

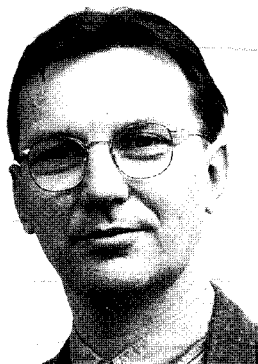
# De regionale omroep tussen overheid en markt

Op een eventuele publiek-private samenwerking bij de regionale publieke omroep is de Mediawet niet berekend. De wetgever zou echter moeten overwegen de regionale publieke omroepen anders te behandelen dan de landelijke publieke omroep en publiek-private samenwerking mogelijk moeten maken.

**O**nlangs vierden de regionale omroepen in de provincies Limburg en Groningen hun 50-jarig jubileum. Sinds de beginperiode is er heel wat veranderd in het regionale medialandschap. Begonnen de Regionale Omroep Zuid (ROZ in Limburg) en de Regionale Omroep Noord (RON voor de provincies Groningen, Friesland en Drenthe) via legerzenders met het uitzenden van een uur radio per dag, tegenwoordig wordt in elke provincie in Nederland gedurende de hele dag regionale radio uitgezonden. In een aantal provincies kunnen inwoners zich tegenwoordig ook via het televisietoestel op de hoogtellen van nieuws en informatie uit hun regio. De publieke regionale omroep is de groeitak van het publieke bestel. In het af-

gelopen decennium verdrievoudigde de aanhang onder het publiek en groeide het personeelsbestand explosief naar momenteel circa 650 personeelsleden in vaste dienst. De komst van regionale televisie stelt de regionale omroepen voor een nieuwe uitdaging. Kabelexploitanten en uitgevers dingen naar de hand van de regionale omroep. Ook de NOS wil verregaand samenwerken. De regionale omroep kan plaatsnemen op vele bagagedragers. Of is het de regionale omroep die de bagagedrager aanbiedt?

Het begon allemaal bij het landelijk bestel. Tot 1988 vielen alle regionale omroepen onder de verantwoordelijkheid van eerst de Nederlandse Radio Unie, later de NOS. Het aantal regionale omroepen nam in de loop der tijd ge-



*Mr. B. Groenendijk*



*Drs. M. Schoorlemmer*

staag toe en sinds de komst van Omroep Zeeland in 1990 zijn er 13 regionale omroepen die heel Nederland bedekken. Iedere provincie heeft zijn eigen regionale omroep en Zuid Holland zelfs twee. Voor het zuidelijke deel van de provincie is er Radio Rijnmond, met Rotterdam als middelpunt. Den Haag en het noordelijk deel van Zuid Holland worden bediend door Radio West. Sinds 1988 opereren alle regionale omroepen geheel onafhankelijk van de NOS. Tegenwoordig zenden alle omroepen minimaal 12 uur radio per dag uit. De omroepen verzorgden tot 1993 uitsluitend radioprogramma's. In september 1993 begon TV Oost als eerste met regionale televisie-uitzendingen. De regionale omroepen hebben zich verenigd in de Stichting ROOS (Regionale Omroep Overleg en Samenwerking). ROOS behartigt hun belangen.

### Nieuws en informatie voorop

Al vanaf hun oprichting worden regionale omroepen beschouwd als instellingen die een belangrijke functie hebben als informatie-verschaffer over het gebied waarvoor zij uitzenden. Zij kunnen de inwoners en bestuurders dichter bij elkaar brengen en zodoende de lokale en provinciale democratie versterken. Bovendien functioneren zij als podium voor regionale cultuur. De programmering van de regionale omroepen bestaat met name uit nieuws en informatie uit de provincie, afgewisseld met muziek. De overheid stelt bij wet

eisen aan de programmering. Deze dient tenminste vijftig procent culturele, informatieve en educatieve elementen te bevatten, als ook voor vijftig procent gericht te zijn op de regio waarvoor wordt uitgezonden. Tot 1989 was regionale omroep een 'programmavoorziening'. De omroep was er enkele uren per dag met zijn programma's, omlijst door een landelijke zender. Juist nieuws en informatie uit de regio blijken veel luisteraars te trekken. Van elke honderd radioluisteraars luisteren er gemiddeld twintig naar de regionale radiostations. Verschillende stations zijn 'marktleider' in hun provincie. De regionale actualiteiten blijken bijvoorbeeld gemiddeld genomen twee keer zo veel luisteraars te trekken als de landelijke nieuws- en actualiteitenzender, Radio 1. In de maanden januari en februari van dit jaar lag het marktleiderschap - voor het eerst in de geschiedenis van de radio - bij de regionale omroepen, en dus buiten Hilversum. Hiermee wordt de trend bevestigd dat in tijden van schaalvergroting en een steeds verder doorgevoerde internationalisering mensen in toenemende mate behoefte blijken te hebben aan nieuws en informatie uit hun nabije omgeving.

### Financiering gedecentraliseerd

In de tijd dat de regionale omroepen nog onder de verantwoordelijkheid van de NOS vielen, werden zij gefinancierd uit de landelijke omroepmiddelen. In het kader van decentralisering van overheidstaken bepaalde de Mediawet van 1988 echter dat de verantwoordelijkheid voor financiering van de regionale omroepen over moest worden gedragen aan de provincies. Zodoende werd in 1989 de provinciale opslag op de omroepbijdrage ingesteld. Dat wil zeggen, provincies kunnen sindsdien

*Dit is een artikel in de serie over de toekomst van het publiek bestel. Eerder verschenen in deze serie artikelen van prof.dr. J.G. Stappers, dr. E.H. Hollander en dr. P.W.N. Rutten (in Christen Democratische Verkenningen van september 1995) en mr. L.B.M. Wüst (in Christen Democratische Verkenningen van maart 1996).*

besluiten al dan niet zo'n opslag op de omroepbijdrage te heffen. Het jaar 1989 is voor de regionale omroepen een buitengewoon cruciaal jaar gebleven. Jarenlang hadden zij, onder rijksverantwoordelijkheid, een zeer langzame groei doorgemaakt dankzij een weifelend overheidsbeleid, waarvan de prioriteit overduidelijk in Hilversum lag. De overheveling van verantwoordelijkheid naar de provincies resulteerde in een enorme stroomversnelling van de regionale omroepontwikkeling. Was in 1988 nog maar 60% van Nederland met regionale omroep bedekt (een percentage dat in 43 jaar was bereikt), het jaar daarop was Nederland voor 100% voorzien van regionale omroep. Want alle provincies besloten financiële verantwoordelijkheid te accepteren.

Ieder huishouden in de provincie betaalt volgens het geldende wettelijke stelsel jaarlijks maximaal tien gulden bovenop het reguliere kijk- en luistergeld. In dunbevolkte provincies worden de inkomsten uit de provinciale opslag door het Rijk aangevuld tot een minimum-normbedrag.

Zijn er - naast de provinciale opslag - nog andere financieringsbronnen? Via de landelijk publieke omroep kreeg het publiek al in de jaren '60 met radio- en televisiereclame te maken. Met name vanwege de positie van dagbladuitgevers was het doortrekken van deze ontwikkeling in de regio jarenlang taboe. Pas in de jaren '90 werd serieus nagedacht over reclame als additionele financieringsbron voor regionale omroep. Toen in 1991 reclame werd toegestaan,

werd daaraan de voorwaarde verbonden dat de betreffende omroepinstelling een overeenkomst sluit met de in het verzorgingsgebied opererende uitgevers

---

**Het heeft er alle  
schijn van dat  
Hilversum definitief  
gekozen heeft voor  
samenwerking met  
regionale publieke  
omroepen.**

---

van dag- en/of nieuwsbladen. Uitgevers en omroepen moeten overeenstemming bereiken over de wijze waarop de reclame geëxploiteerd zal worden en hoe de inkomsten hieruit zullen worden verdeeld.

De wetgever heeft met deze regeling beoogd de pluriformiteit van de kleinschalige pers zo veel

mogelijk te beschermen en heeft tevens de mogelijkheid geboden aan de diverse uitgevers door middel van participatie in de publieke regionale omroep, ervaring op te doen met elektronische media. De wetgever beoogde hiermee bovendien de mogelijkheid te openen voor multimediale ontwikkeling van de uitgevers.

Deze reclame-regeling was experimenteel van karakter en staat op het punt te worden beëindigd, althans wat betreft de verplichte samenwerking tussen publieke omroep en uitgevers. Op grond van nieuwe wetgeving zal naast publieke ook commerciële regionale omroep worden toegestaan. In dit opzicht volgt de regio het landelijk bestel sneller dan bij de invoering van reclame via publieke omroep het geval was. Door de mogelijkheid van commerciële omroep op regionaal niveau - een mogelijkheid waarvan uitgevers gebruik kunnen en willen maken - zijn publieke regionale omroepen en uitgevers hun verplichte samenwerkingsvorm - veelal gemeenschappelijke vennootschapsjes - momenteel aan het ontbinden. Tegelijker-

tijd onderzoeken ze of ze niet vrijwillig een strategisch verbond zouden kunnen sluiten. Daarover verderop meer.

De bepalingen waaraan de STER zich dient te houden gelden ook voor de reclameboodschappen die door regionale omroepen worden uitgezonden. De maximaal toegestane reclamezendtijd bedraagt 6,5 procent van de totale zendtijd. Per uur mogen maximaal twaalf minuten besteed worden aan reclame. Programma-onderbrekende reclame is niet toegestaan.

### Televisie onvermijdelijk

Regionale omroep is lange tijd synoniem geweest met radio. Pas in 1993 is op kleine schaal begonnen met regionale televisie. Distributie van regionale televisieprogramma's via de kabel werd toen namelijk mogelijk. De televisiestations mogen (nog) niet gefinancierd worden uit de provinciale opslag op de omroepbijdrage. Die is tot nu toe voor radio bestemd. Door het bestaan van reclame ontstond niettemin voor het eerst een financieringsbron voor regionale televisie. De reden van regionale omroepen om met regionale televisie te starten is dat televisie voor velen de belangrijkste nieuws- en informatiebron is geworden. De televisie is de radio in dit opzicht voorbij gestreefd. Voor een omroepbedrijf dat op nieuws en informatie is georiënteerd is de stap naar televisie niet alleen logisch maar zelfs noodzakelijk. In de regio bestaan dagbladen, bestaat de radio, maar uitgerekend niet het medium waar de doorsnee burger vooral zijn informatie vandaan haalt.

Radio Oost begon als eerste met het maken van televisieprogramma's. De eerste twee jaren werd voorzichtig geëxperimenteerd met slechts een à

twee uur per week op de kabel. In 1994 - toen ook in Friesland en in Zuid-Holland begonnen werd met regionale televisie-experimenten - begon TV Oost op iedere werkdag met een programma met nieuws en achtergronden uit de provincie Overijssel. Het experiment in Zuid-Holland duurde slechts drie maanden. In Friesland, Overijssel en sinds 1995 ook in Groningen en Drenthe bleven de tv-stations overeind. En met succes. In de betreffende provincies trekken de stations tijdens hun uitzendingen een aanzienlijk deel van de kijkers. Dat deze tv-stations het volhielden heeft alles te maken met het feit dat er een vorm van quasi-publieke financiering werd gerealiseerd. Op commerciële basis kan regionale televisie niet gefinancierd worden, zo is bijvoorbeeld in Overijssel gebleken. TV Oost ging langs de rand van de afgrond. De redding was een kabelopslag. Bij gebrek aan een wettelijke mogelijkheid om de provinciale opslag te verhogen, bereikten betrokken omroepen - met uitzondering van Omrop Fryslân - met de kabel-exploitant (Edon) overeenstemming over het heffen van een kabelopslag. De combinatie van kabelopslag en reclame-inkomsten vormt in het noordoosten de voorlopige financiële basis waarop de regionale tv functioneert. Ook een grootstedelijk station als AT5 in Amsterdam draait op deze financieringsgrondslag.

Iedere werkdag zenden de stations de gehele avond een regionaal journaal en achtergronden op het gebied van sport, economie, politiek en cultuur uit. Het programma duurt minimaal een uur en wordt aansluitend op de NOS-journaals een aantal keren herhaald.

### Publieke omroepalliantie

Het overheidsbeleid van de afgelopen

jaren is sterk gericht op samenwerking van publieke omroepen, als tegenwicht tegen commerciële ontwikkelingen. Ook de samenwerking tussen publieke omroepniveaus wordt sterk gestimuleerd. De regionale omroepen zijn pleitbezorgers van deze samenwerking. Waar het om lokale en regionale omroepen gaat, is de inzet van die samenwerking vooral om doublures te vermijden en efficiënt om te gaan met beschikbare middelen. Het lokale en het regionale niveau zijn vaak duidelijk te onderscheiden en vullen elkaar ook op omroepgebied goed aan. Maar soms ook zitten grootstedelijke en regionale aspiraties elkaar in de weg en dreigt concurrentie tussen publieke omroep op min of meer dezelfde schaal. Met name daar zullen regionale en lokale omroep elkaar moeten vinden. Dat proces is hier en daar gaande.

Staatssecretaris Nuis wil dit proces bevorderen door provincies 'omroepplannen' te laten maken. In zo'n plan zou de provincie haar mediabeleid voor het betrokken gebied moeten vastleggen, in overleg met gemeenten. Via het financiële instrument van de provinciale opslag zou het samenwerkingsproces extra geprikkeld kunnen worden.

Veel concreter is de strategische alliantie tussen landelijke en regionale omroep. Drie jaar geleden richtten NOS, Wereldomroep en ROOS de RadioNieuwsCentrale (RNC) op. Via dit instituut wisselen landelijke omroepen, regionale omroepen en Wereldomroep dagelijks nieuws uit in de vorm van radio-bijdragen. Op deze manier kan de landelijke omroep gebruik maken van verslaggevers in de regio en kunnen de regionale omroepen met behulp van NOS-materiaal hun luisteraars bijpraten over het landelijke en interna-

tionale nieuws. Via de RNC heeft de publieke radio zijn journalistieke krachten gebundeld.

Een volgende stap in het strategische verbond tussen landelijke en regionale omroep is de introductie van venster-programmering in de loop van dit jaar.

## Vensters

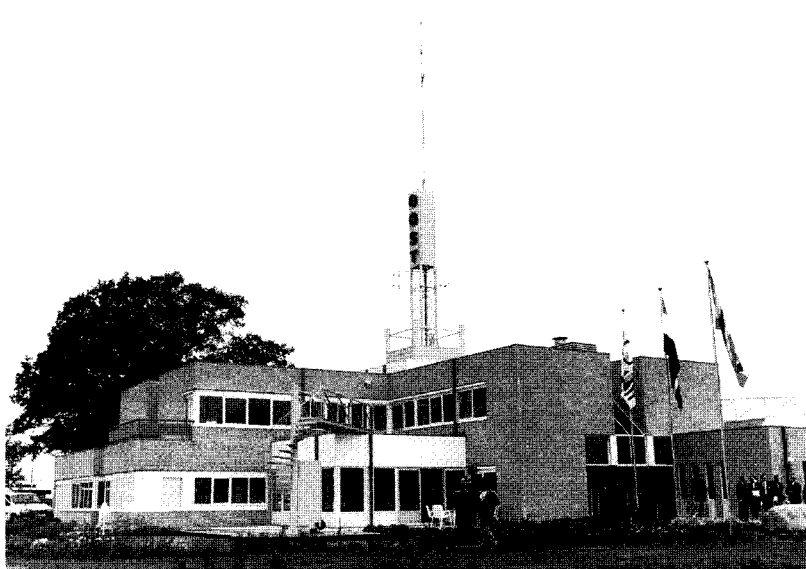
De ontwikkeling van regionale televisie via experimenten in het noorden en oosten van het land, en vooral het succes ervan, was voor de NOS het signaal om serieus in te gaan op een ROOS-notitie over vensterprogrammering, geheten 'Regionale televisie, een uitdaging aan Hilversum'.

Hilversum nam de uitdaging aarzelend aan. De aarzeling is te herleiden tot een bekend Hilversums dilemma, waarmee jaren geleden, toen de regionale radio opkwam, ook geworsteld is. Helpen we de regionale televisie in het zadel, met het risico dat ze, eenmaal in het zadel, een concurrent wordt? Of laten we regionale televisie aan haar lot over, met het risico dat regiotelevisie een eigen weg, buiten Hilversumse invloed om, gaat? Het heeft er alle schijn van dat Hilversum definitief heeft gekozen voor de samenwerkingsvariant. NOS en ROOS presenteerden onlangs een plan tot invoering van vensterprogrammering op Nederland 2. Volgens dit plan wordt op het landelijke net in de vooravond ruimte gecreëerd voor 13 verschillende programma's tegelijkertijd. Zodat in iedere provincie een eigen regionaal nieuwsprogramma te zien is. De NOS investeert in de jaren 1996 en 1997 circa 80 miljoen in dit project. Daarna draagt zij 50% van de exploitatielasten, circa 36

---

**Het is een nog  
onbesliste vraag of  
het regionet in  
Nederland zich via  
kabelkanalen dan  
wel via Nederland 2  
zal ontplooiën.**

---



*TV Oost begon in september 1993 als eerste met regionale televisie-uitzendingen.*

*(foto Mieke Schlaman)*

miljoen per jaar. De andere 50% moet uit de provincies komen. Met het oog daarop is begin 1996 aan alle provincies de vraag voorgelegd of zij voor dit project financiële verantwoordelijkheid willen aanvaarden. Het ziet er naar uit dat de provincies, althans een grote meerderheid daarvan, positief reageert. De kans is groot dat eind 1996 de 13 regionale omroepen dagelijkse televisieprogramma's (nieuws, achtergronden, service, cultuur) van circa 45 minuten op het landelijke net zullen verzorgen.

### **Regionaal kabelkanaal**

Volgens ditzelfde televisieplan van NOS en ROOS zullen in diezelfde 13 regio's daarnaast regionale televisiekanalen ontstaan (in het noord-oosten zijn ze er al) waarop regionale omroepen extra programma's kunnen verzorgen en het vensterprogramma kunnen herhalen. Dit televisiekanaal zal een volledig regionale identiteit hebben en

zal overdag en 's nachts voornamelijk bestaan uit tekst-televisie.

Het is dit kabelkanaal waarvoor zich in de regio andere partners aandienen: kabelexploitanten en dagbladuitgevers. De kabelexploitanten wensen zich met hun nieuwe diensten regionaal te profileren en zien bovendien brood in de ontwikkeling van facilitaire bedrijven in de regio. Ze zoeken voor hun faciliteiten primair klandizie bij regionale televisie en zien mogelijkheden hun ambities op het terrein van softwareontwikkeling te realiseren in de context van een regionaal service-kanaal. Regionale omroepen zijn dus min of meer natuurlijke bondgenoten, temeer omdat zij een vak beheersen dat kabelexploitanten niet beheersen, namelijk (journalistieke) programma's verzorgen. Kabelexploitanten als de Edon (Groningen, Drenthe, Overijssel) en de NUON (Gelderland, Flevoland en Friesland) zijn al zakelijke relaties met regionale omroepen aangegaan.

## Duaal regionaal bestel?

Daarnaast doet zich in de praktijk de vraag voor of er per regio één dan wel twee van dit soort regionale televisiekanalen gaat ontstaan. Wordt ook het regionale bestel duaal?

Alles wijst erop dat er maar ruimte is voor één aanbieder. Televisie maken is duur en de regionale markten zijn klein. Dit gegeven dwingt publieke regionale omroepen en dagbladuitgevers voortdurend met elkaar in gesprek te blijven over samenwerking. Maar op een eventuele publiek-private samenwerking is de Mediawet niet berekend. De wet en het staande beleid trekt een zo goed als gesloten streek tussen het publieke en het commerciële domein. De wetgeving ten aanzien van publieke omroep is sterk toegesneden op de landelijke, niet op de regionale situatie. Toegespitst op de publiek-private samenwerking is de vraag: moet de regio niet op haar eigen merites worden beoordeeld? Waar de publiek-commerciële waterscheiding op landelijk niveau een plausibel instrument is om de publieke omroep op het rechte pad te houden, zou deze waterscheiding op regionaal niveau wel eens tot gevolg kunnen hebben dat goede initiatieven mislukken.

De wetgever zou met betrekking tot de regionale televisie veel meer moeten uitgaan van de functie van publieke omroep; daarna moet bezien worden door middel van welke instrumenten die functie gegarandeerd kan worden. Dat kan op de traditionele manier, via een publieke omroeporganisatie, maar zou ook moeten kunnen op minder tra-

ditionele manieren, via publieke-private samenwerkingsconstructies. Op dit moment zijn dergelijke vormen van publiek-private samenwerking slechts via moeizame en wankelende modellen te construeren. Het kan slechts indien de publieke omroep bij wijze van 'normaal economisch handelen' de productie van zijn programma's en/of de acquisitie van zijn reclame uitbesteedt aan een derde, bijvoorbeeld een uitgever. De grootstedelijke omroep AT5 werkt volgens dit model. De lokale, publieke omroep van Amsterdam (SALTO) heeft niet meer dan een bescheiden kantoor-tje. Het private bedrijf AT5 (aandeelhouder Perscombinatie) doet het werk. Het is een model dat de klippen van de Mediawet (voorlopig?) omzeilt. Dat is echter allerminst een ideale situatie.

---

### Vrijage van de regionale omroepen met en de NOS en de uitgevers werd door velen als dubbelspel ervaren.

---

De wetgever zou moeten overwegen de regionale publieke omroepen anders te behandelen dan de landelijke publieke omroep. Dat er een verschil is, valt af te leiden uit de oproep van de provinciebesturen aan publieke regionale omroepen en regionale dagbladuitgevers om elkaar op te zoeken. Iets wat in termen van publieke omroep-beleid uit den boze is, lijkt in de regio onontkoombaar. Dit levert spanningen op. De regionale omroepen hebben dit spanningsveld in de afgelopen periode aan den lijve ondervonden. Vrijage van de regionale omroepen met en de NOS en de uitgevers werd door velen als dubbelspel ervaren. Maar dit 'dubbelspel' is inherent aan de publieke regionale omroep die het televisie-tijdperk betreft. Dat ook sommige uitgevers de relatie regionale omroep-NOS als onderdeel van een verachtelijke dub-

belstrategie ervaren, zegt iets over hun intenties. Zij laten zich net iets te vaak ontmaskeren als belanghebbenden bij een volledige privatisering van de publieke omroep. De publiek-private samenwerking is wat de regionale omroep betreft geen tussenstation op weg naar de status van commerciële omroep. De wettelijke belemmeringen zijn dus niet de enige hindernissen die op weg naar privaat-publieke samenwerking moeten worden genomen.

### Regionet?

Regionale televisie staat nog maar aan het begin van een ontwikkeling. De nieuwe media en de enorme groei van transportcapaciteit zullen de traditionele vormen van televisie-aanbod in nieuwe verhoudingen plaatsen. De regionale omroepen schuwen nieuwe paden niet. Radio en televisie zijn middelen om journalistieke boodschappen te verspreiden. Als er zich nieuwe middelen aandienen, zal de publieke regionale omroep ook daarin actief participeren. Op kortere termijn speelt de vraag waar de regionale televisie haar zwaartepunt gaat leggen. Voorlopig komt haar belangrijkste tv-product via het venster in de ether. Maar enige expansie van het aanbod zal niet uitblijven. Voorlopig is het regionale kabelkanaal voor deze extra programma's het middel. Maar het zou ook zo kunnen zijn dat de NOS de regio in de verleiding brengt haar expansie op Nederland 2 te zoeken. De landelijke omroep en haar drie netten zijn onderwerp van voortdurende discussie. Het zou strategisch een begrijpelijk gebaar zijn als de NOS op Nederland 2 de rode loper voor de succesvolle regio verder zou uitleggen. Het is dus een nog onbesliste vraag of het regionet in Nederland zich via ka-

belkanalen dan wel via Nederland 2 zal ontplooien.

*Mr. B. Groenendijk is directeur/secretaris van de Stichting ROOS (Regionale Omroep Overleg en Samenwerking).*

*Mw. drs. M. Schoorlemmer is beleidsmedewerker van de Stichting ROOS.*