

Evaluatie financiering regionale
publieke media instellingen 2009-2011



COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Evaluatie financiering regionale publieke media instellingen 2009-2011

Commissariaat voor de Media, november 2011

| | | |
|---|--|-----------|
| Inhoudsopgave | | pagina 2 |
| Samenvatting | | |
| 1. Inleiding | | pagina 3 |
| 1.1 Opdracht | | |
| 1.2 Uitvoering | | |
| 1.3 Leeswijzer | | |
| 2. Wettelijke grondslag | | pagina 4 |
| 2.1 Artikel 2.170 | | |
| 2.2 Uitgangspuntennotitie | | |
| 3. Conclusies en aanbevelingen 2008 | | pagina 5 |
| 4. De wet in de praktijk | | pagina 5 |
| 4.1 Financiering | | |
| 4.1.1 Continuïteit van de bekostiging | | |
| 4.1.2 Provinciale financiering en overige inkomsten | | |
| 4.1.3 Instandhouding niveau 2004 | | |
| 4.1.4 Conclusies | | |
| 4.2 Programmering | | pagina 14 |
| 4.2.1 Publieke mediaopdracht | | |
| 4.2.2 Verschuivingen in programmering | | |
| 4.2.3 Kwalitatief hoogwaardige programmering | | |
| 4.2.4 Conclusies | | |
| 4.3 Doeltreffendheid en effecten | | pagina 17 |
| 4.3.1 Programmatische onafhankelijkheid | | |
| 4.3.2 Prestatie afspraken en beleidsdoelstellingen | | |
| 4.3.3 Doeltreffendheid en effecten | | |
| 4.3.4 Conclusies | | |
| 5. Conclusies 2011 | | pagina 20 |
| Bijlage 1 | Opvraagbrieven | pagina 22 |
| Bijlage 2 | Tekst wetsartikel | pagina 28 |
| Bijlage 3 | Conclusies en aanbevelingen van de evaluatie in 2008 | pagina 29 |

Samenvatting

Sinds het jaar 2006 zijn de provincies verantwoordelijk voor de financiering van de regionale omroepen. Deze verantwoordelijkheid is geregeld in artikel 2.170 van de Mediawet 2008. De Mediawet bepaalt dat de nieuwe financieringssysteem telkens na drie jaar wordt geëvalueerd. Een eerste evaluatie is in 2008 door het Commissariaat voor de Media uitgevoerd, Nu, weer drie jaar later, heeft een tweede evaluatie plaatsgevonden.

De evaluatie betreft een feitelijk verslag over de periode 2009-2011 en richt zich vooral op de vraag of er als gevolg van de inwerkingtreding van dit artikel sprake is van een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft. Ook is nagegaan of de provincies hun zorgplicht daadwerkelijk waarmaken en kunnen waarmaken.

Beantwoording van deze vraag is gebeurd aan de hand van de centrale begrippen uit het wetsartikel: instandhouding van het in 2004 bestaande niveau, kwalitatief hoogwaardige programmering en programmatische onafhankelijkheid.

Op basis van ons onderzoek naar de werking van artikel 2.170 concluderen we dat de overdracht van de financiering van de regionale omroepen naar de provincies heeft geresulteerd in een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel, waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd is gebleven. Provincies hebben in de periode 2009-2011 aan hun zorgplicht voldaan: door middel van indexering van het subsidieniveau hebben provincies het de omroepen mogelijk gemaakt het activiteitsniveau van 2004 kwalitatief en kwantitatief in stand te houden. Omdat het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering niet meetbaar is gemaakt, heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen of de provinciale financiering het in de periode 2009-2011 mogelijk heeft gemaakt dat regionale omroepen een kwalitatief hoogwaardige programmering konden aanbieden. Alle provincies hebben zorg gedragen voor de bekostiging van tenminste één regionale omroep en er is sprake van continuïteit van bekostiging. De onafhankelijkheid van de regionale omroepen ten opzichte van de provincies is voldoende gewaarborgd.

In de verslagperiode is door middel van indexering van het subsidieniveau invulling gegeven aan de instandhouding van het niveau 2004. We zijn ons ervan bewust dat zich in de loop van 2011 gelijktijdig een discussie heeft ontwikkeld over de vraag wat "instandhouding van het niveau 2004" inhoudt, naar aanleiding van voornemens en besluiten van provincies tot bezuinigingen op de basissubsidie aan de omroepen. De vraag doet zich voor of er een wettelijke verplichting is tot instandhouding van niveau 2004 door middel van indexering van het subsidieniveau. Volgens sommige provincies is dit niet het geval, de omroepen vinden van wel. Beantwoording van deze vraag valt buiten het kader van deze evaluatie.

1. Inleiding

1.1 Opdracht

Sinds 1 januari 2006 zijn de provincies verantwoordelijk voor de bekostiging van publieke regionale media-instellingen (voor de leesbaarheid ook: regionale omroepen). Met de invoering van artikel 107 Mediawet (nu: artikel 2.170 Mediawet 2008) wilde de overheid de financiële verantwoordelijkheid geheel bij de provincies leggen en een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel invoeren waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft.

Artikel 2.170 lid 3 bepaalt dat de minister iedere drie jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en effecten van het bepaalde in dat artikel in de praktijk. Het Commissariaat heeft de taak gekregen om deze evaluatie uit te voeren. De eerste evaluatie, over de periode 2006-2008, heeft in 2008 plaatsgevonden. Het onderhavige document bevat de evaluatie over de periode 2009-2011.

1.2 Uitvoering

De aanpak van de evaluatie van de gewijzigde financieringsstructuur is gebaseerd op de oorspronkelijke intentie van het wetsartikel 2.170 waarin de driejaarlijkse evaluatie is vastgelegd. Wij hebben de evaluatie vorm gegeven door de vraag centraal te stellen of er sprake is van een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft. Vastgesteld zal moeten worden of de provincies hun zorgplicht ook daadwerkelijk waarmaken en kunnen waarmaken.

Beantwoording van deze vraag is gebeurd aan de hand van centrale begrippen uit het wetsartikel: instandhouding van het in 2004 bestaande niveau, kwalitatief hoogwaardige programmering en programmatische onafhankelijkheid. De werking in de praktijk van de verschillende onderdelen van het wetsartikel hebben we integraal en in samenhang beoordeeld. Aan alle eisen in het artikel moet immers gelijktijdig worden voldaan

De evaluatie betreft geen integrale beoordeling van het functioneren van de regionale publieke omroep.

Uitgangspunt bij de uitvoering van deze opdracht was dat de evaluaties over de periode 2006-2008 en 2009-2011 gebaseerd zijn op vergelijkbare gegevens. Omdat de evaluatie uit 2008 de allereerste was, is toen niet alleen schriftelijk informatie bij provincies en omroepen opgevraagd, maar zijn daarnaast ook gesprekken gevoerd. Bij deze tweede evaluatie is de informatie alleen schriftelijk opgevraagd (zie bijlage 1).

Het informatieverzoek aan provincies en omroepen had betrekking op de financiering, de programmering en de ervaringen van provincies en omroepen met de doeltreffendheid van de gewijzigde financieringsstructuur. Tevens zijn de omroepen en provincies in de gelegenheid gesteld om zaken die zij zelf in het kader van de evaluatie van belang vinden, bij het Commissariaat onder de aandacht te brengen.

1.3 Leeswijzer

De evaluatie is opgebouwd uit de onderdelen financiering, programmering en doeltreffendheid en effecten, voorafgegaan door een korte uiteenzetting over de wettelijke grondslag en een terugblik op de conclusies en aanbevelingen uit 2008. Achtereenvolgens komen in deze paragrafen de centrale begrippen uit het wetsartikel, instandhouding niveau 2004 en kwalitatief hoogwaardige programmering, aan de orde. Tevens wordt ingegaan op de voorwaarden van continuïteit van bekostiging en programmatische onafhankelijkheid.

2. Wettelijke grondslag

2.1 Artikel 2.170

Artikel 2.170 Mediawet 2008 (in de oude Mediawet art 107) vormt de basis voor de evaluatie van de gewijzigde financieringsstructuur. Met de invoering van artikel 107 Mediawet wilde de overheid de financiële verantwoordelijkheid geheel bij de provincies leggen en een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel invoeren waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft. Artikel 2.170 van de Mediawet 2008 is gelijk aan artikel 107 Mediawet, afgezien van wat redactionele wijzigingen. In de Memorie van Toelichting op de Mediawet 2008 is opgenomen dat het wetsartikel ongewijzigd is gehandhaafd.¹ Uit oogpunt van eenheid in terminologie is het woord 'financiering' telkens vervangen door 'bekostiging'. Zie bijlage 2 voor de tekst van het wetsartikel 2.170 Mediawet 2008 en van artikel 107 Mediawet.

2.2 Uitgangspuntennotitie

In de Uitgangspuntennotitie van juli 2009, door het Commissariaat opgesteld in overleg met IPO en ROOS, is een toelichting opgesteld op dit wetsartikel. Deze notitie uit 2009 is een actualisering van de Uitgangspuntennotitie artikel 107 Mediawet van oktober 2006. Bedoeling van de Uitgangspuntennotitie was ondersteuning te bieden voor de betrokken partijen bij het uitvoeren van het nieuwe wetsartikel. De Uitgangspuntennotitie geeft een toelichting op de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden van de provinciebesturen en het Commissariaat. Belangrijkste punten uit de notitie zijn:

Zorgplicht. Gedeputeerde Staten (hierna: het provinciebestuur) dragen, volgens het eerste lid van artikel 2.170 van de Mediawet 2008, zorg voor de bekostiging van tenminste één regionale publieke media-instelling in de provincie, zodanig dat een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk is en continuïteit van de bekostiging is gewaarborgd. De wetgever schrijft daarbij voor dat regionale radio, televisie, teletekst en internet op hetzelfde kwalitatieve en kwantitatieve niveau van 2004 moeten kunnen blijven.

Programmatische onafhankelijkheid. 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. Een regionale publieke media-instelling legt jaarlijks achteraf verantwoording af over de besteding van de middelen. Een dergelijke verantwoording bestaat uit een financiële en een inhoudelijke rapportage. Het Financieel handboek vormt de richtlijn voor de financiële rapportage. Het programmabeleidend orgaan heeft een centrale rol in de inhoudelijke verantwoording van de publieke regionale media-instelling. Dit orgaan is verantwoordelijk voor het opstellen van een jaarlijks inhoudelijk verslag waarin de realisering van de door de regionale publieke media-instelling geformuleerde doelstellingen ten aanzien van het media-aanbod worden geëvalueerd. Het provinciebestuur en het Commissariaat dienen een afschrift van zowel de financiële als de inhoudelijke rapportage te ontvangen.

Evaluatie. Artikel 2.170, lid 3, van de Mediawet 2008 bepaalt: "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." Het Commissariaat heeft als taak gekregen om deze evaluatie uit te voeren. De doelen van de wetswijziging zijn om de financiële verantwoordelijkheid voor de regionale publieke media-instelling volledig bij de provincie te leggen en te zorgen voor een eenvoudiger en

¹ Memorie van Toelichting, Vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008), vergaderjaar 2007-2008, kenmerk 31356, nr. 3.

transparanter financieringsstelsel waarbij de publieke regionale functie van media-instellingen gegarandeerd blijft. Het Commissariaat zal moeten toetsen of deze doelen met de wetswijziging bereikt worden.

Daarnaast zal onderzocht moeten worden welke andere effecten de nieuwe structuur sorteert. Vastgesteld zal moeten worden of de provincie haar zorgplicht ook daadwerkelijk waarmaakt en kan waarmaken. Maar ook andere zaken zullen in de evaluatie aan de orde moeten komen. Zo zal ook onderzocht moeten worden of de onafhankelijkheid van de regionale publieke media-instelling ten opzichte van de provincie voldoende gewaarborgd is en blijft.

Toezicht. Het Commissariaat is op grond van artikel 7.11 van de Mediawet 2008 belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde in artikel 2.170 van de Mediawet 2008. Hierdoor valt de zorg door het provinciebestuur voor de bekostiging van de regionale publieke media-instelling (hierna: de zorgplicht) onder de toezichthoudende bevoegdheid van het Commissariaat.

Het reguliere toezicht op de naleving door de regionale publieke media-instelling van de Mediawet 2008, het Mediabesluit 2008 en de Mediaregeling 2008 is voorbehouden aan het Commissariaat. Dat toezicht betreft de financiële verantwoording, het media-aanbod en het onafhankelijk en democratisch functioneren van de regionale publieke media-instelling.

3. Conclusies en aanbevelingen 2008

Belangrijkste conclusie uit de evaluatie in 2008 was dat de financiële verantwoordelijkheid voor de regionale publieke omroepen geheel bij de provincies is komen te liggen. Provincies hebben voldaan aan hun minimale zorgplicht die inhoudt dat in elke provincie het provinciebestuur zorg draagt voor de bekostiging van het functioneren van tenminste een regionale omroepinstelling. Bij alle omroepen is de reële index (dit is de tussen ROOS en IPO overeengekomen index) toegepast op het jaarlijkse subsidiebedrag, zodat het niveau van activiteiten in 2004 in stand is gehouden.

De financiering is eenvoudiger en transparanter geworden. De bekostiging en verantwoording van de bestedingen verlopen via één partij en dat heeft de situatie aanmerkelijk verbeterd. Er bestaat echter nog onduidelijkheid over de vraag waar de zorg en eindverantwoordelijkheid voor de regionale publieke omroep ligt. Provincies en omroepen vinden dat provincies geen financiële eindverantwoordelijkheid hebben voor de regionale omroepen, terwijl de minister van OCW spreekt van een gehele verantwoordelijkheid voor provincies.

Omroepen hebben in alle onafhankelijkheid kunnen functioneren. Er zijn door de provincies geen voorwaarden gesteld aan de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen.

De voorwaarden waaraan kwalitatief hoogwaardige programmering moet worden gemeten zijn niet ingevuld. Hierdoor kon de vraag of er sprake is van kwalitatief hoogwaardige programmering van het totale aanbod van de regionale omroep niet worden beantwoord.

Zie bijlage 3 voor de integrale tekst van de conclusies en aanbevelingen in 2008.

4, De wet in de praktijk

4.1 Financiering

Artikel 2.170 stelt een aantal voorwaarden aan de bekostiging. Provinciebesturen moeten tenminste één regionale omroep in de provincie bekostigen. Het gaat om een vergoeding van kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de omroepinstelling voor zover deze kosten niet op andere wijze zijn gedekt. Verder moet de bekostiging het niveau van activiteiten in 2004 en de continuïteit waarborgen en een kwalitatief hoogwaardig media-aanbod mogelijk maken. Ten behoeve van de evaluatie is onderzocht of aan deze voorwaarden is voldaan.

In deze paragraaf gaan we in op de continuïteit van bekostiging en de instandhouding van het niveau 2004, in de volgende paragraaf kijken we naar de voorwaarde van een kwalitatief hoogwaardige programmering.

4.1.1 Continuïteit van bekostiging

In de periode 2009-2011 heeft elke provincie tenminste één regionale omroepinstelling bekostigd. Provincie Zuid-Holland heeft in deze periode twee omroepen bekostigd. Tijdens de onderzoeksperiode is het aantal omroepinstellingen dat bekostigd wordt niet gewijzigd.

Voor het aspect (financiële) continuïteit is gekeken naar de bekostigingsverklaringen die de provincies ten behoeve van de aanwijzing als regionale publieke media instelling een keer in de vijf jaar dienen af te geven.

Artikel 2.65 van de Mediawet 2008 bepaalt dat een aanwijzing als publieke media-instelling voor een periode van vijf jaar plaatsvindt. Dit gebeurt op aanvraag van de regionale instelling. Het Commissariaat stuurt de aanvraag door naar Provinciale Staten voor advies over de vraag of de instelling voldoet aan de mediawettelijke vereisten die opgenomen zijn in artikel 2.61 lid 2 van de Mediawet 2008. Artikel 2.62 lid 2 van de Mediawet 2008 bepaalt dat een regionale publieke media instelling alleen wordt aangewezen indien het provinciaal bestuur zich bereid verklaart voor de bekostiging ervan zorg te dragen. Als Gedeputeerde Staten vaststellen dat de programmaraad representatief is samengesteld en de bekostigingsverklaring besluiten af te geven, dan zal het Commissariaat doorgaans de regionale instelling als publieke media-instelling aanwijzen.

In de periode 2009-2011 liep de zendtijdtoewijzing van 3 regionale media-instellingen af. De provincies hebben voor alle betreffende instellingen een bekostigingsverklaring afgegeven die synchroon loopt met de nieuwe periode van aanwijzing als regionale media-instelling. Het Commissariaat constateert dat hiermee de continuïteit van de financiering voor de desbetreffende instellingen gegarandeerd is.

4.1.2 Provinciale financiering en overige inkomsten

Structurele subsidie

In de tabellen 1 en 2 is te zien hoe de feitelijke bekostiging van de regionale omroepen zich in de periode 2009-2011 ontwikkeld heeft, en met welk percentage de subsidiebedragen jaarlijks verhoogd zijn. In deze tabellen zijn de incidentele provinciale subsidies buiten beschouwing gelaten. Deze zijn terug te vinden in de tabellen 4-6. Voor het opstellen van de tabellen zijn de jaarrekeningen van de omroepen en de provinciale verlening- en vaststellingsbeschikkingen als bron gebruikt. De uitsplitsing van de bedragen is met provincies en omroepen kortgesloten. Ogenscheinlijke afwijkingen ten opzichte van de jaarrekening (dit doet zich ondermeer voor bij Omroep Zeeland) worden door het onderscheid tussen structurele en aanvullende subsidies verklaard.

Uit de tabellen 1 en 2 blijkt dat de provincies de tussen ROOS en IPO overeengekomen indexering jaarlijks hebben toegepast, op wat kleine afwijkingen na.

Het verschil tussen 2007 en 2008 bij de provincie Friesland, waardoor een negatieve indexering van 6,04% optreedt, wordt veroorzaakt doordat in de evaluatie van 2008 in het structurele subsidiebedrag van de provincie Friesland tevens de aanvullende provinciale financiering was opgenomen (zie ook tabel 4). Deze subsidie werd door de provincie reeds verleend voordat er sprake was van overdracht van de financiering van de regionale omroepen naar de provincies. Daarom is in de evaluatie van 2008 dit bedrag in de structurele subsidie meegenomen. Nadere toelichting van de provincie heeft geleid tot een andere rubricering: er is namelijk sprake van een aanvullende subsidie waarover iedere drie jaar door de provincie wordt besloten. Op beide bedragen heeft Friesland de index toegepast.

Tabel 1 Ontwikkeling bekostiging 2008 - 2011

Bekostiging door provincies (=structurele subsidies, inclusief rampenzender / calamiteitenfunctie)

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) | 2011 *) |
|--|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 8.943.003 | € 9.390.159 | € 9.617.401 | € 9.772.242 |
| Groningen | RTV Noord | € 8.207.200 | € 8.617.662 | € 8.826.200 | € 8.968.300 |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 8.116.487 | € 8.522.311 | € 8.728.551 | € 8.890.080 |
| Overijssel | RTV Oost | € 9.710.153 | € 10.195.661 | € 10.711.027 | € 10.883.475 |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 14.844.336 | € 15.585.876 | € 15.962.729 | € 16.219.512 |
| Utrecht | RTV Utrecht | € 8.940.398 | € 9.387.417 | € 9.614.594 | € 9.769.389 |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 6.955.976 | € 7.303.773 | € 7.465.329 | € 7.609.244 |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 7.549.594 | € 7.927.074 | € 8.118.909 | € 8.249.624 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € 15.115.763 | € 15.871.551 | € 16.255.643 | € 16.517.359 |
| Limburg | Omroep Limburg | € 9.905.486 | € 10.400.760 | € 10.652.458 | € 10.823.963 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 13.945.231 | € 14.642.493 | € 14.996.841 | € 15.238.291 |
| Zuid-Holland | RTV West | € 9.418.318 | € 9.889.233 | € 10.128.553 | € 10.291.623 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € 9.401.030 | € 9.871.082 | € 10.109.962 | € 10.272.693 |
| | totaal | € 131.052.975 | € 137.605.052 | € 141.188.197 | € 143.505.795 |
| *) volgens provinciale verlenings- / vaststellings- / subsidiebeschikkingen van dat jaar | | | | | |
| IPO/ROOS index | | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Berekende index t.o.v. vorig jaar over totaal | | 3,96% | 5,00% | 2,60% | 1,64% |

Tabel 2 Feitelijke indexering in de periode 2008 - 2011

**Bekostiging door provincies (=structurele subsidies, inclusief rampenzender / calamiteitenfunctie)
berekende feitelijke indexering ten opzichte van voorafgaande jaar**

| Provincie | Omroep | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------------|--------|-------|-------|-------|
| Friesland | Omrop Fryslân | -6,04% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Groningen | RTV Noord | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Drenthe | RTV Drenthe | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,85% |
| Overijssel | RTV Oost | 4,78% | 5,00% | 5,05% | 1,61% |
| Gelderland | RTV Gelderland | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Utrecht | RTV Utrecht | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Flevoland | Omroep Flevoland | 4,78% | 5,00% | 2,21% | 1,93% |
| Zeeland | Omroep Zeeland | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Limburg | Omroep Limburg | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Zuid-Holland | RTV West | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | 4,78% | 5,00% | 2,42% | 1,61% |
| Berekende index t.o.v. vorig jaar over totaal | | 3,96% | 5,00% | 2,60% | 1,64% |

De provincies hebben jaarlijks de overeengekomen index op de structurele subsidie toegepast. De beperkte afwijkingen in de gehanteerde index zijn het gevolg van het onderscheid tussen structurele en aanvullende subsidie.

Deze conclusie komt overeen met de conclusie in de evaluatie van 2008. Hantering van de index voor de jaren 2006-2008 leerde toen dat bij alle omroepen de reële index is toegepast op het jaarlijkse subsidiebedrag. Op grond hiervan concludeerden we dat het niveau 2004 in stand is gehouden. Dat is nu ook het geval.

In tabel 3 is de feitelijke bekostiging tevens afgezet tegen de zorgplicht, hier gedefinieerd als het subsidieniveau 2004, vanaf 2004 vermeerderd met de reële index zoals afgesproken tussen IPO en ROOS.

Voor de berekening van de zorgplicht voor de jaren 2009, 2010 en 2011, en voor de periode 2009-2011 (bij elkaar opgeteld) in absolute bedragen is de indexering van het subsidieniveau 2004 uitgangspunt. Wij hebben daarbij een tussenstap gemaakt via 2006, vanwege de aanpassingen die in 2005 en 2006 hebben plaatsgevonden (met name de overheveling van de vergoeding voor zenderkosten / etherhandhaving van OCW naar Provinciefonds met ingang van 2006). Rekenkundig wordt 2006 daarmee 100%. Dit is conform het bestuurlijk akkoord tussen IPO en ROOS over de reële index in 2006, waarin de zorgplicht is gedefinieerd als het vanaf 2006 in stand houden van het niveau 2004.

Feitelijke bekostiging versus zorgplicht 2009 - 2011

| Provincie | Omroep | feitelijke bekostiging *) totaal voor 2009 - 2011 | zorgplicht **) totaal voor 2009 - 2011 | Vershil |
|---------------|-------------------|---|--|--------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 28.779.802 | € 32.093.555 | € 3.313.753- |
| Groningen | RTV Noord | € 26.412.162 | € 26.412.269 | € 107- |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 26.140.942 | € 26.119.946 | € 20.996 |
| Overijssel | RTV Oost | € 31.790.163 | € 32.052.450 | € 262.287- |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 47.768.117 | € 47.774.361 | € 6.244- |
| Utrecht | RTV Utrecht | € 28.771.400 | € 28.631.960 | € 139.440 |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 22.378.346 | € 22.385.266 | € 6.920- |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 24.295.607 | € 24.295.604 | € 3 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € 48.644.553 | € 48.644.554 | € 1- |
| Limburg | Omroep Limburg | € 31.877.181 | € 31.877.180 | € 1 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 44.877.625 | € 44.868.884 | € 8.741 |
| Zuid-Holland | RTV West | € 30.309.409 | € 30.303.511 | € 5.898 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € 30.253.737 | € 30.247.890 | € 5.847 |
| | totaal | € 422.299.044 | € 425.707.431 | € 3.408.387- |

*) volgens provinciale verlenings- / vaststellings- / subsidiebeschikkingen van die jaren (alleen structurele subsidies plus bijdrage rampenzender / calamiteitenfunctie)

**) de zorgplicht is berekend op basis van jaarlijkse IPO/ROOS index vanaf 2006, wegens aanpassing in dat jaar van de ROOS- vergoeding voor zenderkosten / etherhandhaving (die vanaf 2006 door de provincie bekostigd wordt).

Afwijkingen tussen feitelijke bekostiging en de zorgplicht berekend aan de hand van indexering, worden veroorzaakt door afrondingsverschillen, een subsidie die lager is vastgesteld dan verleend, of een wijziging in het onderscheid tussen reguliere en aanvullende subsidie. De positie van de provincie Friesland is reeds toegelicht.

Bij deze wijze om het bekostigingsniveau 2006, en de hierop gebaseerde minimale zorgplicht, vast te stellen heeft het IPO opgemerkt dat het bedrag dat in het Provinciefonds is opgenomen voor regionale omroepen niet gelijk is aan de hoogte van de minimale zorgplicht op basis van indexering. Voordat vanaf 2006 de zorgplicht voor de regionale omroepen in de Mediawet was opgenomen, is in 2005 het verdeelmodel voor de regionale omroepen in het Provinciefonds geactualiseerd. De totaalbedragen zijn toen door BZK en OCW vastgesteld, op basis waarvan het IPO een verdeelvoorstel heeft gedaan om de historische situatie zo veel mogelijk te benaderen. Het verdeelvoorstel is door de beheerders van het Provinciefonds overgenomen. Voor 2006 is het bedrag voor de regionale omroepen in het Provinciefonds vastgesteld op € 112,848 mln. Hierin is ook inbegrepen het bedrag van € 3,753 mln. aan ROOS middelen ten behoeve van zenderkosten en etherhandhaving. IPO stelt voor van dit bedrag uit te gaan.

Met betrekking tot deze kanttekening verwijzen we naar de beantwoording op Kamervragen op 24 juni 2011 waarin de minister van OCW meldt: "Deze berekeningswijze (*ten behoeve van het nieuwe verdeelmodel van het provinciefonds*) verplicht provincies niet tot uitgaven, het stelt hen slechts in staat om deze te doen. Dit neemt niet weg dat het wettelijk minimumniveau van activiteiten zoals vastgelegd in art 2.170 van de Mediawet 2008 onverkort geldt".²

De provinciale zorgplicht op grond van de Mediawet, berekend aan de hand van indexering, is dan ook iets anders dan het verdeelmodel van het Provinciefonds. Het voorstel van het IPO om bij de berekening van de provinciale zorgplicht uit te gaan van de samenstelling van het Provinciefonds hebben we daarom niet overgenomen.

Overige provinciale subsidies

Om de totale provinciale geldstroom in beeld te brengen hebben we tevens gekeken naar overige provinciale subsidies. Daarbij maken we onderscheid tussen aanvullende subsidies ten behoeve van de exploitatie van regionale omroepen en additionele middelen ten behoeve van programma's. Omdat overheidsinstellingen op grond van de Mediawet geen sponsor zijn, benoemen we deze laatste als programmafinanciering. In de periode 2009-2011 zijn aanvullende subsidies vaak verleend voor ondertiteling en de invoering van crossmediaal werken.

In de tabellen 4-7 is de totale provinciale geldstroom in beeld gebracht. Hieruit komt een wisselend beeld naar voren. Provincies verlenen aanzienlijke, meerjarige aanvullende subsidies of verlenen helemaal geen aanvullende subsidies. Bij het merendeel van de provincies is echter wel sprake van aanvullende subsidies.

Dit geldt ook voor programmafinanciering. De bedragen lopen hier iets minder uiteen. De tabellen 5, 6 en 7 hebben betrekking op de periode 2008-2010 en niet op 2011, omdat in de begrotingen 2011 van de omroepen de bedragen voor programmasponsoring niet gespecificeerd zijn opgenomen en de jaarrekening nog niet beschikbaar is.

Bij elkaar opgeteld is er als het gaat om de totale provinciale geldstroom sprake van een stijgende lijn.

² Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, 24 juni 2011, Aangangsels Handelingen, vergaderjaar 2010-2011, nr. 2968.

Tabel 4 Aanvullende provinciale subsidies 2008 - 2011

Aanvullende provinciale subsidies (exclusief subsidies voor rampenzender / calamiteitenfunctie)

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) | 2011 *) |
|--|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 1.029.509 | € 1.080.984 | € 1.107.144 | € 830.358 |
| Groningen | RTV Noord | € - | € - | € - | € - |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 46.400 | € 46.400 | € 420.000 | € 378.000 |
| Overijssel | RTV Oost | € 401.054 | € 312.284 | € 25.000 | € - |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 1.108.518 | € 1.061.044 | € 1.130.621 | € 1.114.570 |
| Utrecht | RTV Utrecht | € - | € - | € - | € - |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 107.578 | € - | € - | € - |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 127.279 | € 177.299 | € 142.619 | € 266.063 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € - | € - | € - | € - |
| Limburg | Omroep Limburg | € 44.816 | € - | € 20.000 | € 20.000 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 100.000 | € 360.593 | € 358.250 | € 300.000 |
| Zuid-Holland | RTV West | € - | € 125.000 | € 578.025 | € 580.086 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € - | € 125.000 | € 578.025 | € 580.086 |
| | totaal | € 2.965.154 | € 3.288.604 | € 4.359.684 | € 4.069.163 |
| *) volgens provinciale verlenings- / vaststellings- / subsidiebeschikkingen van dat jaar | | | | | |

Tabel 5 Provinciale programmasponsoring 2008 - 2010

Aandeel van de provincie in de programmasponsoring zoals verantwoord door de media-instelling

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) |
|-------------------------|-------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 31.097 | € 25.800 | € 28.360 |
| Groningen | RTV Noord | € - | € 25.500 | € - |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 11.591 | € 23.698 | € 25.000 |
| Overijssel | RTV Oost | € - | € - | € - |
| Gelderland | RTV Gelderland | € - | € - | € - |
| Utrecht | RTV Utrecht | € 483.932 | € 114.012 | € 92.450 |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 42.000 | € 11.931 | € - |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 30.000 | € 181.000 | € - |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € - | € 494.824 | € 235.024 |
| Limburg | Omroep Limburg | € - | € - | € - |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 137.500 | € 133.000 | € 140.000 |
| Zuid-Holland | RTV West | € 100.000 | € 44.865 | € 6.500 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € 128.919 | € 185.439 | € 402.909 |
| | totaal | € 965.039 | € 1.240.069 | € 930.243 |
| *) in de jaarrekeningen | | | | |

Tabel 6 Provinciale programmasponsoring 2008 - 2010 rechtstreeks aan buitenproducent

Programmasponsoring rechtstreeks betaald aan externe producenten

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) |
|---|-------------------|----------|-----------|-----------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € - | € - | € - |
| Groningen | RTV Noord | € - | € - | € - |
| Drenthe | RTV Drenthe | € - | € - | € 20.000 |
| Overijssel | RTV Oost | € - | € - | € - |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 60.000 | € 60.000 | € 3.000 |
| Utrecht | RTV Utrecht | € - | € - | € - |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € - | € - | € - |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € - | € - | € 15.000 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € - | € 175.000 | € 40.000 |
| Limburg | Omroep Limburg | € - | € 48.334 | € 53.334 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € - | € - | € 550.000 |
| Zuid-Holland | RTV West | € - | € 263.222 | € - |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € - | € - | € - |
| | totaal | € 60.000 | € 546.556 | € 681.334 |
| *) volgens opgave van de media-instelling | | | | |

Tabel 7 Provinciale geldstroom ten gunste van regionale omroep

Totale geldstroom van Provincie naar omroep (som van tabellen 1, 4, 5 en 6)

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) |
|-------------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 10.003.609 | € 10.496.943 | € 10.752.905 |
| Groningen | RTV Noord | € 8.207.200 | € 8.643.162 | € 8.826.200 |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 8.174.478 | € 8.592.409 | € 9.193.551 |
| Overijssel | RTV Oost | € 10.111.207 | € 10.507.945 | € 10.736.027 |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 16.012.854 | € 16.706.920 | € 17.096.350 |
| Utrecht | RTV Utrecht | € 9.424.330 | € 9.501.429 | € 9.707.044 |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 7.105.554 | € 7.315.704 | € 7.465.329 |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 7.706.873 | € 8.285.373 | € 8.276.528 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € 15.115.763 | € 16.541.375 | € 16.530.667 |
| Limburg | Omroep Limburg | € 9.950.302 | € 10.449.094 | € 10.725.792 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 14.182.731 | € 15.136.086 | € 16.045.091 |
| Zuid-Holland | RTV West | € 9.518.318 | € 10.322.320 | € 10.713.078 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € 9.529.949 | € 10.181.521 | € 11.090.896 |
| | totaal | € 135.043.168 | € 142.680.281 | € 147.159.458 |
| *) in de jaarrekeningen | | | | |

Overige inkomsten omroepen

Naast de provinciale middelen ontvangen regionale omroepen ook overige inkomsten. In de tabellen 8 en 9 zijn de bijdragen van derden en/of programmasponsoring (incl. provinciale programmafinanciering) en de reclame-inkomsten in beeld gebracht. Dit is exclusief de eenmalige subsidie van het rijk in 2009 van € 2 mln., ten behoeve van het bevorderen van crossmediaal werken. De inkomsten uit bijdragen van derden en/of programmasponsoring lijken af te nemen, dit geldt met name voor 2011 ten opzichte van 2010. De reclamebatens nemen vanaf 2008 af. Daarbij zijn in 2011 de reclamebatens gelijk aan het niveau in 2009.

Doordat invulling van de zorgplicht van de provincies plaatsvindt door middel van indexering van het subsidieniveau, wordt geen rekening gehouden met de hoogte van de andere inkomsten van de omroepen, of de ontwikkelingen op dat vlak. De bepaling in het wetsartikel dat provincies dienen te zorgen voor vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de regionale publieke omroepdienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, heeft door de indexering invulling gekregen.

Tabel 8 Totale bijdragen van derden en/of programmasponsoring 2008 - 2011

Bijdragen van derden en/of programmasponsoring zoals verantwoord door de omroep

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) | 2011 **) |
|-------------------------------|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 352.347 | € 284.800 | € 233.610 | € 307.000 |
| Groningen | RTV Noord | € - | € 97.658 | € 138.766 | € 27.500 |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 146.702 | € 120.352 | € 133.250 | € 120.000 |
| Overijssel | RTV Oost | € 196.291 | € 178.851 | € 332.201 | € 40.000 |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 11.720 | € 11.720 | € 15.422 | € - |
| Utrecht | RTV Utrecht | € 1.038.277 | € 742.328 | € 639.431 | € 350.000 |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 131.681 | € 98.731 | € 81.029 | € 20.000 |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 54.740 | € 344.666 | € 312.369 | € 120.000 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € 78.180 | € 714.256 | € 690.315 | € 258.800 |
| Limburg | Omroep Limburg | € 594.891 | € 702.860 | € 861.637 | € 140.000 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 189.000 | € 409.690 | € 601.209 | € 500.000 |
| Zuid-Holland | RTV West | € 1.476.050 | € 930.806 | € 672.161 | € 640.000 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € 1.869.155 | € 2.489.153 | € 2.144.846 | € 1.500.000 |
| | totaal | € 6.139.034 | € 7.105.871 | € 6.856.246 | € 4.023.300 |
| *) in de jaarrekeningen | | | | | |
| **) 2011 volgens de begroting | | | | | |

Tabel 9 Totale reclamebaten 2008 - 2011

Reclamebaten zoals verantwoord door de media-instelling

| Provincie | Omroep | 2008 *) | 2009 *) | 2010 *) | 2011 **) |
|-------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Friesland | Omrop Fryslân | € 2.682.210 | € 2.348.306 | € 2.095.276 | € 2.193.169 |
| Groningen | RTV Noord | € 2.466.540 | € 2.087.772 | € 1.841.242 | € 1.843.110 |
| Drenthe | RTV Drenthe | € 1.260.062 | € 1.095.703 | € 931.190 | € 1.232.000 |
| Overijssel | RTV Oost | € 3.043.428 | € 2.500.273 | € 2.100.245 | € 1.773.600 |
| Gelderland | RTV Gelderland | € 2.218.357 | € 2.213.796 | € 2.203.528 | € 2.107.000 |
| Utrecht | RTV Utrecht | € 1.692.840 | € 1.071.054 | € 1.000.001 | € 1.497.384 |
| Flevoland | Omroep Flevoland | € 699.033 | € 579.525 | € 631.845 | € 737.800 |
| Zeeland | Omroep Zeeland | € 668.628 | € 545.462 | € 736.191 | € 720.000 |
| Noord-Brabant | Omroep Brabant | € 3.502.034 | € 2.963.443 | € 2.949.493 | € 2.631.000 |
| Limburg | Omroep Limburg | € 2.968.448 | € 2.530.908 | € 2.099.729 | € 2.746.300 |
| Noord-Holland | RTV Noord-Holland | € 2.193.404 | € 1.930.352 | € 1.875.734 | € 1.871.000 |
| Zuid-Holland | RTV West | € 2.740.305 | € 2.026.187 | € 1.901.099 | € 2.040.000 |
| Zuid-Holland | RTV Rijnmond | € 3.519.057 | € 2.929.718 | € 3.089.876 | € 3.400.000 |
| | totaal | € 29.654.346 | € 24.822.499 | € 23.455.449 | € 24.792.363 |
| *) in de jaarrekeningen | | | | | |
| **) 2011 volgens de begroting | | | | | |

4.1.3 Instandhouding niveau 2004

In de verslagperiode is door middel van indexering van het subsidieniveau invulling gegeven aan de zorgplicht van de provincies en daarmee aan de voorwaarde van instandhouding van het niveau 2004. Tegelijkertijd constateren wij dat zich in de loop van 2011 een discussie heeft ontwikkeld over de vraag wat "instandhouding van het niveau 2004" inhoudt, naar aanleiding van voornemens en besluiten van provincies tot bezuinigingen op de basissubsidie aan de omroepen. De vraag doet zich voor of er een wettelijke verplichting is tot instandhouding van niveau 2004 door middel van indexering van het subsidieniveau. Volgens sommige provincies is dit niet het geval, de omroepen vinden van wel. Beantwoording van deze vraag valt buiten het kader van deze evaluatie.

4.1.4 Conclusies

1. In de periode 2009-2011 heeft elke provincie tenminste één publieke regionale media-instelling bekostigd. In de verslagperiode liep de zendtijdtoewijzing van drie regionale media-instellingen af. De provincies hebben voor de betreffende instellingen een bekostigingsverklaring afgegeven die synchroon loopt met de nieuwe periode van aanwijzing als regionale media-instelling. Het Commissariaat constateert dat hiermee de continuïteit van de financiering voor deze instellingen is gegarandeerd.
2. In de verslagperiode hebben de provincies de overeengekomen indexering op het structurele subsidieniveau toegepast. Op grond hiervan concluderen we dat provincies het de regionale omroepen mogelijk hebben gemaakt het activiteitenniveau 2004 kwalitatief en kwantitatief te handhaven.

4.2 Programmering

4.2.1. Publieke mediaopdracht

De Mediawet 2008 bepaalt in artikel 2.1 met betrekking tot de programmering dat de publieke mediaopdracht bestaat uit het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing via alle beschikbare aanbodkanalen. Dit media-aanbod dient onder meer evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand te zijn.

Deze algemene opdracht wordt voor regionale en lokale omroepen in de Mediawet nader geconcretiseerd in artikel 2.70: het programma-aanbod bestaat per programmakanaal voor tenminste 50% van de duur uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard, dat in het bijzonder betrekking heeft op de provincie (resp. gemeente) waarvoor het aanbod bestemd is (de zgn. ICE norm). Deze norm is niet gelijk aan het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering: de ICE norm vormt een wettelijk verplichte ondergrens.

In 2008 is gebleken dat regionale omroepen, ook na de invoering van de nieuwe financieringsstructuur, in ruime mate voldoen aan de eisen van de publieke mediaopdracht. De periode 2009-2011 levert een wat ander beeld op.

Voor televisie voldoen alle omroepen over de periode 2009-2011 aan het verplichte ICE percentage. Dit geldt niet voor radio. Op basis van de eigen opgave van de omroepen concluderen we dat enkele omroepen niet aan het verplichte percentage ICE voldoen. Daarbij is geen sprake van grote afwijkingen. Zie onderstaande tabel waarin een overzicht wordt gepresenteerd van de behaalde percentages voor radio en televisie over de jaren 2009 t/m 2011.

| ICE percentages regionale media-instellingen | | | | | | |
|--|-------|----|-------|----|-------|-----|
| | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
| | Radio | Tv | radio | tv | Radio | tv |
| Friesland | 66 | 94 | 66 | 94 | 65 | 95 |
| Groningen | 45 | 95 | 47 | 94 | 47 | 96 |
| Drenthe | 44 | 91 | 42 | 92 | 46 | 94 |
| Overijssel | 47 | 91 | 47 | 92 | 52 | 100 |
| Gelderland | 56 | 77 | 56 | 77 | 56 | 78 |
| Brabant | 49 | 74 | 49 | 75 | 49 | 72 |
| Limburg | 63 | 76 | 63 | 77 | 59 | 57 |
| Zeeland | 55 | 95 | 55 | 97 | 59 | 86 |
| Rijnmond | 64 | 82 | 82 | 97 | 63 | 99 |
| Zuid Holland | 70 | 60 | 69 | 70 | 67 | 78 |
| Noord Holland | 66 | 85 | 71 | 85 | 64 | 85 |
| Utrecht | 58 | 78 | 53 | 85 | 45 | 93 |
| Flevoland | 63 | 94 | 62 | 93 | 62 | 95 |

Naar aanleiding van de resultaten van deze controle concluderen we dat naleving van de ICE norm aandacht vraagt van alle partijen. Er is opnieuw voorlichting over inhoud en praktische invulling van de ICE norm noodzakelijk.

De mate van regionale verankering van de programma-inhoud van de regionale omroepen maakt geen onderdeel uit van de reacties van de provincies die wij in het kader van deze evaluatie van hen ontvingen. Dit kan het gevolg zijn van de programmatische onafhankelijkheid die de provincies ten opzichte van de omroepen in acht dienen te nemen. Daarnaast constateerden we reeds dat het niet ongebruikelijk is dat provincies door middel van additionele middelen programma's financieren, zodat op deze wijze toch aan hun programmawensen tegemoet gekomen wordt.

De provincies Drenthe en Friesland merken op dat hun regionale omroep een van de dragers is van de Drentse respectievelijk Friese cultuur. De omroepen zenden veelvuldig of nagenoeg volledig uit in de Drentse respectievelijk Friese taal. Daarmee onderscheiden ze zich van andere regionale omroepen.

Meerdere omroepen benadrukken in hun reactie hun functie als nieuwsmiddeum, en noemen als hun hoofdtak het verschaffen van regionale informatie.

Gelet op de reacties van provincies en omroepen concluderen we dat naleving van de ICE norm op grond van artikel 2.70 van de Mediawet 2008 aandacht behoeft, maar in de relatie tussen provincies en omroepen geen knelpunt vormt.

4.2.2. Verschuivingen in programmering

Aan de omroepen is gevraagd wat de ontwikkelingen zijn op het vlak van programmering in de periode 2009-2011, uitgesplitst naar radio, televisie, internet en teletekst. Dit deden we ook in 2008. Uit deze informatie komt het volgende beeld naar voren.

In 2008 constateerden we dat een deel van de omroepen problemen ziet in de budgettaire en personele verschuivingen die hebben plaatsgevonden ten gunste van internet en crossmediale activiteiten, als gevolg van onvoldoende financiële middelen. Dit zou ten koste zijn gegaan van radio- en televisieactiviteiten. Tevens noteerden we, op basis van de door de omroepen verstrekte informatie, dat de investeringen in internet en crossmediale activiteiten ten koste zijn gegaan van opinie- en achtergrondjournalistiek.

Het merendeel van de omroepen liet weten dat zij inmiddels tegen de grenzen van hun mogelijkheden aanliepen. Gelet op de taakopdracht en de werkdruk op de redacties was het volgens de omroepen niet mogelijk of verantwoord om nog meer middelen te herschikken.

In 2011 ligt dit beeld wat anders. Het belang van nieuwe media, waaronder internet en crossmediale activiteiten, voor het toekomstig functioneren van de regionale omroep is een vanzelfsprekendheid geworden. In de periode 2006-2008 hebben alle omroepen op de een of andere manier in de ontwikkeling van hun website geïnvesteerd. In de periode 2009-2011 hebben omroepen met name geïnvesteerd in het ontwikkelen van een multimediale of crossmediale werkwijze, vaak mogelijk gemaakt door aanvullende subsidies van zowel rijk als provincie. Tegelijkertijd geven veel provincies aan dat investeringen in internet en mobiele media ten koste zijn gegaan van het budget voor radio en televisie. Uit de reacties van de omroepen blijkt niet dat opinie- en achtergrondjournalistiek onder druk zouden staan. Volgens het merendeel van de omroepen is het aanbod van radio en tv in grote lijnen gehandhaafd, maar door een andere werkwijze met minder middelen uitgevoerd. Teletekst is onderdeel geworden van een multimediale werkwijze. Behalve handhaving van het bestaande niveau hebben de omroepen over het algemeen geen specifieke plannen met betrekking tot teletekst. Omroepen geven wel aan dat, indien er bezuinigd gaat worden, zij geen kwalitatief hoogwaardige programmering meer kunnen leveren.

4.2.3 Kwalitatief hoogwaardige programmering

De bekostiging moet, zo bepaalt het eerste lid van artikel 2.170, zodanig zijn dat een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk is. In de toelichting op het wetsartikel wordt het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering niet uitgewerkt. In 2004 beloofden ROOS en IPO te onderzoeken of en op welke wijze het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering nader kan worden geconcretiseerd. In 2008 kreeg de Commissie Rutten de opdracht van ROOS en IPO hierover te adviseren. Zij bracht hierover het rapport Kracht in de regio uit.

Volgens de Commissie Rutten kan kwalitatief hoogwaardige programmering worden afgemeten aan de mate waarin aan een viertal eisen wordt voldaan:

- succesvolle vervulling van de maatschappelijke opdracht,
- maatschappelijke verankering waardoor regionale maatschappelijke behoeften centraal staan,
- aanbod en dosering van programma's en genres passend bij de maatschappelijke opdracht,
- waardevolle bijdrage aan de kwaliteit van de regionale openbaarheid en regionale samenleving.

Deze algemene eisen zijn door de Commissie Rutten geconcretiseerd in een aantal specifiekere voorwaarden, die als volgt luiden.

- De rol van de regionale publieke omroep in het Nederlandse publieke bestel is complementair aan die van de landelijke.
- De regionale omroep vat het aanbod van nieuws en de achtergronden ervan op als zijn belangrijkste taak.
- De regionale publieke omroep zorgt voor een breed cultureel programma-aanbod dat in aard en omvang is afgestemd op de specifieke behoeften van de regio.
- De programma's van de regionale omroep kunnen de professionele toets der kritiek ruimschoots doorstaan: ambachtelijke kwaliteit, professionaliteit, onafhankelijkheid, integriteit en respect. Door prioriteit te geven aan de ontwikkeling van een crossmediale aanpak geeft hij blijk van beleidsmatige en strategische slagkracht.
- Algemene eisen die aan het programma-aanbod van de regionale publieke omroep gesteld kunnen worden zijn relevantie voor de regio, diversiteit, brede toegankelijkheid en bijdragen aan de status van gerespecteerde autoriteit.
- De regionale publieke omroep is stevig maatschappelijk verankerd.

In 2008 constateerde het Commissariaat dat de voorwaarden waaraan kwalitatief hoogwaardige programmering moet worden gemeten niet zijn ingevuld. Hierdoor kon het Commissariaat de vraag of er sprake is van kwalitatief hoogwaardige programmering van het totale aanbod van de regionale omroep niet beantwoorden. Naar aanleiding van dit advies heeft het Commissariaat in zijn evaluatie aangegeven dat er criteria moeten worden ontwikkeld waarmee kwalitatief hoogwaardige programmering kan worden gemeten. Hiermee onderschrijft het Commissariaat het advies van de commissie Rutten die aanbeveelt een toetsingsinstrument te ontwikkelen dat als basis kan dienen van een verantwoordingssystematiek.

Ook zou duidelijk moeten zijn wie bepaalt of er sprake is van kwalitatief hoogwaardige programmering. Het Commissariaat is hiervoor niet de aangewezen instantie. Het is niet aan ons om uitspraken te doen over inhoud en vorm van de programmering.

In de periode 2009-2011 zijn geen nadere criteria ontwikkeld om het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering meetbaar te maken. In november 2008 hebben ROOS en IPO het begrip wel nader uitgewerkt en richting minister aangegeven dat om aan de voorwaarden voor een kwalitatief hoogstaande programmering te kunnen voldoen een additioneel bedrag van structureel €12 mln. noodzakelijk is. Dit betreft vooral de crossmediale aanpak waaraan prioriteit gegeven dient te worden. Investeren in internet is volgens de commissie Rutten een harde noodzaak: zonder crossmediale aanpak zullen de regionale publieke omroepen hopeloos verouderen.

Onder verwijzing naar de eindverantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor het totale landelijke publieke mediabestel doen zij daarvoor een beroep op de rijksoverheid. De minister heeft in zijn brief over de regionale omroep van oktober 2009 deze claim afgewezen. Wel hebben enkele provincies tijdelijke, additionele subsidies verleend. Het rijk heeft in 2009 eenmalig een subsidie van in totaal € 2 mln. verleend, ten behoeve van het bevorderen van crossmediaal werken.

4.2.4 Conclusies

1. Voor televisie voldoen alle omroepen over de periode 2009-2011 aan het verplichte ICE percentage. Dit geldt niet voor radio. Op basis van de eigen opgave van de omroepen constateren we dat enkele omroepen niet aan het verplichte percentage ICE voldoen. Daarbij is geen sprake van grote afwijkingen.

Gelet op de reacties van provincies en omroepen concluderen we dat naleving van de ICE norm op grond van artikel 2.70 van de Mediawet 2008 aandacht behoeft, maar in de relatie tussen provincies en omroepen geen knelpunt vormt. Er is opnieuw voorlichting over inhoud en praktische invulling van de ICE norm noodzakelijk. Het Commissariaat zal na de voorlichting aan de omroepen vervolgens strenger controleren op naleving van de ICE norm.

2. In de periode 2009-2011 hebben omroepen met name geïnvesteerd in het ontwikkelen van een multimediale of crossmediale werkwijze, vaak mogelijk gemaakt door aanvullende subsidies van zowel rijk als provincie. Investerings in internet en mobiele media zijn ook ten koste gegaan van het budget voor radio en televisie. Uit de reacties van de omroepen blijkt niet dat opinie- en achtergrondjournalistiek onder druk zouden staan. Volgens het merendeel van de omroepen is het aanbod van radio en tv in grote lijnen gehandhaafd, maar door een andere werkwijze met minder middelen uitgevoerd.
3. De kwestie van het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering is onopgelost gebleven. Het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering is, hoewel van een aantal handvatten voorzien, niet meetbaar gemaakt. Omdat er geen concrete criteria zijn ontwikkeld, heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen of de provinciale financiering het in de periode 2009-2011 mogelijk heeft gemaakt dat regionale omroepen een kwalitatief hoogwaardige programmering konden aanbieden.

4.3 Doeltreffendheid en effecten

4.3.1. Programmatische onafhankelijkheid

In de evaluatie is onderzocht of er aan de bekostiging geen voorwaarden verbonden zijn die in strijd zijn met de Mediawet. Het tweede lid van artikel 2.170 bepaalt immers dat aan de bekostiging geen voorschriften worden verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet. De wetgever heeft hiermee willen benadrukken dat provinciebesturen in ieder geval geen voorwaarden mogen stellen die raken aan de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen.

Hiermee wordt met name bedoeld op artikel 2.1, lid 2, onderdeel d, artikel 2.88 lid 1 en artikel 2.143 lid 1 van de Mediawet 2008. In artikel 7, tweede lid van de Grondwet en artikel 7.20 van de Mediawet is vastgelegd dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van het media-aanbod. Aan deze grondwettelijke bepaling is in artikel 2.1 lid 2 onderdeel d, van de Mediawet toegevoegd dat de programma's van publieke omroepen onafhankelijk moeten zijn van commerciële en van overheidsinvloeden. In het verlengde hiervan bepaalt artikel 2.88 lid 1 van de Mediawet dat publieke media instellingen zelf de vorm en inhoud van het door hen verzorgde media aanbod bepalen en verantwoordelijk is voor wat er wordt uitgezonden. Ook artikel 2.143 lid 1 van de Mediawet besteedt aandacht aan de programmatische onafhankelijkheid: "De NPO en de publieke media instellingen voorzien op onafhankelijke wijze in de uitvoering van de publieke media opdracht op de wijze zoals geregeld in deze wet aanspraak op bekostiging uit 's Rijkskas die een kwalitatief hoogwaardige media aanbod mogelijk maakt en waardoor continuïteit van financiering gewaarborgd is."

Ter bescherming van de journalistieke onafhankelijkheid hanteren de regionale omroepen programmastatuten waarin de rechten en plichten van de bij de redactionele vervaardiging van die programma's betrokken medewerkers ten opzichte van directie, hoofdredactie, adverteerders en sponsors zijn vastgelegd.

Juist vanwege de belangrijke rol die de regionale omroep speelt op het terrein van onafhankelijke informatievoorziening is hierover in de Uitgangspuntennotitie ook nog het volgende opgenomen: "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 programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep ten opzichte van de provincie belemmeren. Verder mogen er geen voorwaarden worden opgelegd die te maken hebben met de inhoud of vorm van het media aanbod.

Ook is het niet toegestaan dat provinciebesturen een publieke media-instelling gebruiken als verlengstuk voor hun communicatiestrategie of dat een provinciebestuur eist dat hij als subsidieverlener wordt genoemd in uitingen van de regionale publieke media-instelling. Ook bij aanvullende subsidies dient de redactionele onafhankelijkheid van programmamakers te worden gegarandeerd."

Net als in 2008 is ook in 2011 gebleken dat de onafhankelijkheid van de regionale omroepinstellingen in de onderzochte periode voldoende is gewaarborgd. Er zijn geen voorwaarden gesteld die strijdig zijn met de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen. Een enkele provincie geeft expliciet aan geen voorwaarden aan de subsidie te mogen verbinden, maar heeft in bekostigingsbesluiten wel aangegeven het op prijs te stellen als de regionale omroep in de communicatie tot uitdrukking brengt dat de activiteiten tot stand zijn gekomen met financiële steun van de provincie. Een enkele omroep klaagt over pogingen vanuit de provincie om de regionale omroep in te zetten als beleidsinstrument.

In de praktijk is naast de structurele provinciale subsidie zowel sprake van aanvullende subsidies als van programmafinanciering. Aanvullende subsidies ten behoeve van de exploitatie van de regionale omroepen zijn in de periode 2009-2011 met name ingezet om ondertiteling mogelijk te maken of om een crossmediale werkwijze te stimuleren. Aan deze subsidies zijn geen voorwaarden verbonden die betrekking hebben op inhoud of vorm van het media-aanbod. Daarnaast zien we dat provincies door middel van programmafinanciering programma's mogelijk maken die ongetwijfeld passen in de communicatiestrategie van de provincie. Het komt voor dat provincies aan de verlening van extra provinciale middelen afspraken op programmaniveau verbinden. In dat geval benoemen wij dit als programmafinanciering. Algemene voorwaarde voor zowel aanvullende subsidies als programmafinanciering is dat de redactionele onafhankelijkheid van programmamakers dient te worden gegarandeerd. In 2008 gaven we reeds aan dat een dergelijke voorwaarde in de subsidiebeschikking opgenomen kan worden.

4.3.2. Prestatieafspraken en beleidsdoelstellingen

Zoals we eerder opmerkten mag de zorgplicht voor bekostiging 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 programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep ten opzichte van de provincie belemmeren. Verder mogen er geen voorwaarden worden opgelegd die te maken hebben met de inhoud of vorm van het media-aanbod.

Uit de reacties die we in 2011 van de provincies ontvingen, blijkt dat zij zich zeer bewust zijn van het feit dat op grond van de Mediawet geen inhoudelijke beoordeling van de programma's of het programmabeleid mogelijk is.

In de praktijk worden wel afspraken tussen afzonderlijke provincies en omroepen gemaakt, met betrekking tot uren zendtijd of bereik. Omroepen worden hier niet op afgerekend: het zijn eerder inspanningsverplichtingen dan prestatieafspraken. Veel provincies hebben meerjarige beleidskaders voor de regionale omroep opgesteld. Ook overleggen omroepen met hun provincie over het eigen beleidsplan.

De kaders van de Mediawet en de rol van het programmabeleidbepalend orgaan (pbo) zijn bepalend voor de mogelijkheden voor provincies en omroepen om afspraken met elkaar te maken. Bepaling van het programmabeleid en de inhoudelijke verantwoording over de uitvoering ervan zijn immers een verantwoordelijkheid van het pbo van de omroep. De handreiking PBO is mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Rutten opgesteld om de rol van het PBO te versterken.

In de brief van de minister van OCW van oktober 2009 doet hij de regionale omroepen de suggestie om aan te sluiten bij de landelijk gehanteerde beleid- en verantwoordingscyclus waarbij sprake is van een meerjarig beleidsplan ter invulling van de wettelijke publieke taakopdracht, gevolgd door prestatieafspraken ter vastlegging daarvan en afgesloten met visitaties ter verantwoording en beoordeling. Binnen deze systematiek kunnen provincies en omroepen het gesprek aangaan over prioriteiten en ambities aan de ene kant en prestaties aan de andere kant, aldus de minister.

De commissie Rutten vraagt aandacht voor het instrument van de visitatie: verantwoording zou kunnen plaatsvinden door middel van een heldere evaluatie van doelstellingen aan de hand van de bereikte resultaten, die gebaseerd zijn op daartoe gemaakte afspraken met de samenleving. Daarbij denkt de commissie aan visitatie door onafhankelijke commissies, in afstemming met de visitatie van de landelijke publieke omroep. Dit met het oog op de gewenste onafhankelijkheid van overheidsinvloed.

Provincies geven aan dat op grond van de Mediawet met omroepen geen prestatieafspraken gemaakt kunnen worden, terwijl dit in de subsidierelatie met bijvoorbeeld culturele instellingen wel kan. Volgens de omroepen is dit ook omdat in de Mediawet is vastgelegd op welke wijze de zorgplicht van de provincies moet worden uitgevoerd (namelijk door de formulering van artikel 2.170 lid 1 a en b, waarin de eisen van kwalitatief hoogwaardige programmering en instandhouding van het niveau 2004 opgenomen zijn). Het IPO heeft in juli 2010 de staatssecretaris gevraagd om de bepaling over de zorgplicht van de provincies in de Mediawet aan te passen, zodat zij eigen beleidsmatige en financiële keuzes kunnen maken.

4.3.3. Doeltreffendheid en effecten

In 2008 is geconcludeerd dat de financiering eenvoudiger en transparanter is geworden. De bekostiging en verantwoording van de bestedingen verlopen via één partij en dat heeft de situatie aanmerkelijk verbeterd. Op dit vlak zijn in de periode 2009-2011 geen formele wijzigingen opgetreden. Gevraagd naar de doeltreffendheid en effecten van het artikel 2.170, geven de provincies en omroepen het volgende aan:

De provincies zijn het met elkaar eens dat de doelstelling van een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel bereikt is. Tot 2006 was er sprake van een hybride situatie waarin de regionale omroepen zowel door het rijk als door de provincie werden bekostigd. De decentralisatie van de volledige verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen naar provincies maakte een eind aan die situatie: de twee geldstromen werden toen samengevoegd tot één.

Ook omroepen vinden dat door de overheveling van de financiering van de regionale omroepen naar de provincies de financiering eenvoudiger en transparanter is geworden; dat wil zeggen tot 2011, toen provincies de indexering van het subsidieniveau ter discussie stelden.

Een enkele omroep is van mening dat er sprake is van een grijs gebied tussen algemene uitkering en doeluitkering, waardoor er verwarring is over de vraag of bezuinigingen zijn toegestaan of welke eisen aan het (programma)beleid gesteld kunnen worden.

Het Commissariaat heeft de Minister in 2008 geadviseerd duidelijkheid te verschaffen over de vraag waar de zorg en eindverantwoordelijkheid voor de regionale publieke omroep ligt.

Het Commissariaat heeft daarnaast de minister geadviseerd om, met het oog op een duidelijkere taakverdeling tussen de landelijke, regionale en lokale omroep, het beleid ten aanzien van de gehele publieke omroep met name op het onderdeel taakverdeling tussen de landelijke, regionale en lokale omroep nader uit te werken.

In de brief van de minister van oktober 2009 over de regionale omroep heeft de minister inhoudelijk gereageerd op de evaluatie van het Commissariaat, en is ingegaan op de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en provincie. Hij gaf onder meer aan dat met ingang 1 januari 2006 de financiële verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen volledig bij de provincies ligt. Terwijl provincies en omroepen vinden dat provincies geen financiële eindverantwoordelijkheid hebben (en op die grond het rijk aanspreken op het financieel mogelijk maken van kwalitatief hoogwaardige programmering), was hij van mening dat de provincies sinds de overdracht binnen de wettelijke kaders de gehele verantwoordelijkheid dragen. In het verlengde hiervan zag hij ook geen rol voor zich weggelegd bij de verdere invulling van het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering, en wees daarmee de financiële claim van provincies en omroepen af.

In de mediabrief van de minister van OCW van juni 2011 kondigt zij aan te streven naar een integratie van de landelijke en de regionale publieke omroep. Zij doet dit met het oog op een inhoudelijke kwaliteitsverbetering, maar ook om te komen tot een efficiëntere inrichting van het publieke mediabestel. De minister heeft aan ROOS en NPO gevraagd gezamenlijk de mogelijkheden van integratie te onderzoeken en binnen een half jaar een voorstel te doen. Daarbij blijft vereenvoudiging van het bestel en het belang van een effectieve aansturing het uitgangspunt.

4.3.4. Conclusies

1. De onafhankelijkheid van de omroepinstellingen is in de onderzochte periode voldoende gewaarborgd. Er zijn geen voorwaarden gesteld die strijdig zijn met de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen.
2. De provincies zijn het erover eens dat de doelstelling van een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel bereikt is. Tot 2006 was er sprake van een hybride situatie waarin de regionale omroepen zowel door het rijk als door de provincie werden bekostigd. De decentralisatie van de volledige verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen naar provincies maakte een eind aan die situatie: de twee geldstromen werden samengevoegd tot één. Ook omroepen vinden dat door de overheveling van de financiering van de regionale omroepen naar de provincies de financiering eenvoudiger en transparanter is geworden; dat wil zeggen tot 2011, toen provincies de indexering van het subsidieniveau ter discussie stelden.

5. Conclusies

In onze aanpak van de evaluatie van de werking van wetsartikel 2.170 stond de vraag centraal of er sprake is van een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft. Vastgesteld moest worden of de provincies hun zorgplicht ook daadwerkelijk waarmaken en kunnen waarmaken. Daartoe hebben we centrale begrippen uit het wetsartikel - instandhouding van het niveau 2004, kwalitatief hoogwaardige programmering en programmatische onafhankelijkheid - opnieuw tegen het licht gehouden. We zijn daarbij tot de volgende conclusies gekomen:

Instandhouding niveau 2004

In de periode 2009-2011 heeft elke provincie tenminste één publieke regionale media-instelling bekostigd. In de verslagperiode liep de zendtijdtoewijzing van drie regionale media-instellingen af. De provincies hebben voor de betreffende instellingen een bekostigingsverklaring afgegeven. Hiermee is de continuïteit van de financiering voor deze instellingen gegarandeerd.

In de verslagperiode hebben de provincies de overeengekomen indexering op het structurele subsidieniveau toegepast. Op grond hiervan concluderen we dat provincies het de regionale omroepen mogelijk hebben gemaakt het activiteitsniveau 2004 kwalitatief en kwantitatief te handhaven.

Kwalitatief hoogwaardige programmering

Voor televisie voldoen alle omroepen over de periode 2009-2011 aan het verplichte percentage informatie, cultuur en educatie (ICE). Dit geldt niet voor radio. Op basis van de eigen opgave van de omroepen constateren we dat enkele omroepen niet aan het verplichte percentage ICE voldoen. Daarbij is geen sprake van grote afwijkingen. Gelet op de reacties van provincies en omroepen concluderen we dat naleving van de ICE norm op grond van artikel 2.70 van de Mediawet 2008 aandacht behoeft, maar in de relatie tussen provincies en omroepen geen knelpunt vormt. Er is opnieuw voorlichting over inhoud en praktische invulling van de ICE norm noodzakelijk.

Het begrip 'kwalitatief hoogwaardige programmering' is, hoewel van een aantal handvatten voorzien, de afgelopen periode niet meetbaar gemaakt. Omdat er voor dit begrip geen concrete criteria zijn ontwikkeld, heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen of de provinciale financiering het in de periode 2009-2011 mogelijk heeft gemaakt dat regionale omroepen een kwalitatief hoogwaardige programmering konden aanbieden.

Programmatische onafhankelijkheid

De onafhankelijkheid van de omroepinstellingen is in de onderzochte periode voldoende gewaarborgd. Er zijn geen voorwaarden gesteld die strijdig zijn met de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen.

Doeltreffendheid en effecten van artikel 2.170

De provincies zijn het erover eens dat de doelstelling van een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel bereikt is. Tot 2006 was er sprake van een hybride situatie waarin de regionale omroepen zowel door het rijk als door de provincie werden bekostigd. De decentralisatie van de volledige verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen naar provincies maakte een eind aan die situatie. Ook omroepen vinden dat door de overheveling van de financiering van de regionale omroepen naar de provincies de financiering eenvoudiger en transparanter is geworden; dat wil zeggen: tot 2011, toen een discussie tussen provincies en omroepen is ontstaan over het wetsartikel.

In antwoord op de centrale onderzoeksvraag concluderen we dat de overdracht van de financiering van de regionale omroepen naar de provincies heeft geresulteerd in een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel, waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd is gebleven. Provincies hebben in de periode 2009-2011 aan hun zorgplicht voldaan.

Bijlage 1 Opvraagbrieven

Omroepen

| | | | |
|-------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| Datum | Onderwerp | | |
| | Informatieverzoek in kader van de evaluatie van art 2.170 Mediawet 2008 | | |
| Uw kenmerk | Ons kenmerk | Contactpersoon | Doorkiesnummer |
| | | Mw. drs. A.M. Aerts | (035) 7737 711 |

Geachte directie,

Sinds 1 januari 2006 zijn de provincies verantwoordelijk voor de bekostiging van publieke regionale omroepen. De zorgplicht van de provincies is vastgelegd in artikel 2.170 van de Mediawet 2008. Artikel 2.170 lid 3 bepaalt dat de minister iedere drie jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en effecten van het bepaalde in dat artikel in de praktijk.

Het Commissariaat heeft de taak gekregen om deze evaluatie uit te voeren. De eerste evaluatie heeft in 2008 plaatsgevonden, over de periode 2006-2008. De evaluatie over de periode 2009-2011 vindt dit jaar plaats.

Omdat in 2008 de eerste evaluatie plaatsvond is toen niet alleen schriftelijk informatie bij provincies en omroepen opgevraagd, maar zijn daarnaast ook gesprekken gevoerd. Met deze tweede evaluatie streven we ernaar het verzamelen van informatie schriftelijk af te doen, en u daarbij zo min mogelijk te belasten. Wij sluiten echter niet uit dat, op grond van het ontvangen materiaal nog aanvullende vragen noodzakelijk zijn. Uitgangspunt is dat de evaluaties over de periode 2006-2008 en 2009-2011 gebaseerd zullen zijn op vergelijkbare gegevens. Met dit informatieverzoek stellen wij u ook in de gelegenheid om zaken die u zelf in het kader van de evaluatie van belang vindt, bij ons onder de aandacht te brengen.

Ons informatieverzoek betreft de financiering van de regionale omroep, de programmering, en uw ervaringen met de doeltreffendheid en effecten van artikel 2.170. Wij verzoeken u om in uw antwoord de nummering van onderstaande vragen aan te houden.

Financiering

In het kader van het financieel toezicht ontvangen wij jaarlijks de jaarrekeningen van de publieke regionale omroepen. Zo dient u uiterlijk 1 juni 2011 de jaarrekening 2010 bij ons in te dienen.

1. Om de financiering over de onderzoeksperiode volledig in beeld te krijgen, verzoeken wij u om (opnieuw) op te sturen een gespecificeerd overzicht van de baten over de jaren 2008-2011, conform Model II uit In het Handboek Financiële Verantwoording Regionale Publieke Media-instellingen (juli 2009). Dit handboek is ook op onze site te vinden. Met betrekking tot 2011 kunt u de begrote baten opnemen, voor de periode 2008-2010 gaat het om de gerealiseerde baten.

Programmering

De jaarverslagen van de publieke regionale omroepen geven op hoofdlijnen inzicht in de samenstelling van het programma aanbod en de ontwikkelingen die zich op dat vlak hebben voorgedaan. Daarnaast doen wij jaarlijks onderzoek naar de programmaquota, en is momenteel onderzoek gestart naar de ICE percentages over de periode 2009, 2010 en 2011. De gegevens over de programmering die wij in dat kader bij u opgevraagd hebben zullen wij in de evaluatie 2011 betrekken.

Ten behoeve van de evaluatie 2011 verzoeken wij u de volgende aanvullende informatie aan te leveren:

2. Is er in de periode 2009-2011 sprake geweest van een wijziging in aard en omvang van de radio- en televisieprogrammering? Zo ja, kunt u deze ontwikkeling beschrijven, ook in kwantitatieve zin? Denk daarbij aan het aantal uitzendingen, de inzet van formatie en de inzet van budget. Wat zijn uw plannen met de radio- en televisieprogrammering?
3. Is er in de periode 2009-2011 sprake geweest van een ontwikkeling van uw activiteiten op internet? Zo ja, kunt u deze ontwikkeling beschrijven, ook in kwantitatieve zin? Denk daarbij aan opzet en omvang van uw website, en de inzet van formatie en budget. Wat zijn uw plannen met internet?
4. Is er in de periode 2009-2011 sprake geweest van een wijziging van uw aanbod op teletekst? Zo ja, kunt u deze ontwikkeling beschrijven, ook in kwantitatieve zin? Denk daarbij aan de inzet van formatie en budget. Wat zijn uw plannen met teletekst?

Doeltreffendheid en effecten

De rijksoverheid wilde met de invoering van art 2.170 de financiële verantwoordelijkheid volledig bij de provincies leggen en een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel invoeren waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft.

Aan de provincies hebben wij gevraagd welke voorwaarden men aan de bekostiging verbonden heeft, en of er sprake is van prestatieafspraken.

In uw antwoord op deze brief vragen we in te gaan op onderstaande vragen:

5. Zijn de doelstellingen van het wetsartikel volgens u bereikt en wat zijn de effecten van artikel 2.170?
6. Hoe ervaart u de rol van de provincie als financier en financiële beoordelaar van de publieke regionale omroep? Op welke wijze heeft u in de periode 2009-2011 vorm gegeven aan de relatie met de provincie? Wat waren kansen en belemmeringen om deze relatie inhoud te geven?
7. Is er met de provincie verschil van mening geweest over de uitvoering van artikel 2.170? Zo ja, op welke onderdelen?
8. Hebben er zich ten aanzien van de werking van artikel 2.170 ten opzichte van 2008 nog relevante ontwikkelingen voorgedaan?
9. Zijn er ten aanzien van de werking van art 2.170 Mediawet 2008 nog zaken die u bij ons onder de aandacht wilt brengen? Heeft u nog aanbevelingen?

Wij verzoeken u gevraagde informatie uiterlijk 1 juli 2011 toe te sturen.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u zich wenden tot bovengenoemde contactpersoon. Wij stellen uw medewerking bijzonder op prijs.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Tineke Bahlmann
voorzitter

Provincies

| | | | |
|-------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| Datum | Onderwerp | | |
| | Informatieverzoek in kader van de evaluatie van art 2.170 Mediawet 2008 | | |
| Uw kenmerk | Ons kenmerk | Contactpersoon | Doorkiesnummer |
| | | Mw. drs. A.M. Aerts | (035) 7737 711 |

Geacht college,

Sinds 1 januari 2006 zijn de provincies verantwoordelijk voor de bekostiging van publieke regionale omroepen. De zorgplicht van de provincies is vastgelegd in artikel 2.170 van de Mediawet 2008. Artikel 2.170 lid 3 bepaalt dat de minister iedere drie jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en effecten van het bepaalde in dat artikel in de praktijk. Het Commissariaat heeft de taak gekregen om deze evaluatie uit te voeren. De eerste evaluatie heeft in 2008 plaatsgevonden, over de periode 2006-2008. De evaluatie over de periode 2009-2011 vindt dit jaar plaats.

Omdat in 2008 de eerste evaluatie plaatsvond is toen niet alleen schriftelijk informatie bij provincies en omroepen opgevraagd, maar zijn daarnaast ook gesprekken gevoerd. Met deze tweede evaluatie streven we ernaar het verzamelen van informatie schriftelijk af te doen, en u daarbij zo min mogelijk te belasten. Wij sluiten echter niet uit dat, op grond van het ontvangen materiaal nog aanvullende vragen noodzakelijk zijn. Uitgangspunt is dat de evaluaties over de periode 2006-2008 en 2009-2011 gebaseerd zullen zijn op vergelijkbare gegevens. Met dit informatieverzoek stellen wij u ook in de gelegenheid om zaken die u zelf in het kader van de evaluatie van belang vindt, bij ons onder de aandacht te brengen.

Ons informatieverzoek betreft de financiering van de regionale omroep en uw ervaringen met de doeltreffendheid en effecten van artikel 2.170. Aan de regionale omroep zullen wij - ondermeer- vragen naar ontwikkelingen op het vlak van het programma aanbod. Wij verzoeken u om in uw antwoord de nummering van onderstaande vragen aan te houden.

Financiering

In het kader van het financieel toezicht ontvangen wij jaarlijks de jaarrekeningen van de publieke regionale omroepen. Deze omvatten niet consequent alle provinciale beschikkingen.

1. Ten behoeve van een volledig inzicht in de provinciale geldstromen verzoeken wij u een afschrift van de verlening- en vaststellingsbeschikkingen over de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011 op te sturen. Voor 2011 is vanzelfsprekend alleen de verleningbeschikking beschikbaar, voor 2008 is de vaststellingsbeschikking van belang.
2. Om vast te stellen uit welke onderdelen uw bekostigingsbedrag is opgebouwd, verzoeken wij u onderstaande tabel in te vullen. Daarbij dient u zich te baseren op de vaststellingsbeschikkingen. Voor het boekjaar 2011 kunt u zich baseren op de verleningbeschikking.

| Bedragen x € 1,- | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|
| Bekostiging omroep | | | | |
| Bijdrage rampenzender / calamiteiten functie | | | | |
| Aanvullende subsidies | | | | |
| Totaal | | | | |

3. Heeft u een voornemen of een besluit genomen tot wijziging van het subsidiebedrag aan de omroep voor de periode vanaf 2012? Wat is de status van dit voornemen of dit besluit (bijvoorbeeld onderdeel van het coalitieakkoord, besluit GS, besluit PS).

Doeltreffendheid en effecten

4. Wij veronderstellen dat de voorwaarden die uw provincie in het kader van de bekostiging aan de omroep heeft gesteld vastgelegd zijn in de beschikkingen. Is er nog sprake van overige voorwaarden, dan vragen wij u de documenten die hierop betrekking hebben te verstrekken.
5. Indien er sprake is van een prestatieafspraken tussen provincie en omroep, verzoeken wij u een afschrift van deze overeenkomst aan ons op te sturen. Wordt deze afspraak jaarlijks gemaakt, dan ontvangen wij graag de overeenkomsten voor de jaren 2009, 2010 en 2011.

De rijksoverheid wilde met de invoering van art 2.170 de financiële verantwoordelijkheid volledig bij de provincies leggen en een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel invoeren waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft.

In uw antwoord op deze brief vragen we in te gaan op onderstaande vragen:

6. Zijn deze doelstellingen volgens u bereikt en wat zijn de effecten van art. 2.170?
7. Hoe ervaart u uw rol als financier en financiële beoordelaar van de publieke regionale omroep? Op welke wijze heeft u in de periode 2009-2011 vorm gegeven aan de relatie met de regionale omroep? Wat waren kansen en belemmeringen om deze relatie inhoud te geven?
8. Is er met de omroep verschil van mening geweest over de uitvoering van artikel 2.170? Zo ja, op welke onderdelen?
9. Hebben er zich ten aanzien van de werking van artikel 2.170 ten opzichte van 2008 nog relevante ontwikkelingen voorgedaan?
10. Zijn er ten aanzien van de werking van art 2.170 Mediawet 2008 nog zaken die u bij ons onder de aandacht wilt brengen? Heeft u nog aanbevelingen?

Wij verzoeken u de gevraagde informatie uiterlijk 1 juli 2011 toe te sturen.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, dan kunt u zich wenden tot bovengenoemde contactpersoon. Wij stellen uw medewerking bijzonder op prijs.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Tineke Bahlmann
voorzitter

Bijlage 2. Tekst wetsartikel

Artikel 2.170 van de Mediawet 2008

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 omroepdienst, 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.

Artikel 107 van de Mediawet

1. Het provinciebestuur draagt zorg voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling in de provincie door vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de regionale omroepinstelling, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk is en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd. Deze bekostiging waarborgt in ieder geval dat per provincie het in 2004 bestaande niveau van de activiteiten met betrekking tot de verzorging van radio- en televisieprogramma's en van de activiteiten als bedoeld in artikel 13c, derde lid, van de regionale omroepinstelling(en) ten minste gehandhaafd blijft.
2. Aan de bekostiging, bedoeld in het eerste lid, worden geen voorwaarden gesteld of voorschriften verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet.
3. Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van dit artikel, en vervolgens 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.

Bijlage 3. Conclusies en aanbevelingen van de evaluatie in 2008

1. Het Commissariaat constateert dat de financiële verantwoordelijkheid voor de regionale publieke omroepen geheel bij de provincies is komen te liggen. Provincies hebben voldaan aan hun minimale zorgplicht die inhoudt dat in elke provincie het provinciebestuur zorg draagt voor de bekostiging van het functioneren van ten minste een regionale omroepinstelling. Bij alle omroepen is de reële index toegepast op het jaarlijkse subsidiebedrag zodat het niveau van activiteiten in 2004 in stand is gehouden.
2. Het Commissariaat stelt vast dat de financiering eenvoudiger en transparanter is geworden. De bekostiging en verantwoording van de bestedingen verlopen thans via één partij en dat heeft de situatie aanmerkelijk verbeterd. Voorheen verliepen de bekostiging en verantwoording via de provincies en het Commissariaat.
3. Hoewel het niveau van activiteiten in 2004 is behouden ziet een deel van de omroepen wel problemen. Omdat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren hebben er in de afgelopen jaren budgettaire en personele verschuivingen plaatsgevonden ten gunste van internet en crossmediale activiteiten. Dit zou ten koste zijn gegaan van radio- en televisieactiviteiten.
4. De centrale functie van regionale omroepinstellingen is het bieden van nieuws en achtergrondinformatie over een reeks van onderwerpen. Het Commissariaat noteert, op basis van de door de omroepen verstrekte informatie, dat de investeringen in internet en crossmediale activiteiten ten koste zijn gegaan van opinie- en achtergrondjournalistiek. Het Commissariaat vindt dat omroepen zich sterker moeten maken voor het behoud van opinie- en achtergrondjournalistiek op radio en televisie en meer waarborgen moeten bieden om dit veilig te stellen.
5. Omroepen hebben in alle onafhankelijkheid kunnen functioneren. Er zijn door de provincies geen voorwaarden gesteld aan de in de Mediawet vastgelegde redactionele onafhankelijkheid van omroepen. Het Commissariaat constateert dat een enkele provincie zich te veel in laat met de programmering. Dat betreft dan niet inhoudelijke bemoeienis met specifieke programma's maar eerder bemoeienis met het programmabeleid in meer algemene zin. Het Commissariaat meent dat provincies zich terughoudend moeten blijven opstellen en niet op zoek moeten gaan naar afspraken en voorwaarden.
6. Het Commissariaat constateert dat de voorwaarden waaraan kwalitatief hoogwaardige programmering moet worden gemeten niet zijn ingevuld. Hierdoor kan het Commissariaat de vraag of er sprake is van kwalitatief hoogwaardige programmering van het totale aanbod van de regionale omroep niet beantwoorden. Het Commissariaat vindt dat er criteria moeten worden ontwikkeld waarmee kwalitatief hoogwaardige programmering kan worden afgemeten. Het Commissariaat adviseert de Minister van OCW een discussie onder betrokkenen te bevorderen over de toepassing van het begrip kwalitatief hoogwaardige programmering en de kwaliteitsopvatting van de Commissie Rutten hierbij te betrekken.
7. Het Commissariaat noteert dat er discussie en onduidelijkheid bestaat over de vraag waar de zorg en eindverantwoordelijkheid voor de regionale publieke omroep ligt. Provincies en omroepen vinden dat provincies geen financiële eindverantwoordelijkheid hebben voor de regionale omroepen. De Minister van OCW spreekt van een gehele verantwoordelijkheid voor provincies. Het Commissariaat adviseert de Minister dit nogmaals toe te lichten.
8. Daarnaast merkt het Commissariaat op dat de regionale omroep gebaat zou zijn bij een duidelijkere taakverdeling tussen de landelijke, regionale en lokale omroep. Het Commissariaat gaat hierbij uit van een aanvullende rol van de regionale omroep ten opzichte van de landelijke en lokale omroepen. Aanscherping van taak en opdracht dwingt de regionale omroep om prioriteiten te stellen waardoor de omroep beter tot zijn recht kan komen.

Het Commissariaat adviseert de Minister van OCW het beleid ten aanzien van de gehele publieke omroep met name op het onderdeel taakverdeling tussen de landelijke, regionale en lokale omroep nader uit te werken.