naar Omroep Flevoland TV. - Omroep Flevoland TV wordt beoordeeld met gemiddeld een 7,3. Radio Flevoland krijgt van haar luisteraars het cijfer 7,4.
RTV Noord	<p>In mei 2009 heeft RTV Noord een telefonische enquête gehouden onder 600 Groningers:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het publiek van RTV Noord wordt gevormd door betrokken Groningers. - Het bereikte publiek kijkt/luistert vaak. - Nieuws is nog steeds de belangrijkste trekker en motivatie om te kijken/luisteren.
Omroep Zeeland	<p>In 2008 heeft het laatste klanttevredenheidsonderzoek plaatsgevonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omroep Zeeland heeft een grote groep trouwe kijkers. Met name het nieuws (63% kijkt vaak) en het weerbericht (58% kijkt vaak) worden daarbij het vaakst bekeken. - Omroep Zeeland heeft een minder grote groep luisteraars. - De programmering van Omroep Zeeland wordt als redelijk beoordeeld: televisie 7.1 en radio 6.8. - De gemiddelde leeftijd van de Zeeuw in het onderzoek is 47, met een gemiddelde tot lage opleiding.

Een eerste conclusie die getrokken kan worden uit bovenstaande informatie is dat alle vier de omroepen vrij recent een klanttevredenheidsonderzoek hebben laten uitvoeren of zelf hebben uitgevoerd. De omroepen zijn dus op de hoogte van de meningen, verwachtingen en wensen van hun gebruikers.

Hoewel dit niet bij alle omroepen expliciet naar voren komt, ontstaat het beeld dat de omroepen over het algemeen positief door hun gebruikers worden beoordeeld met een rapportcijfer van rond de 7. Uit de gesprekken blijkt dat de naamsbekendheid van de regionale omroepen over het algemeen groot is en met name voor het nieuws en het weerbericht de regionale omroepen worden geraadpleegd.

Verder bevestigt de informatie uit de verschillende klanttevredenheidsonderzoeken het beeld van de primaire doelgroep en primaire consument van de regionale omroep: de betrokken provinciebewoner van middelbare en hogere leeftijd met een laag tot middelbaar opleidingsniveau.

3.1.4 Producten

In deze paragraaf kijken we naar de producten die door de vier regionale omroepen worden gemaakt. We maken onderscheid tussen drie soorten producten: radio, televisie en internet.

Omroep	Producten
RTV Drenthe	<p>RTV Drenthe is voornemens in 2011 de volgende producten aan te bieden:</p> <ul style="list-style-type: none">- Voor RTV Drenthe is internet het belangrijkste medium. De website is 24 uur per dag bereikbaar.- De radio zendt 24 uur per dag uit. Op maandag tot en met vrijdag brengt radio Drenthe tussen 7.00 en 18.00 uur eigen programma's. Van 18.00 tot 7.00 uur de volgende ochtend wordt non-stop muziek gedraaid. Op zaterdag loopt de programmering van 8.00 tot 19.00 uur; daarna wordt non stop muziek uitgezonden.- RTV Drenthe maakt door de week per dag minimaal een uur unieke televisie. Op zaterdag en zondag worden herhalingen uitgezonden. Op zondagavond is er vanaf 18.30 een sportprogramma.- Dagtv is dagelijks te zien tijdens de uren dat er geen televisieprogramma's worden uitgezonden. Kijkers zien beelden van webcams in de studio's en op locatie en krijgen nieuws en programma-informatie. <p>Via televisie en internet is 24 uur per dag teletekst te raadplegen.</p>

Omroep Flevoland	<p>Omroep Flevoland heeft als kerntaak het verzorgen van programma's die betrekking hebben op nieuws en informatie. Omroep Flevoland biedt de volgende producten aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De website is 24 uur per dag bereikbaar. - De radio zendt 24 uur per dag uit. Op maandag tot en met vrijdag brengt Omroep Flevoland tussen 6.00 en 19.00 uur eigen programma's. Van 19.00 uur tot 6.00 uur de volgende ochtend wordt non-stop muziek gedraaid. In het weekend is er een aangepaste programmering. - Omroep Flevoland maakt door de week per dag minimaal 0,5 uur unieke televisie. In het weekend is er een aangepaste programmering.
RTV Noord	<p>RTV Noord heeft in 2009 het volgende aangeboden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 273 uitzendingen televisie. - 8.736 uitzendingen radio, waarvan 39,88% gepresenteerd.
Omroep Zeeland	<p>De kerntaak van Omroep Zeeland is het brengen van nieuws, achtergronden en evenementen. Na het nieuws blijven sport en kunst en cultuur een belangrijke prioriteit in de programmering. De volgende producten worden aangeboden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voor Omroep Zeeland is internet het belangrijkste medium. De website is 24 uur per dag bereikbaar. - De radio zendt 24 uur per dag uit. Doordeweeks van 6.00 tot 18.30 uur zijn er gepresenteerde uitzendingen. Deze zijn gepresenteerd tussen 6.00 en 13.00 uur en van 17.00 tot 18.00 uur. Tussen 13.00 en 17.00 uur is er non-stop muziek. In het weekend zijn er van 9.00 tot 18.00 uur (voor het merendeel) uitzendingen, waarvan een deel gepresenteerd wordt. Buiten de genoemde uren is op de zender van Omroep Zeeland de programmering van Radio 1 te beluisteren. <p>Omroep Zeeland maakt door de week per dag een uur unieke televisie. In het weekend worden een weekoverzicht en herhalingen uitgezonden.</p>

Radio

De vier omroepen hebben een vergelijkbare radioprogrammering wat betreft het aantal uur dat per week radio wordt uitgezonden en de tijden waarop wordt uitgezonden. Ook het radio-aanbod in het weekend is vergelijkbaar. Uit de gesprekken blijkt dat per omroep nog wel verschillende keuzes worden gemaakt voor de invulling van de tijd waarin geen sprake is van een eigen programmering. In deze uren kiest men voor non-stop muziek of voor het overschakelen op Radio 1.

Televisie

RTV Drenthe, RTV Noord en Omroep Zeeland maken een uur unieke televisie per dag. Bij Omroep Flevoland is dat een half uur. Alle omroepen geven aan meer aandacht te willen besteden aan duiding van het nieuws, achtergronden en kunst en cultuur. Hier komen zij met de huidige beschikbare budgetten onvoldoende aan toe. Een andere gedeelde prioriteit is nieuws in het weekend.

Internet

Alle vier de regionale omroepen bieden een website die 24 uur per dag beschikbaar is. Het valt op dat alle vier de omroepen aangeven dat het internet voor hen prioriteit is. Binnen de organisaties heeft inmiddels een kanteling plaatsgevonden en is men op een andere manier gaan werken. De items die worden gemaakt worden op een dusdanige wijze geproduceerd dat ze uitgerold kunnen worden op alle platforms, zowel radio, televisie, internet en teletekst/teksttv. Deze nieuwe manier van werken is inmiddels bij alle vier de regionale omroepen ingevoerd. Op de doorontwikkeling van de websites en inzet van nieuwe media wordt door alle vier de omroepen sterk ingezet.

3.1.5 Formatie

	RTV Drenthe		Omroep Flevoland		RTV Noord		Omroep Zeeland	
Programma	55,1	66%	36,58	46%	51,75	66%	52,73	61%
Techniek	18,54	13%	23,33	29%	10,42	13%	16	19%
Overig	16,78	21%	19,94	25%	16,67	21%	17,44	20%
Totaal 2009	90,42	100%	79,85	100%	78,84	100%	86,17	100%
Totaal 2008	88,1	102%	80,1	100%	80,3	102%	87,49	102%
Totaal 2007	90,5	100%	81,3	102%	79,2	100%	90,1	105%

We zien bij alle omroepen, met uitzondering van RTV Drenthe, dat de formatie in 2009 ten opzichte van 2008 is gedaald. De percentages voor Programma, Techniek en Overige komen bij RTV Drenthe, RTV Noord en Omroep Zeeland redelijk overeen. Omroep Flevoland vertoont een substantieel lager percentage voor het onderdeel Programma en substantieel hoger voor het onderdeel Techniek³.

3.1.6 Ontwikkeling kijk- en luistercijfers en bereik websites

De kijk- en luistercijfers worden door de omroepen als statistisch onbetrouwbaar aangemerkt. Het aantal kastjes waarmee kijk- en luistergedrag wordt gemeten is zo gering dat geen statistische waarde mag worden toegekend aan de uitkomsten. Voor provincie Flevoland gaat het bijvoorbeeld slechts om enkele tientallen metingen. Daarom kiezen wij ervoor deze cijfers hier niet te presenteren.

Voor heel Nederland geldt dat het aantal metingen wel zorgt voor voldoende statistische waarde. Uit deze metingen blijkt dat kijk- en luistercijfers in de jaren 2008 en 2009 een dalende tendens kennen. Door de directeurs van de vier regionale omroepen is aangegeven dat zij deze dalende tendens uit eigen onderzoek en ervaring ook herkennen in hun eigen provincie. De geluiden dat de tendens in 2010 weer enigszins opgaand is, worden ook herkend door de directeurs.

³ Bij het vergelijken van de formatie van RTV Noord met die van de andere omroepen moet er overigens wel rekening mee worden gehouden dat RTV Noord tot en met 2009 geen tv-technici in eigen dienst had, maar dagelijks inhuurde. Dat is in 2010 veranderd: RTV Noord heeft het contract met een extern bedrijf beëindigd en zelf tv-technici in dienst genomen. De formatie komt diensgevolge ultimo 2010 uit op 82,37 fte.

Voor radio geldt dat, ondanks de daling in 2008 en 2009, nog steeds een zeer goede positie wordt ingenomen door de regionale omroepen ten opzichte van hun landelijke publieke en commerciële concurrenten; vaak zijn zij namelijk marktleider in de regio.

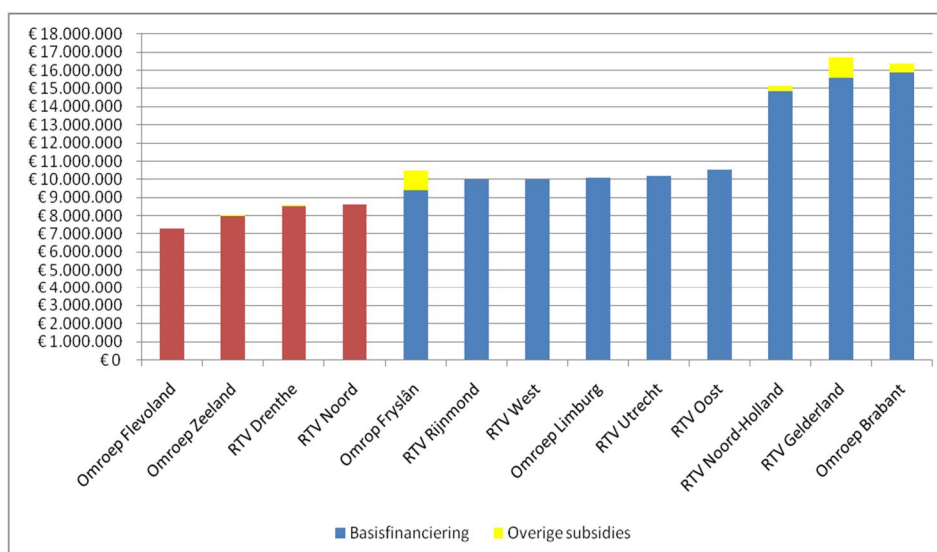
In het jaarverslag van ROOS over 2009 is te lezen dat het bereik via de websites van de regionale omroepen in 2009 verder is gestegen. Niet alleen (nieuws)berichten worden gelezen, maar ook steeds meer wordt video en audio via de websites van de regionale omroep bekeken en beluisterd. Het berekenen van het marktaandeel van de regionale omroepen ten opzichte van andere (nieuws)websites is hierbij lastig, omdat nog niet scherp gedefinieerd is wie de relevante concurrenten zijn en het bereik van de concurrenten vaak niet (publiek) bekend is.

Website bezoeken:	2009	2010
RTV Noord	11.474.189	15.602.615
RTV Drenthe	1.917.927	2.949.236
Omroep Flevoland	4.319.844	7.819.877
Omroep Zeeland	5.756.916	6.219.132

3.2 Analyse financiële situatie

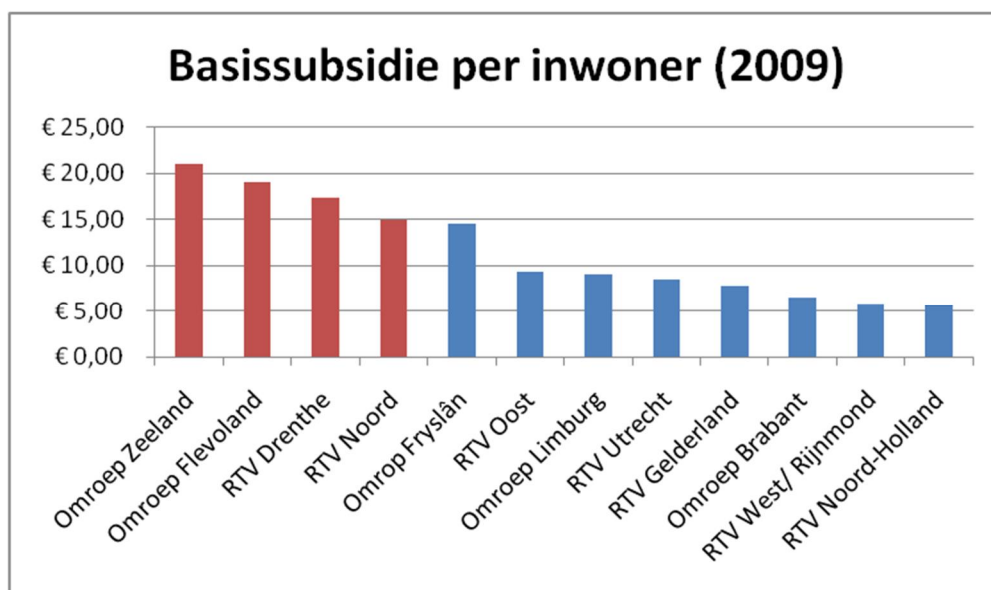
Per omroep hebben wij de financiële situatie in kaart gebracht. Dit hebben wij gedaan door begrotingen, financiële jaarverslagen, accountantsverklaringen en andere relevante documenten te bestuderen. We hebben ons hierbij primair gericht op het jaar 2009.

In onderstaand figuur wordt allereerst een beeld gegeven van de totale provinciale subsidies aan alle dertien regionale omroepen. Hierbij valt direct op dat de vier regionale omroepen van de kleine provincies (aangegeven in het rood) over de kleinste budgetten beschikken.



Berenschot

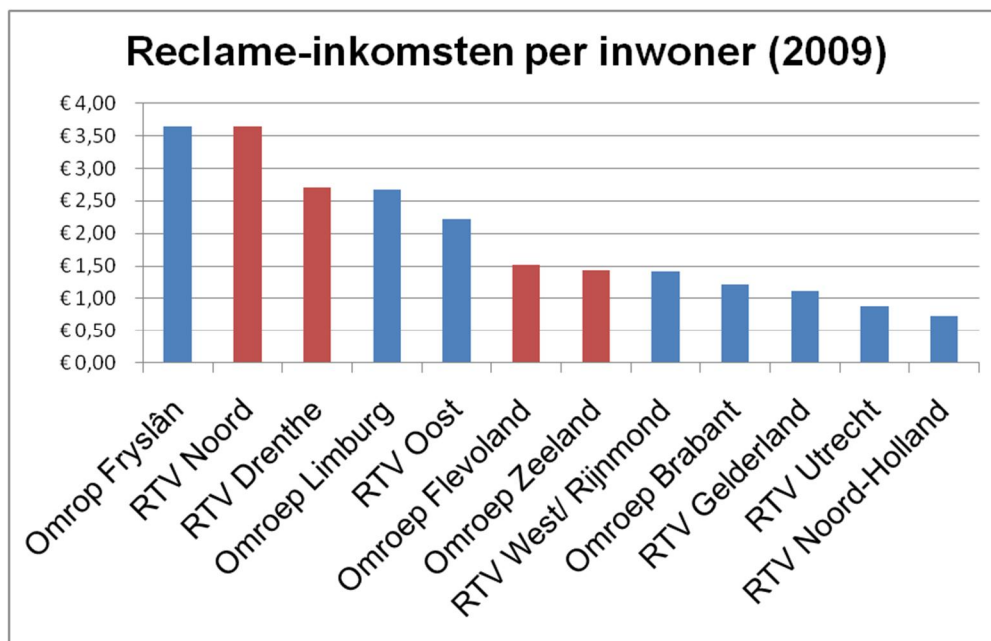
Als de totale budgetten af worden gezet tegen het aantal inwoners van de desbetreffende provincies ontstaat een ander, omgekeerd beeld. Omroep Zeeland, Omroep Flevoland, RTV Drenthe en RTV Noord ontvangen per inwoner de meeste subsidie in vergelijking met de andere regionale omroepen⁴.



In paragraaf 2.1 wordt toegelicht welke oorzaken bestaan voor dit patroon.

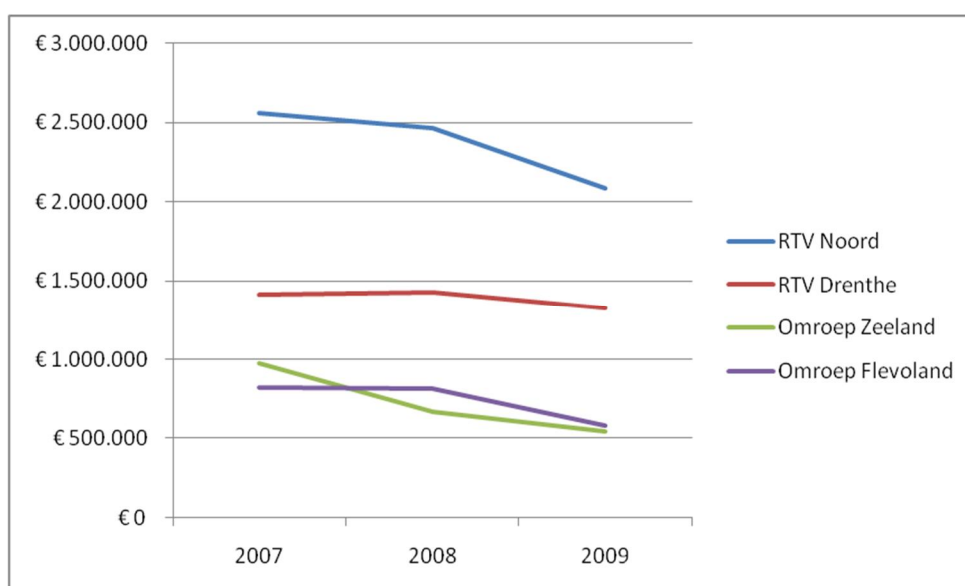
⁴ In niet alle jaarverslagen stonden de provinciale basissubsidie en de eventuele additionele financiering separaat van elkaar vermeld. We zijn er daarom van uitgegaan dat als in een jaarverslag één post c.q. één bedrag stond vermeld, de betreffende provincie geen additionele financiering aan de omroep ter beschikking stelde.

3.2.1 Reclame-inkomsten



De reclame-inkomsten van de vier regionale omroepen zijn in 2009 verdeeld. De inkomsten van RTV Noord en RTV Drenthe zijn in vergelijking met de dertien regionale omroepen heel goed. Omroep Flevoland en Omroep Zeeland scoren wat betreft de reclame-inkomsten per inwoner gemiddeld.

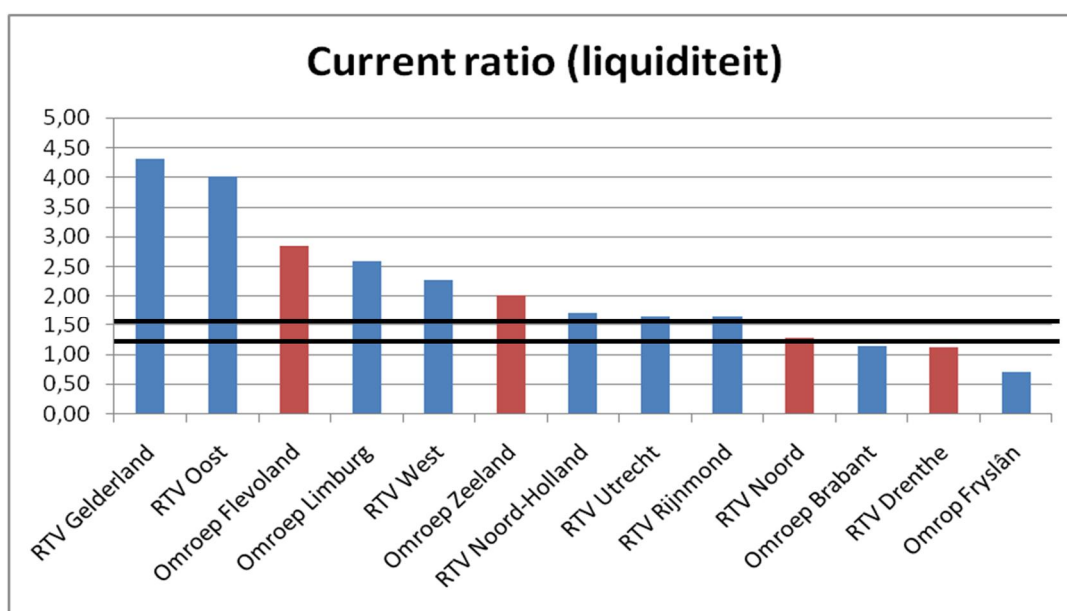
In onderstaand figuur zien we hoe de reclame-inkomsten van de vier regionale omroepen zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld. Bij alle omroepen nemen we een dalende trend waar.



In het tv-jaarrapport 2010 van SKO staat aangegeven dat de reclamebestedingen voor televisie in 2010 een krachtig herstel zien na het crisisjaar 2009. In Nederland stijgen de bestedingen in het tweede kwartaal van 2010 met maar liefst 15%. Dit is de sterkste stijging sinds 10 jaar. De stijging is ook terug te zien in de groei van het aantal adverteerders dat op televisie actief is (ruim 1000) en het aantal merken waarvoor wordt geadverteerd (bijna 2000).

3.2.2 Current ratio

In onderstaande figuur is de current ratio (liquiditeit) van alle dertien regionale omroepen in 2009 weergegeven. De vier regionale omroepen van de kleine provincies zijn in het rood aangegeven.

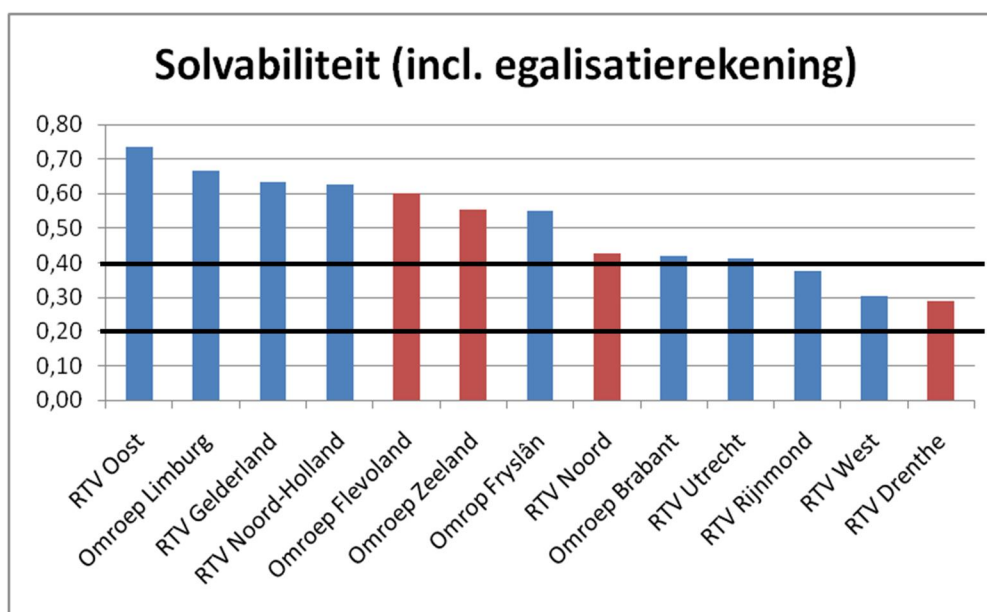


De current ratio (liquiditeit) geeft aan in hoeverre de onderneming voldoende middelen heeft om aan haar direct opeisbare betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De current ratio is bepaald op basis van de verhouding vlottende activa en schulden op korte termijn.

De twee zwarte strepen op de niveaus 1,2 en 1,5, vormen de onder- en bovenkant van een bandbreedte waarbinnen de current ratio zich normaal gesproken moet bevinden om te kunnen spreken over een voldoende liquide organisatie. Dit betreft slechts een indicatie; de wenselijke omvang van de liquiditeit kent een grote relatie met de feitelijke financiële risico's op de korte termijn.

Uit het figuur blijkt dat RTV Drenthe enigszins onder de norm zit in 2009 en RTV Noord slechts in beperkte mate boven de norm. Voor RTV Drenthe geldt dat deze ratio in de periode 2007-2009 is gestegen van 0,52 naar 1,12⁵; voor RTV Noord is deze ratio van 2008 naar 2009 gestegen van 1,17 naar 1,27. Zeeland en Flevoland zitten ruim boven de indicatieve bandbreedte. Een te hoge liquiditeit is op zich geen risico maar een signaal voor inefficiency (bezit van te veel liquiditeit is duur).

3.2.3 Solvabiliteit



De solvabiliteit is de ratio die aangeeft in hoeverre de organisatie op de lange termijn in staat is aan haar verplichtingen te voldoen. Een voldoende solvabiliteit is onder meer van belang indien nieuwe financiering moet worden aangetrokken. Deze ratio is berekend door het eigen vermogen te delen door het totaal vermogen (balanstotaal)⁶.

Een indicatieve bandbreedte voor de solvabiliteitsratio (maatstaf voor de continuïteit op de langere termijn) is 0,2 tot 0,4.

Hierbij geldt dat de gewenste solvabiliteit sterk afhankelijk is van de meer structurele risico's. De vier omroepen zitten alle vier boven het indicatieve minimumniveau.

⁵ 2006 heeft voor RTV Drenthe in het teken gestaan van een organisatorische herstructurering, waardoor er ruim € 1,1 miljoen onttrokken is aan de algemene reserves. Vanaf 2007 zijn er maatregelen genomen om dit weer op te bouwen, wat te zien is in een gestegen current ratio en solvabiliteit.

⁶ De egalisatierekening bijdrage provincie nieuwbouw is hierbij beschouwd als onderdeel van het eigen vermogen.

4. Problemen en oorzaken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag: wat zijn de problemen en onderliggende oorzaken? Bij het onderzoek per omroep hebben we potentiële problemen en aandachtspunten in kaart gebracht (zie deelrapportages in de bijlagen 4a-d). Op basis van onze beschikbare informatie uit documenten en interviews, hebben wij een selectie gemaakt van de problemen die (min of meer) generiek zijn voor alle vier de omroepen en waarbij sprake kan zijn van een mogelijk substantieel probleem. Dit leidt tot de volgende opsomming van potentiële problemen en aandachtspunten:

Aspect	Problemen/aandachtspunten
<i>Kaders vanuit wetgeving en belangen stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Volgens de omroepdirecteuren zijn de omroepen met het huidige budget niet in staat een media-aanbod aan te bieden dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is. - Het budget is tevens niet voldoende voor het benaderen van alle doelgroepen die de omroep wil bereiken, zoals jongeren. - Het beperkte budget maakt het lastiger om spraakmakend te zijn, bijvoorbeeld via achtergrondjournalistiek, waardoor de regionale omroep het risico loopt dat ze gaat marginaliseren c.q. niet meer in staat is een maatschappelijke functie te vervullen. - De werking van het PBO komt in de praktijk niet (altijd) voldoende uit de verf.
<i>Resultaten</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De directie is niet tevreden over het aantal unieke uren radio en tv. - Het marktaandeel van radio en tv is de afgelopen 5 jaar teruggelopen⁷.
<i>Financiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Provincies en omroepen geven aan dat vanuit de provincies geen of beperkte additionele financiële middelen aan de omroepen ter beschikking worden gesteld. Indien er sprake is van additionele financiële middelen gaat het steeds om geormerkt geld en geen uitbreiding van de basisfinanciering. - De reclame-inkomsten zijn de laatste jaren gedaald (mede door de recessie).
<i>Omgevingsfactoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is toenemende concurrentie voor de regionale omroep; niet alleen van andere aanbieders van radio en tv, maar ook van internet, social media, etc. De regionale omroep is hierdoor niet meer de vanzelfsprekende monopolist van regionaal nieuws op radio en tv. - De typische doelgroep van de regionale omroep (de betrokken burger) is aan het vergrijzen. Tevens neemt deze in omvang af. - Bij tv is de gebrekkige vindbaarheid in het digitale pakket een groot probleem voor de regionale omroep om een hoog bereik te scoren. - De regionale omroepen hebben het gevoel dat ze zich tussen ‘s Rijks kastje en het provinciale muurtje’ bevinden.

⁷ In 2010 is bij RTV Drenthe de teruggang bij de radio omgebogen naar een verbetering van het marktaandeel.

Aspect	Problemen/aandachtspunten
<i>Visie/missie/strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De provincies worden niet of beperkt betrokken bij het formuleren van beleid en doelstellingen. In de Mediawet is vastgelegd wat de rol van de provincies is en hoe deze moet worden ingevuld. In de praktijk betekent dit dat er onder meer in het kader van de journalistieke onafhankelijkheid en het onafhankelijk functioneren van de omroepen geen ruimte is voor invloed van de provincies⁸. De provincies geven aan dat zij wel graag beleid zouden willen maken ten aanzien van de regionale omroepen. - Er wordt niet of beperkt samengewerkt met landelijke en lokale omroepen en het (de) regionale dagblad(en).
<i>Mens</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Medewerkers werken vaak al heel lang voor de omroep. - Het is niet eenvoudig om nieuwe (jonge) medewerkers te krijgen.
<i>Middelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ten aanzien van dit aspect hebben wij geen problemen geconstateerd.
<i>Cultuur en managementstijl</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ten aanzien van dit aspect hebben wij geen problemen geconstateerd.
<i>Structuur (processen en organisatie-structuur)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ten aanzien van dit aspect hebben wij geen problemen geconstateerd.

Deze lijst is input geweest voor een gezamenlijke sessie met directeuren en controllers van de vier omroepen, provincieambtenaren van de vier provincies en een gedeputeerde van een niet-deelnemende provincie. In die sessie is aan de hand van stellingen geïnventariseerd of deze problemen daadwerkelijk generiek en substantieel zijn voor de vier omroepen, en is gezocht naar de oorzaken onder de geconstateerde problemen.

We hebben onze oorzaak-gevolganalyse geclusterd in de volgende thema's:

- Realiseren kwalitatief hoogwaardige programmering/hogte van de basisfinanciering.
- Dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers.
- Belemmeringen om extra middelen te verkrijgen.
- Belemmeringen om kosten te verminderen.
- Checks and balances versus autonomie.

In bijlage 3 wordt gepresenteerd hoe we de problemen uit de tabel hierboven hebben geclusterd naar deze thema's. Hieronder worden de thema's achtereenvolgens uitgewerkt in termen van problemen en oorzaken.

⁸ Dit betreft de basisfinanciering. Voor additioneel ter beschikking gestelde middelen zijn voor de provincie meer inspraakmogelijkheden over de besteding door de omroep.

4.2 Realiseren kwalitatief hoogwaardige programmering/hoogte van de basisfinanciering

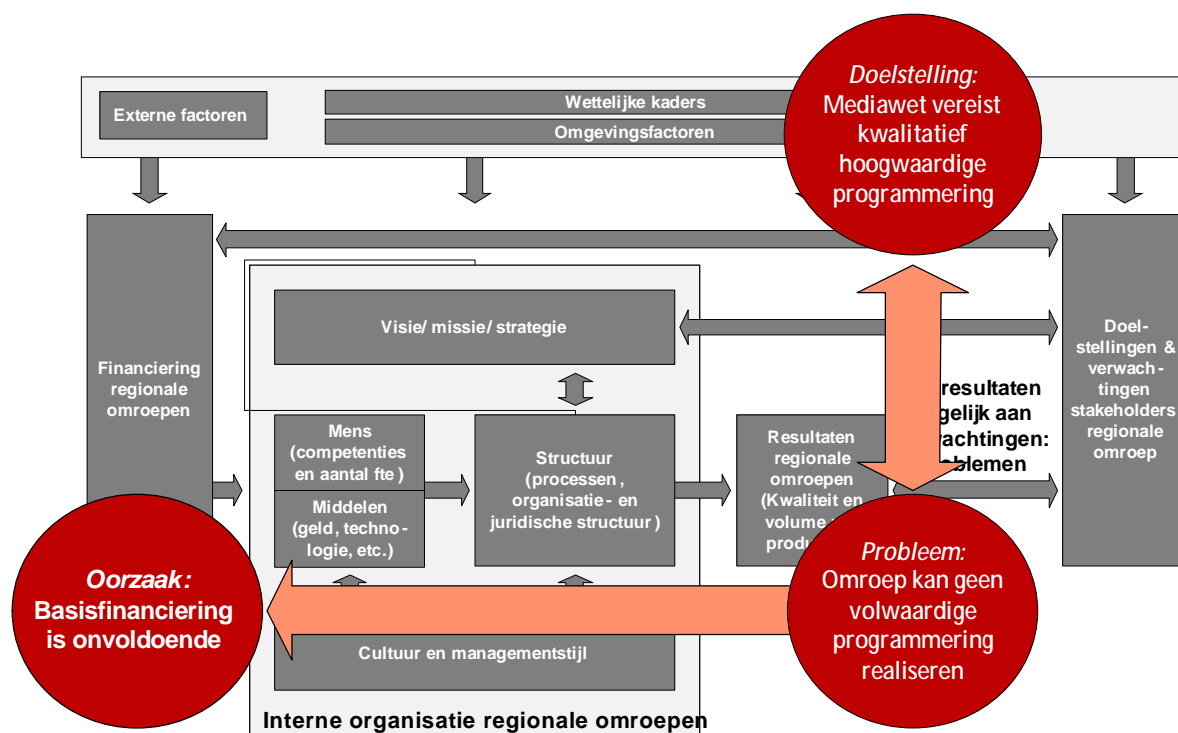
We beginnen de oorzaak-gevolganalyse met het probleem van de hoogte van de basisfinanciering in relatie tot kwalitatief hoogwaardige programmering:

Vanuit de Mediawet wordt voorgeschreven dat elke omroep een kwalitatief hoogwaardige programmering zou moeten realiseren. De omroepdirecteuren vinden dat men geen volwaardige programmering kan realiseren. Dit wordt volgens hen veroorzaakt door de hoogte van de (basis)financiering.

We hebben dit probleem als volgt nader gedetailleerd:

- Kaders vanuit wetgeving en belangen stakeholders:
 - Volgens de omroepdirecteuren zijn de omroepen met het huidige budget niet in staat een media-aanbod aan te bieden dat aan de wet voldoet (i.c. evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is).
 - Het budget is tevens niet voldoende voor het benaderen van alle doelgroepen die de omroep wil bereiken, zoals jongeren. Vandaar dat de omroepen als primaire doelgroep kiezen voor de betrokken burger die ouder is dan 35 jaar.
 - Het beperkte budget maakt het lastiger om spraakmakend te zijn, bijvoorbeeld via achtergrondjournalistiek, waardoor de regionale omroep het risico loopt dat ze gaat marginaliseren c.q. niet meer in staat is een maatschappelijke functie te vervullen.
- Resultaten:
 - De directie is niet tevreden over het aantal unieke uren radio en tv. Daarbij komt dat de opkomst van internet en andere nieuwe media ervoor heeft gezorgd dat de omroep, om met deze ontwikkelingen mee te gaan, gelden uit de programmering moest halen; er is niet altijd extra geld voor bijgekomen. Overigens kan substitutie van radio en tv voor internet wel een groter bereik opleveren.

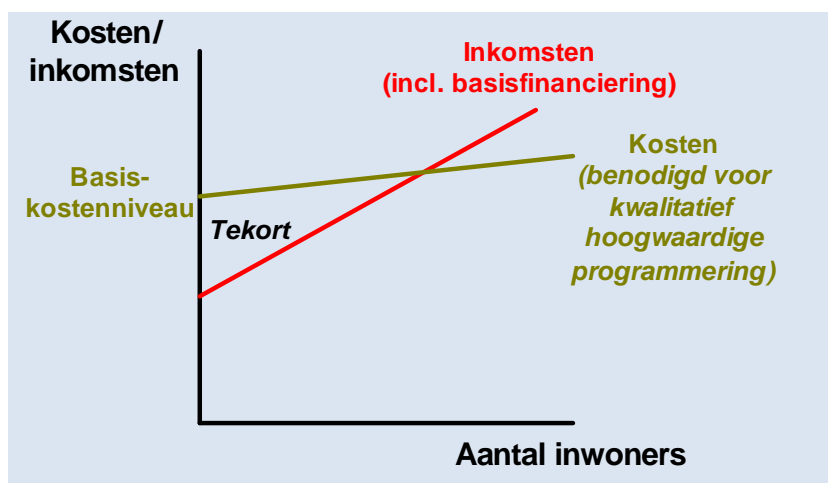
In de nu volgende figuur laten we het onderzoeksmodel uit het inleidende hoofdstuk zien. In de zwarte cirkels staat de hoofddoelstelling van de regionale omroepen, het kernprobleem en de oorzaak van dit probleem weergegeven in de visie van de omroepdirecteuren.



In het vorige hoofdstuk zagen we dat de bijdrage per inwoner hoger is voor de kleinere omroepen. Deze verstrekte (extra) compensatie is, volgens de omroepdirecteuren, echter niet voldoende, omdat de ontwikkeling van de kosten benodigd voor kwalitatief hoogwaardige programmering een nog grotere inelasticiteit⁹ kent.

⁹ Met elasticiteit wordt bedoeld: de mate waarin kosten of opbrengsten fluctueren met het inwoneraantal van een provincie. Hoge inelasticiteit betekent in dit kader dat de kosten slechts zeer beperkt fluctueren met het inwoneraantal.

De nu volgende grafiek laat dit zien¹⁰.



De grafiek toont het verband tussen de ontwikkeling van benodigde kosten en inkomsten (de Y-as) ten opzichte van het aantal inwoners (de X-as):

- De *rode* streep geeft de (totale) inkomsten van de omroepen weer, inclusief de basisfinanciering. Naarmate een provincie meer inwoners heeft, zal de basisfinanciering hoger zijn¹¹.
- De *groene* streep geeft de ontwikkeling van het basiskostenniveau aan. Naarmate een provincie meer inwoners heeft, neemt het basiskostenniveau toe, omdat in een provincie met meer inwoners nu eenmaal meer gebeurt¹².

¹⁰ De figuur toont een gestileerde weergave van de werkelijkheid. In de praktijk zullen het naar verwachting geen rechte lijnen zijn.

¹¹ We merken hierbij op dat niet alleen het aantal inwoners bepalend is voor het kostenniveau van een regionale omroep. Een andere belangrijke factor is geografie: de provincie Zeeland is bijvoorbeeld lastiger te bereizen dan een provincie als Drenthe. Daarnaast speelt ook de variëteit in de culturele/maatschappelijke samenstelling van de provincie een rol. Een provincie als Noord-Holland kent bijvoorbeeld verschillende culturele groepen, bijvoorbeeld Amsterdammers, West-Friezen, Volendammers, de regio rond Alkmaar en Texel. Voor de omroep van de provincie Noord-Holland betekent dit dat zij in haar aanbod zal moeten gaan differentiëren voor de verschillende culturele groepen, met extra kosten tot gevolg. Provincies als Drenthe, Friesland en Groningen zijn daarentegen in dit opzicht homogener.

¹² Een omroepdirecteur nuanceerde dit. Hij gaf aan dat de landelijke omroepen (letterlijk en figuurlijk) verder weg staan van de provincies in het onderzoek. Dat betekent dat als er iets gebeurt 'je er als regionale omroep juist moet kunnen staan'. Daarnaast is opgemerkt dat juist als er weinig nieuws is, het veel tijd en energie kost om items te maken die de interesse van het publiek trekken.

De grafiek geeft aan dat, ondanks de hogere bijdrage per inwoner, de *(basis)financiering* van de kleinere omroepen¹³ niet voldoende is om het *basiskostenniveau* van een regionale omroep te dekken. Het kostenniveau van een regionale omroep is in belangrijke mate vast, immers:

- elke omroep heeft een technische infrastructuur, inclusief de bijbehorende formatie, nodig om programma's uit te kunnen zenden;
- minder inwoners in een provincie hoeft niet te betekenen dat er in die provincie minder doelgroepen zijn. Het aantal doelgroepen is een belangrijke maatstaf voor het benodigd aantal programma's;
- het aantal uren in de week is voor alle omroepen gelijk.

Het tekort dat de grafiek laat zien is het verschil tussen het totaal van de inkomsten en het basiskostenniveau wat benodigd is voor kwalitatief hoogwaardige programmering. Dit tekort is een *virtueel* tekort, omdat de vier kleine omroepen op dit moment immers geen (structurele) tekorten hebben. Dit leidt tot de conclusie dat de vier kleine omroepen in de huidige situatie een gezonde bedrijfsvoering realiseren vanuit continuïteitsoogpunt door 'de tering naar de nering' te zetten. Daarbij moeten inhoudelijke concessies aan de programmering gedaan worden en ontstaat het gevoel dat ze niet toekomen aan kwalitatief hoogwaardige programmering.

Feitelijke onderbouwing van het tekort is lastig

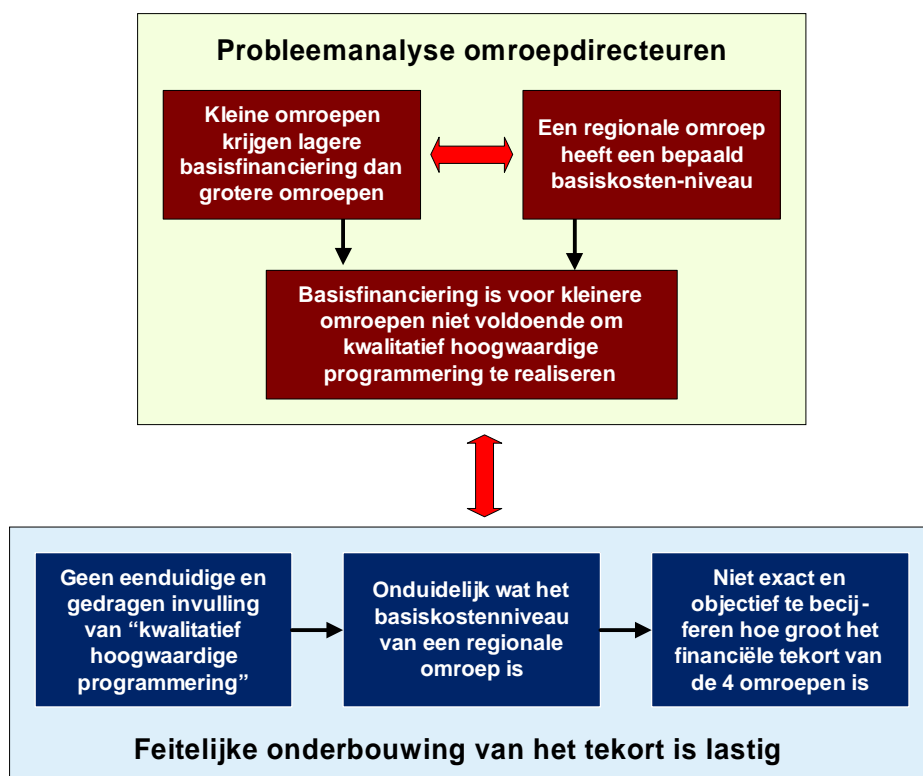
Als objectieve onderzoekers hebben we ons de vraag gesteld hoe wij deze redenering van de vier omroepdirecteuren feitelijk kunnen onderbouwen. Voor een feitelijke onderbouwing moeten we weten hoe hoog het basiskostenniveau van een regionale omroep is. Om het basiskostenniveau te kunnen berekenen, moeten we weer weten wat precies wordt verstaan onder het begrip 'kwalitatief hoogwaardige programmering'. In het rapport 'Kracht in de regio' is getracht invulling te geven aan dit begrip. In de groepssessie met de meest betrokken actoren (de regionale omroepen en de provincies) hebben we de definitie van dit begrip aan de orde gesteld. Op basis van deze discussie trekken wij de conclusie dat het begrip 'kwalitatief hoogwaardige programmering' geen eenduidige en door alle partijen gedragen definitie kent. Anders gezegd, blijft de wijze waarop eenieder dit begrip invult iets subjectiefs houden¹⁴. Dat betekent weer dat het basiskostenniveau van een omroep niet eenduidig berekend kan worden. En dat heeft weer tot gevolg dat niet (exact en onafhankelijk/objectief) te becijferen is hoe groot het financiële tekort van de vier omroepen is (bij kwalitatief hoogwaardige programmering).

¹³ De grafiek laat een omslagpunt zien. Dit punt hoeft niet per definitie te liggen tussen de vier onderzochte omroepen en de overige omroepen.

¹⁴ Kanttekening hierbij is dat de meeste deelnemers daar geen problemen mee hebben en inschatten dat het niet concreter gedefinieerd kan worden.

Samenvatting

De nu volgende figuur vat het bovenstaande samen.



Wij concluderen derhalve dat het lastig is om het financiële tekort exact te becijferen¹⁵.

4.3 Dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers

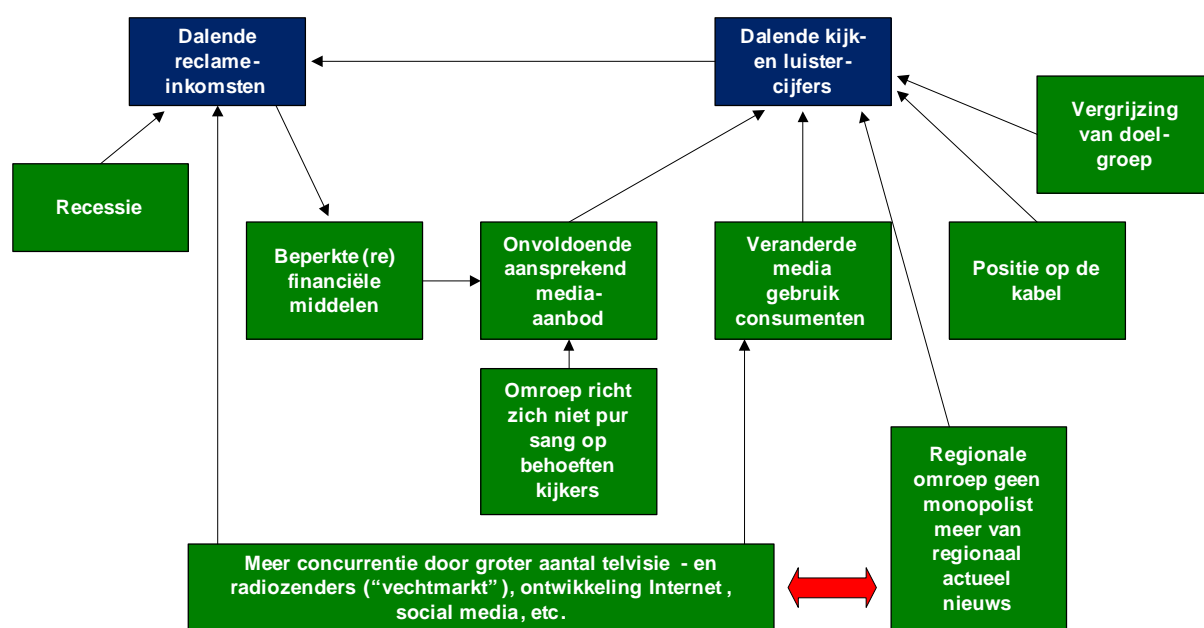
Tot nog toe zijn we vooral ingegaan op het tekort wat de regionale omroepen ervaren voor het realiseren van een kwalitatief hoogwaardige programmering. We gaan nu in op de dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers.

¹⁵ Wij merken op dat IPO en ROOS, op basis van de drie elementen waarmee zij samen nadere invulling hebben gegeven aan het begrip Kwalitatief Hoogwaardige Programmering, per brief van 5 november 2008 aan de minister van OCW hebben aangegeven dat voor een kwalitatief hoogwaardige programmering op radio en televisie bij de vier kleine omroepen structureel een bedrag van € 3,168 miljoen benodigd is (prijspeil 2008): Omroep Flevoland : € 1,544 miljoen; Omroep Zeeland: € 946.000; RTV Drenthe € 385.000,-; RTV Noord: € 293.000,-.

In de probleemanalyse hebben we hierover de volgende problemen opgenomen:

- Resultaten: het marktaandeel van radio en tv is de afgelopen jaren teruggelopen¹⁶.
- Financiering: de reclame-inkomsten zijn de afgelopen jaren gedaald.
- Omgevingsfactoren:
 - Er is toenemende concurrentie voor de omroep.
 - De typische doelgroep van de omroep is aan het vergrijzen en neemt in omvang af.
 - Bij de tv zijn de regionale zenders in het digitale pakket niet goed vindbaar.

We hebben de indruk dat er diverse oorzaken aan deze problemen ten grondslag liggen. Daarbij zien we dat oorzaken ook weer op elkaar ingrijpen. In onderstaande figuur hebben wij - op basis van de gesprekken en de groepssessie - de belangrijkste oorzaken en hun onderlinge beïnvloeding weergegeven. Dit sluit niet uit dat er mogelijk andere verklarende factoren zijn voor de dalende trend.



De conclusie die we op basis van bovenstaande figuur trekken is dat de regionale omroepen genoodzaakt zijn om creatief te zijn in het behouden van marktaandeel in de radio, televisie en reclamemarkten.

¹⁶ Aan de andere kant zien we een toenemend bereik van de omroepen via internet. Gezien het feit dat dit rapport zich primair richt op de problemen van de regionale omroepen en niet op de zaken die goed gaan, gaan we daar verder niet op in.

Het goede nieuws is dat we bij alle vier de onderzochte regionale omroepen hebben gezien dat er in de afgelopen jaren veel energie in is gestoken om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Daarbij geldt dat de regionale omroep als groot voordeel heeft dat ze de enige partij is die regionaal nieuws aanbiedt op radio en televisie.

4.4 Belemmeringen om extra middelen te verkrijgen

We hebben geconstateerd dat het probleem dat in de vorige twee paragrafen is geschetst al enige jaren bestaat. Dat betekent dat er in de huidige situatie belemmeringen moeten bestaan die verhinderen dat het tekort aan financiering wordt opgelost. Deze belemmeringen zijn in onze visie onderdeel van het probleem. Vandaar dat we nu zullen ingaan op de vraag: welke mogelijkheden hebben de omroepen om extra middelen te verkrijgen en wat zijn per mogelijkheid de belemmeringen? De nu volgende tabel geeft antwoord op deze vraag.

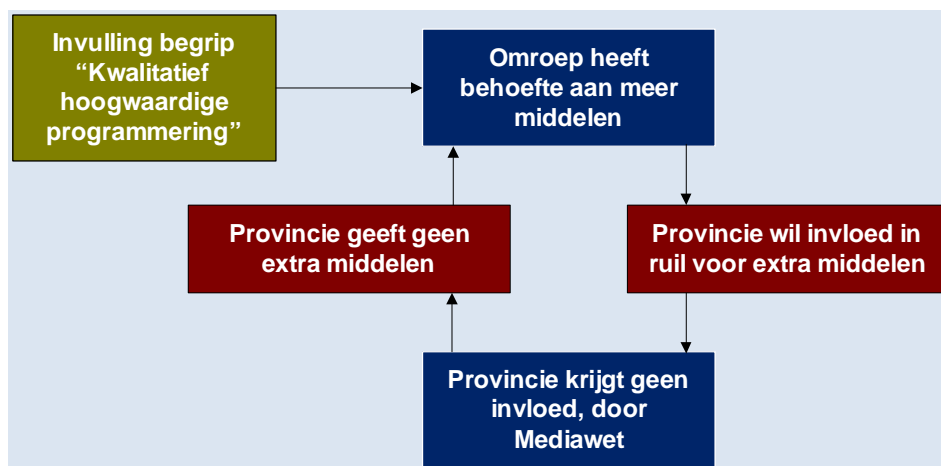
Mogelijkheid	Belemmeringen
<i>Provincie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Provincies moeten bezuinigen. - Provincies kunnen slechts beperkt invloed uitoefenen vanwege de Mediawet en de Uitgangspuntennotitie Artikel 2.170 Mediawet 2008 (zie paragraaf 2.3) en willen daardoor niet extra betalen (zie verder).
<i>OCW</i>	<ul style="list-style-type: none"> - OCW legt de verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen bij de provincies. - OCW moet bezuinigen.
<i>Andere regionale omroepen (via herverdeling)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Hervreiding zal tegengehouden worden door de grote(re) omroepen en IPO.
<i>Meer reclame-inkomsten</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zit een grens aan de hoeveelheid mogelijke reclame-inkomsten. Dit is gekoppeld aan de bedrijvigheid binnen een provincie.
<i>Nieuwe inkomstenbronnen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Het genereren van nieuwe inkomstenbronnen kan mogelijk ingaan tegen de Mediawet. - Daarnaast is de vraag in hoeverre deze optie tot substantiële extra middelen gaat leiden.

Zowel de provincies als de omroepen hebben belang bij het informeren en verbinden van de burgers in de eigen regio. Waarom hebben de betreffende provincies het probleem van de kleinere regionale omroepen niet al opgelost door extra basisfinanciering ter beschikking te stellen?

De taakstelling van de regionale omroep en de rol van de provincie daarbij is vastgelegd in de (landelijke) Mediawet. In onze visie heeft dat gevolgen voor de relatie omroep - provincie. In de probleemanalyse hebben we de volgende problemen geschetst die betrekking hebben op deze relatie:

- Financiering: de provincie stelt geen of beperkt additionele financiering ter beschikking.
- Omgevingsfactoren: de regionale omroepen hebben het gevoel dat ze zich tussen ‘s Rijks kastje en het provinciale muurtje’ bevinden.
- Visie/missie/strategie: de provincie wordt niet of beperkt betrokken bij het formuleren van beleid en doelstellingen en ervaart dat als probleem.

Als oorzaak van deze problemen is vanuit een aantal provinciale vertegenwoordigers, waaronder een gedeputeerde, tijdens het onderzoek aangegeven dat de frustratie van provincies is dat zij vanuit de Mediawet en de uitwerking in de Uitgangspuntennotitie Artikel 2.170 Mediawet 2008 geen invloed op het beleid van de omroep mogen uitoefenen, oftewel: 'wel betalen, niet bepalen'¹⁷. Dit leidt tot de patstelling die staat weergegeven in de nu volgende figuur.



Kortom: de provincie geeft aan dat, als zij er inhoudelijk gezien niet overgaat, zij ook geen behoefte heeft om extra financiering aan de omroep te verstrekken. In de groepssessie werd ten aanzien van bovenstaande stelling nog het volgende opgemerkt door vertegenwoordigers vanuit de regionale omroepen:

- De provincie geeft wel extra gelden voor bijvoorbeeld het organiseren van maatschappelijke debatten en het promoten van de provinciale verkiezingen.
- Wettelijk gezien hebben de regionale omroepen een taak te vervullen. De basisfinanciering is niet voldoende om deze taak te realiseren. Dit betekent dat er geld bij zal moeten, het maakt daarbij niet uit van welke bron dit afkomstig is.

OCW geeft bij monde van de voormalige minister aan dat sinds 2006 de provincies over de regionale omroepen gaan. Per saldo leidt dit bij de regionale omroepen tot het gevoel dat ze zich tussen 's Rijks kastje en het provinciale muurtje' bevinden.

We hebben sterk de indruk dat deze patstelling mede geleid heeft tot een minder goede relatie tussen (sommige) regionale omroepen en de provincies¹⁸. Deze verwijdering tussen regionale omroepen en provincies wordt nog versterkt doordat de provincies moeten gaan bezuinigen. Vanuit de Mediawet zijn de provincies verplicht de financiering op het niveau van 2004 te houden (vermeerderd met indexatie).

¹⁷ Het gaat de provincies hierbij overigens *niet* om een inbreuk op de journalistieke onafhankelijkheid. De provincie is *wel* geïnteresseerd in het meedenken over de visie en het strategisch beleid van de omroep.

¹⁸ Voor de goede orde: dit is een probleem dat niet alleen speelt voor de vier kleine omroepen.

Hierdoor resteert voor de provincies minder geld voor andere belangrijke onderwerpen. Aangegeven is dat er provincies zijn die onderzoeken of de hoogte van de basisfinanciering verlaagd kan worden.

De kans dat de provincies het probleem van de kleine regionale omroepen gaan oplossen, achten wij - gezien het voorgaande - al met al gering.

4.5 Belemmeringen om kosten te verminderen

Zoals in paragraaf 4.2 aangegeven, bestaat het probleem in de kern uit een mismatch tussen de elasticiteit van de opbrengsten en de elasticiteit van de benodigde kosten voor kwalitatief hoogwaardige programmering. Wij ervaren vanuit de omroepen een 'natuurlijke hang' naar een oplossing in de richting van meer aanvullende middelen. In de twee paragrafen hiervoor is reeds uiteengezet dat het verkrijgen van extra middelen lastig is. In deze paragraaf wordt gezien welke mogelijkheden bestaan om het gat tussen opbrengsten en benodigde kosten te dichten door het benodigde kostenniveau neerwaarts bij te stellen.

Rekeninghoudend met een minimaal gelijkblijvend kwaliteitsniveau kunnen kosten op twee manieren worden verminderd:

- Efficiënter produceren.
- Schaalvergroting door samenwerking.

Op basis van ons onderzoek concluderen wij dat de vier omroepen al vele jaren bezig zijn met het optimaliseren en efficiënter maken van hun eigen proces. Ieder heeft, op z'n eigen manier, het proces goed in de grip. In onze beleving zal verdere optimalisatie van de eigen werkprocessen niet tot verdere substantiële besparingen kunnen leiden.

Schaalvergroting door samenwerking achten wij op voorhand wel mogelijk. De drie meest logische partijen om als regionale omroep mee samen te werken zijn in onze visie:

- Andere regionale omroepen.
- De landelijke omroep.
- Regionale kranten.

Samenwerking met andere regionale omroepen

Tijdens de groepssessie zijn we ingegaan op meer samenwerking tussen de regionale omroepen. We trekken de volgende conclusies uit deze discussie:

- Er wordt al wel degelijk samengewerkt tussen de regionale omroepen. Een goed voorbeeld hiervan is de afstemming rondom de verslaglegging van festivals. Dit zou nog wel meer kunnen gebeuren; het is het waard om de mogelijkheden van verdergaande samenwerking te onderzoeken. Hieraan zijn wel incidentele kosten verbonden: er gaat aardig wat tijd, geld en energie in zitten, zonder garantie op resultaat.

- De omroepen hechten aan hun autonomie; anders gezegd hechten ze aan hun eigen identiteit. In woorden van een van de omroepdirecteuren: 'als je op een specifieke provincie georiënteerd bent, beperkt dat de mogelijkheden voor samenwerking'.
- De omroepen zijn bang dat onderzoek naar meer onderlinge samenwerking uiteindelijk leidt tot een taakstelling.

Landelijke omroep

Wat betreft samenwerking met de landelijke omroepen staat in het regeerakkoord dat de landelijke en regionale omroepen meer geïntegreerd moeten worden, met name doordat de regionale omroepen vensters op het landelijk net krijgen. De kostenbesparing die dit met zich mee gaat brengen moet ten goede komen van de regionale omroep. Het betreft echter een ontwikkeling buiten de beïnvloedings sfeer van de omroepen zelf. In de brief van 3 december 2010 van de minister van OCW aan de Tweede Kamer der Staten Generaal over de uitvoering van het regeerakkoord geeft zij aan dat het integreren van landelijke en regionale omroepen inhoudelijk grote voordelen biedt en een uitgelezen kans biedt om het publieke mediabestel in Nederland efficiënter in te richten. Als alternatief voor integratie schetst ze de mogelijkheid om de volledige verantwoordelijkheid naar de provincies te verschuiven. Dubbele aansturing is in ieder geval geen optie meer.

Regionale kranten

Tot slot zijn de regionale kranten een mogelijke samenwerkingspartner. Zowel de regionale omroep als de regionale kranten richten zich immers op dezelfde regio met hetzelfde hoofddoel (het brengen van nieuws). De media vullen elkaar - in ieder geval deels - aan: de regionale omroep richt zich op radio en televisie, terwijl de regionale kranten zich richten op papier. In theorie zou dit naadloos op elkaar moeten aan kunnen sluiten. Op voorhand zien wij wel een aantal belemmeringen voor samenwerking:

- De omroep en de kranten zijn elkaars meest voornaamste concurrent voor primeurs. Beiden houden een website in de lucht waar ze deze primeurs als eerste op willen brengen.
- De Mediawet legt de regionale omroep beperkingen op voor samenwerking met commerciële partijen.
- In de woorden van een van de omroepdirecteuren: 'de regionale kranten zijn een doodzieke patiënt, en daarmee is het lastig om samen te werken'.

4.6 Checks and balances

Wat ons in deze opdracht verder is opgevallen, is dat de regionale omroepen een grote mate van autonomie kennen wat betreft het (programma)beleid. Wij hebben de indruk dat er in beperkte mate sprake is van 'checks and balances' in het systeem:

- De provincie houdt financieel toezicht, maar is volgens de Mediawet en de Uitgangspuntennotitie Artikel 2.170 Mediawet 2008 niet gerechtigd om zich met het programmabeleid en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep te bemoeien.

Berenschot

- Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op de financiële verantwoording, het media-aanbod en het onafhankelijk en democratisch functioneren van de regionale omroep. Het toezicht op het media-aanbod betreft met name een toets dat per programmakanaal voor ten minste vijftig procent van de programmering aan informatieve, culturele en educatieve programma's wordt besteed. Daarnaast worden ook de verslagen van het PBO getoetst en wordt gecontroleerd of de leden van het PBO een representatieve afspiegeling vormen voor de regio.
- Bij de probleemanalyse zagen we dat de werking van het PBO in de praktijk niet altijd voldoende uit de verf komt¹⁹.

¹⁹ We hebben dit punt in de groepsessie aan de orde gesteld. De feedback was wisselend. Reacties waren onder meer dat de opzet van het PBO, met vertegenwoordigers uit een klassieke verzulde maatschappij, een achterhaald concept is. Tevens werd opgemerkt dat de omroepen nu al veel formulieren en documenten moeten invullen en de vrees bestaat dat door wijziging van de rol van het PBO of door het instellen van een andere systematiek de verantwoordingslast van de omroepen nog verder gaat toenemen.

5. Resumé

Op basis van ons onderzoek constateren wij dat de regionale omroepen van de vier kleinere provincies het lastig hebben. Door scherp te sturen op kosten en efficiency wordt het hoofd boven water gehouden.

Ook moeten daarbij inhoudelijke concessies gedaan worden, waardoor bij de omroepen het beeld bestaat dat niet voldaan kan worden aan de wettelijke plicht om kwalitatief hoogwaardige programmering te bieden. Voorbeelden die genoemd worden, zijn het te weinig bieden van achtergrondjournalistiek, te beperkte unieke tv-zendtijd per dag en beperkte radioprogrammering in het weekend. Wij constateren dat de definitie van kwalitatief hoogwaardige programmering onvoldoende aangrijpingspunten biedt om de conclusie te kunnen trekken dat niet aan de wettelijke plicht wordt voldaan. Wel zien wij dat de inhoudelijke ambities van de directeuren gericht zijn op het zo goed mogelijk bedienen van de klant en het invullen van het regionale belang.

Het probleem voor de kleinere omroepen wordt in de kern veroorzaakt door een verschil in elasticiteit in kosten en opbrengsten. De kosten zijn in belangrijke mate onafhankelijk van het aantal inwoners van een provincie. De opbrengsten zijn hier voor een belangrijk deel wel aan gerelateerd. Dit leidt automatisch tot een groter probleem voor de kleinere omroepen.

De verkrijging van extra middelen is lastig. Provincie en Rijk worden zelf geconfronteerd met forse bezuinigingen. Reclame-inkomsten trekken naar verwachting wel iets bij, maar kunnen het gat niet dichten. Zicht op andere (substantiële) inkomsten ontbreekt.

Het verlagen van de kosten is eveneens lastig. Al jaren wordt gestuurd op efficiency, waardoor verdere optimalisatie nauwelijks aanvullende efficiencyvoordelen zal opleveren. Verdere samenwerking met andere regionale en landelijke omroepen en kranten kent een aantal wettelijke en praktische belemmeringen.

Het belang van onafhankelijkheid van de omroepen voor onze samenleving wordt door alle partijen hoog geacht en staat niet ter discussie. De in de Mediawet verankerde autonomie beperkt in grote mate de bewegingsvrijheid van zowel omroepen als provincies. Wij vragen ons echter af of en zo ja, in welke mate, de omroepen verder gaan in het invullen van deze onafhankelijkheid dan de Mediawet voorschrijft. Zowel het verkrijgen van extra middelen (bijvoorbeeld via de provincie), als het besparen van kosten door samen te werken, kan hierdoor belemmerd worden.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

Kamerstukken

Initiatief nota Stemmen uit de Regio (31 788 nr. 2)
Beantwoording van vragen (31 788 nr. 3)
Verslag notaoverleg (31 788 nr. 4)
Mediawettelijke bepaling art 2.170 MW en toelichting op de wet (kamerstukken 28-856)
Wijziging van de Mediawet voor aangepaste financieringsstructuur (28 856 nr.1-2)
Memorie van toelichting (28 856 nr. 2)
Achtergrond van wijziging Mediawet (eerste Regiobrief) (28 856 nr. 7)
Nota van verbetering (28 856 nr. 8)
Handelingen over totstandkoming motie en onderhavige onderzoek (32 123 VIII nr. 106)

OCW

Mediawet 2008
Brief minister Plasterk over de regionale omroepen van 27 oktober 2009
Brief minister Van Bijsterveldt-Vliegenthart over de uitvoering van het regeerakkoord onderdeel media van 3 december 2010

IPO en ROOS

Brief IPO en ROOS aan staatssecretaris Van der Laan van 23 juli 2004
Brief IPO en ROOS aan staatssecretaris Van der Laan van 26 oktober 2004
Brief IPO en ROOS aan minister Plasterk van 17 juni 2008
Brief IPO en ROOS aan minister Plasterk van 5 november 2008

Commissariaat voor de Media

Uitgangspuntennotitie artikel 2.170 Mediawet 2008
Handboek financiële verantwoording regionale publieke media-instelling
Evaluatie financieringsstructuur regionale omroep 2006-2008

IPO

Verslag vergadering van het bestuur van de vereniging IPO op 28 april 2005.
Onderwerp: actualisering verdeelmodel regionale omroepen
Bijbehorende tabellen 1, 2, 3

ROOS

Handreiking PBO
Beleidsprioriteiten ROOS
Beleidsplan 2010
Beleidsplan 2011

Overige documenten

Regeerakkoord VVD - CDA
Rapport 'Kracht in de Regio'

RTV Drenthe

Kerngetallen 2009
Activiteitenplan 2011
Jaarverslag RTV Drenthe 2007
Jaarverslag RTV Drenthe 2008
Jaarverslag RTV Drenthe 2009

Omroep Flevoland

Meerjarenbeleidsplan 2009-2011
Kijk- en luisteronderzoek 2010 - bekendheidsmeting Omroep Flevoland
Radio-onderzoek 2010
Begroting 2011
Jaarrekening 2007
Jaarrekening 2008
Jaarrekening 2009
Jaarverslag Omroep Flevoland 2007
Jaarverslag Omroep Flevoland 2008
Jaarverslag Omroep Flevoland 2009

RTV Noord

Mission statement RTV Noord
Noord de leidende nieuwszender
Marketingcommunicatieplan RTV Noord 2010-2012
Formatieplan 2010
Organogram RTV Noord
Jaarverslag RTV Noord 2007
Jaarverslag RTV Noord 2008
Jaarverslag RTV Noord 2009

Omroep Zeeland

Hoofdreactionele meerjarenvisie 2009-2014
Visie en missie
Redactiemodel 2010-2011
Jaarrekening 2007
Jaarrekening 2008
Jaarrekening 2009
Begroting 2009
Begroting 2010

Jaarverslag Omroep Zeeland 2007
Jaarverslag Omroep Zeeland 2008
Jaarverslag Omroep Zeeland 2009
Managementletter 2008
Managementletter 2009
Toelichting op financieel overzicht t/m september 2010
Accountantsverklaring 2007
Zeeuwen en de media 2008, Tangram Advies & Onderzoek
Imago Omroep Zeeland onder stakeholders 2009, Tangram Advies & Onderzoek
Toelichting Analyse & Persoonlijk Ontwikkelplan (APO)
Aanvraagformulier opleidingen
Overzicht opleidingen 2009-2010
Ziekteoverzicht 2009
Verzuim- en re-integratiebeleid 2010
Stijgen in waarde(n): voorstel tot leiderschapontwikkeling en werken met merkwaarden 2010
Formatie 2010
Organogram nieuwe organisatie, versie MT 16-09-2010
Schema van aftreden: samenstelling programmaraad
Ontheffing Commissariaat voor de Media nevenactiviteit Jaar van de Fiets
Ontheffingsbrief provincie Zeeland m.b.t. nieuwe concessie Omroep Zeeland
Overzicht programmering 2009-2010
Omroep Zeeland in een veranderend medialandschap 2009-2014, Provincie Zeeland

Bijlage 2: Normenkader

Dit normenkader bestaat uit richtlijnen die aangeven hoe een gezonde organisatie, in dit geval een regionale omroep, zou moeten functioneren. Dit kader is in het onderzoek gebruikt door het te vergelijken met de werkelijke situatie bij elk van de vier regionale omroepen en daarmee verschillen en afwijkingen van de norm vast te stellen. Een discrepantie tussen de norm en de werkelijke situatie kan als probleem worden beschouwd.

Aspect	Normen
<i>Kaders vanuit wetgeving en belangen stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De omroep biedt een media-aanbod aan dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is. De omroep bewerkstelligt maatschappelijke effecten die een positieve werking hebben op de openbaarheid. De omroep voldoet aan de behoeften voor brede culturele programma's. Het media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Er is voldoende ruimte voor goede achtergrondjournalistiek. - Het media-aanbod is gericht op en heeft een relevant bereik onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen. - Het media-aanbod is voor iedereen toegankelijk. Het aanbod van de algemene programmakanalen van de regionale publieke mediadiensten wordt via omroepzenders verspreid naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd, zonder dat zij voor de ontvangst andere kosten moeten betalen dan de kosten van aanschaf en gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken. De omroep bedient zich van crossmediale aanpak en een volwaardig gebruik van de mogelijkheden van het internet. - Er is sprake van een regionale verankering via een goed functionerend Programmabeleid Bepalende Orgaan. - Het media-aanbod is onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden. De publieke omroep zegt wat er gezegd moet worden. - Het CvdM geeft een positief oordeel over de naleving van de Mediawet door de omroep. - De minister geeft een positief oordeel over de naleving van de Mediawet door de provincie.
<i>Resultaten</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een helder omschreven producten- en dienstenaanbod, inclusief een planning (en verantwoording) van de ten aanzien van deze producten en diensten in een bepaald jaar op te leveren resultaten. - De directie is tevreden over het aantal unieke uren radio en tv in relatie tot de omvang van de redactie. - De directie is tevreden over de kwaliteit van geleverde producten en diensten in relatie tot de omvang van de redactie.

<i>Financiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de regionale omroepinstelling worden vergoed door de provincie, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk is, continuïteit van bekostiging is gewaarborgd en in ieder geval per provincie het in 2004 bestaande niveau van activiteiten met betrekking tot de verzorging van het media-aanbod door de regionale omroep ten minste gehandhaafd blijft. - De besteding van overheidsmiddelen wordt op transparante wijze verantwoord en daarbij wordt aangegeven in welke mate de taak die hen toevertrouwd is waargemaakt wordt.
<i>Omgevingsfactoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Periodiek worden studies verricht naar technologische - en marktontwikkelingen. In het kader van de uitvoering van de publieke mediaopdracht volgen en stimuleren de publieke media-instellingen technologische ontwikkelingen en zij benutten de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken. - Demografische factoren worden betrokken bij de formulering van doelstellingen.
<i>Visie/missie/strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn SMART-geformuleerde doelstellingen vastgelegd. - De missie, visie en doelstellingen zijn bij alle medewerkers bekend. - Er is onderscheid gemaakt tussen taken die één-op-één voortkomen uit de wet en (invulling van) taken die voortkomen uit bestuurlijke ambities. - Relevante stakeholders worden betrokken bij het formuleren van beleid en doelstellingen. - Er is sprake van een heldere afbakening van taken ten opzichte van de landelijke en lokale omroepen. Waar mogelijk wordt samengewerkt met andere regionale omroepen, de landelijke omroep en met andere relevante organisaties.
<i>Mens</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De medewerkerstevredenheid wordt als voldoende beoordeeld. - Er zijn veel mogelijkheden voor persoonlijke ontwikkeling. - Het ziekteverzuim bedraagt niet meer dan 5%. - Er is een strategische personeelsplanning aanwezig. - Er is sprake van een evenwicht tussen benodigde competenties en aanwezige competenties. - Er is sprake van een goede combinatie van continuïteit en doorstroom van het personeelsbestand.
<i>Middelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt zo efficiënt mogelijk omgegaan met ter beschikking gestelde overheidsmiddelen. - Jaarlijks wordt een goedkeurende accountantsverklaring verstrekt. - Facturen worden binnen de betaaltermijn betaald. - Periodiek wordt een financiële rapportage opgesteld waarin afwijkingen van de begroting helder worden toegelicht. - Er is de afgelopen twee jaar een sluitende begroting gepresenteerd. - Het weerstandsvermogen is afdoende om de risico's af te dekken. - Er is sprake van een goede budgetbewaking.
<i>Cultuur en managementstijl</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn geen dominante subculturen. - Afspraak is afspraak en er heerst geen '9 tot 5'-mentaliteit.

Berenschot

	<ul style="list-style-type: none">- De managementstijl sluit aan bij de aard van de werkzaamheden.- De expertise van medewerkers wordt optimaal ingezet.- Er is ruimte voor organische aanpak van taken en projecten.
<i>Structuur (processen en organisatie- structuur)</i>	<ul style="list-style-type: none">- De bedrijfsprocessen zijn beschreven en er is een up-to-date AO-beschrijving waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn beschreven.- Er is een actueel organogram (de hiërarchische inrichting).- De inrichting van de organisatie is consistent met de organisatorische doelstelling.

Bijlage 3: Clustering van problemen en aandachtspunten

Aspect	Problemen/aandachtspunten	Thema/probleemgebied
<i>Kaders vanuit wetgeving en belangen stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Volgens de omroepdirecteuren zijn de omroepen met het huidige budget niet in staat een media-aanbod aan te bieden dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is. - Het budget is tevens niet voldoende voor het benaderen van alle doelgroepen die de omroep wil bereiken, zoals jongeren. - Het beperkte budget maakt het lastiger om spraakmakend te zijn, bijvoorbeeld via achtergrondjournalistiek, waardoor de regionale omroep het risico loopt dat ze gaat marginaliseren c.q. niet meer in staat is een maatschappelijke functie te vervullen. - De werking van het PBO komt in de praktijk niet (altijd) voldoende uit de verf. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realiseren kwalitatief hoogwaardige programmering/hoogte van de basisfinanciering. - Checks and balances versus autonomie.
<i>Resultaten</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De directie is niet tevreden over het aantal unieke uren radio en tv. - Het marktaandeel van radio en tv is de afgelopen 5 jaar teruggelopen ²⁰. 	<ul style="list-style-type: none"> - De hoogte van de basisfinanciering. - Dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers.
<i>Financiering</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er wordt vanuit de provincie geen of beperkte additionele financiële middelen aan de omroep ter beschikking gesteld. Indien er sprake is van additionele financiële middelen gaat het steeds om geormerkt geld en geen uitbreiding van de basisfinanciering. - De reclame-inkomsten zijn de laatste jaren gedaald (mede door de recessie). 	<ul style="list-style-type: none"> - Belemmeringen om extra middelen te verkrijgen. - Dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers.
<i>Omgevingsfactoren</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Er is toenemende concurrentie voor de regionale omroep; niet alleen van andere aanbieders van radio en tv, maar ook van internet, social media, etc. De regionale omroep is hierdoor niet meer de vanzelfsprekende monopolist van regionaal nieuws op radio en tv. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dalende reclame-inkomsten en kijk- en luistercijfers.

²⁰ In 2010 is bij RTV Drenthe de teruggang bij de radio omgebogen naar een verbetering van het marktaandeel.

Berenschot

Aspect	Problemen/aandachtspunten	Thema/probleemgebied
	<ul style="list-style-type: none"> - De typische doelgroep van de regionale omroep (de betrokken burger) is aan het vergrijzen en neemt in omvang af. - Bij tv is de gebrekkige vindbaarheid in het digitale pakket een groot probleem voor de regionale omroep om een hoog bereik te scoren. - De regionale omroepen hebben het gevoel dat ze zich tussen 's Rijks kastje en het provinciale muurtje' bevinden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Belemmeringen om extra middelen te verkrijgen.
<i>Visie / missie / strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - De provincie wordt niet of beperkt betrokken bij het formuleren van beleid en doelstellingen. De regionale omroepen willen dit namelijk niet en geven aan dat de wetgeving in het kader van de journalistieke onafhankelijkheid geen ruimte biedt voor invloed van de provincie. De provincies zouden wel graag beleid willen maken ten aanzien van de regionale omroepen. - Er wordt niet of beperkt samengewerkt met landelijke en lokale omroepen en het (de) regionale dagblad(en). 	<ul style="list-style-type: none"> - Belemmeringen om extra middelen te verkrijgen. - Belemmeringen om kosten te verminderen.
<i>Mens</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Medewerkers werken vaak al heel lang voor de omroep. - Het is niet eenvoudig om nieuwe (jonge) medewerkers te krijgen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realiseren kwalitatief hoogwaardige programmering.
<i>Middelen</i>	-	-
<i>Cultuur en managementstijl</i>	-	-
<i>Structuur (processen en organisatie-structuur)</i>	-	-

Bijlage 4: Geïnterviewde personen (individueel en/of in de groepssessie)

Begeleidingscommissie

Marc Jacobs (IPO)

Gerard Schuiteman (ROOS)

Maaïke Segers (OCW)

Ottilie Nieuwenhuis (OCW)

RTV Drenthe

Dink Binnendijk (directeur/hoofdredacteur)

Carola Bakker (hoofd Financiën)

Johan Rodenhuis (voorzitter PBO RTV Drenthe)

Provincie Drenthe

Inge Hilberink (beleidsadviseur afdeling SEO)

Omroep Flevoland

Allard Berends (directeur/hoofdredacteur)

Remco van Leeuwen (hoofd Financiën)

Johannes ten Have (voorzitter PBO Omroep Flevoland)

Provincie Flevoland

Margreet Ramaker (senior beleidsmedewerker Cultuur)

RTV Noord

Harro Coumans (directeur)

Piet Poelsma (hoofd Financiën)

Aukje Hamming (voorzitter PBO RTV Noord)

Provincie Groningen

Rita Krämer (beleidsmedewerker Cultuur)

Martijn Scheper (Finance & Control)

Omroep Zeeland

Monique Schoonen (directeur)

Wouter Moraal (hoofd Financiën)

Bart van den Heuvel (directiesecretaris)

Koos Scherphuis (voorzitter PBO Omroep Zeeland)

Berenschot

Provincie Zeeland

Jan-Leendert Verduijn (beleidsmedewerker Cultuur)

Provincie Utrecht

Anneke Raven (gedeputeerde)

Commissariaat voor de Media

Sandra Aerts

Elizabeth Groenhuijsen

Ruud Ootes

Gerard Kruger