

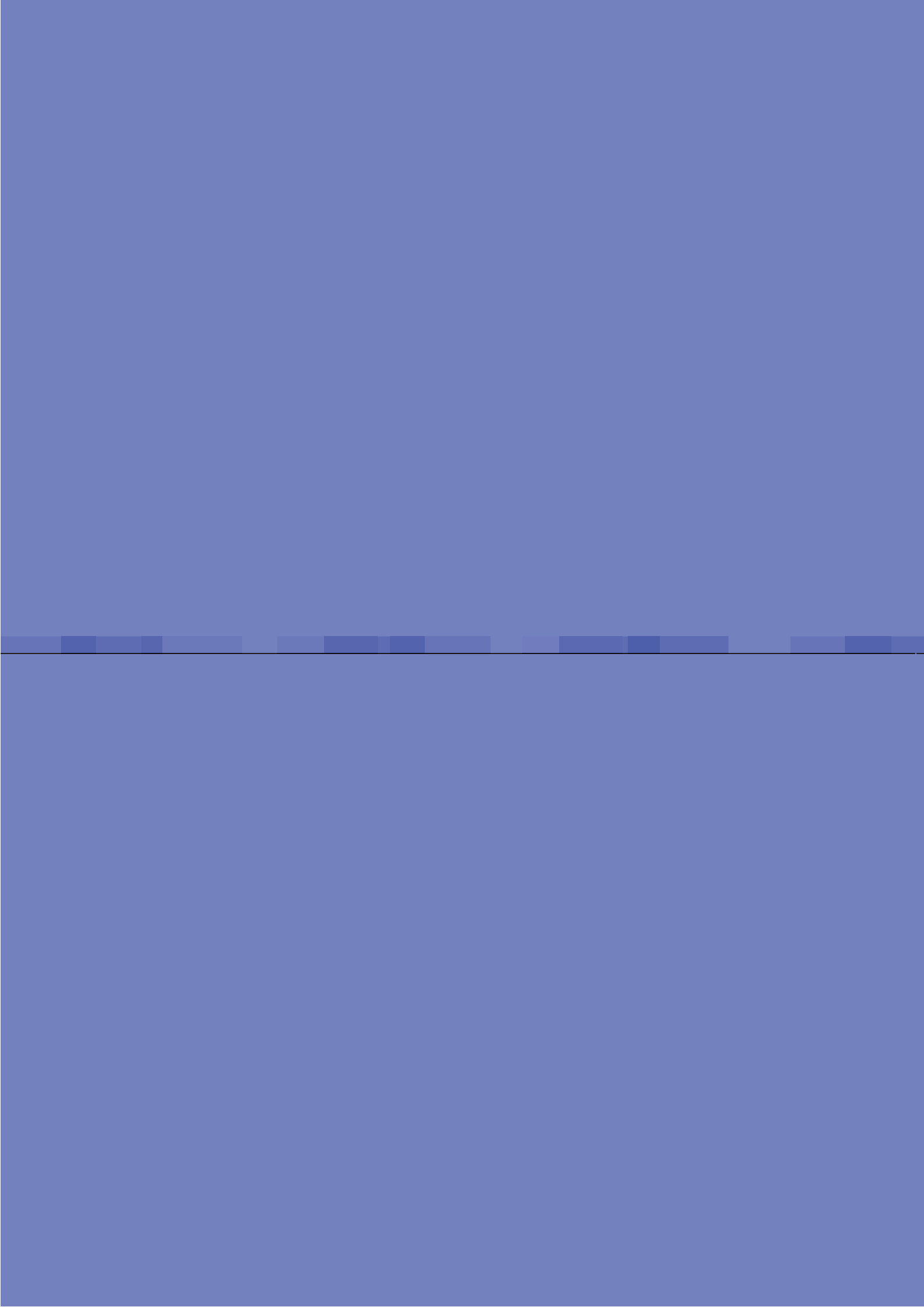
Paul Rutten

De toekomst van de regionale publieke omroep

Verkenning van maatschappelijke, culturele en journalistieke betekenis

Hilversum • april 2006





Paul Rutten

De toekomst van de regionale publieke omroep

Verkenning van maatschappelijke, culturele en journalistieke betekenis

Hilversum • april 2006



De regionale publieke omroepen kunnen en moeten een grotere rol gaan spelen in Nederland. Omdat het regionale medialandschap onder invloed van saneringen in de regionale pers verschaalt, is een belangrijkere rol voor de regionale publieke omroep voor de democratie in de regio onvermijdelijk. Nabijheid is bovendien een factor van toenemend belang in het globaliserende medialandschap. Onder die noemer zijn burgers steeds beter en vaker aanspreekbaar, ook in het digitale tijdperk. De regionale publieke omroep kan dat doen met een breed programma-aanbod van cultuur, informatie, educatie en verstrooiing. De beperkte hoeveelheid middelen die de Nederlandse regionale publieke omroepen momenteel tot hun beschikking hebben, staat in de weg dat ze die rol in de regio ten volle kunnen waarmaken. Dit blijkt uit deze verkennende studie van Stichting ROOS (Regionale Omroep Organisatie en Samenwerking).

De mogelijke en feitelijke belangrijke rol van de regionale publieke omroep vertaalt zich niet in bijzonder veel aandacht voor dit fenomeen in het huidige Nederlandse mediadebat. Die gaat vooral naar de landelijke publieke omroep. Dat geldt ook voor de inhoud van talrijke studies, rapporten en adviezen die er over het huidige medialandschap en dat van de toekomst worden uitgebracht. Dat is opvallend, juist omdat er in meerdere opzichten sprake is van veel beweging in de regionale publieke omroep.

Zo heeft de Tweede Kamer in maart 2005 een wet aanvaard die regelt dat de provincies vanaf 1 januari 2006 de volledige verantwoordelijkheid voor de financiering van de regionale publieke omroep dragen. Deze stelselwijziging verplicht de provinciale overheid om voor minimaal één regionale publieke omroep per provincie de realisering van 'kwalitatief hoogwaardige programmering c.q. omroep' mogelijk te maken.

Ook programmatisch zijn er tal van ontwikkelingen in de regio. Regionale omroepen realiseren nieuwe programmavormen, onder meer op basis van de camjo-journalistiek. Regiodramaserieën ontwikkelen zich tot kijkcijferkanonnen. Toch stagneert de groei in het gemiddelde bereik van de regionale televisie. Dat is te wijten aan het beperkte aanbod dat met bestaande middelen per dag gerealiseerd kan worden: één tot twee uur per dag aan nieuwe programma's. In de vechtmart die de televisie is, wordt het steeds moeilijker om op die manier een sterke positie op te bouwen.

Regionale radio is al jaren een publieksfavoriet en vertaald naar landelijk niveau is hij marktleider. De websites van de regionale omroepen bieden mogelijkheden om programma's te streamen en vervullen een aparte nieuws- en informatiefunctie. Het publiek van de regionale omroep is relatief oud. Vanwege de beperking in zendmiddelen kan hij de concurrentiestrijd ten opzichte van doelgroepenstations die zich specifiek op jongeren richten, onmogelijk winnen.

De regionale publieke omroep heeft dezelfde taak als de landelijke, die is vastgelegd in artikel 13c van de Mediawet. De regionale publieke omroep moet een platform voor ontmoeting en discussie zijn, een trefpunt en een forum tegelijkertijd. Voor hem geldt dat hij, gezien zijn schaal, specifiek kan aansluiten bij datgene wat in de bevolking leeft, dan de landelijke publieke omroep. Daaruit vloeit een specifieke taak voort in steden en provincies waar een aanzienlijk deel van de bevolking een allochtone achtergrond heeft.

De uitgebreide analyse van trends, ontwikkelingen en inzichten in deze studie levert de volgende conclusies op.

- De bijdrage van de regionale publieke omroep aan de kwaliteit van regionale democratie wordt steeds belangrijker, gezien de verschraving van het regionale medialandschap. Zijn maatschappelijke taak moet in die context worden uitgewerkt. Daarbij verdient de regionale publieke omroep een bredere opdracht dan zijn landelijke tegenhanger. Landelijk is er immers sprake van een rijker geschakeerde commerciële markt.

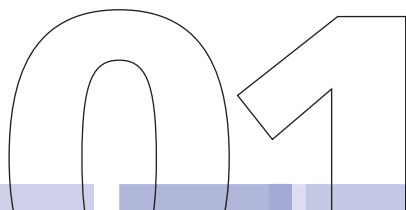


- Nabijheid tot burgers en hun leefwereld is een sterk punt vanuit de optiek van journalistiek, markten en burgerbetrokkenheid. De regionale publieke omroep moet die in de toekomst verder gaan benutten om aan te sluiten bij (onder)stromen en in de dialoog met de samenleving. Ook in de digitale omgeving, waar in theorie de gehele wereld gemakkelijk bereikt kan worden, houdt aansluiting bij de regionale leefwereld een meerwaarde voor burgers in. Hier ligt een belangrijk deel van zijn kracht en publieke waarde.
- Een groter deel van de publieke opdracht in het domein van de media kan regionaal worden ingevuld. Dat kan op basis van de sterke punten van de publieke regionale omroepen doelgericht en efficiënt gebeuren. Dat geldt ook voor culturele omroepdoelstellingen. Het verdient daarom aanbeveling de toegang van de regionale omroepen tot de media- en cultuurfondsen mogelijk te maken, gelijk aan die voor de landelijke organisaties. De automatische aanname dat het landelijke niveau het meest geschikt is om overwegend aan publieke omroepdoelstellingen vorm te geven is aan herziening toe. Discussies over middelentoewijzing moeten in dat licht gevoerd worden.
- De huidige organisatie van de regionale omroep is in lijn met de gewenste hervormingen die voor zijn landelijke tegenhanger worden bepleit. Er is sprake van centrale sturing en geïntegreerde redacties. In die zin is de regionale publieke omroep goed geëquipeerd om doelgericht en efficiënt aan optimale resultaten te werken. De bewaking van de interne pluriformiteit is een belangrijk aandachtspunt voor de regionale publieke omroep omdat er geen sprake is van verschillende organisaties binnen het regionale bestel die verschillende ideologieën representeren.
- De regionale publieke omroep kan specifiek gebruik maken van de diverse mogelijkheden die de digitalisering biedt voor het versterken van de kwaliteit, het vergroten van de efficiency en de ontwikkeling van crossmediale formats. Daarom moet hij systematisch oog hebben voor scholing en innovatie op dit terrein. Internet wordt een volwaardige activiteit van de regionale publieke omroepen. De regionale publieke omroep moet zich, als gevolg van digitalisering, oriënteren op nieuwe rollen en mogelijke partnerschappen binnen en buiten de regio, bijvoorbeeld met cultureel erfgoedinstellingen. In de fase van overschakeling van analoge naar digitale distributievormen moet de regionale publieke omroep alert zijn, hoeft niet in te boeten op de kwantiteit (aantal bereikte huishoudens) en de kwaliteit (vindbaarheid en betaalbaarheid) van zijn bereik. Dit met het oog op zijn wettelijke opdracht.
- Regionale publieke omroepen moet bijzondere aandacht besteden aan de verankering van de organisatie in de samenleving. Naast het wettelijk verplichte Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO) moeten zij andere vormen van maatschappelijke inbreng in de programmaontwikkeling verkennen. Ook moeten ze een verantwoordingsystematiek uitwerken, bijvoorbeeld naar analogie van de visitatie bij de landelijke publieke omroep.
- De kwaliteit die de publieke omroep moet nastreven zal primair ingevuld worden in relatie tot de uitvoering van de maatschappelijke taak. De mate waarin die uitgewerkt is in een programmastrategie, een systematiek van verankering en verantwoording én leidt tot meetbare positieve resultaten, is een maatstaf voor kwaliteit.
- Een sterke inhoudelijke motivatie voor een sterke regionale publieke omroep vertaalt zich niet automatisch in voldoende middelen om hem in te richten. De overheid moet onderkennen dat de regionale publieke omroep een belangrijke rol kan en moet vervullen binnen het publieke mediabestel, in het bijzonder in relatie tot trends van culturele en economische regionalisering in de regionale democratie en cultuur. Zijn positie is echter kwetsbaar en in het bijzonder die van de regionale publieke televisie. Dit medium bevindt zich in een ontwikkelingsfase die vraagt om een doorontwikkeling maar is daar niet toe in staat omdat de middelen ontbreken. Over de gehele linie geldt dat de regionale omroepen nauwelijks in staat gesteld worden doelgroepprogramma's te ontwikkelen om een breed bereik te realiseren, conform de Mediawet. Zij zouden beter in staat gesteld moeten worden om in het huidige medialandschap volwaardige invulling aan hun publieke opdracht te kunnen geven.

	Samenvatting	4
	Inhoud	6
1.	Inleiding	8
1.1	Stelselwijziging	8
1.2	Debat over de toekomst van de media	9
1.3	Doelstelling en vragen	9
1.4	Opzet en opbouw	9
2.	Regionale publieke omroep in Nederland	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Programma-aanbod	12
2.2.1	Televisie	12
2.2.2	Radio	13
2.2.3	Internet	14
2.3	Publiek voor regionale omroep	14
2.3.1	Televisie	15
2.3.2	Radio	16
2.4	Ontwikkeling van de bedrijfstak	18
2.4.1	Organisatie en personeel	18
2.4.2	Financiering	19
2.5	Conclusies	22
3.	Maatschappelijke taak	23
3.1	Inleiding	23
3.2	Artikel 13c Mediawet	23
3.3	Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep	24
3.4	Visie van de staatssecretaris	26
3.5	Conclusie	26
4.	Ontwikkelingen	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Regionale publieke omroep, samenleving en overheid	28
4.2.1	Privatisering, liberalisering en publieke omroep	28
4.2.2	Publieke omroep en samenleving	29
4.2.3	Regionaal perspectief	31
4.2.4	Conclusies	32
4.3	Regionale omroep in een veranderend medialandschap	32
4.3.1	Informatieaanbod en concurrentie om mediagebruikers	32
4.3.2	Geïntegreerde mediamarkten	33
4.3.3	Regionaal medialandschap	33
4.3.4	Conclusies	34
4.4	Regionale publieke omroep, publiek en burgers	35
4.4.1	Ongrijpbare mediaconsument en de macht van de gebruiker	35
4.4.2	Civic journalism en de consument als producent	35
4.4.3	Nabijheid en betrokkenheid	36
4.4.4	Conclusies	36
4.5	Conclusies	37



5.	Publieke omroep ter discussie	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep	39
5.3	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	40
5.4	Raad voor Cultuur	43
5.5	Conclusies	45
6.	Digitalisering	47
6.1	Inleiding	47
6.2	Mediawaardeketen	48
6.3	Creatie	49
6.4	Productie	50
6.5	Packaging of uitgeven	51
6.6	Distributie	53
	6.6.1 Radio	53
	6.6.2 Televisie	54
6.7	Consumptie	56
6.8	Conclusies	56
7.	Verankering, verantwoording en kwaliteit	58
7.1	Inleiding	58
7.2	Verankering en verantwoording	58
	7.2.1 Heroriëntatie	58
	7.2.2 Legitimatie en verankering	59
	7.2.3 Buitenlandse voorbeelden	60
	7.2.4 Instrumenten voor verantwoording	60
	7.2.5 Conclusie	61
7.3	Kwaliteit	62
	7.3.1 Kwaliteitsparadox	62
	7.3.2 Ontwikkelingen, discussies en achtergronden	62
	7.3.3 Conclusie	64
7.4	Conclusies	65
8.	Conclusies en aanbevelingen	67
8.1	Aanleiding	67
8.2	Vragen	67
8.3	Maatschappelijke taak	67
8.4	Kwetsbare positie regionale televisie	67
8.5	Onvoldoende bereik onder een breed publiek	68
8.6	Toenemend belang van en mogelijkheden voor regionale omroep	68
8.7	Burgernabijheid	68
8.8	Europa van de regio's	69
8.9	Gecombineerde nationale en regionale verantwoordelijkheid	69
8.10	Digitale revolutie	69
8.11	Organisatie en regelgeving	70
8.12	Verankering, verantwoording en kwaliteit	71
	Literatuur	72



Deze studie is een verkenning van de rol en betekenis van de regionale publieke omroep in het Nederlandse mediabestel van de toekomst. Ze is uitgevoerd in opdracht van Stichting ROOS (Regionale Omroep Organisatie en Samenwerking) om de discussie over de regionale publieke omroep van een beter inhoudelijk fundament te voorzien. Bovendien levert ze grondstoffen en bouwstenen voor een toekomstvisie en een strategie van de Nederlandse regionale publieke omroeporganisaties. Er zijn verschillende redenen om juist nu bij de toekomst van de regionale publieke omroep stil te staan en na te denken over visie en strategie.

1.1 Stelselwijziging

In maart 2005 is door de Tweede Kamer een wet ¹ aanvaardt die regelt dat de provincies met ingang van 1 januari 2006 de volledige verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van de regionale publieke omroep. ² Deze stelselwijziging verplicht de provinciale overheid om voor minimaal één regionale publieke omroepinstelling per provincie de realisering van 'kwalitatief hoogwaardige programmering c.q. omroep' ³ mogelijk te maken. Daarbij moet sprake zijn instandhouding van het niveau van financiering van het jaar 2004. Bovendien bevat de nieuwe Wet de bepaling dat aan de financiering van de regionale publieke omroep geen voorwaarden gesteld of voorschriften mogen worden verbonden die strijdig zijn met de Mediawet. Op die wijze wordt de onafhankelijkheid van de omroepinstellingen van de provinciale overheden verzekerd.

Het parlement heeft de Wet aangenomen nadat een uitgebreide discussie is gevoerd over rolverdeling tussen verschillende betrokken partijen: (1) de regionale publieke omroep, (2) de provinciale overheid als financier, (3) de Rijksoverheid als hoogste wet- en regelgevende instantie en (4) het Commissariaat voor de Media als toezichthouder. In een gezamenlijk standpunt van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Stichting ROOS zijn de contouren van de toekomstige rollen, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd. Daardoor is de genoemde Wet uiteindelijk zonder veel verdere discussie het parlement gepasseerd. De aanvankelijke twijfel over de waarborg voor programmatische onafhankelijkheid van de publieke regionale omroepen in relatie tot de financierende provincies is door de overeenstemming tussen IPO en ROOS weggenomen. Het IPO heeft uit naam van de provincies aangegeven dat zij "...het belang van onafhankelijke programma's, de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep erkennen in het volle besef dat dit tevens een kritisch volgen van de (provinciale) overheid met zich meebrengt." (Brief IPO aan Vaste Kamercommissie voor OCenW, dd. 19-01 2005). Dit besef koppelt het IPO aan een financieringsgarantie, die ook in de wet is opgenomen. ⁴

De stelselwijziging is voor de Nederlandse regionale publieke omroepen aanleiding om hun relatie met de provinciale gemeenschappen opnieuw onder de loep te nemen. Daarbij staat voorop dat een regionale publieke omroep publieke legitimatie nodig heeft. Die houdt in dat er een brede maatschappelijke overeenstemming bestaat over het belang en bestaan van de regionale publieke omroep (vgl. Leurdijk 2005a, 5). Juist doordat de wetswijziging zorgt voor een nauwere relatie met de provinciale overheid, is het belangrijk hernieuwd en concreet vast te stellen wat de maatschappelijke taak van de regionale omroep inhoudt, in relatie tot wat de Mediawet vraagt en verwacht.



1 'Wet van 7 april 2005 tot wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep' (Staatsblad 2005, 236), in maart 2005 door de Tweede en in april 2005 door de Eerste Kamer aanvaard.

2 Tot nog toe werd de regionale omroep voor een aanzienlijk deel direct door de landelijke overheid gefinancierd.

3 Daarbij gaat het om de verzorging van radio- en televisieprogramma's en de vervulling van eventuele neventaken, waaronder een aanbod van informatiediensten via het internet.

4 In een studie van het Instituut voor Informatie Recht (Dragstra et al 2004) is een aantal mogelijke bezwaren tegen de nieuwe wettelijke constructie in detail uiteengezet. Het rapport wijst in het bijzonder op de mogelijke bedreigingen voor de onafhankelijke programmatische positie van de regionale omroepen ten opzichte van de regionale overheid wanneer zij direct door de provincies worden gefinancierd. Het advies luidt dan ook dat de middelen aan de regionale omroepen toegewezen zouden moeten worden via tussenkomst van het Commissariaat voor de Media. Vanwege de uitdrukkelijke opname in de Wet van de verplichting van de provincies om de huidige structurele financiële inzet te continueren en die jaarlijkse met een reële index te verhogen, zagen de publieke regionale omroepen, vertegenwoordigd door Stichting ROOS, geen reden om te insisteren op een dergelijke rol van het Commissariaat. Bovendien is in de Wet geregeld dat een onafhankelijke derde partij jaarlijks de hoogte van de index waarmee de provinciale bijdrage wordt verhoogd, vaststelt (Zie: ROOS 2005). Voor 2006 is dat door het Centraal Planbureau gedaan.

Daarbij is het in ieder geval nodig dat er afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de regionale publieke omroepen verantwoording afleggen aan provincie en burgers. Tezelfdertijd is het noodzakelijk dat de wettelijk vastgelegde journalistieke en programmatische onafhankelijkheid van regionale publieke omroep ten opzichte van de provinciale overheid in de praktische relatie tussen provinciale overheid en omroep volledig gerespecteerd wordt. In deze context behoeven de specifieke rollen en verantwoordelijkheden van zowel de omroepen als de provincies nadere uitwerking.

1.2 Debat over de toekomst van de media

In de voorbije jaren hebben vele nota's, achtergrondstudies, adviezen en beleidsvoornemens over de media het licht gezien (onder meer: Biesboer et al 2004; Commissariaat voor de Media 2005; Dialogic 2005; ING Economisch Bureau 2005; Met het oog op morgen 2005; Raad voor Cultuur 2005a, 2005b, 2005c; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003; Raad voor het Openbaar Bestuur 2003; Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2005; TNO Informatie- en Communicatietechnologie 2005a, 2005b). Daarnaast is er in de samenleving, in de pers en in de politiek sprake van een levendig debat over de toekomst van het mediabestel, in het bijzonder van de landelijke publieke omroep.

Opvallend in zowel de talrijke studies en adviezen als in het actuele mediadebat is dat de rol en betekenis van de regionale publieke omroep slechts mondjesmaat worden aangeroerd. Dat betekent weliswaar dat de regionale publieke omroep niet expliciet ter discussie staat, toch is het gebrek aan aandacht in dit debat niet bevredigend. Immers, de kwesties die in het huidige mediadebat aan de orde komen, raken wel degelijk aan de taak en betekenis van de regionale publieke omroep. Sterker nog, ze werpen voor de Nederlandse regionale publieke omroep talrijke strategische en mediapolitieke vragen op die om een antwoord vragen.

1.3 Doelstelling en vragen

Doel van deze studie is de maatschappelijke rol en betekenis van de regionale publieke omroep in het medialandschap te verkennen en daarmee te onderzoeken op welke wijze de regionale publieke omroep invulling kan geven aan zijn specifieke maatschappelijke taak en verantwoordelijkheid. Op basis daarvan wordt een aantal aanbevelingen voor beleid en strategie van de regionale publieke omroep geformuleerd.

De vragen die centraal staan in deze studie zijn:

- Welke kwesties en ontwikkelingen zijn van bijzonder belang voor de toekomst van de Nederlandse regionale publieke omroep?
- Op welke wijze moet de regionale publieke omroep in het licht van de belangrijkste kwesties en ontwikkelingen, zijn maatschappelijke taak vervullen en welke keuzes moet hij daarin maken?
- Wat zijn de belangrijkste elementen van de toekomstvisie en strategie van de Nederlandse regionale publieke omroep?

1.4 Opzet en opbouw

Het volgende hoofdstuk bevat een karakteristiek van de ontwikkeling van de regionale publieke omroep in Nederland als vorm van economische, culturele en maatschappelijke bedrijvigheid, aan de hand van een aantal kengetallen over programma-activiteiten, gebruik, financiering en organisatie.

Hoofdstuk drie gaat in op de specifieke maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep. Die wordt geschetst op basis van de Mediawet en enkele gezaghebbende documenten.

Hoofdstuk vier geeft een overzicht van de belangrijkste, vaak met elkaar samenhangende ontwikkelingen die zich afspelen in het politieke en maatschappelijke krachtenveld waarin de publieke omroep actief is. Die ontwikkelingen beïnvloeden de wijze waarop de publieke omroep, de landelijke en de regionale, opereren en verschaffen stof voor discussie over de maatschappelijke taak. De besproken ontwikkelingen worden beoordeeld op hun specifieke relevantie voor de regionale publieke omroep.

In hoofdstuk vijf wordt ingegaan op de inhoud van een aantal relevante rapporten, studies en adviezen die een analyse van de huidige mediapraktijk en de belangrijkste ontwikkelingen daarbinnen bevatten en op basis daarvan een toekomstbeeld schetsen. Bovendien bevatten ze adviezen aan de overheid ten aanzien van toekomstig omroepbeleid of mediabeleid in het algemeen. In die hoedanigheid zijn ze van bijzonder belang voor toekomstige discussies over de regionale publieke omroep. In het bijzonder wordt in dit hoofdstuk vastgesteld wat de in deze rapporten gepresenteerde vergezichten en adviezen specifiek voor de regionale publieke omroep inhouden of kunnen inhouden.

Ondanks het feit dat digitalisering op verschillende plaatsen in dit rapport aan de orde komt wordt in hoofdstuk zes specifiek aandacht besteed aan dit belangrijk technologisch fenomeen. De opkomst en ontwikkeling van digitale technologie heeft een ware revolutie in de mediawereld ontketend. Het belang van digitalisering ligt niet louter in de wijze waarop het de maatschappelijke taak van de publieke omroep ter discussie stelt. Digitalisering levert ook tal van strategische vraagstukken op.

Deze studie moet in het bijzonder een bijdrage leveren aan beleid en strategie van de regionale omroep in relatie tot de provinciale overheden. Daarom gaat hoofdstuk zeven in op de kwestie van verantwoording van regionale publieke omroep ten opzichte van regionale overheid en regionale samenleving. In het bijzonder wordt ingegaan op de notie van kwaliteit die in deze discussie een belangrijke rol speelt.

Het rapport wordt afgesloten met uitgebreide conclusies en aanbevelingen gebaseerd op de behandeling van en discussie over de verschillende relevante thema's in de voorgaande hoofdstukken. De conclusies zijn geheel voor rekening van de auteur en zijn geen weerspiegeling van de opinies van de stichting ROOS, opdrachtgever van deze studie, of de betrokken regionale publieke omroepen. Deze studie wil primair dienen als inspiratiebron voor beleids- en strategieontwikkeling en is als zodanig geen schets van beleidsuitgangspunten of een strategiedocument van de regionale publieke omroepen in Nederland.

De inzichten die in deze studie zijn opgenomen zijn gebaseerd op uiteenlopende soorten literatuur, van adviezen aan overheden of andere instellingen, tot achterstudies en wetenschappelijke studies. Ze zijn aangevuld met inzichten ontleend aan enkele gesprekken met sleutelfiguren uit de regionale publieke omroepwereld en regionaal bestuur en aan gesprekken met de begeleidingsgroep van dit onderzoek. Die bestond uit een aantal directeuren en hoofdredacteuren van verschillende publieke regionale omroepen, alsmede de directeur en beleidsmedewerker van de stichting ROOS.

informatie

*L1 heeft enkele jaren geleden het initiatief genomen voor de **Barometer Economie Limburg (BEL)**. Ieder kwartaal wordt de stand van de Limburgse economie gemeten onder ruim 400 bedrijven en meer dan 1000 consumenten. De Limburgse Kamers van Koophandel zijn mede-financiers van het project. De BEL is in economisch Limburg inmiddels een begrip.*

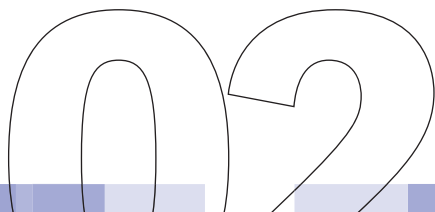
*Regio TV Utrecht zendt sinds 2003 met veel succes het wekelijkse opsporingsprogramma **Bureau Hengeveld** uit. Maar liefst eenderde van de in het programma aangekaarte zaken wordt uiteindelijk opgelost! Naast -uiteraard- de ernstige misdrijven komen in **Bureau Hengeveld** ook kleinere zaken aan bod. Zo meldde een man die onder het toezicht van enkele bewakingscamera's zeer herkenbaar een paar bloempotten uit een steeg had gestolen, zich een paar uur na de eerste uitzending wanhopig bij de politie. "Oké, ik heb het gedaan, maar laat ze alsjeblieft stoppen met die voortdurende herhalingen op tv!" Opsporingsprogramma's worden ook uitgezonden door onder meer Radio en TV West (Team West), RTV Oost (Onder de loep), RTV Noord-Holland (Ter Plaatse).*

*RTV Oost beschikt sinds 20 jaar over een wekelijkse homoprogramma **De Roze Golf** en een programma voor mensen met een handicap dat **Uit de Weg** heet.*

*Omroep Brabant voert een actief allochtonenbeleid voor zijn nieuws- en variaprogrammering. Onder de titel **Kleurrijk Brabant** wordt gestreefd naar een representatieve vertegenwoordiging van allochtonen op en achter het scherm.*

*RTV Rijnmond zendt wekelijks **Werelds** uit: een programma over kleurrijke Rotterdamers en het dagelijks leven in een wereldstad.*

Regionale publieke omroep in Nederland



2.1 Inleiding

In de twaalf provincies die Nederland rijk is opereren dertien regionale publieke omroepen. De provincie Zuid-Holland herbergt er als enige twee: RTV Rijnmond en Radio en TV West. Enkele omroepen kennen meerdere radio-edities: Gelderland, Noord-Holland en Limburg. Omroep Flevoland verzorgt een aparte tv-editie voor de stad Almere en omstreken, TV Noord-Holland heeft een aparte editie voor Amsterdam. Elk van deze dertien omroepen verzorgt zowel radio als televisie, is actief op het internet en biedt teletekst aan. Regionale publieke omroepen leggen zich toe op het verzorgen van nieuws, informatie, educatie en cultuur in hun regio. Onafhankelijkheid en pluriformiteit zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Ze streven naar programma's die dicht bij de burgers staan.

Het aanbod van regionale televisie beperkt zich momenteel tot 1 à 2 uur unieke programma's per dag die in een carrouselvorm worden herhaald. De beschikbare financiële middelen laten de productie van meer televisieaanbod niet toe. De regionale publieke radiostations verzorgen de klok rond een gevarieerd programma. 's Avonds en 's nachts zenden de meeste van hen (non-stop) muziekprogramma's uit. Een aantal omroepen geeft in de avond en nacht het programma van Radio 1 door.

Dagelijks worden grote delen van de Nederlandse bevolking met regionale programma's bereikt. Regionale publieke radio is populair. Het gezamenlijke landelijke marktaandeel van de regionale radio-omroepen is, met ruim 15% in vergelijking met landelijk uitzendende stations het grootste. Ruim 24% van de bevolking kijkt per dag minimaal één minuut naar een programma van de regionale publieke televisie. Het aandeel van de regionale publieke televisie op de landelijke markt is met 1,9% bescheiden. Over de marktpositie van het internetaanbod is vooralsnog weinig bekend. Duidelijk is wel dat de websites van de regionale publieke omroepen in de regio waarop ze zich richten regelmatig bezocht worden. Sommige regionale omroepen claimen de bestbezochte site van de regio aan te bieden.

De regionale omroepen zijn ontstaan vanuit het medium radio. Limburg en Groningen hebben de oudste radiozenders, die dateren van vlak na de oorlog. Tot 1988 vielen de oudere regionale omroepen onder de NOS, terwijl de meer recent opgerichte omroepen actief waren als aparte stichting. Met de Mediawet van 1988 zijn alle regionale omroepen zelfstandig geworden en opereren ze onafhankelijk van de NOS in een stichtingsvorm. In hetzelfde jaar werd de koepelorganisatie ROOS opgericht. In de jaren negentig zijn de regionale omroepen door de uitbreiding van het aanbod met televisie en daaraan gekoppeld teletekst en teksttelevisie, sterk gegroeid. Ook internet is intussen een belangrijke journalistieke en organisatorische peiler van de regionale publieke omroep.

De groei van de regionale publieke omroep in Nederland is begin deze eeuw gestagneerd. Het totale personeelsbestand is in 2004 bovendien teruggelopen van ruim 1.570 naar 1.465 fte. Die afname is vooral te wijten aan een sanering bij de twee Zuid-Hollandse regionale omroepen waar de financiële ontwikkeling geen gelijke tred had gehouden met de personele uitbreidingsdrang. Tezelfdertijd laten de andere organisaties over de gehele linie een stabilisatie of een lichte teruggang in personeel zien. Na de onstuimige groei in de jaren negentig, voornamelijk door de komst van regionale televisie, blijkt in de nieuwe eeuw de rek eruit en zetten de organisaties de tering naar de nering. Inmiddels is er sprake van volwaardige en professionele organisaties met een publieke taak die daartoe door de overheid gefinancierd worden en daarnaast reclame-inkomsten hebben. Een mijlpaal in deze ontwikkeling is de uitverkiezing van de Limburgse regionale omroep L1 door omroepprofessionals tot mediabedrijf van het jaar 2005.

In 2004 vloeiden er een kleine € 115 miljoen euro van overheidswege naar de regionale publieke omroep. Daarvan was ruim € 66 miljoen afkomstig van de provincies en ruim € 48 miljoen direct van de rijksoverheid. Met ingang van 2006 worden de publieke regionale omroepen geheel door de provincies gefinancierd. De gemiddelde overheidsbijdrage per regionale publieke omroep is in 2004 ruim € 8,8 miljoen. De gemiddelde jaarlijks reclame-inkomsten van regionale publieke omroepen bedragen ruim € 2,2 miljoen. Aan overige inkomsten wordt gemiddeld ongeveer € 0,5 miljoen geïncasseerd. De gemiddelde jaarlijkse begroting van een Nederlandse regionale publieke omroep komt daarmee op € 11,5 miljoen.

Regionale commerciële omroep heeft vooralsnog een beperkte betekenis. Sinds enkele jaren zenden niet-landelijk commerciële radiostations uit via de FM-ether. Hun marktaandeel is met 2,3% in 2004 relatief klein. Niet-landelijke commerciële televisie is in sommige regio's beschikbaar, maar heeft zich als zodanig nog geen structurele plaats in het regionale medialandschap kunnen veroveren.

In de context van de regionale markt voor professioneel media-aanbod zijn de regionale dagbladen, naast de regionale publieke omroepen de belangrijkste spelers. In de afgelopen jaren leidde een aantal saneringen in die sector tot een afname van diversiteit in het aanbod. Dagbladen hebben behalve met concurrentie van regionale publieke omroepen en huis-aan-huisbladen te maken met een afnemende vraag naar nieuws via de geschreven pers. Dat noopt tot kostenbesparing, onder meer door schaalvergroting (KPMG/BEA 2004). Dagbladuitgevers koesteren al geruime tijd belangstelling voor verbreding van hun activiteiten naar regionale omroep. Vooralsnog is er nog slechts mondjesmaat sprake van commercieel succes.

In zijn studie naar het lokale en regionale medialandschap komt Piet Bakker (2004, 13) tot de conclusie dat de regionale dag- en nieuwsbladen in de voorbije decennia aan belang hebben ingeboet ten gunste van radio, televisie én huis-aan-huisbladen. "De keuze uit verschillende regionale kranten is nog maar voor een kleine minderheid weggelegd terwijl het aantal betaalde nieuwsbladen meer dan gehalveerd is. Daarentegen is overal regionale omroep (radio en tv) en vrijwel overal lokale omroep (meestal alleen radio) beschikbaar. Ook krijgt elk Nederlands huisgezin gemiddeld drie huis-aan-huisbladen in de bus."

2.2 Programma-aanbod

Er is weinig systematische informatie over het programma-aanbod van de regionale omroepen in Nederland voorhanden. In algemene termen wordt het aangeboden programma omschreven als een combinatie van nieuws, actualiteiten, cultuur en sport. In het programmavoorschrift dat in de Mediawet is opgenomen wordt de vereiste programmamix van de publieke omroep aangeduid als informatie, cultuur, educatie en verstrooiing. Voor de regionale publieke omroepen geldt de wettelijke eis dat zij tenminste 50% van hun radio- en televisiezendtijd besteden aan programmaonderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard. Dat wordt ook wel aangeduid als de ICE norm. In 2004 voldeden tien van de dertien regionale omroepen voor radio aan die norm. Voor televisie gold dat voor alle dertien omroepen (Commissariaat voor de Media, 2005, 24).

2.2.1 Televisie

De meeste regionale omroepen maken één tot twee uur unieke televisieprogramma's per dag die ze in een carousel, meerdere malen per etmaal uitzenden. Bij de meeste omroepen is er sprake van een continue herhaling. De nieuwe programma's worden doorgaans vanaf 18.00 uur in de avond aangeboden. Ook zenden de regionale publieke televisiestations het gezamenlijke programma RegioNed uit. Dat wordt samengesteld door de Radio Nieuws Centrale (RNC) uit programma's die door alle omroepen worden aangeleverd. RNC is een samenwerkingverband van alle regionale omroeporganisaties. 's Avonds stemmen ongeveer 2,5 miljoen geïnteresseerde Nederlanders voor kortere of langere tijd af op een regionaal tv-station. De prime time ligt voor de publieke regionale televisie tussen 18.00 en 20.00 uur. Naast televisie bieden alle regionale omroepen een uitgebreid aanbod aan regionale teletekst.

Een opvallende trend in regionale televisiejournalistiek is de zogenaamde camjo. De camjo, of camerajournalist, gaat in zijn eentje op stap om gebeurtenissen vast te leggen met een kleine digitale camera. Hij of zij doet ook de montage vaak zelf. De camerajournalist is zeker niet louter vanwege de kostenbesparing interessant voor de regionale omroepjournalistiek. Hij of zij zorgt ook voor een specifieke kwaliteitsimpuls. Gezien de bescheiden omvang van de apparatuur kunnen camjo-journalisten zich gemakkelijker in het straatleven van alledag bewegen en zijn ze er minder dominant aanwezig dan de traditionele cameraploegen. De directheid die deze benadering kenmerkt sluit goed aan bij een van de sterke punten van de regionale televisie, de nabijheid tot het alledaagse gebeuren in de regio. Dat levert een nieuwe variant van audiovisuele journalistiek op; het resulteert in een vorm van 'directe televisie' die relatief nieuw is. 5 De opmars van de camjo blijkt onder meer uit de programma's die hoog scoren in de jaarlijkse competitie voor de beste regionale televisieprogramma's: de NL-Award. Onder de genomineerde en prijswinnende programma's bevinden zich sinds een aantal jaren regelmatig camjo-geproduceerde programma's. De prijzen worden toegekend door een vakjury.

Een andere opvallende ontwikkeling is de opkomst van regionale varianten van bestaande programmagenres.

Het meest in het oog springt het regiodrama. Omrop Fryslân was de eerste die in 2001 een eigen dramaserie produceerde en uitzond: Baas Boppe Baas. De serie zorgde voor kijkcijferrecords, wordt inmiddels ook op de landelijke televisie uitgezonden en kreeg een opvolger: Dankert & Dankert. TV Oost scoorde met 'Van jonge leu en oale grond', medegeschreven door Herman Finkers en geproduceerd door Johan Nijenhuis, kijkcijferrecords in Overijssel. Naar verluidt werd deze serie regelmatig door ongeveer 500.000 mensen bekeken. Dat komt neer op een kijkdichtheid van om en nabij de 50%. De serie is inmiddels verkocht voor landelijke vertoning aan de KRO en wordt ook door andere Nederlandse regionale publieke



5 Een vergelijkbare esthetische vernieuwing vond eerder ook al in de filmwereld plaats. De Scandinavische Dogma stroming ontleende haar esthetische onderscheid aan de directheid van de digitale camera.



omroepen uitgezonden. Ook TV Rijnmond ontwikkelt regiodrama. Zij kreeg voor de ontwikkeling van een serie in januari van 2006 een subsidie van € 25.000,- van het Rotterdams Fonds voor de Film en Audiovisuele Media. Andere omroepen die de mogelijkheden onderzoeken om een eigen dramaserie te ontwikkelen zijn RTV Noord-Holland, Omroep Zeeland, RTV Utrecht, RTV Noord en L1.

Naast regiodrama is er de laatste jaren op initiatief van regionale publieke televisiestations een aantal regiocumentaires tot stand gekomen en uitgezonden. Voorbeelden daarvan zijn een documentaire over de teloorgang van het traditionele dorpsleven in het Zeeuwse Ossenisse en de productie 'There Ain't No Easy Road', waarin de Canadese blueszanger Fred J. Eaglesmith (op zijn Fries Elgersma) gevolgd wordt bij zijn zoektocht naar zijn familiewortels in Friesland. Opvallend aan de regionale documentaires is dat ze mede tot stand zijn gekomen met steun van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties. Regionale omroepen hebben met een wijziging van de Mediawet in 2000 toegang gekregen tot het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties. Vanaf 2001 doet de regionale publieke televisie een groot en succesvol beroep op het fonds. Daarom zag de staatssecretaris zich genoodzaakt het Stimuleringsfonds van extra middelen voor dit doel te voorzien; in 2002 € 200.000; in 2003 € 275.000. In 2004 is het beschikbare budget voor regionale documentaires structureel verhoogd tot € 1.000.000. In de jaren 2002 tot en met 2004 zijn jaarlijks negen projecten toegekend. In 2005 is het aantal toegekende productiesubsidies gestegen naar vijftien documentaires. Verder worden er subsidies toegekend voor radioproducties (één in 2001, in 2003 en in 2004). Daaronder bevond zich bijvoorbeeld de tot hoorspel omgewerkte theatervoorstelling 'De Wolperding' van het Bossche theatergezelschap De Wetten van Kepler, uitgezonden door Omroep Brabant.

In 2005 hebben de regionale omroepen onder de naam RegioDoc een serie van de mooiste documentaires samengesteld. Ze zijn door de regionale televisiestations uitgezonden. De door het Stimuleringsfonds beschikbaar gestelde middelen worden niet alleen voor de interne productie binnen de omroep ingezet. Ook onafhankelijke producenten krijgen mogelijkheden om in opdracht van regionale omroepen te werken. Het stimuleren van kwaliteitstelevisie hoeft zich dus zeker niet te beperken tot de landelijke omroep. Stimuleren van culturele producties door gerichte inzet van middelen voor bepaalde regionale omroepproducties is een interessant middel voor de bevordering van cultuurspreiding en -participatie.

Een derde interessante programmatische ontwikkelingslijn is het regionale educatieve aanbod. Ook daar is sprake van ontwikkelingen die weliswaar een langere voorgeschiedenis kennen dan het regiodrama en de regionale documentaires. Zo levert Omrop Fryslân al sinds jaren een Friestalig educatief programma dat wordt uitgezonden door de Stichting Schooltelevisie. Hij produceert dat onder de noemer Studio F. Het programma is gericht op basisschoolleerlingen in groep 5/6, groep 7/8 en op het voorgezet onderwijs. Ook produceert deze omroep schoolradioprogramma's voor de onderbouw van het basisonderwijs. Een ander voorbeeld is de 13-delige serie Lucht! van de Limburgse omroep L1. De serie tracht burgers bewust te maken van alles wat met luchtkwaliteit heeft te maken en is tot stand gekomen met subsidie van de provincie Limburg. In samenwerking met de waterschappen is eerder een soortgelijke educatieve serie over water gemaakt.

Ontwikkelingen als deze laten zien dat er verschillende routes zijn waarlangs de regionale publieke omroepen nieuwe programmalijnen ontwikkelen in de richting van een meer uitgebreid en breed geschakeerd televisieaanbod in de regio.

2.2.2 Radio

Regionale radiostations verzorgen een full-service programma, ook wel aangeduid als een volledig programma. Er is sprake van brede programmering, gericht op een algemeen publiek én daarin te onderscheiden doelgroepen. Verticale zenderkleuring als strategie is voor regionale publieke omroepen geen haalbare kaart. In tegenstelling tot de landelijke publieke omroep hebben de regionale slechts de beschikking over één station per regio. Met dat ene station moeten ze net als de landelijke publieke omroep met meerdere een breed publiek bedienen.

Centraal kenmerk van de radioprogramma's van de regionale publieke omroep is vooral hun regionale karakter. Het aanbod bestaat uit regionaal nieuws, informatie en muziek.

De ochtend begint meestal met een nieuwsprogramma vanaf 06.00 of 07.00 uur tot 09.00 uur. Daarna volgt een meer servicegericht programma (09.00 tot 12.00 uur) met veel muziek, lichte informatie, achtergronden, spelletjes en mogelijkheden voor luisteraars om te reageren. Tussen de middag ligt opnieuw de nadruk op nieuws. Het middagprogramma start om 13.30 of 14.00 uur en loopt meestal tot 16.00 of 17.00 uur. Er wordt daarin veel muziek gedraaid, afgewisseld met lichte informatie en spelletjes. Tijdens de avondspits (tussen 16.00 en 19.00 uur) richten de regionale omroepen zich wederom

RegioDoc

In 2005 hebben de regionale omroepen een serie samengesteld van de mooiste regionale documentaries. Deze serie met als naam RegioDoc hebben de regionale omroepen gezamenlijk uitgezonden. De serie geeft een landelijke spreiding aan de cultuur en de verhalen uit diverse regio's en geledingen van de Nederlandse samenleving. De hierna genoemde documentaires uit deze serie kwamen tot stand met steun van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties.

Het geheim van Ossensisse, 10 jaar later (Omroep Zeeland)

De teloorgang van het traditionele dorpsleven in Ossensisse functioneert als metafoor voor de algehele maatschappelijke veranderingen in het afgelopen decennium in een documentaire van Hans Heijnen.

There Ain't No Easy Road (Omroep Fryslân)

'There Ain't No Easy Road' is het portret van de Canadese blueszanger Fred J. Eaglesmith (op zijn Fries Elgersma) die zijn familiewortels in Friesland zoekt. Het is tevens een film over familiebanden, emigratie en overleven, van Huib Stam en Pieter van Huystee.

De Herman Ottenstraat (TV West)

In de Haagse Herman Ottenstraat woont de familie Otten, marktkooplieden in hart en nieren. De buurt rond de Hobbemamarkt verandert. Gegoede burgers en tweeverdieners maken plaats voor minder draagkrachtige allochtonen. Regie en productie: Onno Gerritse.

Een oorlog van 8 weken (TV Noord)

Op Schiermonnikoog heeft de Tweede Wereldoorlog tot juni 1945 geduurd. Half april 1945 vlucht een groep SS-ers en SD-ers naar het eiland. Maar liefst acht weken houden Wehrmacht en SS het eiland nog in hun greep. In deze documentaire van regisseur Willem Wits vertellen de kinderen van toen hun verhaal.

HOOFDSTUK TWEE

in de eerste plaats op nieuws. Daarbij wordt luisteraars vaak de mogelijkheid geboden om te reageren, bijvoorbeeld op een stelling of op de actualiteit van de dag. Soms wordt dit blok gevolgd door een praatprogramma. In de avond zenden de meeste stations muziekprogramma's uit of wordt het programma van Radio 1 doorgegeven. Op het hele uur zenden de omroepen de NOS-radiobulletins uit, met uitzondering van Radio Rijnmond. Dit station stelt zijn eigen nieuwsbulletins samen. In de nieuwsblokken (ochtend, middag en avondspits) wordt ook vaak nieuws op de halve uren uitgezonden. Tijdens het weekeinde wordt meestal in meer of mindere mate van dit format afgeweken. Dan is er bij vrijwel alle stations veel aandacht voor sport.

De eerder genoemde Radio Nieuws Centrale (RNC) werd primair opgericht

voor radio. Zij zorgt voor de uitwisseling van nationaal, internationaal en regionaal nieuws tussen de regionale stations, Radio 1 en de Wereldomroep. De nieuwsonderwerpen zijn via een apart netwerk voor de stations beschikbaar. Drie keer per dag biedt de RNC een rubriek van een half uur met een selectie van het nieuws aan. Die kunnen stations live overnemen om 08.00, 13.00 en 18.00 uur. Stations kunnen de onderwerpen ook zelf selecteren uit het aanbod van de RNC en dit in hun eigen programma verwerken.

Regionale publieke omroepen vervullen daarnaast een belangrijke rol in het vastleggen van het regionale muziekleven. Symfonieorkesten uit de regio zijn voor de registratie van hun uitvoeringen uit het verleden in meerdere regio's in de eerste plaats aangewezen op het audio-archief van de regionale omroepen. Ook is daar vaak een belangrijk deel van de regionale pophistorie te vinden, net als registraties van uitvoeringen in genres die vaak in de regio populair zijn zoals in het segment harmonie, fanfare en brassband.

2.2.3 Internet

Zoals hiervoor al werd aangeduid is informatievervalsing via internet een belangrijke neventaak voor de regionale publieke omroep geworden. Op de websites van de regionale omroepen wordt een brede variatie aan informatie aangeboden. Ook kunnen in veel gevallen burgers uit de regio reageren en bijdragen delen met anderen. Tezelfdertijd wordt de website ook gebruikt om informatie over radio- en televisieprogramma's te verschaffen. Dat is van bijzonder belang omdat de landelijke programmagidsen geen of maar zeer beperkte informatie over regionale programma's bevatten. Alle websites bieden de mogelijkheid om on line de radioprogramma's te beluisteren met behulp van 'streaming audio'. Ook bieden regionale omroepen televisieprogramma's on line aan.

2.3 Publiek voor regionale omroep

Hiervoor is al aangegeven dat de programma's van de regionale radio zich in een grote belangstelling kunnen verheugen. Blijkbaar is de grote variëteit van programma's op één enkel station geen hinderpaal voor het realiseren van een groot marktaandeel. In vergelijking met radio is het marktaandeel van televisie beperkt. Een van de redenen daarvoor is dat het vanuit kostenooipunt niet haalbaar is om een volledig avondvullend programma aan te bieden.

Het publieksprofiel van de regionale publieke omroep is aanmerkelijk ouder dan dat van de meeste andere radio- en televisiezenders. Dat heeft te maken met de hevige concurrentie om de jongere doelgroepen die bij adverteerders sterk in

trek zijn. De regionale publieke omroep heeft tot taak een algemeen programma voor een breed publiek te maken en heeft daartoe slechts één televisiekanaal en één radiokanaal in het verzorgingsgebied ter beschikking. Segmentering per kanaal is daarom niet mogelijk. Daardoor kan hij moeilijk concurreren met commerciële stations die zich bijvoorbeeld specifiek op jongere doelgroepen concentreren. Uit tabel 2.1 blijkt het relatieve grijze karakter van het regionale omroep publiek.

Leeftijdsofbouw publiek regionale omroep (2005) en Nederlandse bevolking (%)

Tabel 2.1

Leeftijdsgroepen	Regionale radio	Regionale televisie	Nederlandse bevolking
13-19 jaar	2	2	9
20-34 jaar	4	12	24
35-49 jaar	13	23	28
50-64 jaar	40	31	22
65 jaar en ouder	42	32	16
Totaal	100	100	100

Bron: CRS- SKO onderzoek

Het profiel van de radioluisteraar is relatief oud: 82% van de luisteraars is ouder dan vijftig. Voor de televisie is dat 63%.

2.3.1 Televisie

Op welke manier televisieprogramma's door een publiek bekeken wordt kan op verschillende manieren worden vastgesteld. Er bestaan verschillende maten. Bereik is de zwakste maat. Daarbij gaat het om het percentage kijkers, dat gedurende één etmaal minimaal één minuut onafgebroken naar het programma van een station gekeken heeft. Een iets sterkere maat is marktaandeel. Dat is het percentage kijkers naar een programma of zender, berekend over het totale kijkerspubliek in hetzelfde tijdvak. Kijkdichtheid is de sterkste maat. Dat cijfer heeft betrekking op het gemiddelde percentage kijkers dat in een bepaald tijdvak naar een programma of zender heeft gekeken.

De kijkcijfers van de regionale publieke televisie worden gerapporteerd in dagbereik en marktaandeel. Tabel 2.2 laat het gemiddelde dagbereik van de verschillende regionale televisiestations zien berekend over de jaren 2003 tot en met 2005. Gegevens over 2001 en 2002 zijn niet in deze tabel opgenomen omdat er toen een andere meetmethode werd toegepast dan in het meest recente jaar: 2005. Daarom is een goede vergelijking niet mogelijk. Wel kan op basis daarvan worden vastgesteld dat het bereik in die jaren over de gehele linie is toegenomen.

Gemiddeld dagbereik Regio TV in 2003-2005 (%)

Tabel 2.2

Omroep	2003	2004	2005
TV Noord	40,6	37,5	37,0
Omrop Fryslân	31,0	30,0	25,5
TV Drenthe	32,1	32,3	28,7
TV Oost	31,3	32,6	34,4
TV Gelderland	22,6	22,1	23,2
Omroep Flevoland	20,2	22,3	17,5
Regio TV Utrecht	10,5	10,6	15,0
TV Noord-Holland	10,8	14,2	16,1
TV West	21,5	20,4	17,2
TV Rijnmond	23,7	22,9	23,7
Omroep Zeeland	32,6	38,8	37,2
Omroep Brabant	25,1	25,0	26,2
L1 TV	34,4	33,1	33,1
Regio TV (landelijk gemiddeld)	23,3	23,5	24,1

Bron: CRS-SKO, tijdvak 2-26 uur, 13 jaar en ouder, in Roos (2005), totaal kijkgedrag (incl. gastkijkers).



De jaren 2004 en 2005 laten voor sommige stations een terugloop zien, het bereik van andere groeit licht. Toch is de positieve ontwikkeling waarvan sinds de introductie van regionale televisie sprake was grotendeels tot stilstand gekomen. Gezien de hevige concurrentie op de televisiemarkt is dat niet verwonderlijk. Daarom zullen de omroepen alle zeilen bij moeten zetten om hun positie in de toekomst te handhaven.

Wat precies de betekenis is van de regionale publieke televisie in relatie tot het concurrerende aanbod van Nederlandse landelijke, publieke en commerciële zenders (uitgesplitst naar algemeen en doelgroep) en het overige aanbod wordt in tabel 2.3 duidelijk. Daarin zijn de marktaandeelen van regionale en landelijke televisieomroepen met elkaar vergeleken. Daaruit blijkt dat de regionale televisie een bescheiden positie inneemt waarbij de vier noordelijke provincies zich samen met Zeeland, positief onderscheiden.

Tabel 2.3 Marktaandeelen van regionale, landelijke en overige televisiezenders per regio in 2005 (%)

Regio	Regionale publieke zenders	Landelijke zenders algemeen	Landelijke zenders doelgroep	Overige zenders	Totaal
Groningen	5,2	75,8	6,3	12,7	100
Friesland	3,1	82,8	3,3	10,8	100
Drenthe	3,2	81,7	4,2	10,9	100
Overijssel	3,4	83,0	3,0	10,6	100
Gelderland	2,0	82,8	2,9	12,3	100
Flevoland	0,7	83,8	3,7	11,8	100
Utrecht	0,9	85,5	3,7	9,9	100
Noord-Holland	0,8	83,0	3,3	12,9	100
Zuid-Holland: West	1,0	83,9	4,3	10,8	100
Zuid-Holland: Rijnmond	1,0	84,1	4,0	10,9	100
Zeeland	4,8	74,1	4,5	16,6	100
Noord-Brabant	1,8	83,4	3,8	11,0	100
Limburg	2,2	77,9	4,5	15,4	100
Totaal	1,9	82,5	3,9	11,7	100

Bron: CRS-SKO, tijdvak 18-24 uur, bevolking 13 jaar en ouder.

De landelijke algemene zenders zijn: Ned 1-3, RTL 4,5,7, SBS6, Net5 en Veronica. Doelgroepzenders zijn de muziek-, natuur-, sport- en jeugdzenders, zoals TMF, Discovery, Eurosport en Nickelodeon.

In dat licht bezien levert de regionale publieke televisie met de beperkte middelen die haar ter beschikking staan een aanzienlijke prestatie. Toch is het, met het oog op de geconstateerde stagnatie in de groei van het bereik en de toenemende concurrentie, de vraag of de regionale publieke televisie zich met de huidige omvang van financiële middelen en het daarmee geproduceerde aanbod staande kan blijven houden.

2.3.2 Radio

De positie van de regionale radio is aanmerkelijk sterker dan die van de televisie. Wanneer het gezamenlijke aandeel van alle regionale omroepen op de Nederlandse luistermarkt wordt berekend blijkt de regionale omroep in beluistering met 15.6% de marktleider te zijn. Opvallend is dat dit aandeel in de periode 2003 tot en met 2005 zeer constant is gebleven. Ook voor radio geldt net als bij televisie dat de vier noordelijke provincies en Zeeland uitzonderlijk hoog scoren. De afstand tot de andere regionale omroepen is echter aanmerkelijk minder groot dan bij televisie. Wat wel duidelijk opvalt is dat de regionale radio in de regio's in de Randstad aanmerkelijk minder scoort dan in de andere regio's van het land. Radio Rijnmond vormt daarop de belangrijkste uitzondering. Het regionale bewustzijn heeft in die streken meer profiel, wat de regionale radio, net als de regionale televisie, in de kaart speelt.

Gemiddeld marktaandeel regionale radio 2003-2005 (%)

Tabel 2.4

Omroep	2003	2004	2005
Radio Noord	38,0	35,3	33,9
Omrop Fryslân	23,1	25,2	23,8
Radio Drenthe	20,6	19,3	19,2
Radio Oost	15,6	19,2	18,4
Radio Gelderland	17,4	17,5	16,6
Radio Flevoland	9,8	6,9	7,7
Radio M Utrecht	4,6	5,7	5,7
Radio Noord-Holland	9,6	9,6	9,8
Radio: West	6,0	7,4	8,0
Radio Rijnmond	12,9	13,7	13,9
Omroep Zeeland	16,8	18,9	20,2
Omroep Brabant	15,9	13,4	14,5
L1 Radio	14,9	14,0	14,2
Regio Radio (landelijk gemiddeld)	15,5	15,6	15,6

Bron: CRS BV/ Intomart, tijdvak 7-19 uur, bevolking 10 jaar en ouder.

In tabel 2.5 wordt het marktaandeel van de regionale publieke radio-omroepen per provincie afgezet tegen het aandeel van de niet-landelijke commerciële en de landelijke zenders voor het jaar 2005.

Marktaandelen van regionale publieke, niet-landelijk commerciële, landelijke en overige radiostations per regio 2005 (%)

Tabel 2.5

Regio	Regionale publieke zenders *)	Niet-landelijke commerciële zenders	Landelijke zenders	Overige	Totaal
Groningen	34,6	2,2	52,3	11,0	100
Friesland	26,1	7,9	60,2	5,8	100
Drenthe	25,1	2,6	60,3	12,0	100
Overijssel	20,1	3,1	67,0	9,4	100
Gelderland	18,1	2,1	72,9	6,8	100
Flevoland	10,2	1,7	85,7	2,5	100
Utrecht	7,4	1,2	87,2	4,4	100
Noord-Holland	10,3	2,6	83,7	3,7	100
Zuid-Holland: West	9,1	2,5	84,1	4,4	100
Zuid-Holland: Rijnmond	14,5	1,8	80,3	3,3	100
Zeeland	21,0	0,3	73,8	4,9	100
Noord-Brabant	15,3	3,4	74,4	6,8	100
Limburg	15,1	3,1	68,4	13,3	100
Totaal	15,5	2,7	75,3	6,5	100

*) De beluistering van regionale radio in de verschillende provincies verschilt van de beluistering van de regionale publieke radiostations verbonden aan één provincie omdat er ook naar andere dan de 'eigen' zender wordt geluisterd.

Bron: CRS BV/ Intomart tijdvak 7-19 uur

Over het geheel genomen is het aandeel van de niet-landelijke commerciële radiostations niet erg groot. Opvallend is wel dat hun aandeel in sommige regio's relatief groot is met Friesland als uitschieter waar deze vorm van radio een marktaandeel van 7,9% scoort en in mindere mate Noord-Brabant met 3,4% en Limburg en Overijssel met elk een aandeel van 3,1%.



Regio drama

***Baas Boppe Baas (Omrop Fryslân)** van regisseur Steven de Jong is een regionale dramaserie à la het vermaarde *All in the Family* met Archie Bunker. Centraal staan de conservatieve pater familias Beant Baas en zijn meer progressieve familie.*

***Dankert & Dankert (Omrop Fryslân)** is een regionale dramaserie, opnieuw van regisseur Steven de Jong, met verhalen die zijn gebaseerd op de praktijk van de bekende strafpleiters Anker & Anker.*

***Van Jonge Leu en Oale Groond (RTV Oost)** is een 30-delige serie over de Twentse familie Wildspieker van producent Johan Nijenhuis. Herman Finkers was betrokken bij het scenario en speelt een rol in de serie.*

2.4 Ontwikkeling van de bedrijfstak

2.4.1. Organisatie en personeel

De organisatie van de regionale publieke omroep verschilt wezenlijk van zijn landelijke tegenhanger. Bij de regionale omroep is zowel de programmaproductie en -acquisitie als de programmering in de hand van één centrale organisatie. Landelijk wordt de programmering verzorgd door de NOS en worden de programma's aangeleverd door de omroeporganisaties en de NOS. Dat is de manier waar op landelijk niveau de pluriformiteit (extern) wordt georganiseerd; de verschillende omroeporganisaties worden geacht vanuit verschillende sociaal-culturele oriëntaties van elkaar onderscheiden programma's te maken waardoor er een divers pallet ontstaat. Bij de regionale publieke omroepen is de pluriformiteit anders belegd. Regionale publieke programma's worden voorondersteld intern pluriform te zijn; verschillende invalshoeken en oriëntaties dienen in het totale programma-aanbod voldoende aan bod te komen. Een bij Wet ingesteld en cultureel representatief Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO) ziet daar bij iedere regionale publieke omroep op toe. Dat orgaan is doorslaggevend voor het programmabeleid van de regionale publieke omroep. Via het representatieve PBO is de regionale publieke omroeporganisatie verankerd in de regionale samenleving en heeft die een inhoudelijke inbreng in 'haar' publieke omroep.

De regionale publieke omroepen zijn middelgrote organisaties die één radiostation en één tv-kanaal verzorgen, een internetsite 'in de lucht houden' en regionale teletekst verzorgen. Daartoe werken verschillende redacties vaak nauw samen. In sommige gevallen is er zelfs sprake van geïntegreerde redacties. De meerderheid van de regionale publieke omroepen kent een tweehoofdige leiding bestaande uit een directeur en een hoofdredacteur. Vijf van de dertien regionale publieke omroepen kent een éénhoofdige leiding waarbij hoofdredactie en directie in één persoon verenigd zijn.

Binnen het personeelsbestand van de regionale publieke omroepen vormen de redactionele medewerkers het grootste deel. De professionaliteit en de creativiteit van de programmamakers is de dragende kracht van de regionale publieke omroepen. Hun kennis, vaardigheden en creativiteit zijn bepalend voor de ontwikkeling van succesvolle programma's. Kennis van de regio en het publiek en het opbouwen van een goed netwerk zijn essentiële competenties. Voor voortgezette opleiding en ontwikkeling van programmamakers heeft een regionale omroeporganisatie gemiddeld € 50.000 per jaar beschikbaar.

Tot aan 2003 groeide het totale personeelsbestand van de regionale publieke omroep in Nederland. Grote organisatorische problemen bij een tweetal omroepen, Rijnmond en West, die bijna tot faillissement leidden, luidden een periode van lichte krimp in. Deze crises vormden een indicatie die niet bij alle omroepen de professionalisering van de organisatie gelijke tred had gehouden met de personele groei. In het algemeen geldt dat de dynamische context waarin de regionale publieke omroepen opereren en het groeiproces dat ze doormaken, grote eisen stelt aan organisatieontwikkeling.

De sanering bij Rijnmond en West en het bereiken van het groeiplafond vanwege stagnerende financiële middelen, leidden mede tot een reductie van het personeel in de sector. De personeelsformatie van de regionale omroepen daalde van 1578 fte's in 2003 naar 1466 in 2004, een teruggang van ruim 7%. De gemiddelde bezetting per omroep daalde in dat jaar van ruim 121 fte naar 112.

Naar personele formatie uitgedrukt is Omroep Flevoland de kleinste regionale omroep met in totaal 75 fte en Omroep Brabant met 153 de grootste. Dat is tegelijkertijd een illustratie van de samenhang van inwonertal en formatieomvang bij de regionale publieke omroep; Flevoland is de provincie met het kleinste aantal inwoners, in Brabant wonen de meeste mensen. Tabel 2.6 laat de omvang van het personeelsbestand van de dertien regionale publieke omroepen zien.

Personele bezetting regionale publieke omroepen per 31 december 2004, uitgedrukt in fte's (afgerond)

Tabel 2.6

Omroep	Programma	Techniek	Overig	Totaal 2004	Totaal 2003	Totaal 2002
Groningen	52	7	23	82	85	86
Fryslân	68	28	21	117	123	118
Drenthe	56	15	24	95	91	90
Overijssel	63	23	21	107	112	109
Gelderland	103	40	28	170	172	173
Flevoland	35	23	17	75	82	76
Utrecht	61	27	17	105	119	120
Noord-Holland	93	36	19	149	156	147
West	55	29	21	105	143	143
Rijnmond	64	16	23	103	140	145
Zeeland	56	19	13	88	87	84
Brabant	75	36	42	153	154	154
Limburg	52	23	32	107	107	105
ROOS/RNC	7	-	4	11	10	10
Totaal	840	321	304	1466	1578	1564

Bron: Roos (2005)

De verdeling van personeel over programma (redactie, techniek en overig) zag er in 2004 als volgt uit. Ruim 57% werkte redactioneel aan programma's, 22% aan de techniek en 21% in overige, meer ondersteunende en reclame-afdelingen.

Uit andere bronnen blijkt dat het personeel bij de regionale publieke omroep relatief jong is. In vergelijking met de leeftijdsopbouw van de gehele beroepsbevolking zijn werknemers in de leeftijdsgroepen 25-34 jaar en 35-44 jaar oververtegenwoordigd. Bij de regionale omroep werken relatief weinig mensen boven de 55 jaar. Opmerkelijk genoeg zijn de verhoudingen in het publiek dat door regionale publieke omroep wordt aangesproken precies omgekeerd; daar is sprake van een uitzonderlijk oud profiel.

De regionale publieke omroepen werken samen in de stichting ROOS. Deze koepelorganisatie behartigt de belangen van deze branche onder meer door een lobby te voeren in de richting van de landelijke overheid. Haar doelstelling is het bevorderen van overleg en samenwerking tussen de 13 regionale publieke omroepen in Nederland. De Stichting zorgt voor coördinatie van activiteiten en bereidt gezamenlijk beleid voor. Zij voert gezamenlijke projecten uit en zorgt voor kennisontwikkeling en -deling, onder meer door het organiseren van congressen. Ook is ROOS verantwoordelijk voor de NL-Award, de jaarlijkse prijs voor de beste regionale televisie- en radioprogramma's. ROOS wordt bekostigd door de regionale omroepen die tevens het bestuur vormen.

2.4.2 Financiering

Uit een onderzoek dat in opdracht van de gezamenlijke regionale publieke omroepen werd verricht, blijkt dat in 2003 de gemiddelde omzet van een regionale omroep € 11,5 miljoen bedroeg. Iets minder dan 54% daarvan kwam voor rekening van televisie, ruim 45% van radio en minder dan 1% van nieuwe media. De inkomsten bestaan uit publieke financiering van provincie en Rijk (77%), reclame-inkomsten (19%) en overige inkomsten (4%). Die verhoudingen zijn over de periode 2001-2003 behoorlijk stabiel. De meest opvallende stijgingen zijn de reclame-inkomsten bij nieuwe media en de overige bij televisie. Van 2001 naar 2002 stijgen de advertentieopbrengsten van nieuwe media met meer dan 400% (van bijna € 13 duizend naar ruim € 65 duizend). De overige inkomsten televisie stijgen van 2002 naar 2003 met 120%, van € 194,5 duizend naar ruim € 428 duizend.

Tabel 2.7 geeft een beeld van de overheidsbijdragen aan de regionale publieke omroepen per provincie in 2004. Om die gegevens in perspectief te plaatsen is in diezelfde tabel een aantal andere kengetallen geplaatst: het aantal inwoners, het marktaandeel van regionale televisie en regionale radio en de subsidie per inwoner.

Tabel 2.7 Overheidsbijdragen regionale publieke omroepen, marktaandeel en inwoners (bedragen € in 2004)

Omroep	Provincie €	Rijk €	Totaal €	Aantal Inwoners	Per inwoner	Aandeel Regio TV (%)	Aandeel Regio Radio (%)
Groningen	3.201.162	3.872.061	7.073.223	570.369	12,4	6,4	36,2
Friesland	4.746.441	3.929.492	8.675.933	630.539	13,8	3,7	27,4
Drenthe	2.669.943	4.324.080	6.994.023	474.506	14,7	4,5	27,0
Overijssel	5.929.000	2.371.000	8.300.000	1.094.032	7,6	3,2	20,7
Gelderland	8.613.539	4.231.689	12.845.228	1.949.200	6,6	1,9	18,6
Flevoland	1.533.713	4.486.065	6.019.778	374.721	16,1	1,0	8,4
Utrecht	5.051.000	2.599.000	7.650.000	1.137.258	6,7	0,4	8,4
Noord-Holland	9.437.100	2.535.900	11.973.000	1.828.107	6,5	0,7	10,3
Zuid-Holland	12.700.000	3.786.000	16.486.000	2.330.573	7,1	*)	**)
Zeeland	2.624.640	4.170.445	6.795.085	374.920	18,1	6,1	20,0
Noord-Brabant	4.828.494	8.690.173	13.518.667	2.408.000	5,6	1,7	13,8
Limburg	5.259.958	3.395.772	8.655.730	1.143.000	7,6	2,1	14,9
Totaal	66.594.990	48.391.677	114.986.667	14.315.225	8,0	2,6	17,6

*) Aandeel Regio TV Zuid-Holland: West: 1,2%, Rijnmond: 1,1% **) Aandeel Regio Radio Zuid-Holland: West: 8,2%, Rijnmond: 14,7%

Er blijkt een duidelijke relatie tussen de hoogte van de overheidsfinanciering en het aantal inwoners van een provincie. Hoe meer inwoners, hoe hoger de subsidie. De samenhang tussen inwonertal en hoogte van financiering leidt in de praktijk tot problemen bij provincies met relatief weinig inwoners. Een omroepprogramma vraagt immers om een omvangrijke basisinvestering die relatief onafhankelijk is van de hoeveelheid mensen die het gaat beluisteren of bekijken. Wanneer de inkomsten afhangen van de omvang van het potentiële publiek, in dit geval het aantal inwoners van een provincie, staan regio's met een relatief klein aantal inwoners, zoals Flevoland en Zeeland, op achterstand ten opzichte van die met veel inwoners, bijvoorbeeld Brabant en Zuid-Holland. De middelen die door provincies met minder inwoners worden opgebracht vormen als zodanig vaak een te geringe basis om een televisiestation te ontwikkelen en te onderhouden. Om het relatieve nadeel van de minder bevolkte provincies enigszins te compenseren leverde de rijksoverheid in de voorbije jaren een extra financiële inspanning. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het hoge aandeel van landelijke financiering bij de provincies Flevoland en Zeeland. Dat vertaalt zich in een relatief hoge totale overheidsbijdrage per inwoner voor regionale publieke omroep in beide provincies. Die is bijvoorbeeld ongeveer driemaal zo hoog voor Zeeland als voor Brabant. Toch vallen de totale budgetten van de kleine provincies véél lager uit dan die van Brabant en Gelderland. De kleine omroepen zien zich daarom gedwongen hun programmatische ambities te temperen, in vergelijking met de meer kapitaalkrachtige collega-organisaties in de grote provincies.

De grotere provincies kunnen echter op hun beurt te maken krijgen met een relatief heterogeen verzorgingsgebied dat zich moeilijk laat rijmen met het principe van één programma voor de gehele provincie. Bij grote potentiële publieksgroepen is het daarom vaak noodzakelijk, in het bijzonder wanneer ze over een grote geografische ruimte verspreid wonen, om meerdere edities in de programmering te hanteren, wat eveneens zorgt voor relatief hoge basiskosten. Regionale publieke radiostations in Gelderland, Noord-Holland en Limburg hanteren om die reden een editiestelsel voor hun radioprogramma's. Flevoland en Noord-Holland doen dat voor televisie. Dat betekent een extra basisinvestering in een additioneel programma waarvoor deze omroepen van rijkswege extragelden ontvangen. Dat geldt nog sterker wanneer in een provincie, zoals in Zuid-Holland, twee verschillende omroeporganisaties actief zijn. Dan moet er niet louter extra in programma's, maar ook in de gehele organisatie worden geïnvesteerd.



Sport/evenementen

*Hét jaarlijkse **kaatsevenement** ter wereld vindt plaats in Franeker. Een dag vol rituelen die elk jaar om acht uur 's ochtends begint met een toespraak van de voorzitter van de PC-commissie gevolgd door een tocht in een open rijtuig met de winnaars van het jaar daarvoor door Franeker naar het wedstrijdterrein waar de PC sportief begint. Die toespraak en de rijtocht zijn sinds jaar en dag live op Omrop Fryslân radio. Het is welhaast onbestaanbaar dat de Omrop de toespraak (van meer dan een half uur) níet zou uitzenden. In de inmiddels meer dan 150-jarige traditie van de PC zijn maar heel weinig zaken veranderd. Het feit dat de toespraak sinds enige jaren niet om acht uur maar vier minuten later begint vanwege het nieuwsbulletin op Omrop Fryslân radio wil dus wat zeggen...*

***Omrop Fryslân** radio zendt al sinds jaar en dag het **skûtsjesilen** rechtstreeks uit met het vermaarde commentaar van Sippy Tichelaar en Klaas Jansma. Het is eerder een cultureel dan een sportjournalistiek evenement. Volgens velen zou het skûtsjesilen bij lange na niet zo populair zijn als Klaas Jansma geen commentaar zou geven. Immers, op veel plekken is het vanaf de kant helemaal niet zo goed te zien; dus wie heeft daar niet een transistor aan z'n oor gekluisterd om precies te weten welke schipper als eerste de verste ton heeft gerond...*

*Bij **Radio en TV West** is het **ADO-Journaal** een begrip. Dit wekelijkse journaal speciaal voor de aanhangers van ADO en andere voetballiefhebbers staat geheel in het teken van het wel en wee van de club. **Mijn Club** is het wekelijkse magazine van **RTV Noord** over het wel en wee van de clubs betaald voetbal: FC Groningen en BV Veendam. De Alkmaarse eredivisieclub AZ staat centraal in het **AZ Journaal** en het **Ajaxjournaal** bevat het laatste nieuws rondom deze club, beide programma's van **RTV Noord-Holland**.*

***RTV Rijnmond** besteedt uitgebreid aandacht aan de Marathon van Rotterdam met in de aanloop wekelijkse journaals op radio en tv en een live-verslag van de marathon.*

Dat dit alles niet noodzakelijk leidt tot een grotere populariteit van de regionale publieke omroep in de grotere provincies en een navenant lagere in de kleinere provincies, bewijzen de marktaandelen van de regionale radio en televisie in bijvoorbeeld Zeeland. Naast de programmatische kwaliteit en kwantiteit is dit zonder twijfel toe te schrijven aan de sterk onderscheiden sociale en culturele identiteit van de provincie die een uitstekende voedingsbodem betekent voor belangstelling voor regionale programma's. Voor Omroep Flevoland, een andere omroep met een relatief klein budget, gaat dat blijkbaar niet op. Die provincie kan, gezien haar nog korte geschiedenis, niet bogen op een sterke historisch ontwikkelde identiteit. Daarin lijkt een belangrijke verklaring te liggen voor het verschil in marktaandelen van de regionale publieke omroep in beide provincies. Meer in het algemeen zijn er duidelijke aanwijzingen dat de sterker ontwikkelde, onderscheiden regionale identiteit in de regio's buiten de Randstad, een groter marktaandeel van de regionale publieke omroepen met zich mee brengt.

Hiervoor werd duidelijk dat binnen het verzorgingsgebied van de regionale omroepen vaak verschillende regio's met een eigen culturele identiteit en sociaal-economische samenhang onderscheiden kunnen worden. Daarom bieden sommige regionale publieke omroepen verschillende edities binnen het eigen verzorgingsgebied aan.

Een andere kwestie betreft de regio's met een eigen identiteit die zich over de grenzen van provincies uitstrekken. Er is op dit moment geen constructie voor handen die de mogelijkheid biedt deze regio's op een gepaste wijze van regionale publieke omroepprogramma's te voorzien.

De wettelijke opdracht van regionale publieke omroepen beperkt zich immers tot de inwoners binnen de provinciegrenzen. Op korte termijn lijkt het niet aan de orde de relatie tussen provincies en regionale omroepen ter discussie te stellen. Voor de langere termijn is een heroverweging van afbakening van regionale verzorgingsgebieden voor omroep misschien aan de orde.

2.5 Conclusies

In de loop van de jaren negentig is de regionale publieke omroep binnen het Nederlandse omroepbestel verder tot ontwikkeling gekomen. Aan de regionale publieke radio die een stabiele positie in het Nederlandse medialandschap heeft veroverd, is de regionale publieke televisie toegevoegd. Als laatste loot aan de regionale publieke omroepstam heeft zich ook op regionale schaal een webvariant van de regionale omroep ontwikkeld.

Echter, in de eerste jaren van deze eeuw is aan de stormachtige groei van activiteiten van de regionale publieke omroep een einde gekomen. Dat werd behalve door crisissituaties bij enkele omroepen, gemarkeerd door een consolidatie bij het overgrote deel van de regionale publieke omroepen. Door een gebrek aan mogelijkheden om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren maakt de regionale publieke omroep op dit moment grotendeels pas op de plaats. Tegelijkertijd zijn er sterke indicaties dat binnen de regionale publieke omroeporganisaties gewerkt wordt aan de organisatorische verwerking van de groei van de voorbije jaren. De recente dynamiek is voor veel organisaties aanleiding om de eigen organisatie en werkwijze tegen het licht te houden.

Dat neemt echter niet weg dat er binnen dit domein van de Nederlandse publieke omroep geen nieuwe inhoudelijke ontwikkelingen plaatsvinden. Internet speelt een steeds belangrijkere rol ondanks het feit dat de totaalbijdrage van dit nieuwe medium aan de realisatie van de missie nog relatief bescheiden is. Tezelfdertijd worden door enkele regionale publieke omroepen ware kijkcijferkanonnen ontwikkeld: de regiodramaserie. De populariteit is dusdanig dat deze programma's ook aftrek vinden buiten de eigen regio via aankoop door landelijke omroeporganisaties. Een andere interessante ontwikkeling is de productie en uitzending van documentaires specifiek voor de regio. De totstandkoming ervan wordt mede mogelijk gemaakt door het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties dat door middel hiervan zijn specifieke culturele doelstellingen kan effectueren.

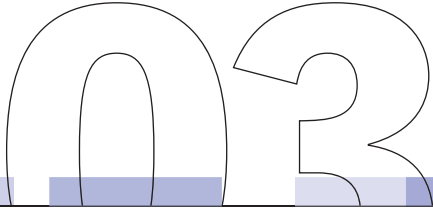
Structureel lijken de mogelijkheden voor de regionale publieke omroep om het regionale mediabedrijf verder te ontwikkelen beperkt. Een betere benutting van de reclamemogelijkheden lijkt niet tot een structurele verbetering te kunnen leiden, terwijl een grotere bijdrage uit de publieke middelen vooralsnog niet te verwachten is. Die situatie vormt een directe bedreiging voor de continuïteit van de regionale publieke televisie. Dit medium bevindt zich in een tussenfase van zijn ontwikkeling. Het is de eerste fase ontgroeid, heeft een zekere positie voor zichzelf in de markt opgeëist, maar stagneert momenteel zowel in zijn programmatische ontwikkeling als in zijn marktprestaties. Beide factoren hangen uiteraard samen. Het gevaar is reëel dat wanneer de regionale publieke televisie niet de kans krijgt om zich verder te ontwikkelen tot een volwaardig en avondvullend medium, het gaandeweg in de moordende concurrentie op de televisiemarkt terrein zal gaan verliezen. Op basis van een dagelijkse productie van om en nabij de twee uur televisie is het moeilijk een eigen herkenbare positie te behouden binnen het alsmear uitbreidend televisieaanbod. **6** Dat geldt in het bijzonder voor de stations die opereren binnen de Randstedelijke gebieden waar de regionale identiteit minder ontwikkeld en gearticuleerd is en waar, bijgevolg, de regionale publieke televisie een grotere inspanning moet plegen om de bevolking aan zich te binden.

Daarnaast heeft de analyse in dit hoofdstuk uitgewezen dat de brede opdracht aan de regionale publieke omroep op gespannen voet staat met de wijze waarop hij is toegerust. Zijn financiële en wettelijke beperkingen die voor hem gelden, maken het onmogelijk dat hij bijvoorbeeld de doelgroep jongeren in voldoende mate kan bereiken. Omdat sommige landelijke commerciële stations hun programma's helemaal op jongeren toesnijden slagen de regionale publieke omroepen er uiteraard veel minder in om met een algemeen programma die doelgroep aan te spreken. De opdracht om brede lagen van de bevolking te bedienen **7** in combinatie met de beschikking over slechts één radiostation en een beperkt aantal televisie-uren is in de praktijk daarom een vrijwel onmogelijke.



6 Zie ook 4.3

7 Zie ook hoofdstuk 2.



3.1 Inleiding

Regionale publieke omroep is een voorziening die grotendeels bestaat bij de gratie van de overheid die haar mogelijk maakt. Gemiddeld ruim driekwart van de begroting van regionale publieke omroepen is afkomstig van de overheid. Het Nederlandse omroepbestel is gebaseerd op de Mediawet waarin wordt aangegeven wat van de publieke omroep op alle niveaus, van lokaal via regionaal tot nationaal, verwacht wordt. Ook geeft die Wet aan op welke wijze de publieke taak organisatorisch vorm krijgt in het omroepbestel.

De gewijzigde financieringsstructuur en tal van andere recente ontwikkelingen hebben laten zien dat de maatschappelijke taak van de publieke omroep en de inrichting van het bestel geen statische gegevens zijn. Integendeel, er is sprake van veel beweging en verandering onder invloed van tal van ontwikkelingen. De samenleving verandert en daarmee ook de plaats, taak en betekenis van de publieke omroep. De nieuwe situatie die voor de regionale publieke omroep is ontstaan en de veranderende context waarin hij zich dient te verantwoorden maakt een nadere beschouwing van zijn maatschappelijke taak juist nu actueel.

In dit hoofdstuk wordt het formeel-juridische en politieke kader waarin de taken en verantwoordelijkheid van de regionale publieke omroepen gedefinieerd kunnen worden, geschetst. Deze kaders bepalen in sterke mate de context waarin de discussie over de regionale publieke omroep zijn beslag zal krijgen. Eerst worden daartoe de relevante onderdelen van de Mediawet besproken. Daarna komt de wijze waarop de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep in haar rapport de taak van de publieke omroep omschrijft aan bod. Die biedt heldere en bruikbare aanknopingspunten voor de ontwikkeling van een visie op de specifieke taak van de regionale publieke omroep. Ter afsluiting wordt een schets gegeven van de brede visie op regionale omroep van staatssecretaris Van der Laan van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zoals die is neergelegd in haar brief aan de Tweede Kamer van 15 november 2005. Die visie geeft inzicht in de politieke constellatie waarin de regionale omroep zich bevindt.

Dit hoofdstuk sluit af met een aantal conclusies over de contouren van de maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep in de huidige samenleving. Daarbij wordt nader ingegaan op de mogelijke invulling van een aantal kernbegrippen uit de Wet en uit de discussie over publieke omroep, binnen de constellatie waarin de regionale publieke omroep vanaf januari 2006 functioneert. Ook wordt daarin kort stilgestaan bij de rol van de regionale publieke omroep als rampenzender. Dat is een taak die in de algemene discussie niet altijd wordt genoemd maar die wel degelijk enkele belangrijke praktische consequenties heeft.

3.2 Artikel 13c Mediawet

Artikel 13c Mediawet zegt dat de publieke omroep een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep dient te verzorgen. Opvallend is dat de wetgever in de Wet 'nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep' nogmaals stelt dat de provinciale overheid moet garanderen dat de regionale publieke omroep in staat gesteld moet worden een kwalitatief hoogwaardige programmering te realiseren (Artikel 107, eerste lid, Mediawet). Daarmee lijkt hij te onderstrepen dat de kwaliteitsnotie in relatie tot het verstrekken van financiering door de provinciale overheid bijzondere aandacht verdient.

Een andere bepaling ten aanzien van publieke omroep die in artikel 13c van diezelfde Mediawet is opgenomen stelt dat de programma's verschillende inhoudelijke gebieden dienen te bestrijken, in het bijzonder informatie, cultuur, educatie en verstrooiing. Voorts dienen ze op evenwichtige wijze een beeld te geven van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied. Daarnaast wordt bepaald dat de programma's van de publieke omroep algemeen toegankelijk dienen te zijn, aan de ontwikkeling van pluriformiteit en diversiteit in de samenleving moeten bijdragen en onafhankelijk dienen te zijn van commerciële en overheidsinvloed. Dat laatste overigens met uitzondering van datgene wat in de Wet is bepaald. De overheid speelt immers een belangrijke rol in de inrichting van het publieke bestel. Voorts dienen de programma's gericht te zijn op zowel een breed en algemeen publiek als op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling.

3.3 Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep

Met de aanvaarding van de Concessiewet aan het eind van de vorige eeuw, introduceerde het toenmalige kabinet een nieuwe systematiek voor de landelijke publieke omroep. Er werd met ingang van 2000 een concessie voor tien jaar toegekend aan de gezamenlijke landelijke publieke omroep, voorheen de NOS. De afzonderlijke zendgemachtigden werd een erkenning voor vijf jaar verleend. Onderdeel van de maatschappelijke verantwoording van de landelijke publieke omroep(en) was een vijfjaarlijkse visitatie waarin de prestaties van het bestel en de bespelers werden geëvalueerd. In april 2004 leverde de eerste visitatiecommissie onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan haar rapport af (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004). Onderdeel daarvan was een nadere uitwerking van de taak van de publieke omroep, zoals de commissie die afleidde uit artikel 13c van de Mediawet en hanteerde als richtsnoer voor haar beoordeling. De uitwerking die commissie Rinnooy Kan aan de wettelijke taak gaf, biedt aanknopingspunten voor de nadere definitie van de taak van de regionale publieke omroep. De puntsgewijze uitwerking die door de commissie werd gepresenteerd volgt hieronder (vgl. Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004, 41-44).

De commissie heeft eerst een aantal taken en daarna enkele eisen geformuleerd.

1 De publieke omroep moet een bijdrage leveren aan de cohesie in de samenleving.

De commissie stelde dat de programma's van de publieke omroep toegankelijk moeten zijn voor iedereen, in technische zin, maar ook inhoudelijk. Een publieke omroep moet zich in principe tot alle burgers richten en zorgt er vooral voor dat hij zoveel mogelijk uiteenlopende groepen bedient. De programma's moeten een afspiegeling zijn van die samenleving en uiting geven aan de pluriformiteit en diversiteit van Nederland. De publieke omroep moet uitgroeien tot een ontmoetingsplaats en een discussieforum tegelijkertijd. Dat betekent dat hij zowel een populair als een specialistisch aanbod verzorgt, en in het bijzonder probeert minderheidsgroepen adequaat te bedienen door ze een aantrekkelijk programma-aanbod te bieden en ze een stem te geven in het maatschappelijke debat. Juist in de huidige tijd is deze rol van belang omdat sommige mensen de aansluiting met de belangrijkste maatschappelijke instituties verliezen of willens en wetens zelf de lijnen daarmee doorknippen.

2 De publieke omroep moet zorgen voor onafhankelijke nieuws- en informatieprogramma's en voor een educatief programma-aanbod ten dienste van een samenleving van burgers.

Bij de publieke omroep moet het niet alleen gaan om wat het publiek graag wil horen, maar juist vooral om 'wat er gezegd moet worden'. De informatievoorziening moet volgens de Visitatiecommissie ten dienste staan van het functioneren van het democratische politiek systeem en bijdragen aan de uitoefening van actief burgerschap. Die taak wordt steeds urgenter omdat steeds meer mensen voor hun informatievoorziening louter afhankelijk zijn van de elektronische media, in het bijzonder van de zeer invloedrijke televisie, omdat ze bijvoorbeeld steeds minder kranten lezen.

3 De publieke omroep heeft een brede culturele verantwoordelijkheid.

Door het aanbod van zijn programma's en kennisname ervan door kijkers moet de publieke omroep bijdragen aan de cultivering van waarden, normen en vormen van culturele identiteit, vanuit een open onbevooroordeelde houding met respect voor bestaande verschillen. Daarnaast heeft hij volgens de commissie een bijzondere betekenis als podium voor uitingen van kunst en cultuur.

4 De publieke omroep moet een drijvende kracht zijn in de vernieuwing van de media en een kweekvijver vormen voor nieuw talent.

Meer nog dan commerciële partijen zou de publieke omroep moeten investeren in nieuw talent, nieuwe programmaconcepten en nieuwe mediatechnologie. Omdat hij werkt met publieke middelen kan hij, meer dan zijn commerciële tegenhangers, investeren in innovatie, ook al profiteren laatstgenoemden wellicht mee van de vruchten van zijn inspanningen.

Muziek

*Om de cultuur van de originele carnavalsliedjes levend te houden organiseert L1 op radio en tv jaarlijks het **Limburgs Vastelaovesliedjes Konkoer**. Dat levert ieder jaar ruim 250 spiksplinternieuwe liedjes op waarvan er één tot winnaar wordt uitgeroepen.*

In 2006 wordt voor het eerst ook een provinciaal festival gehouden voor originele liedjes in dialect zonder carnavalsinvloeden. Om nieuw talent een kans te geven.

*Jaarlijks wordt de **Sterrenparade top 100** gekozen door het publiek en door **RTV Oost** uitgezonden. Een hitlijst voor het volkse repertoire.*

*Regelmatig werkt **Radio en TV Gelderland** samen met **BiblioService Gelderland (BSG)**. Zo wordt gebruik gemaakt van de daar aanwezige expertise op het gebied van **HafaBra-orkesten** in Gelderland bij de selectie van gezelschappen ten behoeve van concerten. De muziekadviseur van BSG assisteert als partituurlezer en fungeert als contactpersoon. Ook wordt met BSG samengewerkt als het gaat om het samenstellen van gelegenheidsensembles ten behoeve van bijvoorbeeld het kerstconcert voor radio en televisie.*

*Als enige provincie in Nederland heeft de provincie Noord-Brabant geen eigen volkslied. Sinds anderhalf jaar voert **Omroep Brabant** een actieve lobby (o.a. bij de provincie) voor een eigen **Brabants volkslied**.*

*L1 Radio neemt ongeveer zes keer per jaar een uitvoering op van het **Limburgs Symphonie Orkest**; dat is een jarenlange traditie. Ook de premières van **Opera Zuid** worden bijna altijd opgenomen. Dit jaar is voor het eerst ook een tv-registratie gemaakt van een **Opera Zuid**-productie. Daarmee heeft L1 een belangrijk archief van klassieke muziek in Limburg.*

***Omrop Fryslân** registreert 4 tot 6 keer per seizoen een live-concert van het **NNO (het Noord Nederlands Orkest)**.*

Om al deze belangrijke taken naar behoren te kunnen vervullen moet de Publieke Omroep aan een aantal eisen voldoen.

1 De publieke omroep moet integer en betrouwbaar zijn.

De publieke omroep dient volgens de Visitatiecommissie een reputatie van volstrekte integriteit en betrouwbaarheid op te bouwen door middel van zijn programma's én door de zorgvuldige omgang met de publieke middelen die hij tot zijn beschikking heeft. Maximale transparantie is een belangrijke eis; hij werkt immers met een aanzienlijke hoeveelheid gemeenschapsgelden. Hij heeft breed maatschappelijk vertrouwen nodig en moet dat voortdurend verdienen.

2 De publieke omroep moet strikt onafhankelijk zijn.

De publieke omroep moet onafhankelijk zijn van commerciële invloeden, en onafhankelijk functioneren van de overheid. Dit vraagt extra aandacht omdat de publieke omroep werkt met overheidsfinanciering.

3 De publieke omroep moet zich positief onderscheiden door de kwaliteit van zijn programma-aanbod.

De publieke omroep moet zich op kwaliteit onderscheiden en wordt daartoe in staat gesteld doordat hij, anders dan anderen in de omroepwereld, jaarlijks gemeenschapsgelden krijgt om zijn taak uit te voeren.

4 De publieke omroep moet op een heldere en complete manier verantwoording afleggen aan de samenleving.


De publieke omroep moet inzichtelijk maken hoe hij zijn taken uitvoert en de toevertrouwde publieke middelen besteedt, door middel van een heldere evaluatie van doelstellingen aan de hand geboekte resultaten, gebaseerd op afspraken die hij maakt met de samenleving.



3.4 Visie van de staatssecretaris

In de discussie die in de Tweede Kamer in de loop van het jaar 2004 over de wijziging in de financieringsstructuur van de regionale publieke omroep is gevoerd, werd herhaalde malen ingegaan op zijn specifieke taak. In dat kader legde staatssecretaris van der Laan in een brief aan de Tweede Kamer een brede visie neer ten aanzien van de positie van regionale en lokale omroepen (Brief van Staatssecretaris van der Laan aan de Tweede Kamer, dd 15 november 2004, MLB/M/2004/53.705).

Zowel voor de lokale als de regionale omroep geldt volgens de staatssecretaris dat ze actief moeten bijdragen aan een levendige democratie. Als centrale functie noemt zij het bieden van nieuws en achtergrondinformatie voor een brede range aan onderwerpen voor een breed publiek. De gemeentelijke en provinciale democratie wordt gediend met pluriforme en onafhankelijke informatie die burgers in staat stelt om zich een mening te vormen over een breed scala van actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Voorts benadrukt ze dat in steden en provincies waar een aanzienlijk deel van de bevolking een allochtone achtergrond heeft, programma's aangeboden moeten worden die aansluiten bij deze specifieke bevolkingssamenstelling. In de visie van de staatssecretaris vullen de verschillende niveaus van publieke omroep (landelijk, regionaal en lokaal) elkaar aan. Het feit dat regionale en lokale omroepen op een kleinere schaal functioneren ziet ze als een voordeel; ze kunnen daardoor directer aansluiten bij datgene wat in de bevolking leeft.

Naast informatie noemt de staatssecretaris andere functies, waaronder het verzorgen van culturele en educatieve programma's. Opvallend is dat ze de functie verstrooiing niet expliciet noemt, terwijl die wel als programmacategorie in de Wet is opgenomen. In de kabinetsplannen ten aanzien van de landelijke publieke omroep (Met het oog op morgen... 2005) stelt het kabinet bovendien dat het verzorgen van amusementsprogramma's niet langer als een kerntaak van de landelijke publieke omroep moet worden gezien. 

Voorts benadrukt de staatssecretaris de noodzaak van onafhankelijkheid van de publieke omroep van overheidsinvloed en commerciële invloeden. Toch ligt de politieke verantwoordelijkheid voor lokale en regionale omroep, als onderdeel van het Nederlandse omroepbestel, bij de landelijke overheid. Die verantwoordelijkheid is echter randvoorwaardelijk. De provincies hebben de concrete zorgplicht voor een regionale publieke omroep. De verantwoordelijkheid van de regionale omroepinstelling is om zo goed als mogelijk uitvoering te geven aan de publieke taak: het bieden van onafhankelijke informatie aan zoveel mogelijk burgers in hun eigen verzorgingsgebied. Over de wijze waarop de regionale publieke omroep rekenschap af legt aan overheid en burgers rept de staatssecretaris met geen woord. Afspraken op dat gebied zijn daarmee vooral een zaak van omroepinstelling en provincie.

Staatssecretaris van der Laan erkent daarnaast de specifieke rol van de niet-landelijk commerciële omroep, in het bijzonder die van de commerciële radiostations. In 2003 zijn 26 niet-landelijke frequentiepakketten voor deze vorm van radio uitgegeven. Ze spreekt van een eigen waarde van de commerciële radio, zonder nadere specificatie.

3.5 Conclusie

Omdat zowel de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep als de staatssecretaris van media met hun omschrijving van de maatschappelijke taak van de (regionale) publieke omroep begripelijkerwijs de Mediawet als uitgangspunt nemen is er sprake van grote overeenkomsten.

De regionale publieke omroep krijgt een belangrijke taak toebedeeld in het bevorderen van maatschappelijke samenhang. Dat betekent dat er grote aandacht moet zijn voor toegankelijkheid wat impliceert dat hij brede lagen in de bevolking bereikt met programma's die zich onderscheiden door kwaliteit en die onafhankelijk zijn van directe invloed van bedrijfsleven en overheid. In die zin zijn betrouwbaarheid en integriteit waarden die centraal dienen te staan bij de regionale publieke omroep. Voorts doet de regionale publieke omroep recht aan de culturele diversiteit en pluriformiteit van de samenleving waar hij voor werkt. Beide eigenschappen zijn noodzakelijk omdat de regionale publieke omroep een cruciale rol moet spelen in regionale en lokale democratie. Behalve een journalistiek medium moet de regionale publieke omroep functioneren als een platform voor ontmoeting en discussie, een ontmoetingsplaats en een forum tegelijkertijd. Dat betekent dat hij zowel een populair als een specialistisch aanbod verzorgt, en in het bijzonder probeert minderheidsgroepen adequaat te bedienen door hen een aantrekkelijk programma-aanbod te bieden en hun een stem te geven in het maatschappelijke debat. Specifiek voor

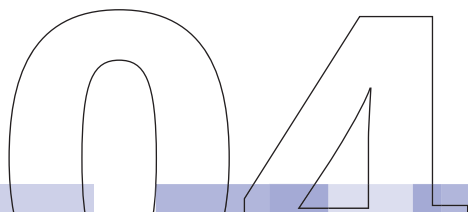
 8 Daarin volgt het kabinet het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) ten aanzien van de publieke omroep.

regionale omroep geldt daarbij dat hij, gezien zijn schaal, directer kan aansluiten bij datgene wat onder de bevolking leeft dan de landelijke publieke omroep. Daaruit vloeit een specifieke taak voort in steden en provincies waar een aanzienlijk deel van de bevolking een allochtone achtergrond heeft. Daar kan de regionale publieke omroep gerichter programma's aanbieden die aansluiten bij en inspelen op de specifieke bevolkingssamenstelling.

Op concreet programmatisch niveau heeft de regionale omroep primair een taak op het terrein van informatie, opinie en debat. Ook speelt hij een rol op het terrein van educatie en cultuur. Hoewel verstrooiing in de Wet genoemd wordt als een vereiste programmacategorie is het verzorgen van amusementsprogramma's niet de belangrijkste zorg van zowel de Visitatiecommissie als de staatssecretaris. Dat is verklaarbaar vanuit de praktijk waarin er doorgaans geen schaarste is aan amusementsprogramma's. Zowel publieke als commerciële omroepen zetten amusementsprogramma's in als middel om kijkers en luisteraars te trekken. Daarom is amusement geen programmacategorie die de bijzondere aandacht van staatssecretaris of Visitatiecommissie trekt. Echter, amusement is, als programmacategorie, behalve noodzakelijk bij het realiseren van een breed bereik, tevens van belang voor het vervullen van de maatschappelijke taak. Verschillende vormen van verstrooiing zijn immers een belangrijk onderdeel van de diverse culturen en leefstijlen waarvan de regionale publieke omroep een afspiegeling dient te zijn. Daar wordt in het volgende hoofdstuk nog uitgebreid op teruggekomen.

De Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep beklemtoont dat de publieke omroep als organisatie die zijn taken voor het overgrote deel uitvoert met behulp van publieke middelen, op een heldere en complete manier verantwoording moet afleggen aan de samenleving. Hij moet inzichtelijk maken hoe hij zijn taken uitvoert en de toevertrouwde publieke middelen besteedt. Daartoe moeten heldere doelstellingen worden geformuleerd waaraan de geboekte resultaten kunnen worden beoordeeld. Bij deze inhoudelijke verantwoording hoort als vanzelfsprekend financiële transparantie en doeltreffendheid.

Een belangrijke rol van de regionale publieke omroep is die van rampenzender. Die rol is in de hier geanalyseerde documenten niet besproken maar past wel degelijk bij de regionale publieke omroep. In geval van calamiteiten is de regionale radio het medium dat de bevolking moet inlichten wat er te doen staat. Daarover zijn met de provincies en het ministerie van Binnenlandse Zaken afspraken gemaakt. Voormalig staatssecretaris Van de Ploeg (2005, 96) heeft dat in een recente publicatie van zijn hand nog treffend beschreven. 'De publieke omroep heeft - anders dan de commerciële omroepen - een cruciale functie bij rampen en andere zaken van nationaal belang. De publieke omroep mag domweg nooit uit de lucht vallen omdat het bij uitstek de plek is waar de regering in geval van nood de burgers van informatie voorziet'. Behalve de radio komt ook de regionale televisie in beeld voor deze rol. Het spreekt voor zich dat deze specifieke taak eisen stelt aan de distributie van het regionale omroepsignaal, die moet volledig zijn.



4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de maatschappelijke taak van de publieke omroep in Nederland in het algemeen en de regionale in het bijzonder. De afgelopen decennia hebben een enorme turbulentie in het medialandschap laten zien. Die vindt zijn weerslag in een uitgebreide discussie over de landelijke publieke omroep die momenteel in Nederland gevoerd wordt. Die discussie zal naar verwachting de regionale publieke omroep niet ongemoeid laten.

De gesignaleerde turbulentie vindt zijn oorsprong in allerlei ontwikkelingen die op hun beurt het gevolg zijn van veranderingen in wet- en regelgeving, technologie en samenleving. Ze beïnvloeden elkaar en werken door in het mediasysteem dat voortdurend verandert en opnieuw vorm krijgt. Deze dynamiek leidt ertoe dat we over tien jaar tijd een bestel zullen kennen dat fundamenteel afwijkt van het bestel dat we nu kennen, al kunnen we naar de contouren ervan momenteel nog slechts gissen.

Dat heeft vergaande consequenties voor actoren binnen dat bestel waaronder de regionale publieke omroepen. Zij moeten nagaan hoe hun taak verandert en vorm zal krijgen binnen de nieuwe configuratie. Om in dat kader de juiste conclusies te trekken is kennis en inschatting van de belangrijkste ontwikkelingen uiterst relevant. Daarom wordt hieronder een aantal belangrijke ontwikkelingen belicht en de mogelijke consequenties ervan voor regionale publieke omroep besproken.

De centrale vraag van dit hoofdstuk luidt dan ook: Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de taak van de regionale publieke omroep en de realisering ervan binnen het toekomstige mediabestel?

4.2 Regionale publieke omroep, samenleving en overheid

4.2.1 Privatisering, liberalisering en publieke omroep

De relatie tussen publieke omroep, de overheid en de samenleving is in de afgelopen decennia in meerdere opzichten veranderd. In Nederland heeft net als in de rest van Europa een proces van privatisering en liberalisering plaatsgehad. Veel publieke diensten zijn naar de markt overgeheveld terwijl de overheid zich in een toezichtsrol heeft teruggetrokken. Marktwerking is het adagium. Slechts in die gevallen waar er sprake is van marktfalen en publieke belangen in het geding zijn, is overheidsoptreden gerechtvaardigd. In het domein van de omroep is een einde gemaakt aan het publieke monopolie. Tezelfdertijd is er een publieke voorziening gehandhaafd: de publieke omroep. Nederland kent, naar analogie van de bestuurslagen landelijke, provinciale en lokale publieke omroep.

De liberalisering van het omroepdomein werd mogelijk omdat het aanvankelijke argument van distributieschaarste niet meer geldt. Toch is er nog steeds reden voor overheidsbemoediging met de omroep. De vooronderstelling dat de markt een bepaalde maatschappelijke rol in het domein van informatie en communicatie niet of onvoldoende kan waarmaken ligt ten grondslag aan de besteding van gemeenschapsgelden voor de publieke omroep. Die dient daarvoor een duidelijke bijdrage te leveren aan het beter functioneren van de samenleving. Daarin ligt zijn opdracht.

De positie van de publieke omroep is formeel verankerd in het Verdrag van Amsterdam. Daarin hebben de lidstaten van de Europese Unie afgesproken dat het openbare omroepbestel rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving. Het bestel wordt gezien als een noodzaak om pluralisme in de media te behouden. Het is de lidstaten toegestaan om gemeenschapsgelden ten bate van de publieke omroep in te zetten.

Toch laat de ervaring van de voorbije jaren zien dat het verdrag geen garantie biedt voor het ongemoeid laten van de publieke omroep. De Europese Commissie inspecteert de mediapraktijk in de verschillende lidstaten op de vraag of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun van de publieke omroep en bijgevolg van oneigenlijke concurrentie. Ook in Nederland zelf wordt een permanente discussie gevoerd over de vraag welke concrete programma-activiteiten nu onder de publieke omroep taak vallen en welke aan commerciële partijen voorbehouden zouden moeten zijn. Aanvankelijk was de vraag welke van oudsher publieke taken naar de markt konden worden overgeheveld. Nu is vooral de kwestie welke taken nog door publieke instanties uitgevoerd moeten worden, omdat ze door de markt niet worden vervuld (vgl. WRR 2005). Hiermee wordt de publieke omroep in feite gezien als een complementaire voorziening aan de markt.

Op het niveau van de regionale media zijn deze vragen in de voorbije jaren minder nadrukkelijk aan de orde geweest. Naar het zich laat aanzien is dit een kwestie van tijd, zeker met het oog op de ontwikkeling van het online aanbod dat door de regionale publieke omroepen wordt ontwikkeld en dat in de ogen van verschillende regionale uitgevers concurreert met hun dienstverlening.

4.2.2 Publieke omroep en samenleving

Onderdeel van de taak die aan de publieke omroep is toebedeeld is signaleren wat er in de samenleving gebeurt; zich open stellen en een stem geven aan wat groepen in de samenleving beweegt en bezighoudt. Ook moet hij de politiek kritisch volgen en evenwichtig en onafhankelijk verslag doen van de discussies die zich in de politieke arena voltrekken. In de voorbije jaren is een aantal malen vastgesteld dat de media, de publieke omroep inclusief, zich niet altijd adequaat van die opdracht kwijten. Hieronder volgen twee verschillende en treffende voorbeelden uit de recente mediageschiedenis die illustreren op welke manier het contact van media met de samenleving verstopt dan wel vervormd kan raken. Beide voorbeelden hebben te maken met de communicatie over en weer tussen media, politiek en burgers.

Fortuynisme

Het rapport van de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep (2004) maakt melding van een recent moment waarop een groot deel van de gevestigde maatschappelijke instituties, inclusief de publieke media, grotendeels faalden in het signaleren van een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling. Het gaat daarbij om de onderstroom die zich eind 2001 en begin 2002 manifesteerde rond het fenomeen Pim Fortuyn. Behalve dat er sprake was van sterke kritiek op de wijze waarop Fortuyn werd neergezet in de media, klonk het verwijt dat de publieke omroep doof was gebleven voor een brede maatschappelijke en politieke beweging. Het visitatierapport concludeert: "De Publieke Omroep bleek zijn rol van spiegel van de samenleving niet goed vervuld te hebben. Bovendien had een deel van degenen die deze onderstroom vormden zich al eerder van de Publieke Omroep afgewend." (Visitatiecommissie 2004, 37). Deze casus maakt treffend duidelijk wat samenleving en overheid van de publieke omroep mag verwachten. Dat geldt zowel voor de landelijke als de regionale publieke omroep. De publieke omroep moet nauwgezet zijn voelhorens in de samenleving onderhouden en een stem geven aan wat er in de samenleving leeft. Dat is in dit geval onvoldoende gebeurt.

Medialogica

Het tweede voorbeeld betreft het wat meer abstracte verschijnsel van medialogica dat gesignaleerd wordt in een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). Medialogica zorgt ervoor dat de politiek steeds meer in de media verschijnt als nieuws, vermaak, drama of een andere vorm die zijn betekenis niet primair ontleent aan de politieke inhoud, maar aan de specifieke eigenschappen van het medium. "De politiek wordt begrijpbaar gemaakt door ze te interpreteren volgens schema's die goed passen in de retoriek van vooral de visuele media" (van Vree et al 2003, 92). Daarmee ontstaat het gevaar dat niet het politiek inhoudelijke belang doorslaggevend is in de keuze van de berichtgeving over politiek, maar de mate waarin de mogelijke berichtgeving de eigen doelen van de media dient, bijvoorbeeld op een spectaculaire wijze aanspreken van het televisiepubliek.

De mogelijkheden en de grenzen van berichtgeving over het politieke debat vloeien daarmee primair voort uit de logica van de televisie. Zowel politici als media zijn verwickeld in een strijd om aandacht van mensen, als burgers en kiezers én als mediaconsumenten. Daarin zijn ze geen directe concurrenten van elkaar, ze hebben elkaar juist vaak nodig om elk hun eigen doelen te realiseren. Hierdoor ontstaat het gevaar dat de politieke logica steeds meer in het gedrang komt en de democratie steeds meer een mediocratie wordt. Maatregelen om deze ontwikkeling te keren zijn er niet, integendeel, de ontwikkeling schrijdt verder voort.

De opkomst van de medialogica wordt voor een belangrijk deel toegeschreven aan de ontzuiling van het Nederlandse mediabestel. Tot aan 1960 was de specifieke zuil waartoe omroepen, kranten of tijdschriften behoorden in sterke mate bepalend voor de inhoud van de media. In de jaren zestig zette de ontzuiling in, waarna de jaren zeventig zich kenmerkten door politieke polarisatie. De banden tussen politieke partijen en media werden losser, ofschoon de media zich bleven onderscheiden door een duidelijke politieke lijn. Die lijn was vaak een andere dan de richting van de zuil waar ze eerder onderdeel van waren. De journalistiek ging zich meer en meer vereenzelvigen met bepaalde maatschappelijke bewegingen. Vanaf de jaren tachtig worden de banden tussen burgers en politieke partijen, maar ook tussen kranten, tijdschriften en vooral omroepen, echter losser. Bovendien wordt de identificatie van de media met maatschappelijke bewegingen minder sterk. In de politiek worden de zwevende kiezers steeds belangrijker en in het medialandschap neemt vooral de onderlinge concurrentie om de gunst van het publiek enorm toe. Dat laatste is vooral het gevolg van de commercialisering van de media. Die situatie legt de basis voor een merkwaardig en wankel verbond tussen media, op zoek naar scoops en publiek, en politici,



op zoek naar aandacht, mogelijkheden om de eigen standpunten uit te venten en uiteindelijk kiezerssteun (Vgl. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2003; Van Vree et al. 2003; Raad voor het Openbaar Bestuur 2003). De overtuiging groeit dat deze ontwikkeling, ook in de publieke media, niet bijdraagt aan een betere uitvoering van de maatschappelijke taak. Het leidt eerder tot een focus op politiek als een spektakelstuk, die zeker niet in alle opzichten bijdraagt aan een beter begrip door burgers en een kwalitatief excellent politiek bedrijf.

Regionale publieke omroep

Beide ontwikkelingen illustreren hoe media-interne ontwikkelingen, dan wel specifieke ontwikkelingen in de relatie tussen media en politiek kunnen leiden tot een zekere verstoring of vervorming van de relatie tussen media en burgers. Deze voorbeelden resulteren in enkele belangrijke vragen voor de regionale publieke omroep.

Zoals eerder in deze studie als is vermeld kende de regionale publieke omroep, in tegenstelling tot de landelijke publieke omroep, nimmer een structuur van externe pluriformiteit, waarin verschillende zendgemachtigden de uitzending verzorgen. Werkend vanuit dezelfde wettelijke publieke opdracht als de landelijke publieke omroep, kennen de regionale publieke omroepen een centrale redactie die de noodzakelijke pluriformiteit intern organiseert. Zij doet dat onder toezicht van het Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO) dat representatief is voor de samenleving waarin de regionale omroep opereert en zowel maatschappelijke controle op dit proces waarneemt als zorgt voor inbreng in het programmabeleid vanuit de samenleving. In het licht van de gesignaleerde stollingen tussen samenleving en media is het voor de regionale publieke omroepen de rol van het PBO te koesteren en te versterken. Datzelfde geldt voor de bewaking van de interne pluriformiteit die van de regionale publieke omroep binnen het huidige mediabestel verwacht moet worden.

Een tweede belangrijke lijn die in dit kader van belang is voor de regionale publieke omroep heeft te maken met een van de evidente sterke punten van de regionale omroep: de nabijheid tot de samenleving die hij bedient. De regionale oriëntatie van de regionale omroep is een wezenlijk sterk punt in een mediabestel dat almaar concurrerend is geworden. De meest simpele illustratie hiervan is de leidende positie van de regionale radio en de manier waarop de regionale televisie zich een positie heeft veroverd in een bijzonder concurrerende televisiemarkt. Deze positie kan niet verklaard worden vanuit ontwikkelingen als schaalvergroting, commercialisering en globalisering. Regionale omroep is juist een tegenpool in deze ontwikkelingen. Het lijkt erop dat commercialisering en globalisering juist de maatschappelijke ruimte hebben geschapen voor meer kleinschalige vormen van omroep, bijvoorbeeld regionale én lokale omroep.

Vaak wordt verwezen naar schijnbare tegengestelde ontwikkelingen die in feite twee kanten van dezelfde medaille blijken te zijn: globalisering en lokalisering. De eerste tendens roept de tweede op. Waar aan de ene kant de oriëntatie steeds grootschaliger, zelfs mondiaal wordt, groeit blijkbaar de behoefte aan lokale oriëntaties. Dit is zeker geen restauratieve of reactionaire tendens, eerder een behoefte om zich te oriënteren op de eigen wortels én de wereld van de eigen nabijheid te blijven kennen. Daarmee kan regionale omroep helpen de lokale en regionale identiteit te cultiveren. Deze trend beperkt zich nadrukkelijk niet tot het domein van de omroep. Muziek, literatuur en taal zijn domeinen waar eenzelfde

Educatie

*Om burgers bewust te maken van alles wat met luchtkwaliteit heeft te maken (wat zijn de gevaren? Wat kunt u zelf doen? Wat moeten bedrijven doen?), zendt L1 dit jaar een 13-delige serie uit. **Lucht!** is tot stand gekomen met een extra subsidie van de provincie Limburg. In samenwerking met de waterschappen is een gelijksoortige educatieve serie gemaakt over water.*

*Omrop Fryslân brengt **Treffik**: een serie over de verkeersveiligheid in Friesland*

*Onder de noemer “**Studio F**” maakt Omrop Fryslân een keur aan school-televisieprogramma’s voor het basisonderwijs (voor groep 5/6, groep 7/8 en voor het voorgezet onderwijs) en bovendien school-radioprogramma’s voor de onderbouw van het basisonderwijs.*

*ETV staat voor educatieve televisie: leren met de tv. Doel is om mensen aan te sporen actief mee te doen in de samenleving. Bijvoorbeeld door kijkers met een niet-Nederlandse achtergrond te stimuleren om de Nederlandse taal te leren. De programma’s worden ondersteund met informatie via teletekst en een website: etv.nl. Het is een samenwerkingsverband van ROC’s en onder meer **Radio en TV West** en **RTV Utrecht**.*

ontwikkeling waarneembaar is. Interessant genoeg gaat deze trend tot schaalverkleining een vruchtbaar huwelijk aan met ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologie. Door digitalisering 99 worden de kosten om informatie vast te leggen, programma's te produceren en informatie te distribueren steeds goedkoper. Daardoor wordt het mogelijk om ook kleinere doelgroepen te bedienen, wat allerlei vormen van kleinschalige communicatie mogelijk maakt. De opkomst van het regiodrama en de regiocumentaires, die in hoofdstuk twee van deze studie is gesignaleerd past naadloos in deze ontwikkeling.

9 Zie ook hoofdstuk zes. 

Tezelfdertijd krijgt globalisering een lokale pedant in de figuur van de multiculturele samenleving: 'De wereld woont om de hoek'. Een groot deel van de grote steden in Nederland, en zij niet alleen, kennen een bevolkingsopbouw die bestaat uit een groot aantal verschillende culturen. Als onderdeel van de ontwikkeling van globalisering, zijn migratiestromen op gang gekomen die de diverse lokale en regionale gemeenschappen een multicultureel karakter hebben gegeven. Juist voor de regionale omroepen ligt er een belangrijke taak om deze bevolkingsgroepen te bedienen en de dialoog met elkaar en met de autochtone bevolking te bevorderen. Juist meer kleinschalige vormen van omroep, en daarbinnen in het bijzonder de publieke, kunnen hier, door hun nabijheid tot de lokale en regionale gemeenschappen en omstandigheden, een belangrijke functie vervullen.

Dit exposé leidt in ieder geval tot de signalering dat de factor nabijheid tot samenleving en burgers een belangrijk sterk punt is van de regionale publieke omroep dat kan en moet voorkomen dat er stolling in de relatie medium en samenleving optreedt. Juist het missen van een onderstroom in de samenleving kan door de sterke oriëntatie op de samenleving waarvoor de regionale omroep werkt, voorkomen worden. Bovendien moet een goed georganiseerde en nauwkeurig bewaakte interne pluriformiteit de noodzakelijke brede blik verschaffen die voorkomt dat de regionale publieke omroep blind blijft voor bepaalde belangrijke maatschappelijke tendensen. Met de opmars van nieuwe vormen van directe democratie, zoals de verkiezing van de burgemeester, loert ook op regionale en lokale schaal het gevaar van medialogica dat het landelijke medialandschap domineert. Echter, omdat de concurrentie in het regionale medialandschap vooralsnog van een andere orde is dan in het landelijke, kan deze tendens op regionale schaal beperkt worden. Tezelfdertijd kan de kleinere schaal van regionale omroep en de oriëntatie op burgers nabij ontwikkeling corrigerend werken op een al te nauwe relatie tussen politiek en media.

4.2.3 Regionaal perspectief

Deze beschouwing leidt tot de vraag welk schaalniveau in de toekomst het meest dominant zal zijn binnen het Nederlandse mediabestel. Er zijn tal van redenen waarom tot op heden de nationale schaal dominant is. Die hebben te maken met economische factoren en politieke grondslagen. Gezien de kosten van productie en de aard van de distributie-infrastructuur lag een nationale oriëntatie voor de hand. Bovendien is sinds lange tijd de natiestaat het dominante bestuurlijke niveau, wat in het geval van de inrichting van het publieke mediabestel heeft geleid tot dominantie van het landelijke niveau. Die grondslagen zijn niet langer onomstreden. Die ontwikkeling heeft meerdere oorzaken.

Nu in het omroepdomein de markt steeds dominanter wordt, is de nationale schaal veel minder dwingend als oriëntatiepunt. In het omroepdomein is er steeds meer sprake van internationalisering en globalisering, maar ook van regionalisering. In het Europese mediabeleid was in eerste instantie het creëren van een pan-Europese audiovisuele ruimte de inzet. Die zou de Europese media-industrie de gelegenheid moeten geven zich te ontwikkelen tot een concurrent van de Amerikaanse. Daarbij paste het idee van een geïntegreerde Europese cultuur, een variant op de 'melting pot'. De laatste jaren is daarin een duidelijke kentering opgetreden. In plaats van een melting pot, lijkt Europa ook vanuit de Europese Commissie veel meer gezien te worden als een mozaïek van verschillende regionale culturen, waarbij in sommige gevallen de regio's de landsgrenzen overschrijden (zie onder meer: Robbins & Cornford 1994). Ook in economisch opzicht wordt steeds meer de nadruk gelegd op regio's als relevante geografische entiteiten. 'Europe of the regions' is inmiddels een bekend concept, terwijl in de Nederlandse economische politiek het stimuleren van 'Pieken in de Delta' een belangrijke beleidslijn is geworden. Die ontwikkeling biedt zeker kansen voor regionale omroep, zeker wanneer de tendens van culturele regionalisering en lokalisering, die in de vorige paragraaf is gesignaleerd, daarbij in ogenschouw genomen wordt. Bovendien spelen de enorme kostenbesparing in audiovisuele productie als gevolg van digitalisering in de kaart van de verdere ontwikkeling van regionale publieke omroep. Voorts kan de regionale publieke omroep zich ontwikkelen tot een belangrijke kern binnen de creatieve industrieactiviteiten die zich momenteel in tal van regio's in Nederland ontwikkelen. Deze tendensen vormen samen een kansrijke ontwikkeling voor regionale omroep.

4.2.4 Conclusies

Op basis van de ontwikkelingen die zich in de voorbije decennia hebben voltrokken in de relatie tussen (regionale) publieke omroep, samenleving en overheid ontstaan er veel kansen voor de regionale publieke omroep. Die kansen liggen zowel op het vlak van de vervulling van de maatschappelijke taak als op de mogelijkheden om regionaal een groot publiek aan te spreken.

Juist doordat de regionale publieke omroep een nauwe relatie met de burgers in zijn verzorgingsgebied kan onderhouden, is hij beter dan de landelijke omroep in staat de communicatiekanalen met de samenleving open houden. Nabijheid is een sterk punt van regionale omroep. Bovendien biedt de organisatievorm waarbij sprake is van interne pluriformiteit, de mogelijkheid voortdurend te monitoren in hoeverre relevante maatschappelijk tendensen voldoende aandacht krijgen. Het Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO), dat cultureel representatief is voor de regio, kan daarin een belangrijke rol vervullen. Daarmee kunnen stollingsverschijnselen, zoals die hiervoor zijn gesignaleerd in verband met de opkomst van het Fortuynisme en medialogica, eerder gesignaleerd en opgevangen worden. Tezelfdertijd kan die nabijheid ertoe leiden dat de regionale publieke omroep een factor kan worden in de cultivering van een open regionale identiteit. De sterke oriëntatie op de lokale en regionale gemeenschap is een kracht van de regionale publieke omroep in de toekomst.

Ook meer structurele ontwikkelingen spelen in de kaart van de regionale publieke omroep. Als reactie op globalisering is er sprake van een versterkte ontwikkeling van regionale en lokale identiteit. Bovendien wordt de regio als geografische entiteit waarop economische en cultureel beleid gericht is, zowel vanuit Europees en nationaal perspectief, steeds belangrijker. Digitalisering zorgt er bovendien voor dat audiovisuele productie en distributie goedkoper worden, waardoor de programmatische mogelijkheden voor de regionale publieke omroep worden vergroot.

In deze veelbelovende context moet de regionale publieke omroep zich er duidelijk rekenschap van geven dat hij met de liberalisering van het omroepdomein zijn geprivilegieerde positie is kwijtgeraakt. Ook hij zal, net als de landelijke publieke omroep, voorbereid moeten zijn om afdoende te verantwoorden waarom zijn activiteiten publieke financiering rechtvaardigen. Naar verwachting zal die vraag ook op regionaal niveau in de toekomst nadrukkelijker gesteld worden.

4.3 Regionale omroep in een veranderend medialandschap

4.3.1 Informatieaanbod en concurrentie om mediagebruikers

Een van de belangrijkste algemene ontwikkelingen die zich voltrekken binnen de mediasector, of breder, op het gebied van informatie en communicatie, is de enorme toename van het informatieaanbod. Daardoor moet de aandacht van de mediaconsument steeds zwaarder bevochten worden. Het gevolg hiervan is dat de middelen die worden ingezet om burgers en consumenten te bereiken steeds uitgebreider en inventiever worden. Allerlei nieuwe informatie- en communicatietechnologieën bieden nieuwe mogelijkheden om de strijd om trommelvliesen en oogballen te voeren. Dat betekent dat informatieaanbieders en mediaondernemingen zich steeds meer crossmediaal manifesteren waarbij traditionele omroep- en persmedia gecombineerd worden met on line media om op die wijze burgers zo optimaal mogelijk te kunnen bedienen. Deze strategie is steeds meer schering en inslag, bij private én publieke mediaorganisaties waaronder de regionale publieke omroep.

Als gevolg van de sterke concurrentie tussen het toegenomen aantal aanbieders van informatie, informatiekkanalen en het toegenomen aanbod, versplintert het publiek over meer media en andersoortige bronnen van informatie. Omdat het grootste deel van de media dat in de samenleving actief is op commerciële leest is geschoeid worden de meest koopkrachtige bevolkingsgroepen, de jonge boodschappers, volop bediend. Dit is de bevolkingsgroep die een aanzienlijke hoeveelheid media- en informatieproducten aanschaft maar zich ook in het vizier van adverteerders bevindt, die een belangrijke financieringsbron vormen voor omroep- en persmedia.

Publieke omroepen met een brede maatschappelijke taak kunnen en zullen veel minder dan hun commerciële tegenhangers kunnen kiezen voor een exclusieve focus op de groep van jonge boodschappers. Dat feit mist zijn uitwerking niet. Voor zowel de publieke nationale als de regionale omroep geldt dat hij steeds meer moeite heeft jongere kijkers en luisteraars aan zich te binden. In hoofdstuk twee van deze studie is dat voor de regionale publieke omroep duidelijk geworden. Dat betekent dat het steeds moeilijker wordt om hun brede publieksopdracht waar te maken.

Tezelfdertijd heeft deze ontwikkeling gevolgen voor de exploitatie van de publieke omroepbedrijven. Vanwege de gemengde financiering uit overheidsmiddelen én reclameopbrengsten, wreekt een afnemend bereik bij voor adverteerders



aantrekkelijke groepen zich in teruglopende inkomsten. Dat is momenteel een belangrijke oorzaak van de vrijwel niet meer op eigen kracht te stoppen neerwaartse spiraal bij de landelijke publieke omroep. Daar komt nog bij dat de publieke omroep in haar mogelijkheden om andere vormen dan spotreclame te exploiteren beperkt is vanwege haar publieke opdracht. Omdat kijkers steeds vaker reclame proberen te ontwijken en daarbij geholpen zullen worden door allerlei nieuwe technologieën, zoals TIVO, opteren adverteerders steeds vaker voor zogenaamde non-spot advertenties. Daarbij gaat het om vormen van advertenties als onderdeel van programma's, om inspraak in verhaallijnen, productplacement en uitgebreide programmasponsoring met herkenbare presentie in het programma. Publieke omroepen kunnen deze markt niet ontwikkelen omdat ze aan strenge regels gebonden zijn. Verwacht wordt dat dit een weerslag op de exploitatie van de publieke omroep zal hebben, waaronder de regionale (ING 2005).

4.3.2 Geïntegreerde mediamarkten

Met het oog op de concurrentie om aandacht van burgers en consumenten worden de concurrentiestrategieën in de mediasector steeds breder gevoerd. Het is voor een mediabedrijf niet meer voldoende om de concurrenten in de eigen sector, bijvoorbeeld radio, televisie of pers, in het oog te hebben. Het gaat steeds meer om de concurrentie voor de aandacht van burgers of consumenten in een brede met informatie en media overladen samenleving. Verschillende mediatypen zijn in concurrentie met elkaar.

Dat wordt treffend geïllustreerd door enkele recente ontwikkelingen. De markt voor dagbladen en voor televisie blijken niet langer gescheiden domeinen die zich relatief los van elkaar ontwikkelen. Op een enkele uitzondering na laten alle traditionele dagbladen oplageverlies zien, terwijl de televisiekijktijd groeit en er nog steeds nieuwe spelers tot die markt toetreden. De overtuiging overheerst dat het oplageverlies in de dagbladensector een structurele ontwikkeling is, die gevoerd wordt door de afgenomen belangstelling bij jongeren voor de traditionele dagbladen en de tendens van ontleding in het algemeen. Gratis dagbladen en andere media, waaronder televisie en internet, nemen de functie van het traditionele dagblad over.

Er is een ontwikkeling gaande naar een meer geïntegreerde mediamarkt. De traditionele grenzen tussen de verschillende mediadomeinen worden geslecht. Zo worden ook de geluiden steeds sterker dat surfen op het world wide web een grote concurrent wordt voor het traditionele televisie kijken. Deze ontwikkeling doet de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid concluderen dat het verbod dat grote dagbladuitgevers is opgelegd om een groter aandeel dan 30 procent in een televisieonderneming te bezitten zou moeten worden opgeheven. In dezelfde lijn ligt het voor de overheid voor de hand om stom te blijven voor de roep om een persfusieregeling. We kunnen immers niet langer spreken van een afzonderlijke dagbladmarkt, maar eerder van een brede informatiemarkt waar persmedia, omroepmedia en ook nieuwe media met elkaar concurreren om aandacht, consumenteneuro's en advertentiegeden.

4.3.3 Regionaal medialandschap

Dit proces heeft ook belangrijke gevolgen voor de regionale situatie, die, in vergelijking met het landelijke medialandschap, een schrale invulling kent. De regionale informatiemarkt is kleiner in omvang dan de landelijke, wat ertoe leidt dat er minder informatieaanbod is dat zich in termen van kwaliteit en kwantiteit kan meten met de landelijke media.

De positie van regionale kranten is in de afgelopen jaren aanzienlijk verzwakt door oplageverlies. Dit heeft geleid tot saneringen in de dagbladuitgeverij ingegeven door een strategie van kostenverlaging. Daardoor zijn er nauwelijks nog regio's waar meer dan één regionaal dagblad verschijnt. Onlangs is door Wegener, uitgever van tal van regionale dagbladen, in Zuidwest-Nederland gekozen voor een samenwerkingsconstructie vanuit een aantal regionale titels met het landelijke Algemeen Dagblad, een uitgave van PCM Uitgevers. Deze activiteit heeft op de korte termijn geleid tot een teruggang van oplage, in vergelijking met de gesommeerde oplagecijfers van de betrokken regionale dagbladen en het Algemeen Dagblad. In een aantal gevallen vangen huis-aan-huis- of nieuwsbladen de leemte enigszins op. De Raad voor het Openbaar Bestuur is daar echter niet erg optimistisch over getuige het volgende citaat uit haar advies: "Naast de explosieve stijging van bepaalde mediatypen zien we juist een verschroming in andere sectoren, zoals regionale dagbladen. Het gat dat daar ontstaat door persconcentratie wordt opgevuld door huis-aan-huisbladen zonder journalistieke formule" (Raad voor het Openbaar Bestuur 2003, 14). Voorts lijkt er sprake van een toegenomen pluriformiteit binnen de regionale dagbladen. De overtuiging overheerst echter dat de pluriformiteit in de regio onder invloed van deze ontwikkelingen een veer heeft moeten laten.

Dat is nauwelijks gecompenseerd door de introductie van commerciële omroep in de regio. In vergelijking met het landelijke niveau zijn de activiteit en betekenis klein. Illustratief is dat de gezamenlijke commerciële niet-landelijke radiostations een marktaandeel hebben van om en nabij de twee en een half procent, tegen ruim vijftien procent voor de gezamenlijke

regionale publieke radiostations zoals in hoofdstuk 1 naar voren kwam. Commerciële niet-landelijke televisie is tot op heden maar op beperkte schaal levensvatbaar gebleken. Dat neemt niet weg dat uitgevers de omroep zien als een mogelijk terrein van verbreding van hun activiteiten, in het licht van teruglopende oplages van dagbladen.

Binnen deze ontwikkeling valt aan de regionale omroep een belangrijke taak toe om naast de regionale krant zorg te dragen voor een eigen onafhankelijke redactionele lijn ter versterking van de vitaliteit van de regionale democratie. Daarbij zou het redactionele beleid van de regionale publieke omroep vooral aandacht moeten besteden aan de verdere versterking van de interne pluriformiteit. Juist op het niveau van de bestuurslaag waar het aanbod van het aantal nieuwsbronnen terugloopt, is er een taak weggelegd voor een regionale publieke omroepvoorziening om te waarborgen dat verschillende visies en opinies aan bod kunnen komen. Die verantwoordelijkheid is hier nog zwaarder dan voor de landelijke publieke omroep. Op dat bestuursniveau is het informatieaanbod meer divers en omvangrijker.

Bovendien ligt het in dit kader niet voor de hand om redactionele samenwerking tussen regionale dagbladen en de publieke regionale omroep na te streven omdat dit de pluriformiteit zou kunnen verminderen. Toch bleken uitgevers in het verleden vaak kandidaten voor regionale samenwerking in publiekprivate constructies vanuit een oogpunt van diversificatie van activiteiten en kostenbewustzijn. De ervaringen waren wisselend. In een aantal gevallen is de samenwerking beëindigd. De uitzondering daarop is Limburg waar de Media Groep Limburg een minderheidsbelang heeft in de regionale publieke omroep L1. Die omroep beschikt over een publieke zendmachtiging terwijl de uitvoering van de publieke taak in handen is van een publiek-private samenwerking.

Dit betekent echter niet dat de interesse van uitgevers voor de omroepmedia, landelijk en regionaal, is verstomd. Het uitgeversconcern PCM bijvoorbeeld is in toenemende mate geïnteresseerd in allianties en samenwerking die kunnen leiden tot de ontwikkeling van nieuwe markten voor de uitgeverij onder meer in het domein van de omroep. In december 2005 kondigde mediaondernemer Harry de Winter de oprichting van een landelijk publiekprivaat kwaliteitstelevisienet aan, waarvoor hij de medewerking van uitgeverij PCM had weten te krijgen. **10** Om een dergelijk net van de grond te brengen is echter een wetswijziging nodig. Indien die er niet komt, zo verklaarde de Winter, heeft de publieke televisie er een commerciële concurrent bij.

Op regionaal niveau exploiteert uitgeverij Boom al geruime tijd Rebecca Radio in het noorden en oosten van Nederland. Recent heeft ook de Noordelijke Dagblad Combinatie een crossmedia-strategie aangekondigd. Het concern wil een regionale nieuwszender opstarten als concurrent van de regionale publieke radio. De uitgever gaat daarvoor gebruik maken van het nieuws dat door de Leeuwarder Courant en het Dagblad van het Noorden wordt verzameld. Beide dagbladen zijn met afstand de grootste in Groningen, Friesland en Drenthe.

De bescheiden ontwikkeling van een duaal bestel op regionaal niveau leidt vrijwel automatisch tot een discussie rondom afbakening van de taken van de regionale publieke omroep ten opzichte van de private aanbieders. Ook hij zal zich gedwongen zien zijn positie te legitimeren ten opzichte van commerciële aanbieders. Waar ligt het programmatische onderscheid? Op welke wijze is een inhoudelijke overlap tussen het private en publieke aanbod te legitimeren zonder te vervallen in oneigenlijke concurrentie? Omdat de markt steeds vaker gezien wordt als de maat der dingen zullen regionale publieke omroepen gedwongen worden aan te geven waarom hun concrete activiteiten tot het publiek domein behoren. Daarbij past het geven van rekenschap over de besteding van de publieke middelen voor de opgedragen publieke taken.

4.3.4 Conclusies

De talrijke ontwikkelingen die zich in het medialandlandschap voltrekken bergen zowel bedreigingen als mogelijkheden voor de regionale publieke omroep in zich.

In de strijd om de aandacht voor mediagebruikers zijn publieke omroepen vaak gehandicapt omdat hen een aantal mogelijkheden om het bereik te maximaliseren vooralsnog door de wet onthouden wordt. Dat geldt in versterkte mate voor regionale publieke omroepen. Doordat ze aan relatief beperkte budgetten gehouden zijn is het niet eens mogelijk één volwaardig televisienet te vullen. Doordat ze slechts over één kanaal voor radio beschikken kunnen ze niet segmenteren, zoals de landelijke radio dat bijvoorbeeld doet, waardoor ze niet effectief kunnen reageren op het vergrijzende luisterpubliek. Waar private mediabedrijven en landelijke omroepen een crossmedia-strategie kunnen uitrollen, hebben regionale omroepen daartoe slechts beperkte mogelijkheden. Nieuwe reclamemethoden die private omroepen ontwikkelen als reactie op reclameontwijkend gedrag van kijkers zijn vooralsnog voor de publieke omroepen bij Wet verboden.

10 De onder het concern ressorterende kranten als de Volkskrant en NRC Handelsblad zijn overigens zelf al op verschillende manieren actief op het terrein van televisie via het internet of in samenwerking met bestaande omroepen.



Tezelfdertijd neemt de maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep in de context van regionale mediamarkten in belang toe. Recente ontwikkelingen laten een voortschrijdende concentratie in de regionale dagbladsector zien. Daarmee neemt het belang van de regionale omroep om een kwalitatieve informatievoorziening te garanderen verder toe en groeit het belang van interne pluriformiteit van de regionale omroep. Immers, waar het aantal verschillende onafhankelijke informatieaanbieders afneemt groeit de maatschappelijke opgave voor de regionale publieke mediaorganisatie om de veelkleurigheid van het regionale maatschappelijke en politieke spectrum te representeren.

4.4 Regionale publieke omroep, publiek en burgers

Het derde cluster van ontwikkelingen dat hier van belang is heeft betrekking op de relatie van de regionale publieke omroep met zijn publiek. De publieke omroep heeft tot taak bij te dragen aan een betere samenleving door het aanbieden van informatie, educatie, cultuur en verstrooiing aan burgers. Bovendien verschaft hij een uitingsplatform voor uiteenlopende maatschappelijke groeperingen. Daardoor kunnen ze hun levensstijl ontwikkelen en normen en waarden cultiveren en delen met anderen. Ook biedt de publieke omroep een forum voor discussie, uitwisseling en opinievorming. In elk van deze gevallen staat de dienstverlening aan burgers centraal. Daarom is het voor de regionale publieke omroep van cruciaal belang te begrijpen welke ontwikkelingen zich afspelen bij het publiek; de burgers die deel uitmaken van de samenleving die hij (be)dient.

Hiervoor is al gewezen op enkele structurele ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving en cultuur, in het bijzonder ontzuiling en individualisering én de ontwikkeling van de multiculturele samenleving. De traditionele maatschappelijke verbanden lossen op en maken plaats voor nieuwe, doorgaans minder strikte sociale samenhangen. Die ontwikkeling heeft directe gevolgen voor taakopvatting en -invulling regionale publieke omroep.

4.4.1 Ongrijpbare mediaconsument en de macht van de gebruiker

Door de toename van het maatschappelijke informatieaanbod en het aantal partijen dat concurreert om de aandacht van burgers, is er sprake van een verdergaande versplintering van het mediapubliek. Als reactie daarop raakt in het huidige mediabestel een meer vraaggerichte benadering in zwang die de meer aanbodgedreven aanpak van de verzuilde media vervangt. De mediaconsument staat centraler dan ooit omdat haar of zijn reacties en gedrag succes en falen op de mediamarkt bepaalt. Daarom zoeken informatie-exploitanten naar nieuwe manieren om de consument te bereiken en te bedienen, terwijl de mediagebruiker zelf onvoorspelbaarder en ongrijpbaarder is geworden.

Illustratief is de strijd om de mobiele informatieconsumenten die onlangs is ontbrand. Met hen in het vizier worden door wisselende kongsi's van partijen nieuwe technologieën ingezet om informatiediensten te ontwikkelen. In het verlengde van de ontwikkeling van mobiele communicatie wordt aan mobiele informatiediensten een groot toekomstig belang toegedicht.

Andere trends die waarneembaar zijn is het leveren van informatie op maat, door middel van allerlei nieuwe digitale applicaties die gebruik maken van een breed scala aan digitale distributie-infrastructuren. Daarmee wordt het lineaire model dat we kennen van de traditionele omroepdiensten vervangen door informatie op aanvraag, on demand met de consument aan de knoppen.

In het algemeen geldt dat steeds meer macht in de handen van de gebruiker komt te liggen. Vaak is dat zelfs letterlijk het geval wanneer hij gebruik maakt van kleine slimme apparaatjes voor het consumeren van informatie of het navigeren door het overweldigende aanbod. Nimmer was de invloed van burgers op het informatieproces zo groot. Digitalisering heeft interactieve media mogelijk gemaakt die de burger aan de knoppen brengt, terwijl de dominante markt oriëntatie in ieder geval de koopkrachtige consument op de sokkel hijst. Dit wil overigens niet zeggen dat de bekende manieren van televisie kijken, kranten lezen, radio luisteren of film bezoeken tot het verleden zullen behoren. Ze zullen in de toekomst niet langer dominant zijn, ze vormen één manier van mediagebruik tussen allerlei andere vormen.

4.4.2 Civic journalism en de consument als producent

De andere rol en benadering van het mediapubliek heeft ook de journalistiek niet onberoerd gelaten. In de traditionele journalistieke formule speelde het publiek in de bepaling van de benadering en toon schijnbaar geen rol. In de loop van de jaren zeventig en tachtig heeft zich echter een nieuwe vorm van journalistiek ontwikkeld die wordt aangeduid als civic journalism (zie onder meer ook: Rutten et al 2005). Hier staan niet de gezagsdragers centraal in de berichtgeving, maar juist

de burgers. In civic journalism wordt het perspectief van burgers ingenomen. Het impliciete verwijt vanuit deze journalistieke beweging is dat de klassieke, zogenaamde objectieve en onafhankelijke informatievoorziening te vaak over de hoofden van de burgers heen gaat. Burgers voelen zich daardoor minder aangesproken. Gevolg van deze nieuwe journalistieke benadering is nieuws en meningsvorming niet langer strikt van elkaar gescheiden worden. Dat is tegen het zere been van de aanhangers van traditionele journalistieke codes. De winst die hier echter mee behaald wordt is dat politieke kwesties een vertaling krijgen naar de leefwereld van burgers en dat daarmee de toegankelijkheid toeneemt.

Onder invloed van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie krijgt een verdere interessante en verrassende verschuiving in de rol van het publiek in het medialandschap zijn beslag. Met behulp van hun aansluitingen op de digitale infrastructuur hebben burgers een rol gekregen als distributeurs van informatie, die de rol en betekenis van bestaande distributeurs en exploitanten van informatie beïnvloedt. In eerste instantie gebeurde dat met muziekopnames die de inmiddels bekende problemen met eigendomsrechten tot gevolg hadden. Recentelijk is in deze ontwikkeling een nieuwe stap gezet. Burgers stellen steeds vaker informatie aan anderen ter beschikking die ze zelf ontwikkeld hebben. Ze ontpoppen zich naast producent ook als uitgever en distributeur met behulp van het internet als uitermate goedkope distributie-infrastructuur. Talloze burgers houden weblogs ('blogs') bij en anderen bieden audiobestanden aan die weer anderen kunnen downloaden en op hun digitale, vaak draagbare apparatuur kunnen beluisteren: podcasting. De gevolgen van deze fenomenen zijn nog relatief bescheiden. Tezelfdertijd is het zeker niet gewaagd te stellen dat de rol van het publiek ten opzichte van de traditionele media verandert en dat de gevolgen daarvan zich op termijn zullen doen voelen in de bestaande mediapraktijk. De traditionele journalistieke media krijgen te maken met toenemende concurrentie van allerlei nieuwe vormen. Het is daarom voor die media van levensbelang aansluiting te blijven houden bij wat burgers beweegt en bezighoudt, ontwikkelingen die alleen maar toenemen.

Zo stelde Pieter Broertjes, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Hoofdredacteurs, in zijn jaarrede uitgesproken op 19 april 2002 al het volgende: "De journalist moet niet alleen een onafhankelijke verslaggever zijn maar ook een actieve medeburger die zich bewust is van zijn of haar sociale verantwoordelijkheid. Het motto van de aanhangers van civic journalism is: begin waar de burger begint, maar hou niet op waar de burger eindigt. Zo kan een synthese ontstaan tussen de kritische en de publieke journalistiek. Dat vereist een journalistieke culturele revolutie waarbij journalisten de mondige burger niet vanuit de hoogte en met scepsis en cynisme informatie verstrekken, maar als medeburger en als bondgenoot van medelanders en wereldburgers. (...) Volgens de Amerikaanse mediahoogleraar Jay Rosen kan deze nieuwe journalistieke houding zich ten volle ontplooiën op internet. Op dit medium dient zich een nieuwe generatie lezers aan, die haar eigen thema's kiest. Daardoor worden journalisten gedwongen meer rekening te houden met wensen en verlangens van lezers of gebruikers. Rosen ziet zelfs mogelijkheden voor een vorm van global journalism: een wereldwijd medium, dat meer kijkt naar de kant van de vraag (lezers) dan naar die van het aanbod (redacteurs)" (geciteerd in Rutten et al 2005).

4.4.3 Nabijheid en betrokkenheid

Juist doordat de afstand van het medium regionale omroep tot de burgers vergeleken met de landelijke media relatief klein is, is het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij de inhoud van de programma's een belangrijke troef voor de toekomst. Juist op dit terrein hebben de regionale publieke omroepen al een traditie opgebouwd. In diezelfde lijn is de ontwikkeling van lokale versies van soapseries waarin behalve referenties aan stad en streek ook lokale dialecten worden gebruikt, een manier om de burgerbetrokkenheid te vergroten.

Er zijn daarnaast volop kansen voor de regionale publieke omroep om het potentieel van burgers als producenten van informatie te benutten. Dat kan gebeuren door in het on line informatieaanbod ruimte te bieden voor bijdragen van burgers, maar ook verdergaand, door deze bijdragen te benutten als inspiratiebron voor nieuwsitems of zelfs programmaformats te ontwikkelen waarin de bijdragen van burgers een belangrijke rol spelen. Daarmee wordt de toegankelijkheid van het medium vergroot én wordt een eigentijdse invulling van interne pluriformiteit gerealiseerd. Dit alles impliceert uiteraard niet dat de bestaande nieuws- en actualiteitenprogramma's die gemaakt worden vanuit de bestaande professionele journalistieke benadering plaats moeten maken voor deze soort bijdragen. Om het één mogelijk te maken hoeft het ander niet te wijken.

4.4.4. Conclusies

In alle opzichten wordt duidelijk dat de macht van de mediagebruiker in de voorbije jaren aanmerkelijk is toegenomen. Consumenten kunnen kiezen uit een almaar toenemend aanbod van media en informatie. De toegenomen markt oriëntatie, als gevolg van ontzuiling en liberalisering, heeft de mediaconsument op een voetstuk geplaatst. Daar komt nog bij dat als gevolg van digitalisering de macht van de consument in het informatie- en communicatieproces zelf, nog verder toeneemt.



In dit krachtenveld dat in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid een nog scherpere concurrentie om de mediaconsument zal laten zien, is het voor de regionale publieke omroep moeilijk om zich staande te houden.

Ook hier geldt echter dat de regionale publieke omroep een aantal sterke troeven in handen heeft die hij in de toekomst kan uitspelen. Hij kan als geen ander inspelen op de ontwikkeling waarin de leefwereld van burgers een steeds belangrijker factor wordt in de vormgeving van het media-aanbod. Juist door de nabijheid tot de samenleving die hij bedient en de mogelijkheid om burgers zelfs als producent te betrekken in programma-formats heeft de regionale omroep volop mogelijkheden een relevante stem in het medialandschap te blijven. Dat wordt nog eens versterkt door het feit dat de thema's die hij aansnijdt in programma's door zijn regionale oriëntatie, directer aansluiten bij de leefwereld van zijn publiek.

4.5 Conclusies

De brede beschouwingen over verschillende ontwikkelingen die afkomen op de regionale publieke omroep maken een aantal strategische kwesties waarmee hij zich geconfronteerd ziet duidelijk, maar laten ook zijn strategisch sterke punten zien.

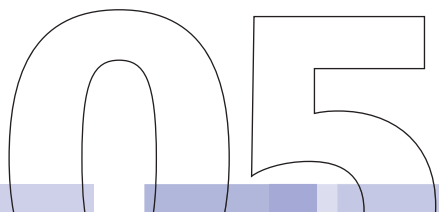
In het algemeen geldt dat de regionale publieke omroep grosso modo geconfronteerd wordt met dezelfde soort problemen als de landelijke. Echter op een aantal punten is zijn strategische positie sterker en kansrijker.

Allereerst is de regionale markt voor informatie waarin hij opereert, in ieder geval nu en in de nabije toekomst, minder competitief. Daarbij moet onmiddellijk aangetekend worden dat hij niet alleen met regionale media concurreert. Hiervoor is immers betoogd dat er steeds meer sprake is van een geïntegreerde mediamarkt. Toch mag het als voordeel voor de regionale publieke omroep worden aangemerkt dat op regionale schaal de concurrentie minder is en in de hoedanigheid van de regionale pers, eerder verzwakt dan versterkt.

De verschraving van de regionale informatiemarkt speelt nog op een andere manier in het voordeel van de regionale publieke omroep. Doordat de kwantiteit en de kwaliteit van het overige regionale informatieaanbod beperkter zijn dan op landelijke schaal, is de druk op de regionale publieke omroep om bepaalde taken aan de markt over te laten veel kleiner. Dat impliceert dat de speelruimte maar ook de maatschappelijke taak voor regionale publieke omroep met het oog op zijn noodzakelijke bijdrage aan de kwaliteit van regionale democratie veel groter en belangrijker is en waarschijnlijk in de toekomst zal toenemen.

Een derde specifiek sterk punt van de regionale publieke omroep vloeit opnieuw voort uit de schaal waarop hij opereert: nabijheid. In meerdere opzichten manifesteert het feit dat de publieke regionale omroep op relatief kleine schaal opereert zich als een voordeel. Zowel in de journalistieke cultuur als in de marktorientatie in de media en met het oog op de activiteiten van burgers als producenten is de nabijheid tot burgers en hun leefwereld een sterk punt. Dit strategische voordeel kan de regionale publieke omroep in de toekomst verder gaan benutten. Hij moet in staat zijn specifieke onderstromen in de samenleving op het spoor te komen en de dialoog in de samenleving te bevorderen. Maar ook op andere vlakken is de directe aansluiting bij de leefwereld van burgers en mediapubliek een mogelijke pre. Zelfs in de digitale wereld waarin via het web in theorie de gehele wereld bereikt kan worden, kan directe betekenis voor de regionale leefwereld een meerwaarde voor burgers inhouden. Die kan ervoor zorgen dat de regionale publieke omroep haar positie in het medialandschap kan versterken.

Een beperkende factor voor de publieke regionale omroep betreft de middelen die hem hiervoor ter beschikking staan. De inhoudelijke motivatie voor een sterke regionale publieke omroep vertaalt zich niet automatisch in voldoende middelen om een sterke en volwaardige regionale publieke omroep in te richten. Er zijn voldoende argumenten gepresenteerd om de regio uit te bouwen naar een meer volwaardig onderdeel van het Nederlandse mediabestel. Daarin ligt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de landelijke en de regionale overheid.



5.1 Inleiding

Het Nederlandse mediadebat anno 2006 heeft vooral de organisatie van de landelijke publieke omroep tot onderwerp en gaat aanzienlijk minder over zijn maatschappelijke betekenis en de doelen die hij zou moeten dienen. Daarbinnen gaat de aandacht dan nog vooral uit naar televisie. Wie de ontwikkeling van het debat gade slaat kan niet anders dan vaststellen dat het voor het overgrote deel voorbij gaat aan de regionale publieke omroep. Belanghebbenden hoeven daar, gezien de teneur van de discussie, niet onmiddellijk rouwig om te zijn. Aan de andere kant kan een volstrekte afwezigheid in de discussie ook duiden op een miskend belang van deze vorm van omroep. Dat levert politiek en maatschappelijk zeker geen ideale uitgangspositie op.

De stichting ROOS kaartte in haar reactie op de plannen van het kabinet met de landelijke publieke omroep aan dat de aandacht voor de regionale is. Dit ondanks het feit dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in haar studie summier aandacht voor de regionale media het belang ervan onderstreept. Blijkbaar heeft de staatssecretaris haar handen vol aan de problematiek met de landelijke publieke omroep en levert de standpuntbepaling van de staatssecretaris in de in hoofdstuk drie besproken brief over lokale en regionale omroep geen stof die tot nadere politieke controverse of discussie aanleiding geeft. De Nederlandse Uitgeversvereniging (NUV) liet de staatssecretaris overigens weten dat zij de rol van de pers in het huidige mediadebat onderbelicht vindt, ten faveure van de landelijke publieke omroep.

In enkele recente publicaties wordt in bredere zin op de publieke omroep ingegaan, echter opnieuw vooral op de landelijke. De specifieke focus van de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep volgt logischerwijs uit de taakopdracht van de commissie.

Voor studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gepubliceerd onder de titel 'Focus op Functies' geldt dat niet. Echter ook in die studie gaat de aandacht vrijwel exclusief uit naar de landelijke publieke omroep (naast de landelijke dagbladpers). Regionale of lokale omroep krijgt mondjesmaat aandacht. In de spaarzame regels die aan kleinschalige omroepvormen gewijd zijn stelt de WRR vast dat de maatschappelijke meningsvorming op het niveau van de regionale en lokale gemeenschap steeds belangrijker wordt en daarmee ook de platforms voor nieuws- en meningsvorming die deze gemeenschap bedienen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2004, 131-132). Tezelfdertijd wordt de kwaliteit en onafhankelijkheid van de nieuwsvoorziening op het lokale en regionale niveau volgens de WRR in de komende jaren bedreigd. Belangrijkste oorzaken daarvan zijn de toenemende commercialisering en concentratie van media, in het bijzonder de lokale en regionale pers. De Raad beklemtoont in deze context het belang van een volwassen lokaal en regionaal mediabeleid en wijst op de mogelijke verbindingen met het landelijke beleid en de voorzieningen die momenteel onvoldoende benut worden (idem, 156).

Adviezen van een andere Raad, die van Cultuur, gaan eveneens grotendeels voorbij aan de regionale publieke omroep. In weerwil van de titel van haar advies van maart 2005 'De publieke omroep voorbij, de nieuwe rol van de overheid in het publieke media domein' wordt aan andere vormen dan de landelijke nagenoeg geen aandacht besteed. Het advies om de publieke omroep om te vormen in een publieke mediaorganisatie geldt vooral de landelijke. De Raad stelt dan ook over zichzelf: 'Hij spreekt zich dus niet uit over andere actoren op het mediaveld zoals commerciële, lokale, regionale en internationale (wereld)omroepen, kranten, tijdschriften en exploitanten van inhoud op internet/nieuwe media.' (Raad voor Cultuur 2005a, 7). Verderop in de nota maakt de Raad echter duidelijk dat de uitgangspunten en principes die geschetst zijn voor de landelijke publieke omroep ook zouden moeten gelden voor de regionale en lokale. Hij doet dat wanneer hij spreekt over mogelijke samenwerkingsverbanden die de tot publieke mediaorganisatie omgevormde landelijke publieke omroep zou moeten aangaan. 'Om ervoor te zorgen dat de PMO [Publieke Media Organisatie - PR] haar middelen zo goed mogelijk besteedt, wordt in prestatieafspraken geregeld dat de landelijke PMO zoveel mogelijk samenwerkt met publieke omroeporganisaties die werken voor het lokale, regionale of internationale gebied. Naar de mening van de Raad moet de overheid in deze markten overigens uitgaan van dezelfde overwegingen en benaderingen.' (Raad voor Cultuur 2005, 17). De Raad maakt verder geen woorden vuil aan een motivatie waarom deze benadering ook de juiste zou kunnen zijn voor deze niveaus van omroep. In 'Pluriform nieuws, advies over waarborgen voor interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening van de landelijke publieke omroep' laat de Raad voor Cultuur (2005b) de regionale publieke omroep expliciet links liggen. Dat is des te opvallender omdat in de summier regels die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan het regionale medianiveau wijdt en die hiervoor gememoreerd werden, de pluriformiteit in de regio juist als een mogelijk probleem voor de toekomst wordt aangewezen. In dat licht zou de interne pluriformiteit in de nieuwsvoorziening van de regionale omroep de aandacht van de Raad voor Cultuur juist bij uitstek moeten verdienen.



In dit hoofdstuk worden de verschillende inhoudelijk lijnen in de publieke omroepdiscussie zoals die momenteel gevoerd wordt, gereconstrueerd. Dat gebeurt aan de hand van de drie adviezen aan de overheid over het mediabeleid in het algemeen en ten aanzien van de publieke omroep in het bijzonder, die hiervoor al zijn besproken. De belangrijkste reden daarvoor is dat de publicaties van deze gremia een belangrijke rol spelen in de huidige mediadiscussie, in het bijzonder die over de publieke omroep. Ze zijn bovendien door het kabinet gebruikt als grondstoffen voor het plan voor de toekomst van de landelijke publieke omroep. Het ligt voor de hand dat conclusies en aanbevelingen die in de voornoemde commissie en beide raden voor de landelijke publieke omroep zijn gekozen, ook geldigheid bezitten voor de regionale publieke omroep. Als zodanig zullen ze ook een rol spelen in toekomstige discussies over regionale publieke omroep.

Allereerst komen de conclusies van de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep aan de orde. Daarna wordt de studie naar een nieuw paradigma voor het mediabeleid van de landelijke overheid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid besproken. Daarbij wordt in het bijzonder stilgestaan bij de adviezen van de Raad over de toekomst van de publieke omroep. De voorstellen van de Raad hebben weerklank gekregen in de kabinetsplannen voor de toekomst van de landelijke publieke omroep. In dat licht is het alleszins aannemelijk dat de visie van de WRR in het beleid ten aanzien van de publieke omroep in Nederland een rol zal blijven spelen. Tenslotte wordt het advies van de Raad voor Cultuur, met als de titel 'Publieke omroep voorbij' aan een nadere beschouwing onderworpen. Steeds wordt er specifieke aandacht besteed aan de mogelijke consequenties van bevindingen en adviezen voor de regionale publieke omroep.

5.2 Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep

De belangrijkste conclusie van de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep is dat de huidige organisatie van het landelijke bestel een optimale benutting van de mogelijkheden van de landelijke omroep en daarmee de realisatie van haar doelen in de weg staat. De overwegend redelijke prestaties van de afzonderlijke omroepen binnen het landelijke bestel vertalen zich niet in een goede prestatie van het bestel als geheel. In hun samenwerking slagen de omroepen er niet in het geheel meer te laten zijn dan de som der delen, integendeel, het is minder. 'De organisatorische en bestuurlijke constellatie, gericht op het organiseren en besturen van verschil, heeft zich in zijn huidige vorm ontwikkeld tot een serieuze handicap van het bestel.' (Visitatiecommissie 2005, 22). De blik wordt te weinig op de kijker of de luisteraar gericht en te veel op interne bestelkwesties.

Uit deze conclusie kan voor de Nederlandse regionale omroep geen directe, specifieke les afgeleid worden. Immers de regionale publieke omroepen kennen een geïntegreerde organisatie met een directie en bestuur die volledig eindverantwoordelijk zijn voor het behaalde resultaat, in het bijzonder het programma-aanbod. In die zin is de regionale publieke omroep in potentie beter geëquipeerd om doelgericht en efficiënt aan optimale resultaten te werken. Tezelfdertijd moet de regionale publieke omroep juist vanwege de geïntegreerde bestuursstructuur, alerter zijn op de realisatie van voldoende interne pluriformiteit omdat die, niet als op landelijk niveau, organisatorisch is verankerd in verschillende omroeporganisaties.

Een tweede belangrijke, meer specifieke conclusie van voornoemde commissie betreft het gerealiseerde bereik van de landelijke publieke omroep. Ze stelt dat de ambitie om 'van iedereen en voor iedereen' in onze samenleving te zijn in de praktijk nog maar gedeeltelijk waargemaakt wordt. Het kijktijdsaandeel loopt terug en verwijdert zich gaandeweg steeds meer van de beoogde 40%. De landelijke publieke omroep geeft zelf aan dat belangrijke groepen zoals jongeren, allochtonen en maatschappelijk minder actieven, in onvoldoende mate worden bereikt.

In tegenstelling tot de eerste slaat deze conclusie ook op de regionale omroep. In hoofdstuk twee van deze studie kwam naar voren dat er sprake is van een sterke positie van de regionale radio en een redelijk bereik en een tegelijkertijd kwetsbare positie van de regionale televisie. In het bereik van de regionale omroepen zijn de oudere generaties oververtegenwoordigd, terwijl over het bereik in allochtone groepen weinig inzicht bestaat. Het relatief lage bereik onder jongeren is terug te voeren op de commerciële waarde van de aandacht van deze doelgroep voor adverteerders. Commerciële media richten zich daarom in veel gevallen vooral op jongeren waardoor zowel de landelijke als de regionale omroep het in de concurrentie voor de gunst van die groep afleggen. Publieke omroep, zeker de regionale, heeft maar beperkte mogelijkheden om zich specifiek op één doelgroep te richten. Ze hebben slechts één radiostation ter beschikking waardoor een segmentering naar leeftijd of interesse niet mogelijk is. Het budget voor televisie is beperkt waardoor het maken van doelgroepprogramma's nog niet ver is ontwikkeld.

Andere relevante conclusies die de Visitatiecommissie trekt hebben onder meer betrekking op de weinig helder geformuleerde programmadoelstellingen, in het bijzonder voor televisie en, wanneer ze wel duidelijk zijn, op het veelvuldig niet realiseren ervan. Het aanbod van programma's in bepaalde categorieën, bijvoorbeeld Nederlandstalig drama, blijven in hoeveelheid achter bij de doelstelling. Daarnaast kritiseert de Commissie de inefficiënte en onbevredigende systematiek die ten grondslag ligt aan het programmeren van de landelijke televisienetten. Omdat alle zendgemachtigden die de netten bespelen inspraak hebben in de programmering, is ze verworpen tot een inefficiënte, weinig daadkrachtige en daarom ook weinig professionele procedure met uitkomsten die over de gehele linie niet tevreden stellen.

Voor de regionale omroepen levert deze conclusie in ieder geval de les op dat, wanneer men op een bevredigende manier verantwoording wil afleggen aan de samenleving waarvoor men werkt, het formuleren van heldere en controleerbare doelstellingen een voorwaarde is. Het ontbreken ervan maakt het afleggen van verantwoording tot een moeilijke zaak. Daarnaast is de ontwikkeling van regiodrama en regiocumentaires door de regionale publieke omroepen, geredeneerd vanuit het beoordelingskader van de Visitatiecommissie, bij uitstek een publieke taak.

Om aan haar belangrijkste bezwaren tegemoet te komen doet de Visitatiecommissie een aantal aanbevelingen voor de korte termijn. De voor de regionale publieke omroepen mogelijk meest relevante aanbevelingen hebben vooral betrekking op (1) de wijze waarop de afspraken met de samenleving over zijn maatschappelijke bijdrage vorm krijgen, (2) de helderheid van geformuleerde programmatische doelen en beoogde resultaten die in dat kader geformuleerd worden, (3) de controle op de naleving ervan, die een toetsing van de verantwoordelijkheden mogelijk maakt en (4) de financiële transparantie.

De visitatiecommissie stelt dat aan de vormgeving van het radio-, televisie- en internetaanbod, veel sterker dan voorheen, duidelijke uitgangspunten ten grondslag moeten liggen. Die dienen te worden vastgelegd in handvesten en vertaald in profielen, voor bijvoorbeeld televisienetten en radiozenders. In de uitvoering ervan moet sprake zijn van een sterke regie van coördinatoren die ervoor zorgt dat de programma's op een adequate manier in het programmaschema worden geplaatst. De ambities van de publieke omroep moeten bovendien worden omgezet in gecombineerde aanbods-, bereiks- en waarderingsdoelstellingen, die controleer- en toetsbaar zijn. Die zullen een duidelijke toetsing van de prestaties van de publieke omroep vergemakkelijken waardoor de discussie over legitimiteit van deze publieke voorziening op een betere manier gevoerd kan worden.

De publieke omroep dient bovendien zijn financiële transparantie te vergroten om op die manier over de besteding van publieke middelen beter verantwoording te kunnen afleggen. Tenslotte geeft de Visitatiecommissie aan dat de landelijke publieke omroep meer aandacht aan innovatie en aan het ontwikkelen van jong talent zou moeten besteden. Daarmee moet hij zich meer dan tot nog toe ontwikkelen tot vernieuwer op het terrein van audiovisuele communicatie in Nederland en een broedplaats worden voor jong talent.

5.3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Ruim één jaar na de publicatie van 'Omzien naar de Omroep', het rapport van de landelijke Visitatiecommissie, publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het rapport 'Focus op Functies, Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid.' Daarin pleit de WRR voor een heroriëntatie van het mediabeleid van de Nederlandse overheid.

Tot op heden concentreerde dit beleid zich op specifieke media (bijvoorbeeld radio, televisie en pers) of infrastructuren (kabel, ether, etc.). Die tijd is nu voorbij. Immers dezelfde vormen van informatie komen tot ons via verschillende infrastructuren en media. Bepaalde vormen van informatie zijn niet langer exclusief aan bepaalde media en infrastructuren gebonden. Televisieprogramma's worden bekeken via internet en straks via de telefoon, terwijl veel jongeren de krant vooral on line lezen. In het tijdperk van convergentie past het volgens de WRR niet langer om specifiek pers- of specifiek omroepbeleid te voeren of regels voor de kabelinfrastructuur te stellen. Zij pleit voor een meer generieke benadering waarin de overheid in actie komt wanneer de werking van de markt leidt tot maatschappelijke risico's. De Raad pleit daarmee voor een betere balans tussen markt en publiek belang op basis van een brede benadering van het gehele medialandschap. De overheid moet daarom in een periodiek uitgevoerde risicoanalyse nagaan in hoeverre bepaalde waarden, die gelden in het domein van informatie en communicatie in het medialandschap, in het gedrang dreigen te komen (WRR 2005, p.29).



Cultuur

Oerol is elk jaar op **Omrop Fryslân** tv met een dagelijks magazine van ongeveer 15 minuten en op radio met een dagelijkse uitzending van 13.30 tot 17.00 waarin onder meer optredens, gesprekken en sfeerreportages live (!) uitgezonden worden vanaf het vermaarde festivalterrein 'de Westerkein'.

Jaarlijks neemt **Omrop Fryslân** radio het heavy metal/gothic/etc. popfestival "**WaldRock**" op, het inmiddels zo ongeveer enige metaalfestival dat in Nederland nog bestaat

Omrop Fryslân zendt (bijna) elk jaar het Friese songfestival "**Liet**" uit (in 2005 voor het eerst niet alleen live maar ook met televoting: de Friese kijker heeft dus de winnaar van *Liet* bepaald).

Ook "**Liet internationaal**" wordt in elk geval door **Omrop Fryslân** radio opgenomen en was vaker onderwerp van een tv-documentaire. Bij de internationale variant komen hier vertegenwoordigers van andere (Europese) minderheidstal. Het is volgens velen nog een echt songfestival dat zich o.a. mocht verheugen in belangstelling van CNN (het wordt na twee succesvolle jaren in Fryslân nu de eerstvolgende keer in Zweden uitgezonden).

Omrop Fryslân streeft er naar jaarlijks een registratie te maken van een voorstelling van het Friese (beroeps-)theatergezelschap **Tryater**. In 2004 was dat de voorstelling "**Sielesâlt**" van Nynke Laverman (zij zong in het Fries vertaalde Portugese fado's die op hun beurt weer waren gemaakt op basis van teksten van J.J. Slauerhoff). In 2005 was dat de in Fryslân zeer populaire toneelvoorstelling "**Baarderlân**" (een door **Tryater** zelf geschreven toneelstuk van Romke Toering over o.a. de teloorgang van de veehandel).

Een van de best beluisterde radioprogramma's van de **Omrop** is "**Op & Ut**" op zaterdagmorgen waarin werkelijk alle grote en kleine (sociaal-culturele) evenementen die dat weekend in Fryslân aan de orde zijn, worden besproken en toegelicht. Want elke organisator weet: aandacht in "**Op & Ut**" betekent publiek dat afkomt op de genoemde en besproken activiteiten.

RTV Oost organiseert sinds 11 jaar in maart een dialectkwis die vier weken lang wordt uitgezonden op tv. **RTV Oost** maakt registratie van musicals en cabaretoorstellungen met specifieke Overijsselse kenmerken. Voorbeelden: registratie musical **Willem Wilmink** (*Pathmos prinses*), registratie dialectvoorstelling **André Manuel**. **RTV Oost** heeft de dialectversie van een show van **Herman Finkers** uitgezonden "**Gen spatoader aans**"

RTV Rijnmond besteedt iedere dag uitgebreid aandacht aan cultuur. Naast de dagelijkse items in de reguliere programma's zijn er speciale opnamen voor radio en tv van voorstellingen (**Herman van Veen**, **Richard Groenendijk**, **Freek de Jonge**, **Laura Fygi** en binnenkort de **Berini's**).

Bij **RTV Noord-Holland** biedt **Pols Hoogte**, eigenzinnige tv-reportages van **Andrea van Pol** over uiteenlopende culturele zaken uit stad en provincie. Met daarnaast de vaste rubriek **Bubbels**, waar **Van Pol** premièrefeestjes, boekpresentaties en vernissages bezoekt.

Om maatschappelijke risico's te inventariseren en definiëren moet de overheid uitgaan van waarden. Die dienen als zoeklichten om risico's die vragen om overheidsinterventie op te sporen. De waarden die de WRR centraal stelt zijn naast de basiswaarden (1) pluriformiteit, (2) toegankelijkheid en (3) onafhankelijkheid, die al jarenlang binnen het informatie- en communicatiebeleid gelden, (4) sociale samenhang, (5) kwaliteit en (6) bescherming van de persoonlijke levenssfeer.



Edison



Voor de realisatie van die waarden moet de overheid zoals gezegd niet langer de afzonderlijke media als uitgangspunt nemen. De WRR adviseert de overheid daarom in de toekomst functies centraal te stellen en niet langer uit te gaan van op specifieke media en infrastructuren toegesneden regelgeving. Zij onderscheidt vervolgens een zestal kernfuncties van media:

1. Nieuwsvoorziening
2. Opinie en achtergrond
3. Vermaak
4. Kunst en cultuur
5. Specifieke informatievoorziening
6. Reclame en voorlichting

Bij ieder van deze functies moet de overheid zich afvragen welke risico's ontstaan als de vervulling ervan louter aan de markt wordt overgelaten. Wanneer de markt er onvoldoende invulling aan geeft moet de overheid ingrijpen, zo betoogt de Raad.

In het slothoofdstuk van zijn rapport past de Raad het nieuwe denkkader toe op de landelijke publieke omroep. Hij geeft daarbij aan dat bepaalde functies essentiëler zijn voor de taak van de publieke omroep dan andere. Centrale functies die toevallen aan de publieke omroep zijn nieuws en opinievorming en debat. Puur amusement hoort niet thuis bij de publieke omroep omdat commerciële omroepen hierin al ruimschoots voorzien. Daarom is ook geen sprake van een maatschappelijk risico, zo concludeert de WRR.

De functionele benadering die door de WRR wordt voorgestaan is niet zonder problemen. Op verschillende plaatsen is kritiek geleverd op de benadering en de mogelijke negatieve uitwerking ervan wanneer toegepast in de mediapraktijk (Rutten et al 2005). Kern van de kritiek is dat onduidelijk is wat nu precies met functie bedoeld wordt. Gaat het om intenties van makers van een programma die bijvoorbeeld het publiek willen informeren? Of gaat het om een specifieke programmacategorie die als informatie gedefinieerd wordt, bijvoorbeeld in een systematiek om de naleving van artikel 13c van de Mediawet te controleren? Of gaat het om een beoogd maatschappelijk effect van programma's? Bij elk van deze opvattingen van 'functie' kan een andersoortige verplichting aan bijvoorbeeld de publieke omroep passen. Bovendien geldt bij elk van deze invullingen dat ze niet noodzakelijkerwijs overeenstemmen met de ander. Een kijker kan een als informerend bedoeld programma opvatten als amusement. Ook is het mogelijk dat een kijker geïnformeerd raakt over bepaalde maatschappelijke kwesties door het zien van een programma dat als cultuur staat ingedeeld in de officiële categorisering.

Doorgaans wordt het begrip functie gebruikt om een bepaalde programmacategorie aan te duiden waarvan voorondersteld wordt dat het maatschappelijke effect in de lijn ligt van de programmacategorie. In die redeneertrant wordt bijvoorbeeld voorondersteld dat nieuwsprogramma's zorgen voor geïnformeerde burgers en debatprogramma's bij politieke afwegingen bij diezelfde burger die leiden tot een stellingname, ook al hoeft die stelling lang niet altijd op waarheid te berusten. Amusementsprogramma's krijgen doorgaans geen hoger doel opgeplakt, behalve dat het om afleiding of 'maar amusement' gaat. Dat lijkt ook de onderliggende reden waarom de WRR in het domein van amusement voor de publieke omroep geen centrale rol ziet weggelegd. Daarbij wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat amusement van groot belang kan zijn voor de cultivering van bepaalde beelden over de werkelijkheid bij kijkers. Bovendien zijn programma's die doorgaans onder de categorie amusement worden geschaard een belangrijk onderdeel van de manier waarop mensen hun identiteit beleven en invullen. Daarnaast zorgen allerlei ontwikkelingen aan de kant van de mediaproductie voor mengvormen van genres, waardoor het onderscheid tussen programmacategorieën niet scherp te trekken is. Hiervoor is uitgebreid stilgestaan bij het verschijnsel 'civic journalism' en ook bij toenemende burgerparticipatie in wat doorgaans als journalistiek wordt aangeduid. Het nieuwe paradigma dat juist bedoeld is om toekomstbestendig te zijn houdt met deze ontwikkelingen, die veelal als belangrijk voor de toekomst aangeduid worden, helaas geen rekening. 11



11 Zie voor een uitgebreidere versie van deze kritiek: Rutten et al. 2005, bijvoorbeeld: 'Een redenering over functies van media die volledig vanuit een aanbodsorientatie is opgebouwd en van daaruit een maatschappelijk effect vooronderstelt, kan niet anders dan op gespannen voet staan met de maatschappelijke werkelijkheid. Datzelfde geldt ook voor de aanbevelingen die daarop gebaseerd zijn.' Dit wordt ondersteund door de discussie die ontstond naar aanleiding van de kabinetsplannen over het programma NOVA. Omdat het programma gerekend wordt tot de categorie 'opinie en debat' zou het tot het domein van de omroepverenigingen moeten horen en niet tot dat van een algemene omroep als de NPS die daarom het veld moet ruimen. Als oplossing werd gesuggereerd om het programma dan maar als 'nieuws' te bestempelen, waardoor productie door NOS RTV mogelijk zou worden.

Ondanks de problemen die gelden bij de functionele benadering van de WRR heeft het advies van de Raad zijn uitwerking niet gemist. Zowel het advies van de Raad voor Cultuur (2005) over de landelijke publieke omroep en het kabinetsstandpunt over de toekomst ervan bouwen voort op deze benadering. De reden hiervoor is dat de functionele benadering zoals die door de WRR wordt voorgesteld in principe uitgaat van complementariteit van de publieke omroep aan de markt. Immers de WRR stelt dat er sprake is van een maatschappelijk risico met betrekking tot waarden en functies, wanneer de invulling ervan onvoldoende in de context van de markt tot stand komt. Op dat moment is overheidsaandacht geboden en ligt er mogelijk een taak voor de publieke omroep.

Daarmee knabbelt de WRR in feite aan het brede concept van de publieke omroep zoals dat in artikel 13c van de Mediawet inhoudelijk is neergelegd. Juist door de beperking van de taak van de publieke omroep op het terrein van amusement en in mindere mate van kunst en cultuur impliceert de WRR een publieke omroep die niet voor iedereen is. Immers de uittocht van kijkers en luisteraars naar de commerciële omroepen is juist veroorzaakt door de dominantie van amusement in het aanbod van de die omroepaanbieders. Daardoor boet de publieke omroep, zowel op regionale als op nationale schaal, aan bereik in. De WRR zet daarmee de deur open naar een benadering van publieke omroep in Nederland die gezien wordt als complementair aan de commerciële omroep en niet als een volwaardige publieke voorziening die relatief los staat van het aanbod van de markt.

De opmars van dit denken over de rol van de publieke omroep in beleids- en bestuurskringen en de wijze waarop het zijn beslag heeft gekregen in de kabinetsplannen voor de landelijke publieke omroep is bijzonder relevant voor de toekomst van de regionale. Dat geldt niet alleen voor zijn koersbepaling vis-à-vis provinciaal bestuur en gemeenschap maar zeker ook ten aanzien van de nationale overheid: regering en parlement. Die zijn immers van belang voor de wettelijke kaders waarbinnen de regionale omroep opereert. Daarbij geldt een aantal specifieke omstandigheden, in het bijzonder met betrekking tot de vaststelling van de kerntaken van regionale publieke omroep.

Allereerst is de burgers nabijheid, de nauwe band van de regionale publieke omroep met gemeenschappen en culturen een belangrijke factor die in dit kader aandacht verdient. Ze impliceert dat de regionale omroep zowel een belangrijke rol speelt in de regionale democratie als in de regionale cultuur en het alledaagse leven. Allerlei cultuurvormen zijn daarin van belang, van dialectmuziek tot streektaal en van geschiedenis tot kunst en cultuur. Een strikte beperking van functies en programmacategorieën zal uitwerken als een sta-in-de-weg voor een dynamische communicatie over en weer tussen regio en regionale publieke omroep.

Ten tweede heeft de analyse van de WRR ten aanzien van maatschappelijke risico's in het domein van informatie en communicatie het landelijke niveau als uitgangspunt. Het ligt voor de hand dat de uitkomsten van een dergelijke analyse op regionaal niveau andere conclusies oplevert. Immers, als gevolg van de beperkte economische schaal is het commerciële medialandschap in de regio minder rijk geschakeerd, sterker nog, is onder invloed van saneringen in de activiteiten van regionale dagbaden onderhevig aan een proces van verschraling. De WRR komt in haar studie zoals hiervoor al werd aangeduid tot een gelijksoortige conclusie. Dit betekent dat het voor de hand ligt dat de uitkomsten van een analyse van maatschappelijke risico's in het informatielandschap in de regio in een andere opdracht voor de regionale publieke omroep zou moeten uitmonden dan voor de landelijke. Dat zou dan moeten resulteren in een optie in de Mediawet voor een bredere taak voor regionale publieke omroep dan voor de landelijke.

5.4 Raad voor Cultuur

De Raad voor Cultuur bouwt in zijn advies 'De publieke omroep voorbij, de nieuwe rol van de overheid in het publieke mediadomein' van maart 2005 vooral voort op de bevindingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij komt tot de conclusie dat het tijd is voor een landelijke Publieke Media Organisatie (PMO), waarin de verschillende omroepen nog maar een marginale plaats innemen ten gunste van een centraal bestuur. De PMO moet de landelijke publieke omroep gaan vervangen en gaandeweg actief worden op alle denkbare platformen voor elektronische informatievoorziening.

De Raad voor Cultuur voert een aantal redenen aan voor dit vergaande voorstel. De landelijke publieke omroep is in zijn bestaande vorm niet langer een afspiegeling van de Nederlandse samenleving. Ontzuiling maakt dat de omroepverenigingen te weinig draagvlak in de maatschappij hebben. Daarnaast haalt de huidige publieke omroep op een aantal belangrijke punten zijn doelstellingen niet. Vreemd genoeg wordt hij daar door de overheid tot op heden niet of nauwelijks op afgerekend, aldus

de Raad. Verder laat het verleden zien dat de organisatievorm die de landelijke publieke omroep nog steeds kent, onwerkbaar is geworden. In een breder perspectief constateert de Raad dat door digitalisering steeds meer partijen betrokken zijn bij de productie, uitgave en distributie van elektronische informatie die op allerlei manieren, en niet alleen via zogenaamd schaarse omroepnetwerken, tot ons komt.

Al deze argumenten leiden ertoe dat de Raad voor Cultuur de overheid voorstelt om over te gaan tot de omvorming van de landelijke publieke omroep, waarin de verschillende omroepverenigingen een cruciale rol spelen in een geïntegreerde centraal geleid publieke (multi)mediaorganisatie. Daarmee maakt de rijksoverheid haar zorgplicht voor waarden in de media, in het bijzonder pluriformiteit, onafhankelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid, waar. De overheid moet een landelijk mediabeleid voeren en zich niet in hoofdzaak beperken tot omroep.

In dat beleid moet ze uitgaan van de maatschappelijke functies die media - en niet alleen omroep - vervullen. Daarbij baseert deze Raad zich op de door de WRR aangehaalde functies: nieuws, meningsvorming en achtergrond, kunst en cultuur, vermaak, educatie ('een leven lang leren'), service-informatie, reclame en voorlichting. Daarbinnen moet de overheid actief bevorderen dat de kwetsbare functies voldoende aandacht krijgen. De Raad voor Cultuur noemt net als de WRR nieuwsvoorziening en opinie en achtergrond als functies die de bijzondere overheidsaandacht verdienen. Meer dan de WRR vraagt de Raad voor Cultuur bijzondere aandacht voor kunst en cultuur, gezien het werkgebied van deze Raad geen verrassing.

Tenslotte stelt de Raad dat de overheid niet alleen de totstandkoming van bepaald aanbod moet stimuleren, maar ook dat gebruikers de waarde van informatie kunnen plaatsen en begrijpen. Hij introduceert daarvoor het concept mediawijsheid.

De aanbeveling om een publieke mediaorganisatie op te richten beargumenteert de Raad voor Cultuur als volgt: 'De Raad bepleit een actieve overheidsrol voor het waarborgen van drie maatschappelijke functies van media: 'nieuwsvoorziening', 'opinievorming en achtergrond' en 'kunst en cultuur'. Hij adviseert voor het organiseren van deze functies voorzieningen te treffen, in de vorm van een publieke mediaorganisatie (PMO) en een stimuleringsfonds voor publieke mediaproducties.' (Raad voor Cultuur 2005a, 12).

De Raad voor Cultuur bepleit maatschappelijke verankering van de publieke mediaorganisatie op verschillende manieren en niveaus, formeel en informeel; direct en indirect. Formele verankering vindt plaats door inspraak in het inhoudelijke beleid door maatschappelijke organisaties. Informeel houdt de PMO contact met gebruikers door regelmatige en georganiseerde ontmoetingen en discussies met uiteenlopende groepen gebruikers. De uiteindelijke legitimatie van publieke mediaorganisatie ligt echter vooral in de taken die de PMO uitvoert, in het aanbod dat zij verzorgt. 'Hebben haar programma's voldoende kwaliteit; zijn ze voldoende divers, bieden ze een afspiegeling van wat er leeft in de maatschappij; kijken of luisteren er genoeg mensen naar?' (Raad voor Cultuur 2005a, 15).

In de operationele uitwerking van de verantwoording van de publieke mediaorganisatie aan de samenleving en politiek stelt de Raad voor Cultuur prestatieafspraken centraal. Daarin maakt de PMO afspraken met de overheid op basis van toetsbare doelstellingen. Om na te gaan of de organisatie de afspraken nakomt stelt de Raad periodieke monitoring en evaluatie door onafhankelijke gremia voor. Wanneer prestaties onvoldoende zijn moet de overheid sancties instellen door bijvoorbeeld middelen bij de PMO weg te halen en bij het stimuleringsfonds voor publieke mediaproducties onder te brengen die op een alternatieve manier de realisatie van doelstellingen kan bevorderen. Interessant is verder dat de Raad voor Cultuur voorstelt dat in het prestatiecontract met de PMO moet worden opgenomen dat deze voor de realisatie van zijn doelstellingen samenwerkt met publieke omroeporganisaties die regionaal of lokaal opereren of actief zijn op internationaal terrein. Tenslotte verplicht de Raad de publieke mediaorganisatie doelmatig te werken en periodiek verantwoording af te leggen over de besteding van de publieke middelen.

Ondanks het feit dat de Raad voor Cultuur nauwelijks aandacht besteedt aan andere media dan de landelijke, past de voorgestelde publieke mediaorganisatie op een mogelijk toekomstbeeld van de publieke regionale omroep en de wijze waarop deze verankerd zou kunnen worden in de regionale samenleving. Of het functionele profiel dat door de Raad voor de landelijke omroep is ontwikkeld ook geldigheid heeft voor de regionale valt nog te bezien, gezien de verschillende stand van zaken in de regionale media in vergelijking met de landelijke. Dat is hiervoor bij de evaluatie van het WRR/advies al naar voren gebracht. Organisatorisch is de stap van regionale publieke omroepen naar regionale publieke mediaorganisaties in ieder geval aanmerkelijk kleiner dan die de landelijke publieke omroep in die richting zou moeten maken.



5.5 Conclusies

De verschillende studies voor en adviezen aan de overheid geven tal van indicaties van beleidsadviezen die ook voor de regionale publieke omroep in Nederland geldigheid zouden kunnen hebben, dan wel krijgen.

Uit de adviezen ten aanzien van de organisatie van de landelijke publieke omroep kan afgeleid worden dat ze bij de regionale nu al in lijn is met de gewenste hervormingen die voor de landelijke tegenhanger worden bepleit. In die zin is de regionale publieke omroep beter geëquipeerd om doelgericht en efficiënt aan optimale resultaten te werken. Tezelfdertijd moet de regionale publieke omroep juist vanwege de geïntegreerde bestuursstructuur alerter zijn op de doelstelling van interne pluriformiteit omdat die, niet als op landelijk niveau in meerdere afzonderlijke organisaties (in casu omroepverenigingen) is verankerd. Daarom is bij Wet het Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO) ingesteld, dat bestaat uit vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke organisaties in de regio.

Ten aanzien van een andere kwestie ziet de regionale publieke omroep zich voor een gelijksoortig probleem gesteld als de landelijke: het overwegend ouder publiek voor zijn programma's. De oorzaak van die situatie kan gezocht worden in de sterk competitieve mediemarkt. Toch zal ook de regionale publieke omroep hier in de toekomst op worden aangesproken en zal ze inspanningen moeten laten zien om de nog steeds voortschrijdende vergrijzing van haar publiek te keren.

Daar staat tegenover dat de regionale publieke omroep, waar nodig ook de nodige wettelijke en financiële ruimte om hier daadwerkelijk werk van te maken, moet durven claimen bij de verantwoordelijke overheden. Dat zou moeten betekenen dat de regionale publieke omroep voldoende budget krijgt om een volwaardig televisiestation, inclusief programma's voor verschillende doelgroepen, in de markt te zetten. Op het terrein van radio zou in een overgangssituatie naar het digitale tijdperk distributieruimte beschikbaar moeten komen om meerdere publieksgroepen te bedienen. Dat zou onder meer moeten inhouden dat wanneer regionale publieke omroepen meerdere kanalen kunnen aanbieden, kabelmaatschappijen verplicht worden deze ook door te geven. Wanneer de regionale publieke omroepen die mogelijkheden niet krijgen is het niet realistisch ze te houden aan een verplichting om alle leeftijdsgroepen in grote mate via programma's aan zich te binden. Dat is in het huidige medialandschap een 'mission impossible'.

Opvallend in de benadering van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is dat er een opvatting aan ten grondslag ligt van een publieke omroep die complementair is aan datgene wat de markt brengt. De publieke omroep moet vooral op die terreinen werken waar maatschappelijke risico's ontstaan ten aanzien van aanbod dat door de markt niet of onvoldoende wordt verschaft. Puur amusement hoort daar niet bij. Het ligt voor de hand dat de regionale publieke omroep in haar discussies met de provinciale overheden met een soortgelijke benadering wordt geconfronteerd. Daarbij is het van belang in het oog te houden dat juist regionaal vermaak, vanuit een specifieke regionale situatie of traditie ontwikkeld, voor de cultivering van regionale identiteit een belangrijke rol speelt. Dat is ook al uitvoerig in het vorige hoofdstuk beargumenteerd.

Voorts is in deze context van belang vast te stellen dat de taakstelling die voor de landelijke publieke omroep geldt, niet een-op-een doorvertaald kan worden naar de andere niveaus van publieke omroep, in het bijzonder de regionale. Een risicoanalyse op regionaal niveau zal tot andere conclusies leiden dan een soortgelijke landelijk. Het commerciële medialandschap in de regio is minder rijk geschakeerd dan het landelijke. Onder invloed van saneringen in de dagbladsector is er zelfs sprake van verschraling. Eerder in deze studie is vastgesteld dat dit schadelijk is voor de pluriformiteit en de kwaliteit van de informatievoorziening in de regio. In de benadering die de WRR voorstaat impliceert dat een groot maatschappelijk risico en daarom een uitgebreidere taak voor de regionale publieke omroep dan voor de landelijke. Immers op landelijk niveau levert de markt aanzienlijk meer en kwalitatief hogere informatie dan op het regionale. Dat zou dan moeten resulteren in een optie in de Mediawet waarin de regionale publieke omroep een bredere maatschappelijke taak krijgt dan de landelijke. Het ligt dan voor de hand om bij de provinciale overheden te bepleiten dat zij door voldoende financiering een volwaardige invulling van die brede taak mogelijk maakt.

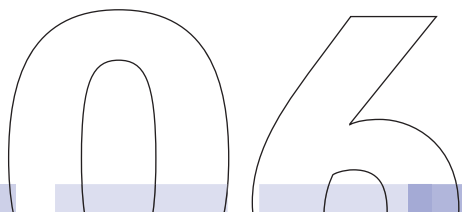
Het advies van de Raad voor Cultuur om een landelijke Publieke Media Organisatie in te stellen is om meerdere redenen interessant. Allereerst komt de huidige organisatievorm van de regionale publieke omroep sterk overeen met die welke door de Raad wordt voorgesteld voor de landelijke publieke omroep. Daarnaast beklemtoont de Raad de noodzaak van een volwaardig publiek informatieaanbod op het internet. Voor de activiteiten van de regionale omroep zou de overname van een dergelijk advies door de wetgever betekenen dat internet een volwaardige activiteit van de regionale publieke mediaorganisatie zou moeten uitmaken. Tot op heden is er in het bijzonder vanuit de kringen van krantenuitgevers

verzet gerezen tegen on line activiteiten van de publieke omroep. Er zou sprake zijn van oneigenlijke concurrentie. In het licht van de technologische ontwikkelingen die in het volgende hoofdstuk ter sprake komen, is een dergelijke positie onhoudbaar. Wanneer omroepen het recht ontzegd wordt om actief te worden in het nieuwe domein van elektronische informatievoorziening worden ze veroordeeld tot een sterfhuisconstructie.

Hier is de culturele rol, die de Raad voor Cultuur sterker beklemtoont dan de WRR, ook voor de regionale publieke omroep een belangrijke. In hoofdstuk twee is al gememoreerd dat de regionale televisie actief is op het terrein van regiodrama en regiodocumentaires. Die ontwikkeling biedt, vanuit cultuurbeleid, een kans. Het verdient daarom zeker aanbeveling om de verschillende audiovisuele productiefondsen beter toegankelijk te maken voor de regionale publieke omroep. In concreto gaat het daarbij om het Stimuleringsfonds Culturele Omroepproducties en mogelijk ook om het CoBo Fonds.

Ten aanzien van de mogelijke wijze van publieke verantwoording leveren verschillende studies en adviezen waardevolle aanbevelingen. Wanneer de regionale publieke omroep op een adequate manier verantwoording wil afleggen aan de samenleving over zijn prestaties is het noodzakelijk heldere en controleerbare doelstellingen te formuleren. Voorts moet hij aandacht besteden aan de wijze waarop de afspraken met de samenleving worden vastgelegd, de manier waarop controle op de naleving ervan wordt geregeld en de wijze waarop financiële transparantie wordt bevorderd. In hoofdstuk zeven van deze studie wordt dit verder uitgewerkt.

Voorts wordt een verankering van publieke media op verschillende manieren en niveaus (formeel en informeel; direct en indirect) bepleit. Formele verankering kan plaatsvinden door inspraak in het inhoudelijke beleid door maatschappelijke organisaties. Dat gebeurt in het geval van de publieke regionale omroep in de vorm van het Programmabeleid Bepalend Orgaan (PBO). Informeel is contact met gebruikers door regelmatige en georganiseerde ontmoetingen en discussies met uiteenlopende groepen gebruikers van belang. De uiteindelijke legitimatie van een publieke mediaorganisatie ligt echter vooral in de taken die ze uitvoert en in het aanbod dat zij verzorgt. 'Hebben haar programma's voldoende kwaliteit; zijn ze voldoende divers, bieden ze een afspiegeling van wat er leeft in de maatschappij; kijken of luisteren er genoeg mensen naar?' (Raad voor Cultuur 2005a, 15).



6.1 Inleiding

De ontwikkeling die de toekomst van informatie, communicatie en media het meest diepgaand beïnvloedt is digitalisering. De mediasector en daarbinnen de omroepmedia, maakt onder invloed van deze ontwikkelingen een regelrechte revolutie door. Digitale technologie manifesteert zich als een 'disruptive technology'. Bestaande praktijken worden ontworteld en vervangen door andere, al zijn de specifieke contouren ervan nog niet zichtbaar. De richting van de verandering tekent zich echter relatief duidelijk af, ook voor de regionale publieke omroep.

De direct technologische consequentie is dat digitalisering in de eerste plaats een nieuwe manier is om informatie op te slaan en te distribueren. Eén van de cruciale verschillen met de analoge vorm is dat digitale informatie veel flexibeler is. Dat houdt bijvoorbeeld in dat zij nauwelijks gebonden is aan specifieke opslagmedia of distributienetwerken. Digitale informatie kan in principe via ieder netwerk worden gedistribueerd en op iedere elektronische drager opgeslagen. Bovendien kan digitale informatie relatief simpel van de ene naar de andere drager migreren, over verschillende netwerken reizen en vanaf een netwerk op een drager worden vastgelegd. Bovendien zijn opslag en distributie van digitale informatie efficiënter en daarmee goedkoper dan analoge. De mogelijkheden om informatie op grote schaal tegen zéér lage kosten te distribueren zijn nog nooit zo groot geweest. Daar komt nog bij dat door digitalisering de technische beperkingen die ervoor zorgden dat bepaalde diensten niet mogelijk waren, worden opgeheven. Burgers kunnen nu bijvoorbeeld via elektronische netwerken informatie verwerven of geleverd krijgen die specifiek voor hen is bedoeld, terwijl anderen van die informatie worden uitgesloten. Bovendien kan daarmee ook bij consumenten individueel worden afgerekend. Bij de traditionele omroeptechnologie, waarmee één boodschap naar velen werd verspreid, was dat niet mogelijk.

In het analoge tijdperk was de migratie van informatie van de ene drager of de ene transportinfrastructuur naar de andere nog een relatief bewerkelijke zaak. Het kopiëren van papier naar papier is met de komst van kopieermachines weliswaar gemakkelijker geworden, maar bleef relatief tijdrovend en bewerkelijk. Datzelfde gold voor het kopiëren van muziek van de ene geluidsdrager naar een andere, bijvoorbeeld van grammofoonplaat naar geluidscassette. Digitale opslag en distributie van informatie hebben de beweeglijkheid enorm vergroot. Voor informatie, opgeslagen of verspreid in digitale vorm, zijn de inspanningen nodig om informatie 'te laten reizen', tot nagenoeg nul gereduceerd. Voorwaarde is in principe wel dat de eigenaren van de rechten op informatie het gebruik ervan op die wijze toestaan. De praktijk laat echter zien dat flexibele, digitale informatie véél moeilijker te beveiligen is. Daar kan de muziekindustrie van meepraten en sinds enige tijd ook de film- en video-industrie.

Digitale informatie kan via vaste en mobiele elektronische netwerken vervoerd worden. Kabelexploitanten bieden naast analoge ook digitale televisie aan, aangevuld met de toegang tot het internet en telefonie. Een vergelijkbare ontwikkeling is waarneembaar in de telecommunicatiesector waar vaste netten naast telefonie ook internettoegang en zelfs televisie kijken mogelijk maken, iets wat inmiddels ook via mobiele netwerken mogelijk is. Ook verschillende etheromroepnetwerken zijn inmiddels geschikt voor distributie van allerlei soorten digitale informatie, al is vergaande interactiviteit nog problematisch.

Resultaat van deze ontwikkeling is dat de markeringslijnen tussen verschillende vormen van media, steeds verder vervagen. Het onderscheid tussen bijvoorbeeld de dagbladsector, de tijdschriftenuitgeverij, radio- en televisieomroep, de muziekindustrie en de film- en video-industrie wordt bij de overschakeling op on line uitgave en distributie in principe obliagaat. Immers in het verleden werden de verschillen tussen deze mediabranches vooral bepaald door de verschillende distributiewijzen; verschillende sectoren ontlenden er zelfs hun naam aan, bijvoorbeeld print, video en radio. Onder invloed van digitale distributie wordt die specifieke grondslag weggenomen. Er is sprake van convergentie want grenzen vervagen. Dit is een onontkoombare ontwikkeling die zich in het bijzonder manifesteert door de opkomst van internet als belangrijk distributiekanaal en het world wide web als 'uitgeefplatform'.

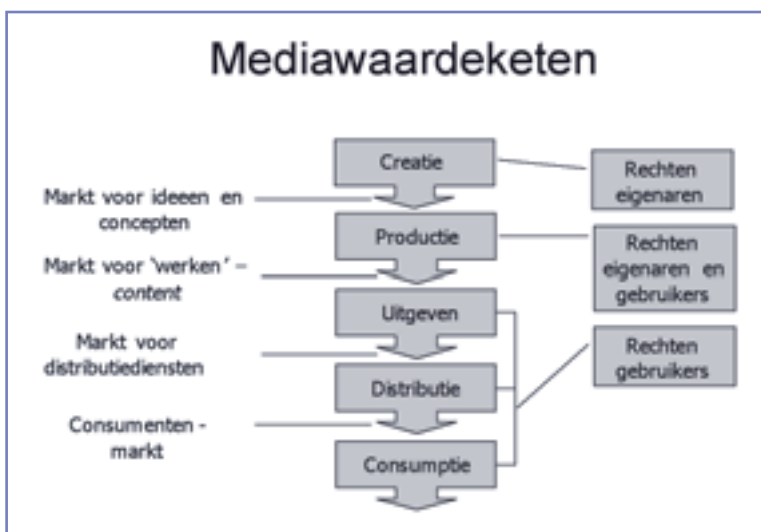
Internet is een informatie- en communicatienetwerk waartoe burgers in theorie via alle gedigitaliseerde netwerken toegang kunnen krijgen. Het is een distributie- en dienstenplatform dat heeft plaatsgenomen tussen de laag van de infrastructuur voor de distributie van informatie en die van specifieke diensten die worden aangeboden. Die plaats wordt mogelijk door het zogenaamde Internet Protocol. Dat vormt de verbinding tussen het internet als virtueel netwerk en de bekende vaste en mobiele distributienetwerken. Internet heeft een distributienetwerk nodig, maar niet één netwerk in het bijzonder. Sterker nog, door de verbinding van verschillende netwerken met elkaar komt in feite één groot netwerk tot stand.



Via het world wide web kunnen informatieaanbieders specifieke diensten in één klap toegankelijk maken voor consumenten die via vele verschillende infrastructuren toegang tot het web kunnen krijgen. Het world wide web biedt toegang tot een oneindig aanbod van informatie. Zoekmachines, 'portals' en startpagina's zorgen voor de ontsluiting van deze digitale 'Fundgrube'. Audiovisuele producties die via het web worden aangeboden zijn in toenemende mate een alternatief voor de televisieomroep die al dan niet via analoge of digitale ether of kabel wordt aangeboden. On line distributie van muziek neemt de rol van de CD's over. On line nieuws kan de nieuwsbulletins van radio en televisie en zelfs de dagbladers concurrentie aandoen, ook al zijn op dit moment de winstgevende exploitatievormen nog niet ontwikkeld. In de toekomst is het wellicht een obligate vraag via welke informatie-infrastructuur bijvoorbeeld televisieprogramma's de huiskamer binnenkomen: het digitale kabelnet, de digitale ether of de vaste digitale telecommunicatie-infrastructuur. On line toegang is mogelijk via al die netwerken.

Een nauwelijks in belang te onderschatten factor van de digitale revolutie is de toegenomen macht bij burgers en consumenten. Zij zijn niet alleen in staat in de context van multimedia het verloop van de informatiestroom interactief naar hun hand te zetten. Ze zijn ook steeds vaker zelf actief als producent van informatie of als distributiepunt van informatie die door anderen is geproduceerd. Die laatste rol is in feite die van uitgever. Wanneer burgers actief informatie met elkaar uitwisselen over een bepaald thema is er soms sprake van een on line community. Gevestigde mediaorganisaties proberen vaak als onderdeel van hun eigen positionering of vanuit een meer expliciet commercieel perspectief de ontwikkeling van dit soort communities te regisseren. Wanneer hun rol duidelijk veel verder gaat dan het bieden van een platform voor communicatie, heeft die bemoeienis vaak een averechts effect op de geloofwaardigheid en daarmee de aantrekkelijkheid van de virtuele gemeenschappen.

Ondanks het feit dat technisch gezien de mogelijkheden enorm zijn, is de praktijk dat de consumptie van omroepprogramma's die on line worden aangeboden nog zeker niet de dominante vorm van mediaconsumptie. De concurrentiestrijd in verschillende mediamarkten wordt nog steeds beslecht op de traditionele distributie-infrastructuren, voor televisie de analoge kabel en voor radio de ether. Dat heeft in het bijzonder te maken met de ontwikkeling van aantrekkelijke nieuwe diensten, de penetratie van netwerken in huishoudens en de adoptie van nieuwe consumentenhardware-diensten door burgers. Ervaring laat zien dat deze processen minder snel verlopen dan ontwikkelaars en aanbieders zich soms zouden wensen.



6.2 Mediawaardeketen

Digitalisering heeft voor de regionale publieke omroep tal van implicaties. Er ontstaan diverse mogelijkheden om de maatschappelijke taak verder en beter invulling te geven, maar er is ook sprake van bedreigingen die op dit deel van het Nederlandse medialandschap af komen. Hieronder wordt puntsgewijs een aantal specifieke aspecten van digitalisering die op de regionale publieke omroep betrekking hebben, uitgelicht. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mediawaardeketen. Het mediale productieproces wordt uiteengelegd in een aantal stappen waarin specifieke waarde wordt gecreëerd. Daarbij worden creatie, productie, uitgave (in casu 'omroepen'), distributie en consumptie onderscheiden.

In de creatiefase komen ideeën voor programma's tot stand en worden ze uitgewerkt. Daarin speelt de creatieve input een grote rol. In die fase komen bijvoorbeeld

bepaalde formats tot stand en krijgen bestaande een nieuwe invulling. In de productie worden ze gerealiseerd. Die fase is relatief bewerkelijk en kostbaar. In de uitgeeffase krijgt de toegang tot het programma vorm. De omroeporganisatie neemt het programma op in haar schema en maakt het op die manier toegankelijk voor het publiek. Om die toegankelijkheid te realiseren worden diensten van een distributeur afgenomen. Dat kan de exploitant van een zendernetwerk zijn, een kabelexploitant of zelfs een satellietuitbater. Om het programma te kunnen ontvangen heeft een consument bepaalde

apparatuur en voorzieningen nodig, bijvoorbeeld een kabelabonnement en een ontvangtoestel. Het proces van digitalisering heeft invloed op elk van de schakels in de waardeketen. Die worden in de rest van dit hoofdstuk vanuit het perspectief van de regionale publieke omroep, besproken.

6.3. Creatie

Doordat het onderscheid tussen de verschillende media, onder invloed van digitalisering vervaagt, verandert ook de creatiefase van karakter. Traditioneel denken ontwikkelaars van omroepprogramma's in termen van één specifiek medium, bijvoorbeeld radio of televisie. In het digitale tijdperk is dat onder invloed van het internet en het world wide web veranderd. Nieuwe formats richten zich steeds vaker op het toepassen van dezelfde inhoudelijke formule in meerdere mediadomeinen waardoor sprake is van kruisbestuiving. Dat wordt ook wel aangeduid met de crossmediale benadering. Dat wil zeggen dat er bij de ontwikkeling van nieuwe programma's en formats vanuit wordt gegaan dat een nieuwe programmaformule een vertaling krijgt op meerdere 'platforms', vooralsnog televisie, radio en internet, maar ook steeds vaker SMS en in de toekomst wellicht mobiele informatiediensten. Ook worden meer traditionele uitgeefplatforms in de crossmediale mix betrokken: gedrukte uitgaven en zelfs evenementen (festivals, tentoonstellingen of beurzen). Dat betekent niet automatisch dat ieder programma van al die mogelijkheden gebruik moet maken. Het gaat er veel meer om dat programmaontwikkelaars zich rekenschap geven van de crossmediale mogelijkheden en op die basis kiezen voor een formule. Het uiteindelijke doel en belang van een crossmediale benadering ligt in het te verwachten verbeterde bereik van de aangeboden informatie. Dat draagt dan op zijn beurt weer bij aan een betere vervulling van de maatschappelijke taak en een versterkte positie op de informatiemarkt. Het denken in termen van crossmediale formats is verder ontwikkeld door de opkomst van het world wide web. In eerste instantie bevatte de website bij een programma slechts achtergrondinformatie. Daar is de afgelopen jaren verandering ingekomen, websites worden vaak gebruikt binnen het programma. Programma's gebruiken bovendien steeds vaker e-mail en SMS om kijkers- en luisteraarsreacties in de programma's mee te nemen. Vooral het gebruik van SMS kent een grote vlucht, in het bijzonder bij commerciële omroepen omdat dat een aanzienlijke additionele inkomstenstroom voor de uitzendende omroep én de producent oplevert.

Daar komt nog bij dat met een crossmediale benadering geanticipeerd kan worden op een nieuwe fase in digitalisering. Daarin is behalve van een inhoudelijk geïntegreerde benadering ook sprake van de integratie van distributie. Internet Protocol maakt het mogelijk om zowel radio- en televisieprogramma's als webpagina's te distribueren via alle breedbandige netwerken. IP-televisie, onder andere aangeboden via mobiele netwerken en vaste telecommunicatienetwerken is daarvan een voorbeeld. Consumenten kunnen in die situatie vrijwel naadloos schakelen tussen verschillende vormen van content, van lineaire televisieprogramma's naar interactieve websites. De verwachting is dat in een dergelijke toekomst de integratie van verschillende nu nog gescheiden vormen van elektronische informatie (bijvoorbeeld radio, televisie en webinformatie) steeds meer haar beslag zal krijgen. Bovendien wordt verwacht dat in die situatie optimaal gebruik gemaakt kan worden van allerlei nieuwe vormen van interactie tussen zenders en ontvangers.

Omdat burgers zelf steeds meer de beschikking hebben over digitale middelen om eigen productiebijdragen te realiseren, ontstaan meer en betere mogelijkheden om hen bij creatie en productie te betrekken. Hiermee kan de rol van ontmoetingsplaats en forum voor discussie die aan de regionale omroep worden toegeschreven een belangrijke impuls krijgen. Voor de regionale publieke omroepen biedt dit goede kansen om de verbinding met en de verankering in de eigen regio te intensiveren. De culturele nabijheid en de mogelijkheid om het publiek direct aan te spreken met thema's uit de eigen leefwereld kan door de mogelijkheden van digitalisering een versterking krijgen.

Verder is de verwachting dat het gebruik van eigen archiefmateriaal of historisch audiovisueel materiaal van derden onder invloed van digitalisering een belangrijke impuls kan krijgen. Keer op keer blijkt dat de eigen historie een belangrijke bron voor de cultivering van de regionale identiteit van regionale gemeenschappen vormt. Digitale technologie biedt betere mogelijkheid om op een efficiëntere manier van historisch materiaal gebruik te maken. Op basis daarvan kunnen nieuwe programmaformats bedacht worden. Veel omroepen beschikken over een uitgebreid archief, in het bijzonder op het terrein van radio-opnamen. Zo is de historie van het Limburgs Symfonie Orkest, in de vorm van opnames, niet in het bezit van het orkest maar van de Limburgse regionale omroep L1. Er zijn zonder twijfel talloze andere voorbeelden die onderstrepen dat het archief van de regionale publieke omroepen een grote potentiële historische en programmatische waarde representeert. Daarvoor is echter wel vereist dat het historische materiaal deugdelijk is opgeslagen en toegankelijk is; het moet digitaal zijn ontsloten zodat relevante historische fragmenten met een gebruiksvriendelijk zoekstelsel vindbaar zijn.

Een tweede belangrijke toepassing van audiovisueel archiefmateriaal kan relatief los staan van de actuele programmering van een omroepzender. De meeste regionale omroepen hebben door de jaren heen een groot audiovisueel archief opgebouwd. Digitalisering biedt de kans om dit archief, behalve voor eigen programmatische doeleinden, beschikbaar te maken voor burgers. Wanneer omroepen daartoe besluiten krijgen ze er in feite een culturele erfgoedtaak bij. Zij kunnen overwegen om dit te doen om op die manier de eigen positionering in de regio te versterken. Tezelfdertijd ligt het voor de hand om samenwerking te zoeken met andere cultureel-erfgoed instellingen in de regio, bijvoorbeeld de provinciale archieven, om het audiovisuele erfgoed te beheren en toegankelijk te maken. Een andere mogelijkheid is samenwerking met het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid dat deze taak op nationaal niveau vervult. Essentieel bij iedere keuze is te streven naar compatibiliteit van technische systemen. Daarmee worden eventuele beslissingen om in de toekomst het historische materiaal in een gezamenlijk netwerk met derden aan te bieden niet bij voorbaat onmogelijk. De investeringen om een dergelijke voorziening te realiseren zijn aanzienlijk. Het lijkt daarom niet realistisch om te vooronderstellen dat regionale omroeporganisaties dergelijke investeringen kunnen doen vanuit hun budgetten die bestemd zijn voor programmaontwikkeling en -productie.

Radio en TV Gelderland heeft al belangrijke stappen in deze richting genomen, Hij werkt samen met het Gelders Archief om het complete audiovisueel archief van de omroep via internet beschikbaar te stellen ten behoeve van erfgoedprojecten en educatieve programma's. In samenwerking met de Gelderse bibliotheken, de erfgoedinstellingen en de Gelderse archieven bouwt Radio en TV Gelderland aan een internetsite waarbij alle content-databases van de bovengenoemde organisaties met elkaar verbonden worden. De gebruiker kan in de nabije toekomst met een druk op de knop naast het actuele nieuws in beeld en geluid ook alle historische achtergronden van een nieuwsonderwerp bekijken.

Digitalisering roept daarmee tal van vragen op met het oog op programmaontwikkeling bij de regionale publieke omroep. Daarbij gaat het onder andere om de ontwikkeling van competenties bij de medewerkers, de organisatie van de productie en om mogelijke samenwerkingsverbanden. De belangrijkste vragen daarbij zijn:

- In hoeverre is er voldoende creativiteit en deskundigheid aanwezig bij de regionale publieke omroep om te komen tot succesvolle crossmediale producties?
- In hoeverre is de redactionele structuur geschikt om op basis van een crossmediale benadering bij te dragen aan een groter bereik en een groter maatschappelijk effect van de producties van de regionale publieke omroep?
- Wat is de beste benadering om het audiovisuele archiefmateriaal van de regionale publieke omroep optimaal te benutten ten gunste van de maatschappelijke opdracht van de regionale publieke omroep?

6.4 Productie

In discussies over de digitale revolutie in de media wordt de aandacht vaak gericht op de distributie en de nieuwe diensten die door digitalisering mogelijk op de markt kunnen verschijnen. Een belangrijk deel van de digitale revolutie speelt zich echter af in de sfeer van de productie. Juist daar is digitalisering al ver voortgeschreden, ook bij de regionale publieke omroep en heeft er zijn sporen nagelaten. De introductie van digitale technologie heeft het omroepproductieproces inmiddels ingrijpend veranderd. Daardoor is belangrijke efficiencywinst geboekt. De productie heeft gewonnen aan snelheid en kwaliteit en is bovendien goedkoper geworden. Daarmee is omroepproductie binnen het bereik van meer partijen gekomen en zijn de toetredingsdrempels om tot de productiemarkt toe te treden aanmerkelijk verlaagd. Dit kan met enkele concrete voorbeelden uit de productiepraktijk geïllustreerd worden.

Met behulp van bepaalde digitale beeldtechnieken kunnen omgevingen gesimuleerd worden waardoor veel minder gebruik gemaakt hoeft te worden van decors of zelfs sets. Dat heeft onder andere geleid tot de sluiting van het decorcentrum van het facilitaire bedrijf NOB. Bovendien heeft digitalisering geleid tot nieuwe toepassingen, onder andere in de sfeer van animatie en 'special effects' die in het pre-digitale tijdperk nagenoeg onmogelijk waren.

In de productie van televisienieuws is de digitale camera in opmars. Behalve dat digitale camera's kleiner en handzamer zijn, zijn ze veel goedkoper. Bovendien is het mogelijk om de combinatie van beeld en geluid door één persoon te laten doen. Deze nieuwe journalist wordt aangeduid als camerajournalist. Camjo's, die in hoofdstuk twee ook al aan bod kwamen, gaan in hun eentje op reportage en verzorgen zelf de digitale montage. Dit betekent een besparing in vergelijking met de 'analoge' praktijk. Dit stelt in het bijzonder de regionale publieke televisie in staat om de productie van nieuws en actualiteiten verder op



te voeren. Er kan meer materiaal geschoten worden en de omroep kan daardoor in meer delen van de regio aanwezig zijn en daardoor een betere regionale 'coverage' realiseren.

De digitalisering maakt het ook mogelijk voor omroepen om de efficiency te verbeteren door de productie van de verschillende media te integreren. Dit komt onder meer tot uiting in de geïntegreerde radio, televisie en internetredactie, die bij veel regionale omroepen is ingevoerd. Deze integratie vindt niet alleen plaats vanuit efficiency-oogpunt, juist voor de realisatie van een cross-mediale benadering, zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, is deze integratie een voorwaarde.

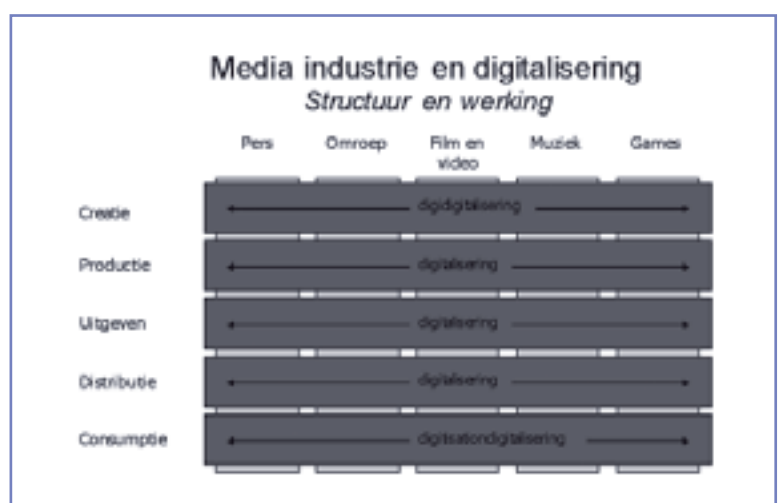
De opmars van digitale technologie in de productie van muziekprogramma's voor de radio heeft ervoor gezorgd dat een non-stop muziekradioprogramma zonder noemenswaardige directe personeelskosten gemaakt kan worden. De muziek wordt van een harddisk gehaald en de muziekkeuze wordt voor een belangrijk deel bepaald door een softwareprogramma waarin het gewenste programmaformat is geprogrammeerd. Daarnaast betekent de automatisering van de programmasamenstelling en het schrappen van mondelinge presentatie een aanzienlijke besparing op personele kosten. Deze ontwikkeling maakt het voor radiostations aantrekkelijk om de markt te betreden en programma's via de ether te distribueren. Voor regionale omroepen biedt een geautomatiseerd systeem van radioprogrammering als zodanig geen onderscheidende kwaliteit. Echter voor de uren en tijdstippen dat een regionaal radiostation noodgedwongen moet kiezen voor arbeidsexensieve programmering, bijvoorbeeld op de latere avond en in de nacht, kan softwaregestuurde muziekprogrammering een uitkomst zijn. In een geautomatiseerd systeem blijft het uiteraard mogelijk om specifieke voor de regio interessante muziek te programmeren. Op die wijze kan non-stop muziekradio regionaal gekleurd worden.

Het blijft voor de regionale publieke omroep van groot belang om alert te zijn op nieuwe technologische ontwikkelingen die de aantrekkelijke combinatie van meer kwaliteit en lagere kosten mogelijk maken. In sommige gevallen is er, zoals in het geval van de camjo, zelfs sprake van een treffende aansluiting tussen nieuwe omroepetechnologie en de cultuur van de regionale omroep. Een door één programmamaker bediende kleine camera kan een uitzending de sfeer van directheid en nabijheid geven die naadloos aansluit bij een van de belangrijkste waarden van de regionale publieke omroep, nabijheid tot de burger. De camjo geeft daar in bijna letterlijke zin vorm aan.

6.5 Packaging of uitgeven

Een belangrijk gevolg van digitalisering is convergentie. Dat betekent dat de grenzen tussen verschillende mediabedrijfstacken in de mediasector vervagen. Digitale distributie van informatie komt gaandeweg in de plaats van de traditionele analoge netwerken, variërend van print voor dagbladen en kabelnetten voor televisie. Dat betekent dat de waardeketens van de verschillende mediabedrijfstacken in elkaar gaan grijpen en uiteindelijk versmelten.

De beste manier om dit te illustreren is te verwijzen naar de internetsites van bijvoorbeeld omroepen en dagbladen. Ondanks het feit dat omroepen zich traditioneel toeleggen op het aanbieden van audiovisuele producten bevatten hun websites veel tekstuele informatie, ook in de vorm van nieuwsberichten die eerder doen denken aan krantenberichten dan aan televisiejournals. De websites van de regionale publieke omroepen zijn hier een duidelijk voorbeeld van. Tezelfdertijd is de trend om op de websites van kranten bewegende beelden aan te bieden duidelijk gaande. Een goed voorbeeld daarvan is Volkskrant televisie. Niets staat beide soorten mediabedrijven in de weg om daarnaast ook andere vormen van informatie of cultuur aan te gaan bieden; bijvoorbeeld muziek die digitaal kan worden gedownload. Overigens is momenteel in het traditionele persdomein ook al sprake van verbreding; dagbladen geven zelf boekenreeksen uit en bieden onder thematische vlag films op DVD aan voor een voordelig tarief aan hun lezers. De opmars van digitale distributie zal die trend versterken.





De meeste mediabedrijven worden in de toekomst dan ook niet langer getypeerd door een specifieke sectorale inhoudelijke aanduiding voor hun activiteiten als bijvoorbeeld dagbladuitgever of televisiebedrijf. In toenemende mate wordt de schakel in de waardeketen de belangrijkste typering voor een mediabedrijf. De vrij algemene term uitgever is in feite een dergelijke aanduiding. Een uitgever exploiteert toegang tot informatie.

'Packaging' of uitgeven staat gelijk aan het op de markt brengen van informatie door het op een specifieke manier in een directe omgeving aan het publiek ter beschikking te stellen. Dat is ook wat omroepen doen. Zij presenteren audiovisuele producten in de context van een programma of een programmaschema aan burgers c.q. consumenten. De productie van die programma's (bijvoorbeeld een nieuwsrubriek of een soapserie) of de samenstellende onderdelen ervan (bijvoorbeeld items in een nieuwsprogramma of muziekopnames in een programma op de radio) gebeurt soms onder beheer van dezelfde onderneming. Vaak echter zijn de aangeboden programma's door derden geproduceerd en door het omroepbedrijf ingekocht of anderszijds verkregen.

In het digitale tijdperk, waarin on line aanbod van informatie de hoofdmoot vormt, zullen de activiteiten van omroepen veranderen. Allereerst zullen de programma's niet langer louter in een lineair zendschema aan kijkers ter beschikking worden gesteld. Het ligt meer voor de hand

dat een omroep audiovisuele producties aanbiedt aan burgers die ze dan kunnen consumeren op momenten dat het hen het beste uitkomt. Lineaire omroep verandert in 'on demand' ter beschikking stellen. Daarbinnen tekent zich een scenario af waarbij programma's op maat gemaakt worden, afgestemd op gearticuleerde voorkeuren van gebruikers wier profiel bij de aanbieders bekend is. Dat kan bijvoorbeeld opgaan voor radio- of televisienieuwsrubrieken of muziekradioprogramma's.

Daarnaast bestaat er geen enkele logische reden waarom omroepen zich in de digitale toekomst in hun exploitatie van elektronische informatie zullen beperken tot hun traditionele omroepactiviteiten, het aanbieden van radio- en televisieprogramma's. Het aanbod van andersoortige informatiediensten ligt voor de hand, die kunnen immers via dezelfde distributiekanaalen worden aangeboden. Daarmee is een nieuwe uitgeeffiguur ontstaan die webgebruikers toegang verschaft tot een veel breder scala van informatie- en cultuurproducten dan de traditionele monodisciplinair georiënteerde uitgevers. De

Nieuws

In de vroege ochtend van 20 september loopt het containerschip Fowairret uit Koeweit vast op een zandbank in de Westerschelde. Aan boord 1200 containers, waarvan ruim 100 met gevaarlijke lading. Het schip dreigt te breken. Het crisisteam is op alles voorbereid. Omroep Zeeland houdt de Zeelanders op de hoogte op radio en televisie.

Omroep Flevoland heeft bij de gemeenteraadsverkiezingen 2006 geïntegreerd verslag gedaan op radio, internet, tekst en televisie. Er werd live geschakeld naar zes lokaties. In een twee uur durende live televisieuitzending werd verslag gedaan van de uitslagen en waren er reacties van alle betrokken partijen in alle zes Flevolandse gemeenten. Via een scroll in beeld was het laatste nieuws te zien met voorlopige uitslagen en eerste reacties. Tegelijkertijd werd tijdens een live-radiouitzending ook uitgebreid verslag gedaan waarbij gebruik werd gemaakt van de televisie-interviews. De regisseur keek mee met de televisieuitzending en gaf op het juiste moment de schakeling naar tv-geluid aan zodat tegelijkertijd op radio als tv hetzelfde interview te volgen was.

RTV Rijnmond trok in de tijd rond de gemeenteraadsverkiezing en met een 'politieke sleurhut' langs de gemeenten en besteedde uitgebreid aandacht aan burgers en lokale politieke partijen. Iedereen nam plaats voor de microfoon en camera in de caravan. Op de verkiezingsdag was er een urenlange uitzending op radio en tv te zien en te horen die werd besloten met een slotdebat met alle lijsttrekkers. Op internet waren alle uitslagen te zien en konden repro's van de gebeurtenissen worden bekeken en beluisterd. Na de verkiezingen koos RTV Rijnmond voor een geheel ander perspectief en werden de verliezers uitgebreid aan het woord gelaten, een kant van de politiek die niet vaak belicht wordt.

Als Johan Cruijff een voetbalveldje in Rotterdam opent gaat RTV Rijnmond er naartoe met Illias, een allochtoon voetballertje van de basisschool uit de buurt. Terwijl de voltallige pers achter Cruijff staat filmt de camerajournalist (camjo) van Rijnmond de ontmoeting van Illias met Cruijff, zijn held, op het voetbalveldje, zijn speelterrein. Het item won de NL-Award 2005.

partijen die momenteel de geïntegreerde uitgeeffunctie on line invullen zijn de zogenaamde portals die er in vele soorten en maten zijn. Een van de meest bezochte Nederlandse portals is die van de landelijke publieke omroep, terwijl ook de portals van de verschillende internet service providers zich in een behoorlijke populariteit mogen verheugen. In die lijn ligt het bovendien voor de hand dat er samenwerkingsverbanden tussen bestaande spelers met additionele kerncompetenties, bijvoorbeeld omroepen en krantenbedrijven, zullen ontstaan die samen geïntegreerde diensten on line in een portal kunnen gaan aanbieden. Een interessante combinatie is bijvoorbeeld Cinema.nl, een samenwerkingsproject van de Volkskrant en de VPRO.

In dit scenario doemen diverse vragen op die zowel voor de maatschappelijke taak als voor de strategie van de regionale publieke omroep van groot belang zijn.

De Mediawet rekent het verzorgen van omroepprogramma's tot de hoofdtaak van de publieke omroep, waaronder de regionale. Het verzorgen van bijvoorbeeld een internetaanbod wordt gezien als een neventaak. De analyse in deze paragraaf laat zien dat in de toekomst het internet een centrale plaats krijgt in de gehele mediasector, inclusief de omroep. De vraag die hier onder ligt en die de komende tijd steeds manifester zal worden is hoe ver het maatschappelijke mandaat voor de publieke omroep reikt. Wanneer de toekomst een verbreding van activiteiten van alle spelers in het mediaveld zal laten zien, waar dient dan de publieke taak op te houden en het exclusieve domein voor marktgerichte exploitanten te beginnen? Deze vraag is niet louter van belang voor de regionale omroep, zij betreft de gehele publieke omroep. In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de Raad voor Cultuur in ieder geval de opvatting is toegedaan dat de publieke omroep een breder mandaat verdient. Deze Raad spreekt daarom al van een publieke mediaorganisatie in plaats van de publieke omroep.

De tweede meer strategische vraag betreft de zwaartepunten die voor de regionale publieke omroep in de toekomst zouden moeten prevaleren. De regionale publieke omroepen baten momenteel één televisiestation uit, met een beperkte hoeveelheid uren unieke programma's per dag, en één radiostation. Daarbij zijn de regionale publieke omroepen grotendeels verantwoordelijk voor de productie van de programma's die ze uitzenden. Regionale publieke omroepen staan voor de vraag of ze in de digitale toekomst hun programma's via een eigen 'kanaal' aan de burgers willen blijven aanbieden, of dat ze zich vooral zullen toeleggen op het verlenen van licenties van hun programma's aan derden. Die kunnen ze dan aanbieden binnen een breed pallet van informatiediensten of op plaatsen waar veel mensen komen, bijvoorbeeld in het openbaar vervoer. Welke wijze het grootste bereik, dus het grootste maatschappelijke effect resorteert, is vooralsnog onhelder. Dat is in het bijzonder afhankelijk van de vraag of kijkers zich in de toekomst primair zullen oriënteren op programma's of op aanbieders van informatie die zich, door middel van een helder profiel en een breed aanbod onderscheiden van anderen. Bovendien geldt de vraag of de regionale omroep over voldoende marktmacht beschikt om met zijn programma's tussen de overvloedige informatiestroom van het digitale tijdperk nog herkenbaar te blijven.

De laatste vraag is de opmaat voor een andere die betrekking heeft op de mogelijke keuze voor strategische partnerships van de regionale publieke omroepen met anderen in de positionering binnen het digitale domein. Gezien de relatief zwakke financiële positie van de regionale publieke omroepen en de beperkte middelen voor innovatie liggen allianties met derden om te komen tot een aantrekkelijk aanbod van digitale diensten voor de hand. Met welke partijen allianties kunnen en moeten worden aangegaan en onder welke condities is een open kwestie. Tevens is onzeker in hoeverre deze vormen van samenwerking met private partijen mogelijk stuiten op bezwaren van de Mediawet of van Europese toezichthouders.

6.6 Distributie

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk naar voren kwam is de ontwikkeling van digitale opslag- en distributiemogelijkheden de belangrijkste katalysator van verandering in de mediasector. In die inleiding is het principiële belang van digitale distributie dan ook afdoende behandeld. In de daaropvolgende paragrafen is herhaalde malen gerefereerd aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van distributie. Daarom ligt in deze paragraaf de nadruk op de directe gevolgen van actuele ontwikkeling rondom digitale distributie voor de regionale publieke omroepen, in het bijzonder voor wat betreft radio en televisie. On line informatie van de regionale omroep wordt al via digitale distributie toegankelijk gemaakt: het world wide web.

6.6.1 Radio

Voor de distributie van radioprogramma's van de regionale omroep wordt momenteel een drietal netwerken benut. De radioprogramma's worden uitgezonden via de FM-ether. Iedere regionale omroep heeft de beschikking over een aantal frequenties waarmee in principe alle huishoudens in de regio bediend kunnen worden. Een groot deel van de provincies



heeft de beschikking over meerdere frequenties. Daardoor wordt editionering van radioprogramma's, bedoeld om specifieke behoeften van onderdelen van de provincies te bedienen, mogelijk. Daarnaast zijn alle kabelnetwerken op basis van de Mediawet, verplicht de programma's van de regionale omroep door te geven. Toch blijft doorgifte via de ether van groot belang omdat die voor mobiele ontvangst, bijvoorbeeld in de auto, onontbeerlijk is. Een derde wijze van distribueren van regionale radio is het internet. Vrijwel alle stations zijn via 'streaming audio' on line in de gehele wereld te ontvangen. Dat is de eerste vorm van digitale distributie die operationeel is.

Kabelexploitanten streven naar een versnelde invoer van digitale distributie via de kabel. Dat biedt de mogelijkheid tot de introductie van allerlei nieuwe diensten én maakt ruimte op de kabel vrij voor andere diensten. Tezelfdertijd wordt ook de ether voor radiodistributie gedigitaliseerd. Digitale aardse distributie van radioprogramma's wordt ook wel aangeduid met T-DAB (Terrestrial Digital Audio Broadcasting). Een typische eigenschap van T-DAB en digitale etherdistributie is dat er niet langer sprake is van een drager van één individueel signaal van één programma, maar van een bepaalde hoeveelheid die met meerdere programma's van een bepaalde capaciteit kan worden gevuld. Dat reservoir aan distributiec capaciteit wordt de multiplex (mux) genoemd. Ieder land krijgt een beperkt aantal multiplexen toegewezen. Een typisch kenmerk van deze multiplexen is dat hun geografisch bereik veel omvangrijker is dan analoge etherfrequenties doorgaans hebben. Dat betekent dat het, veel minder dan bij FM-frequenties, mogelijk is het distributiegebied van multiplexen te modelleren en te plannen naar provinciale verzorgingsgebieden. Dat houdt waarschijnlijk in dat bestaande editiestelsels onder druk komen en dat verschillende regionale radioprogramma's in grotere gebieden van Nederland te horen zullen zijn dan primair bedoeld. Datzelfde geldt natuurlijk ook voor programma's die on line worden verspreid. Het potentiële bereik van die stations is mondiaal.

De algemene conclusie luidt dat digitalisering van radiodistributie via de ether onontkoombaar is en bovendien kansen biedt om gekoppeld aan radio nieuwe diensten, bijvoorbeeld op basis van tekst, te ontwikkelen. De uiteindelijke invoering (uitrol) van T-DAB zal voor de regionale publieke radio ongetwijfeld een aantal veranderingen met zich meebrengen, die zijn positie kan veranderen. Die kunnen betrekking hebben op de wijze waarop het ontvangstgebied er uiteindelijk zal uitzien, op het editiestelsel van sommige omroepen en op de met radiodistributie gemoeide kosten. De richting van de uiteindelijke veranderingen is moeilijk aan te geven en zal zich manifesteren nadat de nieuwe distributievorm is ingevoerd. Dat is een ervaringsfeit van alle nieuwe ontwikkelingen in de informatiesector. In de overgangssituatie van analoge naar digitale etherdistributie zal voor bepaalde tijd een dubbele distributie (analoog én digitaal) nodig blijven, om alle burgers binnen het verzorgingsgebied te kunnen blijven bereiken. Immers niet alle burgers zullen onmiddellijk van analoge FM-ether radio naar T-DAB overstappen.

Intussen is de distributie van radioprogramma's via internet een belangrijk fenomeen geworden. In termen van marktaandeel is dit verschijnsel weliswaar bescheiden. Voor niche markten is het een bekend en erkend fenomeen. Een opmerkelijke ontwikkeling die om zich heen grijpt is podcasting. Programma's worden on line aangeboden en kunnen vervolgens gedownload en opgeslagen worden op een MP3 speler en daarna mobiel afgeluisterd op het moment en de plaats die de gebruiker op prijs stelt. Programma's die gepodcast worden zijn ook afkomstig van anderen dan professionele radiomakers. In principe gaat het louter om een audio-file die on line geplaatst wordt. Deze nieuwe toepassing kan een interessante aanvulling zijn op het bestaande radio-aanbod van de regionale publieke omroepen.

6.6.2 Televisie

Het belang van de verschillende distributie-infrastructuren voor televisie zijn anders dan die voor radio. Anno 2005 kijkt meer dan 85 procent via de kabel, bijna 10 procent via de satelliet en zo'n 2 procent via de ether. Regionale publieke omroepen maken van alledrie deze distributiewijzen gebruik, zij het dat de kabel veruit de belangrijkste is. De huishoudens die buiten het verzorgingsgebied van de kabel liggen kunnen kiezen tussen de analoge ether en de satelliet. Acht regionale omroepen geven hun programma's door via de analoge ether en een enkeling (L1) via de digitale satelliet in het pakket van Canal Digital.

De digitalisering van de televisiedistributie kent verschillende trajecten. Digitalisering van de kabel is een speerpunt voor de kabelmaatschappijen omdat ze daarmee een uitgebreider dienstenaanbod kunnen bieden en de ruimte op die infrastructuur beter kunnen benutten. De belangrijkste hobbel die de kabelmaatschappijen moeten nemen is het overtuigen van de consumenten. Een groot deel van hen is tevreden met het analoge aanbod, ziet niet de meerwaarde van het digitale en is daarom niet bereid een decoder in huis te nemen. Regionale omroepen worden momenteel in het analoge pakket aangeboden en zullen, wanneer de kabel volledig op digitaal gaat, in het digitale pakket terechtkomen. Er is immers een doorgifteplicht voor de kabelmaatschappijen.

In tabel 6.1 komt naar voren dat op basis van toekomstschattingen, de penetratie van digitale kabel zal voortschrijden, vooralsnog geflankeerd door een analoog aanbod.

Verwacht percentage huishoudens dat gebruikmaakt van distributiekanaal

Tabel 6.1

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kabel (analoog)	85,8	79,8	62,1	47,4	38,7	31,2
Kabel (digitaal)	1,7	6,0	21,8	34,4	40,8	46,1
IP-TV	0,0	0,3	0,8	1,8	3,4	5,3
Digitale satelliet	9,4	10,7	11,7	12,5	13,0	13,2
Digitale aardse TV	1,0	1,7	2,4	3,0	3,5	3,9
Analoge aardse TV	2,0	1,5	1,2	0,9	0,6	0,3
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Rudi Bekkers, Marieke Finvandraat, Ton van Mill & Jouko Huismans (2005) Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008. Quick Scan. Utrecht: Dialogic, p.54.

Naar verwachting zal in het jaar 2008 de penetratiegraad van digitale kabel die van de analoge kabel overtreffen. Grosso modo, zo laat een inventarisatie van Dialogic (2005) zien, blijft de kabel dominant. De digitale satelliet zal enige winst boeken net als de aardse digitale televisie. Beide technologieën blijven hun rol vervullen als distributie-infrastructuren die grotendeels de gaten vullen van de kabel. IP-TV, televisiedistributie op basis van Internet Protocol, laat een zekere opmars zien maar is nog niet in staat die te revolutionariseren. Ondanks het feit dat in het bijzonder telecommunicatiebedrijven sterk inzetten op televisiedistributie via vaste en mobiele netwerken is de verwachting dat de traditionele kabelinfrastructuur zeker niet weggevaagd zal worden. De totale penetratiegraad van kabel (analoog en digitaal) zakt in de periode van 2004 tot 2009 van 87,6 naar 77,3 procent, toch een niet-geringe aderlating. Hoe de ontwikkeling na 2009 zal zijn laat zich moeilijk voorspellen.

Naar het zich laat aanzien zal IP-TV in een gematigd tempo marktaandeel veroveren. Daarbij ligt het echter voor de hand dat bepaalde specifieke toepassingen van IP-TV een snelle vlucht zullen nemen. Daarvan getuigt een dienst als 'uitzending gemist' van de landelijke publieke omroep die gestaag aan populariteit toeneemt. Burgers die zich tot die dienst bekeren vormen een toegewijd publiek dat de moeite neemt om het gemiste programma terug te halen en on line te bekijken. Omdat het blijkbaar een dienst is die voor een klein publiek héél belangrijk is, kan de stelling verdedigd worden dat hij een grote publieke waarde heeft. Juist met deze nieuwe diensten, of wellicht andersoortige toepassingen op basis van hetzelfde principe, kan ook de regionale publieke omroep invulling geven aan zijn specifieke taak. Een andere variant van IP-TV is mobiele televisie. Het is onduidelijk op welke manier de regionale publieke televisie hier in zou kunnen stappen of met welke partner deze vorm ontwikkeld kan worden.

In het algemeen is duidelijk geworden dat IP-TV kan bijdragen aan een groter bereik van programma's. Daarmee kan de regionale publieke omroep de investeringen in programmaproductie extra laten renderen. IP-TV verdient onder andere daarom de aandacht van de regionale publieke omroep. Het biedt tal van kansen voor innovaties die bij kunnen dragen aan de missie en taak van deze vorm van publieke omroep.

In het kader van de digitalisering van omroepdistributienetwerken is een discussie ontstaan over de verplichtingen van de overheid in de richting van de regionale publieke omroepen. Die spitst zich toe op de vraag of de overheidsgarantie dat de regionale publieke omroepen in het pakket van Digitenne worden opgenomen een bevredigend substituuut is voor de analoge etherdistributie van de programma's van een aantal omroepen op dit moment. Digitenne is de uitbater van het aardse digitale televisienetwerk (DVB-T). De stichting ROOS stelt zich namens de regionale publieke omroepen op het standpunt dat zulks niet het geval is omdat kijkers die niet op de kabel zijn aangesloten en mogelijk wel satelliet ontvangen op kosten worden gejaagd wanneer ze de regionale publieke omroep willen blijven ontvangen onder vergelijkbare condities als nu via de analoge ether. Bovendien is de concrete toegevoegde waarde van het Digitenne-aanbod in vergelijking met het satelliet-aanbod nihil. Daarom zullen ze waarschijnlijk niet kiezen voor een Digitenne-abonnement wat het bereik van de regionale publieke omroep vermindert. Een oplossing voor het gerezen probleem is distributie van de regionale publieke omroepprogramma's zowel via de satelliet als via Digitenne. De regionale publieke omroep stelt dat de overheid de kosten hiervan voor haar rekening dient te nemen omdat zij distributie van publieke omroepprogramma's volgens de Wet moet garanderen.

6.7 Consumptie

In de laatste schakel wordt het doel van de creatie, productie, uitgave en distributie van de omroep gerealiseerd: consumptie. Ook die wordt door digitalisering niet ongemoeid gelaten. Net als in de media-industrie vindt hier een vervaging van grenzen plaats. Eindapparatuur is veel minder exclusief bestemd voor één doel. Surfen over het internet en kijken naar televisie is mogelijk via de mobiele telefoon, terwijl de personal computer in principe een multidimensioneel informatie- en communicatieterminal is geworden. Digitalisering heft de beperkingen volledig op die in het analoge tijdperk aan consumptie van informatie door de distributiemedia werden gesteld. In de digitale breedbandige toekomst is het mogelijk om alle soorten informatie op de meest uiteenlopende apparaten te consumeren. Dat zal resulteren in een situatie waarin niet langer de distributietechnologie de functies en het gebruik van ontvangst- en afspeelapparaten bepaalt. De gebruikcontext en daarmee samenhangend het daadwerkelijke gebruik zullen van doorslaggevende invloed zijn op de vormgeving van dit soort apparatuur, variërend van mobiel c.q. onderweg tot thuis en wat dies meer zij. De vrijheid en inventiviteit van vormgevers zal van groot belang zijn voor de wijze waarop, door middel van welk soort apparatuur mensen informatie zullen consumeren. Aan deze kwestie kleven geen aspecten die specifiek zijn voor de regionale publieke omroepen. Net als alle andere leveranciers van informatiediensten zullen zij zich bewust moeten zijn van gedrag en wensen van hun publiek in verschillende constellaties. Vervolgens zullen zij in de vormgeving van de informatiediensten die worden aangeboden daarop zo goed mogelijk moeten inspelen.

6.8 Conclusies

In dit hoofdstuk is een aantal aspecten van de zogenaamde digitale revolutie behandeld, in het bijzonder in relatie tot de regionale publieke omroep. In algemene zin leidt digitalisering van opslag en distributie van informatie tot grensvervaging in de media- en informatie-industrie. Omdat de traditioneel verschillende vormen van distributie gaandeweg wordt vervangen door digitale via een breed scala van infrastructures (op basis van Internet Protocol) worden grenzen tussen bedrijfstakken geslecht. De belangrijkste strategische vraag die de regionale publieke omroep zich moet stellen is op welke wijze hij zich verhoudt tot deze ontwikkeling en wat de consequenties daarvan zijn voor de vervulling van zijn publieke taak. De Raad voor Cultuur (2005) bepleit in een verbreding van de rol van de landelijke publieke omroep die volgens hem de toekomst in zou moeten als een publieke media organisatie die zich volledig toelegt op het aanbod van een breed scala van elektronische publieke informatie op alle denkbare platforms.

Naast de vragen ten aanzien van de brede strategische visie, is er op specifiekere niveau, aan de hand van de mediawaardeketen de relevantie onderzocht van digitalisering voor creatie, productie, omroepen, distributie en consumptie. Daarbij zijn voor consumptie geen specifieke kwesties voor de regionale publieke omroep gesignaleerd.

In de discussie over de betekenis van digitalisering in het proces van creatie is vastgesteld dat onder invloed van het groeiende belang van on line informatieaanbod via websites het belang van crossmediale formats is toegenomen. Daarbij speelt ook het toekomstbeeld waarin omroepprogramma's steeds vaker op basis van Internet Protocol verspreid kunnen worden en waarin naadloos geschakeld kan worden tussen verschillende vormen van informatie een belangrijke rol. Allereerst wordt het belang van crossmediale formats erkend. Wanneer de regionale omroep daarop wil inspringen moeten er voldoende scholingsmogelijkheden voor personeel voorhanden zijn om de noodzakelijke competenties te ontwikkelen. Bovendien is het belangrijk dat de redactionele structuur van de omroepen ingericht is op deze werkwijze. Bij veel regionale omroepen is dat het geval, doordat ze geïntegreerde redacties hebben voor radio, televisie en internet. Additioneel is gewezen op het belang van het audiovisuele archiefmateriaal van de regionale publieke omroepen. Dat kan, mits digitaal ontsloten, een belangrijke grondstof vormen voor nieuwe programma's. Bovendien kan de regionale publieke omroep, al dan niet in samenwerking met derden het archief on line toegankelijk maken voor het publiek. Op die wijze kan de, onder andere door de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep gewenste innovatie, ook regionaal gestalte krijgen.

Digitalisering van de productie blijkt te leiden tot een gewilde combinatie van meer efficiency, meer snelheid en in een aantal gevallen ook betere kwaliteit. Bovendien blijkt dat sommige technologische ontwikkelingen bijdragen aan de versterking van de waarden van de regionale publieke omroep. Dat geldt voor de camjo (camerajournalist). De werkwijze en de producten van deze nieuwe figuur sluiten op een treffende manier aan bij de cultuur van de nabijheid en directheid van de regionale



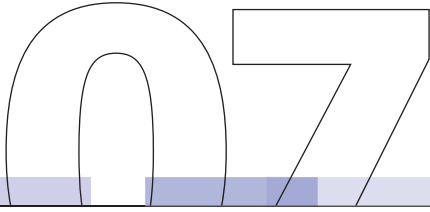
omroep. Een ander voorbeeld van toepassingen van digitale technologie met vergaande gevolgen voor het productieproces is de automatisering van muziekradio door het gebruik van software. Het blijft voor de regionale publieke omroep van groot belang om alert te zijn op nieuwe technologische ontwikkelingen die de aantrekkelijke combinatie van meer kwaliteit en lagere kosten mogelijk maken.

Enkele kernvragen die gelden voor de kernactiviteit van de regionale publieke omroep, het aan een publiek aanbieden van omroepprogramma's vanuit een publieke missie, zijn in de aanhef van deze conclusieparagraaf al genoemd. Die hadden betrekking op de reikwijdte van het maatschappelijke mandaat voor de publieke omroep waaronder de regionale. Wanneer de toekomst een verbreding van activiteiten van alle spelers in het mediaveld zal laten zien, waar dient dan de publieke taak op te houden en het exclusieve domein voor marktgerichte exploitanten te beginnen? Een andere kwestie die hier is aangevoerd betreft een perspectief op een relatief verre toekomst dat echter ook al consequenties zou kunnen hebben voor het heden. De regionale publieke omroepen produceren programma's die ze aanbieden via een televisie- en een radiostation. Een belangrijke strategische vraag is of met het uitbaten van beide stations in de toekomst het meest optimale bereik wordt gerealiseerd. In een toekomst waarin informatie wellicht nog overvloediger dan nu beschikbaar is, beschikt de regionale publieke omroep, met twee stations, maar over beperkte middelen om zich te profileren. Misschien kan hij zich in een rol als programma-aanbieder aan andere uitgevers en distributeurs beter doen gelden dan in een gecombineerde rol van producent en omroep. In een dergelijke strategie moet de regionale publieke omroep trachten strategische allianties aan te gaan met partners die in zijn verzorgingsgebied grote groepen informatiegebruikers kunnen aanspreken.

De digitalisering van de omroepdistributie voltrekt zich in feite in twee fasen. De eerste is de digitalisering van de bestaande distributie-infrastructuren: kabel, ether en satelliet. De positie van de regionale radio is gezien het belang van de etherdistributie enigszins onzeker omdat nog niet exact vaststaat welke configuratie uit de bus rolt bij de overstap van analoge naar T-DAB. De zekerheid die de Wet biedt is dat de regionale samen met andere publieke omroepen een voorkeursrecht kunnen doen gelden op beschikbare zendmiddelen. De kabel blijft de komende jaren de dominante infrastructuur voor televisie zij het dat het belang van analoge distributie afneemt ten gunste van digitale. Gezien die dominantie lijkt er geen sprake te kunnen zijn van het opheffen van de verplichte doorgifte van de regionale publieke televisie door de kabelmaatschappijen.

In de switch-over van analoge naar digitale ether doet zich een probleem voor wat betreft de etherdistributie van regionale omroepprogramma's. Met het uitschakelen van de analoge distributie-infrastructuur voorziet de regionale publieke omroep een achteruitgang in het daadwerkelijke bereik onder huishoudens die niet op de kabel zijn aangesloten. Dat heeft te maken met de extra (abonnements)kosten die huishoudens moeten maken wanneer ze zich op het Digitenne pakket moeten abonneren. Een dergelijk abonnement zou ook nodig zijn voor huishoudens die nu een satellietabonnement combineren met de analoge ontvangst van regionale publieke omroep. De regionale publieke omroep beschouwt de abonnementskosten als een barrière die uiteindelijk leidt tot minder kijkers voor zijn televisieprogramma's. KPN heeft overigens aangeboden om de landelijke en regionale publieke omroepen gratis door te geven in haar aanbod van digitale televisie. Daarmee blijft echter het probleem bestaan dat de satellietkijkers die nu relatief simpel analoog naar regionale televisie kunnen, naar alle waarschijnlijkheid niet om die reden alleen een DVB-T-decoder in huis zullen halen. Opname van de regionale publieke omroep in het satellietpakket lost de problemen op. De overheid is echter niet bereid de kosten daarvan volledig voor haar rekening te nemen. De regionale publieke omroep beweert, met verwijzing naar de Mediawet, dat ze daartoe wel degelijk verplicht is.

De tweede fase van digitalisering van omroepdistributie krijgt in ieder geval niet zijn definitieve beslag voor 2010. Het aandeel van IP-TV op de markt voor televisiedistributie zal dan, naar het zich laat aanzien, de tien procent nog niet bereikt hebben. Ondanks de in de ogen van sommigen wellicht trage opmars van IP-TV verdient het toch aanbeveling dit platform te zien als een ontwikkelingsruimte voor nieuwe diensten. Naar het zich laat aanzien zal IP-TV door gebruikers in bepaalde contexten voor bepaalde doelen worden gebruikt. Voorbeelden daarvan zijn het terugkijken van gemiste uitzendingen, mobiel televisie kijken en het putten uit archieven. Juist in een innovatieve invulling van dit soort toepassingen, specifiek in relatie tot de regionale publieke doelstellingen, kan regionale publieke televisie zich onderscheiden van andere informatieaanbieders.



7.1 Inleiding

Aan de maatschappelijke opdracht van de publieke omroep ontleent de overheid de bevoegdheid om publieke middelen voor omroep, van landelijk tot regionaal en lokaal, in te zetten. Andra Leurdijk (2005a, 3) formuleert dat als volgt: 'De publieke omroep heeft als taak om voor alle groepen in de samenleving een aantrekkelijk en divers programma-aanbod te verzorgen. Om deze taak goed te kunnen vervullen moet de publieke omroep geworteld zijn in de maatschappij, gevoed worden door wat er leeft onder de bevolking en moet de publieke omroep breed draagvlak hebben onder de bevolking'.

In hoofdstuk drie van deze studie is uitgebreid stilgestaan bij de algemene maatschappelijke taak van de (regionale) publieke omroep. Hij heeft een belangrijke taak in het bevorderen van maatschappelijke samenhang wat inhoudt dat er grote aandacht moet zijn voor toegankelijkheid. Brede lagen van de bevolking moeten worden bereikt met programma's die zich onderscheiden door kwaliteit en onafhankelijkheid. De regionale publieke omroep dient verder in zijn programma's recht te doen aan de culturele diversiteit en pluriformiteit van de samenleving met het oog op zijn bijdrage aan de kwaliteit van de regionale en lokale democratie. Daarnaast is de regionale omroep een platform voor ontmoeting en discussie, een ontmoetingsplaats en een forum tegelijkertijd. Dat betekent dat hij zowel een populair als een specialistisch aanbod verzorgt en in het bijzonder minderheidsgroepen bedient door ze een aantrekkelijk programma-aanbod te bieden en ze een stem te geven in het maatschappelijke debat.

De Mediawet geeft een uitwerking van deze maatschappelijke taak op het niveau van programmacategorieën die bij de publieke omroep een plaats dienen te hebben: informatie, cultuur, educatie en verstrooiing. Ten aanzien van de eerste drie heeft dat een uitwerking gekregen in de ICE-norm die zegt dat minimaal de helft van de programma's onder deze noemers onder te brengen moeten zijn. Op deze wijze bewaakt het Commissariaat voor de Media op zeer concreet niveau de vervulling van de maatschappelijke taak van de regionale omroepen. Het simpele feit dat het Commissariaat voor de Media toeziet op de naleving van bepaalde wettelijke regels is nog geen afdoende garantie dat de publieke omroep voldoende maatschappelijk is verankerd. Bovendien moet het afleggen van maatschappelijke verantwoording uit meer bestaan dan het laten zien dat het wettelijke programmavoorschrift wordt nageleefd.

In dit hoofdstuk wordt de kwestie van de maatschappelijke verankering van en verantwoording door de regionale publieke omroep verder uitgediept. Allereerst gebeurt dat door in algemene zin bij het belang van maatschappelijke verantwoording en verankering van de publieke omroep stil te staan. Daarna worden enkele concrete mechanismen voor verantwoording aangeduid en toegelicht.

Daarnaast wordt hier stilgestaan bij de notie van kwaliteit die zowel in de maatschappelijke taakomschrijving in de Mediawet als in de Wet op de nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep centraal staat. Daarin is geregeld dat een provincie in het bijzonder verplicht is om voor minimaal één regionale publieke omroepinstelling de realisering van 'kwalitatief hoogwaardige programmering c.q. omroep' mogelijk te maken. Daarbij gaat het om de verzorging van radio- en televisieprogramma's en de vervulling van eventuele neventaken waaronder een aanbod van informatiediensten via het internet. De wijze waarop die notie van kwaliteit precies opgevat moet worden is voor de betrokkenen nog onduidelijk. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt een voorstel gedaan voor de wijze waarop provinciale overheden en regionale publieke omroepen aan dit kwaliteitsconcept invulling kunnen geven.

7.2 Verankering en verantwoording

7.2.1 Heroriëntatie

Bardoel en D'Haenens (2003) stellen vast dat er sprake is van een heroriëntatie vanuit de mediasector op de burger. Op verschillende fronten wordt de maatschappelijke verankering van de mediapraktijk als belangrijk ervaren. Persmedia, in het bijzonder de dagbladen, stellen zich mede met het oog op een teruglopende lezersschare, meer open voor inhoudelijke inbreng van lezers door ruim bemeten forumpagina's. Binnen de landelijke publieke omroep zijn verschillende verenigingen bijzonder actief in het aanspreken van hun achterban. Door middel van visitatie van de landelijke publieke omroep door een onafhankelijke commissie wordt vastgesteld in hoeverre hij zijn wettelijke en zelfgespecificeerde publieke opdracht waarmaakt. Nieuwe interactieve media impliceren gebruikersparticipatie.



Samenwerking

RadioNieuwsCentrale

De regionale omroepen werken samen met de landelijke omroepen en de Wereldomroep in Hilversum. Daartoe is in 1992 de RadioNieuwsCentrale (RNC) van start gegaan met dagelijkse nieuwsuitzendingen voor regionale omroepen en met uitwisseling van nieuws tussen alle vijftien aangesloten redacties.

In dat dagelijkse tweerichtingsverkeer heeft het nieuws van regionale omroepen zich een volwaardige plaats verworven. Onderwijsstakingen spelen zich niet alleen in de drie grote steden af en angst voor vogelgriep onder trekvogels leeft met recht niet alleen op het platteland, om slechts enkele willekeurige voorbeelden te noemen. En zo goed als de niet-Randstedelijke regionale omroepen dagelijks in binnenlands nieuws grossieren, doen ook de regionale omroepen in het Westen des lands dat. Op die manier is de vakterm “Binnenlands nieuws uit en van buiten de Randstad” in zwang gekomen. De RNC maakt driemaal per dag een radioprogramma (RadioNieuwsCentrale) en zesmaal per week een televisieprogramma (RegioNED).

Er is volgens Bardoel en d’Haenens ook een meer evidente politieke grondslag waarom media steeds meer oog krijgen voor hun maatschappelijke verankering door middel van meer directe relaties met burgers. Net als de politiek heeft de pers onvoldoende oog gehad voor een breed scala van maatschappelijke onvrede dat in het bijzonder geleid heeft tot de opmars van extreem rechts in Europa. Hun conclusie luidt dan ook dat ‘...blijkt dat de journalistiek in haar taakvervulling ... succesvoller opereert in het vertalen van de beleidsvoering van de ‘elite’ in de richting van de burger, maar kennelijk minder resultaat boekt als het gaat om de vertaling van de noden en behoeften van burgers in de richting van de politieke elite. Daar schieten de professionals van de media, zelf veelal afkomstig uit de sociaal-economische middenklasse, evident te kort’ zo signaleren Bardoel en D’Haenens (2003, 135). In hoofdstuk vier van deze studie is dit verschijnsel in een ander verband gesignaleerd en besproken.

7.2.2. Legitimatie en verankering

Leurdijk (2005a, 5) stelt dat een publieke omroep die zijn maatschappelijke taak goed wil vervullen in bezit moet zijn van een publieke legitimatie en afdoende maatschappelijk verankerd moet zijn. Van het eerste is sprake wanneer er brede maatschappelijke overeenstemming is over het belang en bestaansrecht van de publieke omroep. In die zin opgevat staat publieke legitimatie gelijk aan een mandaat van de samenleving. Een ander aspect van legitimatie slaat op de verantwoording van voornemens en geleverde prestaties door de publieke omroep aan publiek en overheid (idem, 5). Legitimatie in die zin verwijst naar een activiteit: rekenschap afleggen. Die beperkt zich zeker niet per definitie tot programma-inhoudelijke kwesties. Het kan ook gaan om de doelmatige en juiste besteding van publieke middelen in relatie tot (onderdelen van) de maatschappelijke taak. Transparantie is een waarde die hier een belangrijke rol speelt.

Een belangrijke voorwaarde voor publieke legitimatie is maatschappelijke verankering. Wanneer die is gewaarborgd is de inhoudelijke uitwerking van de programmering mede gebaseerd op inbreng vanuit de samenleving. Daarbij kan sprake zijn van formele verankering, het publiek of vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hebben dan een officiële stem in het programmabeleid van de publieke omroep. Een meer informele invulling krijgt verankering wanneer besturen, redacties en programmamakers geregeld contact onderhouden met verschillende groeperingen en organisaties, maar ook wanneer ze zorgen voor geregelde en georganiseerde communicatie met kijkers en luisteraars (idem, 5).

In het Nederlandse landelijke publieke bestel is decennia lang het uitgangspunt geweest dat de verankering gewaarborgd werd door de op ideologische en religieuze grondslag werkende omroeporganisaties. Deze organisaties, die nog steeds de kern van het landelijk bestel uitmaken, hadden traditioneel hun verbinding met belangrijke stromingen in de verzuilde samenleving. In Leurdijk’s termen was er sprake van formele en informele verankering. De bestuurders van de omroeporganisaties werden direct gerekruteerd uit de zuil en de verenigingsactiviteiten, inclusief de gids, zorgden voor contact en communicatie met leden of begunstigers. Echter, door het proces van ontzuiling is de band van de organisaties met hun achterban minder sterk geworden, zo wordt allerwegen geconstateerd. Daarmee is ook de verankering verzwakt en de verantwoording naar de samenleving of delen ervan minder gewaarborgd. Bovendien is er een tendens gaande waarbij steeds meer bevoegdheden bij de centrale organisatie van de landelijke publieke omroep terechtkomen. Als antwoord op de



12 Het werk van de commissie die deze visitatie in de periode 2003-2004 voor het eerst heeft uitgevoerd is reeds in de paragrafen 3.2 en 5.3 uitgebreid aan bod gekomen.

tendensen van ontzuiling en centralisatie heeft de Nederlandse wetgever besloten tot het invoeren van een nieuw element in het systeem van maatschappelijke verantwoording: de visitatie. 12

De regionale publieke omroepen kennen behalve een kortere historie ook een wezenlijk ander ontwikkelingstraject. In de Nota Massamediebeleid van het kabinet Den Uyl uit 1975 is gekozen voor één regionale of lokale omroep per gemeente of regio die intern pluriform georganiseerd diende te zijn. Bijgevolg moest de verankering in de lokale en regionale samenleving op een andere wijze dan bij de landelijke publieke omroep worden geregeld. Daartoe is zowel op lokaal als op regionaal niveau gekozen voor toezichtsgremia die qua samenstelling cultureel representatief dienden te zijn. Bij de regionale publieke omroep wordt deze rol op dit moment vervuld door het Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO). Om voor een regionale uitzendconcessie in aanmerking te komen dient het provinciale bestuur de representativiteit van het PBO te bekrachtigen. In het geval van twijfel tussen meerdere kandidaat-omroepinstellingen beslist datzelfde bestuur. Met de recente wijziging van het financieringsstelsel van de regionale publieke omroep is het gewicht van de provinciale overheid richting omroep verder toegenomen.

De innige band die als gevolg van de recente stelselwijziging met de provinciale overheid is ontstaan is voor de regionale publieke omroepen een reden om opnieuw over hun verankering en verantwoording na te denken. Om voldoende publieke legitimiteit op te bouwen is het van belang de verankering van de omroep niet te beperken tot de formele wettelijke controle door het Commissariaat voor de Media en de verklaring van representativiteit door het provinciebestuur. Steun van burgers in de provincie waar de regionale publieke omroep uitzendt is zonder twijfel een belangrijke toetssteen voor de provinciale overheid in de afwegingen die zij maakt ten aanzien van de omroep.

Een tweede reden om een betere en uitgebreidere invulling te geven aan maatschappelijke verankering en verantwoording ligt in de relatief beperkte invulling die momenteel voor de meeste omroepen geldt. In veel gevallen beperkt de direct als zodanig benoemde verankering zich tot de formele wettelijke regeling. Het zou de publieke legitimiteit van de regionale omroepen ten goede komen wanneer ze meer werk zouden maken van een systeem van verankering en verantwoording door een goede mix van formele en informele, maar daarom niet vrijblijvende, vormen.

7.2.3 Buitenlandse voorbeelden

Andra Leurdijk (2005a, 13-14) heeft in haar quick scan van systemen van maatschappelijke verankering en publieke legitimatie in het buitenland een aantal manieren en niveaus gesignaleerd. Daarbij gaat om zowel interne als externe procedures én om formele en informele.

Vertegenwoordiging van luisteraars en kijkers in het kader van verankering, loopt meestal via maatschappelijke organisaties. Die zijn of vertegenwoordigd in besturen of beleidsbepalende organen, of ze zijn lid van toezichthoudende gremia of die waar de publieke omroep verantwoording aan aflegt. Voor de regionale publieke omroepen in Nederland geldt de eerste situatie. Maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd in het Programmabeleid Bepalend Orgaan (PBO).

Waar de verankering vooral de maatschappelijke inbreng in het proces van programmaontwikkeling en -productie en in programmering probeert te waarborgen, gaat het bij verantwoording veel meer om maatschappelijke betrokkenheid bij de beoordeling van de geboekte resultaten. Voorwaarde daarbij is wel dat omroepen aangeven wat ze van plan zijn om te realiseren. Leurdijk (2005a, 13) geeft aan dat in verschillende landen gelijksoortige beloftes door de publieke omroep worden afgegeven. In het Verenigd Koninkrijk stelt de BBC een Statement of Programme Policy op. In Frankrijk is sprake van een Charte de l'Antenne en in Duitsland van een Selbstverpflichtungserklärung. In Nederland vervult het zogenaamde Concessiebeleidsplan van de landelijke publieke omroep in enige mate een dergelijk functie. Dat document vervult echter eerder een rol in de discussie met de overheid dan dat het dient als een verklaring van de publieke omroep naar de Nederlandse samenleving.

7.2.4 Instrumenten voor verantwoording

Leurdijk (2005a, 13-14) heeft in haar onderzoek bij de landelijke publieke omroepen in Europa verschillende varianten van instrumenten voor verantwoording gevonden.

- Het meest geformaliseerde instrument is het instellen van een onafhankelijke commissie van deskundigen die voorafgaand aan belangrijke beslissingen, zoals de verlenging van een charter of een concessie, uitspraken doet over geleverde prestaties en op basis daarvan aanbevelingen formuleert over continuering. De Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep is daar een voorbeeld van.



- Een belangrijk instrument vormen de publieke consultaties voorafgaand aan de verlenging van de opdracht aan of contract van de overheid met de omroep, op een specifiek gekozen evaluatiemoment of voorbereidend op een beleidswijziging.
- Iets minder formeel zijn bijeenkomsten met maatschappelijke en culturele organisaties, programmamakers en redacties om wensen, ideeën en contacten uit te wisselen. Een dergelijk contact kan een meer formele status krijgen wanneer de publieke omroep en een maatschappelijke organisatie een samenwerkingsverband aangaan.
- In sommige landen leggen programmamakers, redacties of speciale vertegenwoordigers van de omroepen verantwoording af richting publiek. Daarvoor worden soms redactionele vormen gekozen voor programma's op radio en televisie of via interactieve websites. Ook is de figuur van een ombudsman niet onbekend.
- Ook kijk- en luistergegevens en kwalitatieve evaluaties van de opvattingen van het publiek over de taakvervulling van omroepen worden gebruikt als instrumenten om vast te stellen in hoeverre een omroep zich van maatschappelijke taak kwijt. Ook worden kijk- en luisterpanels gebruikt die de programma's beoordelen.

7.2.5 Conclusie

In meerdere opzichten is het van belang dat de regionale publieke omroepen op een wat bredere schaal het gesprek met de samenleving openen en zowel in formele en informele zin rekenschap afleggen over programma-inhoudelijke resultaten van de investeringen die de gemeenschap doet. Daarnaast moeten ze zich verzekeren van voldoende maatschappelijke inbreng in het programmabeleid en de invulling ervan. Hiervoor is een aantal redenen aangegeven waarom dat juist nu van belang is.

Naast de maatschappelijke representativiteit van het Programmabeleid Bepalende Orgaan zouden de regionale omroepen zich ook op meer informele, maar niet vrijblijvende wijze moeten verzekeren van de input van de burgers die zij met hun programma's trachten te bereiken. Ze zouden daarbij extra inspanningen kunnen wijden aan de voor hen moeilijke doelgroep van jongeren.

De maatschappelijke en politieke verantwoording over de voornemens en prestaties van de regionale publieke omroep verdient sterk de aandacht. Immers op die wijze kunnen de regionale publieke omroepen aan de direct betrokken overheidsinstanties laten zien op welke wijze representanten van de samenleving de voornemens en prestaties van hen beoordelen.

De voornemens zouden op twee manieren gestalte moeten krijgen.

- Op de eerste plaats krijgen ze hun beslag in een uitgewerkt document waarin de regionale publieke omroep zich vastlegt op een aantal te realiseren doelstellingen; de beloftes aan de regio. Die hebben in ieder geval betrekking op de te realiseren programma's, de te bereiken publieksgroepen en in bredere termen de bijdrage van de omroep aan samenleving, cultuur en politiek, binnen de kaders die de Mediawet stelt. Het document moet een basis bieden voor een beoordeling van de prestaties van de regionale omroep na een aantal jaren. Naar analogie van de visitatie bij de landelijke publieke omroep zou dat vijf jaar kunnen zijn. Dit document komt mede tot stand op basis van een consultatie van mensen in de regio, aan de hand van een uitgangspuntennotitie en voorlopig plan van de regionale publieke omroep geschreven met het Programmabeleid Bepalend Orgaan. Op basis van de gesprekken in de regio komt het uiteindelijke vijfjarenplan tot stand en wordt die door het PBO vastgesteld. De voortgang op de belangrijkste doelstellingen wordt jaarlijks getoetst en gerapporteerd aan het Provinciebestuur.
- Naast deze formele lijn organiseert de regionale publieke omroep zowel continu als periodiek het gesprek met de regio. Dat gebeurt via een website waarop redactie en makers in gesprek gaan met kijkers, luisteraars en surfers over het aanbod en via bijeenkomsten in de regio waar de gesprekken van aangezicht-tot-aangezicht gevoerd kunnen worden. In de verantwoording laat de regionale publieke omroep zien op welke wijze deze informatie verwerkt wordt in de programmapraktijk.

7.3 Kwaliteit

7.3.1. Kwaliteitsparadox

In de discussies over publieke omroep speelt kwaliteit een cruciale, vooralsnog paradoxale rol. De publieke omroep ontleent zijn bestaansrecht aan de ene kant aan het feit dat zijn programma's zich kwalitatief onderscheiden van die van de commerciële. Aan de andere kant is de publieke omroep nauwelijks in staat hard te maken dat zijn programma-aanbod zich daadwerkelijk kwalitatief onderscheidt van dat van de commerciële vakbroeders. Daarvoor is het kwaliteitsbegrip onvoldoende uitgekristalliseerd. Wanneer er kritiek is op de kwaliteit van het aanbod van de publieke omroep staat hij vaak met de mond vol tanden.

Met de verwijzing naar onderscheidende kwaliteit kan de publieke omroep een claim leggen op publieke financiering. Kwaliteit is belangrijk voor publieke omroep. Het kabinet-Balkende II noemt kwaliteit naast betrouwbaarheid, maatschappelijke betrokkenheid en onafhankelijkheid als kernwaarden van de publieke omroep (Met het oog op morgen..., 2005). Eerder in dit rapport aangehaalde instanties als de Visitatiecommissie Publieke Omroep, de Raad voor Cultuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kennen eveneens een prominente rol aan kwaliteit toe. Met het argument dat de publieke omroep programma's aanbiedt die een bepaald kwaliteitsniveau bezitten en die door de commerciële omroepen niet of onvoldoende worden aangeboden, wordt het bestaan en de publieke financiering van de publieke omroep verdedigd. Economen spreken in dit verband van marktfalen (zie onder meer: van der Ploeg 2005, 97-98). Omdat de markt bepaalde maatschappelijk gewenste diensten niet levert ontstaat er een publieke taak. Daarmee is de notie van kwaliteit een van de belangrijkste argumenten waarom publieke omroep bestaat. Het fundeert het onderscheid met de commerciële vakbroeders en legitimeert de publieke financiering.

Specifiek voor de regionale publieke omroep speelt het kwaliteitsbegrip in de relatie met de financierende provinciale overheid een belangrijke rol. In de wijziging van het financieringsstelsel van regionale publieke omroep is kwaliteit een belangrijke peiler. De provincies worden in de Wet verplicht om voor minimaal één regionale publieke omroepinstelling per provincie de realisering van 'kwalitatief hoogwaardige programmering c.q. omroep' mogelijk te maken. De Wet tracht daarmee te verzekeren dat de regionale publieke omroepen voldoende middelen ter beschikking krijgen om hun opdracht om onderscheidende kwaliteit te brengen te kunnen waarmaken. Dat wordt geconcretiseerd door het niveau van financiering van het jaar 2004 als uitgangspunt te nemen en die jaarlijks te verhogen met een reële index die door een onafhankelijke instantie wordt vastgesteld. De assumptie daarbij is dat de regionale publieke omroep in het jaar 2004 over voldoende middelen beschikte om de kwaliteitsclaim waar te maken.

Anderzijds is het kwaliteitsconcept voor de publieke omroep een bron van problemen. Het is een moeilijk begrip dat in de context van omroep- en andere mediadiensten onvoldoende is uitgekristalliseerd. De Duitse onderzoeker Ruß-Mohl beweerde begin jaren negentig dat het definiëren van kwaliteit van journalistiek gelijk staat aan een poging om pudding tegen de muur te spijkeren (geciteerd in van Hoof 1996, 59-60). Een objectieve definitie is niet te geven. Dat geldt nog in sterkere mate voor publieke omroepprogramma's. Een objectieve kwaliteitsmaat bestaat niet. Dat heeft tot gevolg dat criticasters van de publieke omroep in het kwaliteitsbegrip, juist vanwege zijn dubbelzinnige karakter, een gemakkelijk instrument vinden om de legitimiteit van het programma-aanbod te kritiseren en te ondergraven. Door een selectief gebruik van het concept kwaliteit, door bijvoorbeeld louter naar de artistiek-esthetische kant te kijken, zijn de programma's van de publieke omroep een gemakkelijke prooi voor kritiek. Doorgaans is de publieke omroep onthand als hij gevraagd wordt dergelijke kritiek te pareren, omdat ook hij geen invulling van kwaliteit voorhanden heeft. Dat geldt tot op heden ook voor de regionale publieke omroep. Het is niet duidelijk op welke wijze de regionale publieke omroep de claim op kwaliteit kan waarmaken. Gezien het belang van kwaliteit in de fundering en legitimering van publieke omroep is hier sprake van een leemte die op termijn onhoudbaar is.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal verschillende elementen van de kwaliteitsdiscussie. Bovendien worden enkele richtingen aangeduid die specifiek door de regionale publieke omroep en de provinciale overheid uitgewerkt kunnen worden tot een modus waarin de kwaliteitsdiscussie gevoerd kan worden en het begrip operationeel handen en voeten kan krijgen. Een handleiding om pudding tegen de muur te spijkeren is het echter niet.

7.3.2. Ontwikkelingen, discussies en achtergronden

In haar onderzoek naar het denken over kwaliteit van media stelt Anita van Hoof (1996) vast dat er tot en met de jaren tachtig geen sprake is van een duidelijke ontwikkeling. Er is sprake van sporadische aandacht voor kwaliteit in de media. Ze richtte



zich in het bijzonder op het denken over de kwaliteit van kranten en journalistiek binnen de communicatiewetenschap. Vanaf de jaren negentig bespeurt ze een trend waarin de kwaliteitsdiscussie steeds vaker vanuit een normatief kader wordt gevoerd. Er wordt niet langer gezocht naar een absolute en objectieve kwaliteitsstandaard, de beoordeling van de prestatie van de media vindt plaats vanuit de rol die aan hen in de democratische samenleving wordt toegedicht (vgl. McQuail 1992). Media en mediaproducten worden gewogen in het licht van de taak die ze behoren te vervullen in de samenleving. **13** Ze dragen bij aan het onderhoud van de samenleving, ze produceren en reproduceren cultuur. De economische betekenis van de media wordt daarbij niet uit het oog verloren, maar heeft zeker niet het primaat (Van Hoof 1996, 65-67).

13 Vergelijk hoofdstuk 3.



In het debat over de maatschappelijke taak van de media en daarmee ook in het kwaliteitsdebat, keert de notie van burgerschap sinds de jaren negentig veelvuldig terug. **14** Burgerschap is net als kwaliteit geen statisch begrip. Aanvankelijk is burgerschap in relatie tot media vooral gedefinieerd in termen van de wijze waarop mensen participeren in het formele institutionele politieke proces. Deze opvatting van burgerschap en de publieke sfeer gaan ervan uit dat meningsvorming in de democratische samenleving slechts gebaseerd kan zijn op een objectieve en rationele uitwisseling van argumenten. Onafhankelijke media zijn hier van cruciaal belang: zij functioneren als bron van objectieve informatie en als forum voor rationeel publiek debat. Vooral nieuws en actualiteiten, documentaires en serieuze discussieprogramma's passen volgens deze opvatting bij deze rol. Een kwaliteitsoordeel over de prestaties van omroeporganisaties komt in deze benadering vooral tot stand op basis van de weging van deze in de programmacategorieën. Het primaat ligt dan bij nieuws, achtergrond, opinie en debat. Daarnaast heeft de prestatieweging ook betrekking op het aanbod van programma's op het terrein van kunst en cultuur, voortbouwend op het 'Bildungsideaal' uit de 19e eeuw.

14 Deze redenering is mede gebaseerd op Rutten, Leurdijk en Frissen (2005)



In de voorbije jaren is tegenover de traditionele opvatting van burgerschap een andere geplaatst. Die stelt het formele politieke proces minder centraal en wordt wel aangeduid als 'cultureel burgerschap' (zie bijvoorbeeld: Stevenson, 2003; Hermes 1998). Joke Hermes stelt maatschappelijke samenhang centraal in haar opvatting van burgerschap. Ze legt daarin de kern van het democratische proces bloot. Het formele politieke systeem speelt een ondergeschikte rol in haar definitie van burgerschap: 'Burgerschap is wat ons bindt, een reflectie op hoe we ons met elkaar verbonden weten maakt de kracht uit van onze democratie. Publieke meningsvorming, of eigenlijk publieke opinie is daarvoor het medium. ... Burgerschap heeft betrekking op allerhande sociale, culturele en beleidskwesties inclusief beelden van de wereld om ons heen: van andere mensen, producten, diensten, organisaties en overheden.' (Hermes 2005, 7 en 9). Tezelfdertijd heeft een culturele herwaardering haar beslag gekregen waarbij de traditionele hoge kunsten veel minder dan vroeger op een voetstuk worden geplaatst en de culturele achting voor populaire cultuur aanzienlijk is toegenomen. Dat leidt tot een relativering van het belang van kunst ten gunste van alledaagse culturele uitingen, ook in de discussie over de kwaliteit van media en omroepprogramma's (Janssen 2005).

Met de verschuivingen in de opvatting over burgerschap verschuift ook het oordeel over de rol van de media ten aanzien van burgerschap en van haar maatschappelijke rol. Burgers stoelen hun meningen en opinies en de manier waarop ze deelnemen aan de samenleving niet louter op nieuws, actualiteiten of duidingsprogramma's, maar ook op amusement. Amusement, maar ook kunst- en cultuurprogramma's, vervullen een belangrijke rol in het maatschappelijke debat maar ook in het bevorderen van sociale samenhang, de constructie van wereldbeelden en de ontwikkeling van culturele identiteit. Dit legitimeert dat een publieke omroep met een maatschappelijke missie er aandacht aan besteedt. Op dezelfde wijze krijgt de publieke omroep ook steeds meer een functie in het cultiveren van allerlei stromingen binnen de populaire cultuur, bijvoorbeeld door het uitzenden van popprogramma's op de radio.

Het blijkt dat burgers nauwelijks grenzen trekken tussen serieuze informatie en populaire cultuur, tussen 'objectieve' argumenten van journalisten en 'subjectieve' standpunten van mensen in hun nabije omgeving. Zowel ratio als emotie spelen een belangrijke rol. Dit impliceert niet dat burgers niet meer maatschappelijk betrokken zijn of geen mening hebben over maatschappelijke en morele kwesties. Het betekent wel dat ook andere vormen van media-aanbod dan de traditionele journalistieke formules van belang zijn voor de ontwikkeling van burgerschap en in bredere zin voor het functioneren van de democratische samenleving. Het gaat primair om de verhalen die in de media verteld worden. Daarbij kan het gaan om nieuws maar ook om fictie, spel of muziek. In al deze genres en inhouden liggen ankerpunten voor de cultivering van identiteit, levensbeschouwing, opinie en wereldbeeld. Wanneer de publieke omroep zich zou terugtrekken op genres als nieuws, achtergrond en opinie, in hun traditionele vorm, ontstaat het gevaar dat hij louter nog een kleine elite (beroepsmatig geïnteresseerden, hoogopgeleiden) zou aanspreken.



Erfgoed

Audio Visueel Erfgoed

*In samenwerking met het Gelders Archief is **Radio en TV Gelderland** bezig het complete audiovisueel archief van de omroep via internet beschikbaar te stellen ten behoeve van erfgoedprojecten en educatieve programma's.*

MijnGelderland.nl

*In samenwerking met de Gelderse bibliotheken, de erfgoedinstellingen en de Gelderse archieven bouwt **Radio en TV Gelderland** aan een internetsite waarbij alle contentdatabases van de bovengenoemde organisaties met elkaar verbonden worden. De gebruiker kan in de nabije toekomst met een druk op de knop naast het actuele nieuws in beeld en geluid ook alle historische achtergronden van een nieuwsonderwerp bekijken.*

Een interessante ontwikkeling is bovendien dat in het domein van de nieuwe media vormen van informatie en communicatie ontstaan waarbij burgers zelf actief worden als producent en distributeur. 15 Bovendien is er in de mediasector al jarenlang sprake van mengvormen van verschillende genres. De grenzen tussen amusement en informatie vervagen, maar ook die tussen nieuws en opinie. De ontwikkeling van 'civic journalism' waarin journalisten veel meer het 'persoonlijke perspectief' kiezen in plaats dat van de 'objectieve verslaggever' is al jaren in zwang en beoordeeld als een relevante trend.

16

Irene Costera Meier (2001, 2002, 2005)

heeft in een aantal publicaties de ontwikkeling van cultureel burgerschap gekoppeld aan de kwaliteitsdiscussie over de media, in het bijzonder ten aanzien van de publieke omroep. Costera Meier (2005) wijst op een bekend dilemma waarmee publieke omroepen worstelen. Wordt prioriteit gegeven aan het bereiken van hoge kijkdichtheden of prevaleert de focus op programma's met een inhoudelijk hoge kwaliteit? Zij betoogt dat de omroepen zich niet moeten blindstaren op een beperkte taakopvatting die de nadruk legt op één bepaald soort kwaliteit. Ze pleit voor een balans van de drie belangrijkste doelstellingen: het aanbieden van kwaliteitsprogramma's, goede informatie verschaffen en mensen betrekken in een democratische cultuur. Om die doelen te realiseren is een sterkere focus op 'impact' noodzakelijk. Zij concludeert daarom dat de traditionele definitie van kwaliteit die louter gestoeld is op inhoudelijke criteria aan revisie toe is. Oordelen over prestaties van publieke omroepen moeten niet langer tot stand komen op basis van de vraag of nieuws, achtergrond, opinie en debat in voldoende journalistieke kwaliteit en voldoende mate aan bod zijn gekomen. Net zo min als dat de hoeveelheid esthetisch verantwoorde kunstprogramma's een graadmeter van kwaliteit zijn. Het moet veel meer gaan om de vraag of de programma's die worden aangeboden een maatschappelijke doorwerking hebben die bijdraagt aan de maatschappelijke taken die aan de publieke omroep zijn opgedragen.

Om tot een dergelijk kwaliteitsconcept te komen is het nodig om verschillende vertogen over kwaliteit die de ronde doen, te doorbreken en tegelijkertijd te verbreden. Het vertoog van de marketeer die succes louter bekijkt in termen van kijk- en luistercijfers voldoet niet. Net zomin als de exclusieve focus op programma-inhoud die binnen het artistieke vertoog domineert. Het gaat veel meer om een combinatie van beide: inhoudelijke kracht en maatschappelijk effect. De kwaliteitsdiscussie is volgens Costera Meier aan verdieping en verbreding toe, waardoor een breder en meer veelomvattend kwaliteitsvertoog ontstaat.

Een element dat in de discussie over cultureel burgerschap, de rol van de media daarin en de implicaties voor kwaliteitsdiscussie achterwege blijft is de invloed van burgers op mediaorganisaties, anders dan in hun rol als gebruikers en consumenten. Wanneer media, in het bijzonder de publieke omroep, hun taak op een adequate manier voor de samenleving willen invullen moeten ze zich verzekeren van een adequate maatschappelijke verankering en een goed gekanaliseerde maatschappelijke inbreng in doelstellingen en programma-aanbod. Dit wordt gevoed vanuit de overtuiging dat een dergelijke inbreng de voelhorens met de maatschappelijke praktijk versterkt en leidt tot een betere uitvoering van de taak en programma's die een maatschappelijk effect kunnen bewerkstelligen. Ook die dimensie is een onderdeel van de kwaliteit van de publieke omroep.

7.3.3. Conclusie


Kwaliteit is in de context van media, in het bijzonder van de publieke omroep, een moeilijke kwestie. Tegelijkertijd staat kwaliteit centraal in tal van discussies over de publieke omroep, zowel de regionale als de landelijke. Het uitgangspunt dat de markt een bepaald aanbod met een bepaalde kwaliteit niet kan bieden is een van de grondslagen van de publieke motivatie

15 Zie ook 4.4.3.

16 Zie ook 4.4.2.

om de regionale en landelijke publieke omroep te financieren. Voor de legitimatie van de regionale publieke omroep is het van cruciaal belang een kwaliteitsbegrip uit te werken dat vertaald kan worden in een periodieke toetsing op basis van vooraf opgestelde criteria en beloften.

Hier is voorgesteld om een kwaliteitsconcept voor de regionale publieke omroep te funderen in de uitgewerkte definitie van de maatschappelijke taak. Een synthese van verschillende invloedrijke opvattingen hierover is in paragraaf 3.4 gepresenteerd. Daarin neemt de idee van hedendaags, cultureel burgerschap een centrale plaats in. Daarin worden burgers niet primair gedefinieerd in verhouding tot de officiële politieke instituties, maar in verhouding tot elkaar en de gemeenschappen waar ze deel van uitmaken. Daarin spelen formele politieke instituties een belangrijke rol. Tezelfdertijd houdt cultureel burgerschap in dat mensen zich in de hedendaagse samenleving op hun omgeving oriënteren met behulp van verschillende culturele producten. De kwaliteitstoets waaraan regionale publieke omroepen zich moeten onderwerpen heeft betrekking op de vraag of ze in deze context effectief en succesvolle invulling geven aan hun maatschappelijke taak, door middel van het aanbieden van een omroepprogramma's en daaraan gelieerde activiteiten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om maatschappelijke samenhang. [17](#) Meer specifiek zou een kwaliteitstoets betrekking moeten hebben op de gecombineerde en samenhangende evaluatie van

[17](#) Zie verder: hoofdstuk 3 van deze studie. 

- de inhoud van het programma-aanbod,
- de doorwerking van het aanbod in de samenleving in lijn met de maatschappelijke taakopvatting
- de verankering van programmabeleid in de samenleving waarop de regionale publieke omroep zich richt. [18](#)

[18](#) Zie ook 7.2. 

Het spreekt voor zich dat een instelling als de regionale publieke omroep zich vastlegt op een efficiënte en doelmatige besteding van publieke middelen, gekoppeld aan financiële en bedrijfsmatige transparantie. Dat is echter een toets die moet gelden voor alle publiek gefinancierde instanties.

Het is onontkoombaar dat de kwaliteitsdiscussie over de regionale publieke omroep gevoerd wordt in het licht van de financiële implicaties van de mogelijke uitkomsten. Hiervoor is al aangegeven dat in de Wet op de stelselwijziging is vastgelegd dat provincies de financiering van een kwalitatief hoogwaardig programma voor minimaal één regionale publieke omroepinstelling moeten garanderen. In de concrete uitwerking van die relatief abstracte formulering is het financieringsniveau van 2004 als uitgangspunt gekozen. Voorondersteld wordt dat de financiering in dat jaar voldoende is om die kwaliteitsclaim waar te maken. Dit is een waardevol, maar tegelijkertijd ook pragmatisch uitgangspunt voor discussie. In feite echter moet de vooronderstelde en gewenste maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep het startpunt van de kwaliteitsdiscussie vormen en niet de specifieke financiële invulling daarvan in één jaar. Fixatie op een geïndexeerd bedrag op basis van de situatie in 2004 betekent automatisch een vastlegging van de specifieke invulling van de maatschappelijke taak zoals die in dat jaar aan de orde was. In eerdere hoofdstukken van deze studie zijn meerdere redenen aangevoerd voor toekomstige ontwikkelingsroutes van de regionale publieke omroep die een verbetering van de maatschappelijke taak mogelijk maken en daarmee een uitbreiding van activiteiten inhouden. Het spreekt voor zich dat wanneer in de context van de provinciale gemeenschappen het besef groeit dat de taakinfilling van de regionale publieke omroepen, gezien maatschappelijke ontwikkelingen, aan uitbreiding toe is, de kwaliteitseisen die aan die instellingen worden gesteld groeien. Daarmee staat ook het voornoemde wettelijke financieringsuitgangspunt ter discussie. De in de Wet opgenomen garantie van middelen om kwalitatief hoogwaardige programma's te realiseren is niet meer dan een minimumgarantie. De discussie over de middelen zal in de toekomst gevoerd moeten worden in de context van de concrete maatschappelijke taken die aan de regionale publieke omroepen toevallen en de kwaliteitseisen die in dat licht gesteld dienen te worden.

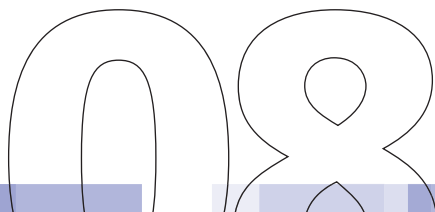
7.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is de manier besproken waarop de regionale publieke omroep zijn inhoudelijke verbindingen met de samenleving kan inrichten en formaliseren en dat al voor een deel gedaan heeft. Nu hij door de stelselwijziging in een nieuwe verhouding tot de provinciale overheid en daarmee tot de bewoners van zijn verzorgingsgebied is komen te staan en de taken van de publieke omroep in het algemeen volop onderwerp van discussie zijn, is er voldoende aanleiding om daaraan systematisch en bewust vorm te geven. Immers daarmee kan de regionale publieke omroep zijn maatschappelijke legitimiteit versterken.

Uit de afzonderlijke beschouwingen over de verankering van de regionale omroep, de verantwoording over zijn prestaties en de mogelijke opvatting over kwaliteit, blijkt dat deze drie thema's allemaal te herleiden zijn tot de taak die de regionale publieke omroep van de samenleving meekrijgt. De specifieke inrichting van de maatschappelijke verankering en verantwoording en de operationele definitie van een kwalitatief hoogwaardig programma staan allemaal ten dienste van de vervulling van de maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep. Die is eerder in hoofdstuk drie van deze studie uitgebreid besproken en in grote lijnen geformuleerd op basis van een aantal gezaghebbende bronnen.

Uitgangspunt is dat een regionale publieke omroep die ten dienste staat van de samenleving, de inbreng van daaruit in het programmabeleid zowel formeel als informeel organiseert. Uit de maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep is een aantal doelen afleidbaar die door middel van het aanbod van bepaalde categorieën programma's kunnen worden gerealiseerd. Het ligt voor de hand dat de uitwerking van de maatschappelijke taak in een aantal concrete doelen door de regionale publieke omroep samen met maatschappelijke organisaties en individuele burgers uit het verzorgingsgebied ter hand wordt genomen en wordt neergelegd in een belofte aan de regio. De kwaliteit van een regionale publieke omroep en zijn programmering kan dan worden bepaald aan de hand van het succes waarmee hij de doelen realiseert die hij met zijn programma's nastreeft, conform de taak die hij van de samenleving heeft meegekregen. Rapportage over de mate waarin hij zijn doelstellingen heeft gerealiseerd en op welke manier hij de daartoe beschikbaar gestelde middelen heeft aangewend is de belangrijkste opgave van de maatschappelijke verantwoording die de regionale publieke omroep dient af te leggen. Het ligt voor de hand dat bij de beoordeling van de prestaties externe personen, die tevens onafhankelijk zijn van de financierende overheid, worden betrokken. Zij kunnen een oordeel geven over de wijze waarop de regionale publieke omroep zich van zijn maatschappelijke taak gekweten heeft en de overheid adviseren over de te volgen beleidslijn ten aanzien van de regionale publieke omroep in zijn provincie. Een onderdeel van de toets van de prestaties van de regionale publieke omroep kan de vorm aannemen van een breed en deels informeel debat. Daarin formuleren burgers hun oordeel over hun publieke omroep en geven tegelijkertijd ook suggesties voor verbetering die door de omroeporganisatie ter harte worden genomen.

Conclusies en aanbevelingen



8.1 Aanleiding

De aanleiding voor deze studie naar de toekomst van de regionale publieke omroep is tweeledig.

Allereerst is begin 2006 een stelselwijziging in de Nederlandse publieke regionale omroep doorgevoerd die de provinciale overheid volledig verantwoordelijk maakt voor de financiering. Zij heeft een wettelijke zorgplicht voor minimaal één regionale publieke omroep die zij financieel in staat moet stellen een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk te maken. Daarnaast vindt er in Nederland op brede schaal een discussie plaats over de toekomst van de landelijke publieke omroep. De regionale omroep komt daarin nauwelijks aan bod. De verwachting is echter dat de kwesties die op landelijk niveau worden aangekaart te zijner tijd ook een rol gaan spelen in discussies over de regionale publieke omroep.

8.2 Vragen

Daarom is deze verkenning naar de toekomst van de publieke regionale omroep in Nederland uitgevoerd.

Daarbij stonden de volgende vragen centraal:

- Welke kwesties en ontwikkelingen zijn van bijzonder belang voor de toekomst van de Nederlandse regionale publieke omroep?
- Op welke wijze moet de regionale publieke omroep in het licht van de belangrijkste kwesties en ontwikkelingen, zijn maatschappelijke taak invullen en welke keuzes moet hij daarin maken?
- Wat zijn de belangrijkste elementen van de toekomstvisie en strategie van de Nederlandse regionale publieke omroepen?

8.3 Maatschappelijke taak

Op basis van een aantal gezaghebbende bronnen, waaronder de Mediawet, is de maatschappelijke taak van de regionale publieke omroep geformuleerd. Zij is het fundament waarop vrijwel alle activiteiten gestoeld dienen te zijn. Ze is in deze studie als volgt geformuleerd.

- De regionale publieke omroep heeft een belangrijke taak in het bevorderen van maatschappelijke samenhang. Dat betekent dat er grote aandacht moet zijn voor toegankelijkheid wat impliceert dat hij brede lagen in de bevolking bereikt met programma's die zich onderscheiden door kwaliteit en die onafhankelijk zijn van directe invloed van bedrijfsleven en overheid. In die zin zijn betrouwbaarheid en integriteit waarden die centraal dienen te staan bij de regionale publieke omroep. Voorts doet de regionale publieke omroep recht aan de culturele diversiteit en pluriformiteit van de samenleving waar hij voor werkt. Beide eigenschappen zijn noodzakelijk omdat de regionale publieke omroep een cruciale rol moet spelen in regionale en lokale democratie. Behalve een journalistiek medium moet de regionale publieke omroep functioneren als een platform voor ontmoeting en discussie, is hij een ontmoetingsplaats en een forum tegelijkertijd. Dat betekent dat hij zowel een populair als een specialistisch aanbod verzorgt en in het bijzonder probeert minderheidsgroepen adequaat te bedienen door ze een aantrekkelijk programma-aanbod te bieden en ze een stem te geven in het maatschappelijke debat. Specifiek voor regionale omroep geldt daarbij dat hij, gezien zijn schaal, directer kan aansluiten bij datgene wat in de bevolking leeft, dan de landelijke publieke omroep. Daaruit vloeit een specifieke taak voort in steden en provincies waar een aanzienlijk deel van de bevolking een allochtone achtergrond heeft. Daar kan de regionale publieke omroep gerichter programma's aanbieden die aansluiten bij en inspelen op de specifieke bevolkingssamenstelling.

Uit de inventarisatie van de actuele situatie van de regionale publieke omroepen in Nederland komt een aantal kwesties naar voren die in het kader van de uitvoering van de maatschappelijke taak nu en in de toekomst nadrukkelijk de aandacht vragen.

8.4 Kwetsbare positie regionale televisie

De positie van de regionale publieke televisie is kwetsbaar. De regionale publieke televisie bevindt zich in een ontwikkelingsfase die vraagt om een doorontwikkeling maar is daar gezien het ontbreken van voldoende middelen niet toe in staat. Regionale publieke televisie heeft nu een bescheiden positie op de kijkersmarkt in Nederland die zich kenmerkt

door sterke concurrentie. In de voorbije jaren is sprake van stagnatie van de groei in het bereik. Behalve in innovatieve programmaconcepten, zoals het regiodrama en de regiocumentaire, kan de regionale publieke televisie zijn positie slechts versterken door de uitbreiding van het aantal nieuw geproduceerde televisie-uren per dag, in de richting van een avondvullend programma. Er is momenteel nauwelijks uitzicht op de middelen die een dergelijke uitbreiding mogelijk kan maken. Een uitbreiding van de overheidsfinanciering ligt niet in het zicht. Uitbreiding van de reclame-inkomsten lijkt vooralsnog niet in het verschiet te liggen. De relatief zwakke positie van de regionale omroep, radio en televisie, op de reclamemarkt heeft te maken met de tweede relevante kwestie.

8.5 Onvoldoende bereik onder een breed publiek

De regionale publieke omroep slaagt er niet in om met haar programma's alle lagen van de bevolking te bereiken. Het publiek van de regionale omroep heeft een relatief oud profiel. Meer dan tachtig procent van de luisteraars van de regionale radio is ouder dan vijftig jaar, voor televisie geldt dat van de kijkers ruim zestig procent ouder dan vijftig is. De regionale publieke omroep beschikt over onvoldoende zendmiddelen om de concurrentie aan te gaan met de commerciële omroepen, die zich in het bijzonder op de door adverteerders gewilde jongere doelgroepen richten. De regionale publieke omroep heeft een brede opdracht en moet dus verschillende groepen aanspreken. Dat heeft, paradoxaal genoeg, tot gevolg dat hij de jongeren in de provincie slechts mondjesmaat bereikt. Daarmee maakt hij zijn brede opdracht niet waar én weet hij, in verhouding tot zijn marktpositie, slechts een relatief kleine hoeveelheid reclame-euro's binnen te halen.

De regionale publieke omroepen moeten de nodige wettelijke en financiële ruimte om hier daadwerkelijk iets aan te doen durven claimen bij de verantwoordelijke overheden. Dat zou moeten betekenen dat de regionale publieke omroep voldoende budget krijgt om een volwaardig televisiestation inclusief programma's voor verschillende doelgroepen, in de markt te zetten. Op het terrein van radio zou in een overgangssituatie naar het digitale tijdperk distributieruimte beschikbaar moeten komen om meerdere publieksgroepen te bedienen. Dat zou onder meer moeten inhouden dat wanneer regionale publieke omroepen meerdere kanalen kunnen aanbieden, kabelmaatschappijen verplicht worden deze ook door te geven. Wanneer de regionale publieke omroepen die mogelijkheden niet krijgen, is het niet realistisch ze ook te houden aan een verplichting om alle leeftijdsgroepen in grote mate via programma's aan zich te binden. Dat is in het huidige medialandschap een 'mission impossible'.

Deze actuele beperkingen impliceren echter niet dat de regionale publieke omroep talrijke sterke punten voor de toekomst ontbeert. Uit de analyse van de relevante ontwikkelingen in de relatie van de regionale publieke omroep met zijn omgeving blijkt dat hij over tal van sterke punten beschikt die volop kansen bieden voor de toekomst.

8.6 Toenemend belang van en mogelijkheden voor regionale omroep

De regionale media- en informatiemarkt is aanmerkelijk minder competitief dan de landelijke. De positie van de regionale pers en in het bijzonder de dagbladen, kalft verder af. Daardoor wordt de positie van de regionale publieke omroep alleen maar sterker, zeker in het licht van de relatief beperkte positie van niet-landelijke commerciële omroep.

Behalve dat de afkalvende positie van de regionale dagbladpers de concurrentiedruk voor de regionale publieke omroep vermindert, versterkt zij het politieke argument vóór een sterke en intern pluriforme regionale publieke omroep. Met het oog op de kwaliteit van de regionale en lokale democratie neemt de verantwoordelijkheid van de regionale publieke omroep verder toe om een bijdrage te leveren aan het regionale maatschappelijk debat in een verschrallend regionaal informatielandschap.

8.7 Burgernabijheid

In meerdere opzichten manifesteert de directe nabijheid van de regionale publieke omroep tot de burgers, zich als een sterk punt. Dit voordeel kan de regionale publieke omroep in de toekomst verder benutten. Hij moet in staat zijn specifieke onderstromen in de samenleving op het spoor te komen en de dialoog daar te bevorderen. Maar ook op andere vlakken is de directe aansluiting bij de leefwereld van burgers en mediapubliek een pre. Zelfs in de digitale wereld, waar via het web



in theorie de gehele wereld bereikt kan worden, biedt directe betekenis voor de regionale leefwereld een meerwaarde voor burgers. Omdat er sprake is van zowel beperkte fysieke en mentale afstand ligt het voor de hand dat regionale publieke omroep voorop kan lopen bij het inschakelen van consumenten als producenten, zonder daarbij zijn journalistieke doelstelling over boord te zetten.

8.8 Europa van de regio's

Vooral in Europees maar ook in nationaal cultureel, economisch en ruimtelijk beleid wordt steeds vaker de regio en niet de nationale staat als relevante entiteit gekozen. 'Europe of the regions' is inmiddels een bekend concept, terwijl in de Nederlandse economische politiek het stimuleren van 'Pieken in de Delta' een belangrijke beleidslijn is geworden. Die ontwikkeling biedt zeker kansen voor de regionale omroep, zeker wanneer de tendens van culturele regionalisering en lokalisering als reactie op globalisering daarbij in ogenschouw genomen wordt. In zijn rol als regionale publieke én culturele instelling moet de regionale publieke omroep de ruimte krijgen om naast zijn traditioneel journalistieke taak programma's aan te bieden die op een open wijze de regionale culturele identiteit cultiveren, van kunst en cultuur tot amusement. De regionale publieke omroep kan zich bovendien ontwikkelen als belangrijke regionale speler binnen de talrijke creatieve industrie-initiatieven die her en der worden ontwikkeld.

In die tendens van regionalisering past ook de volledige openstelling van landelijke fondsen die gericht zijn op de bevordering van culturele omroepproducties voor regionale publieke omroepen. Dat geldt al, binnen bepaalde marges, voor het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties. In het licht van de ontwikkeling van het regiodrama en de regiocumentaires is het zeker voorstelbaar dat regionale omroep, met hulp van het Stimuleringsfonds en mogelijk andere fondsen, bijvoorbeeld het Filmfonds, als partner kan optreden in filmproductie. De mogelijke kostenbesparing in audiovisuele productie als gevolg van digitalisering speelt de verdere ontwikkeling van regionale publieke omroep in de kaart.

Daarbij moet ook de principiële vraag niet uit de weg gegaan worden welk niveau het meest geschikt is om welke onderdelen van de publieke taak in het domein van informatie en media te vervullen. Momenteel lijkt het landelijke niveau onomstreden, in weerwil van de regelrechte crisis die de landelijke publieke omroep in de greep houdt. Deze studie heeft tal van gronden aangedragen op basis waarvan de dominantie van het landelijke niveau ter discussie gesteld moet worden. Onomstotelijk staat vast dat de disbalans waar nu sprake van is niet langer strookt met de mogelijkheden die bestaan om tal van publieke taken te beleggen bij de regionale publieke omroep.

8.9 Gecombineerde nationale en regionale verantwoordelijkheid

De inhoudelijke motivatie voor een sterke regionale publieke omroep vertaalt zich uiteraard niet automatisch in voldoende middelen om hem daadwerkelijk tot stand te brengen. Echter, het feit dat de financiering van de publieke regionale omroep een verantwoordelijkheid van de provinciale overheden is geworden, biedt de kans om de discussie over het belang van een sterke regionale publieke omroep opnieuw te voeren. Omdat de regionale publieke omroep een belangrijke rol speelt als element in een sterk landelijk mediabestel ligt daar vanzelfsprekend ook een rol voor de nationale overheid. Tezelfdertijd zal het directe nut van de activiteiten van de regionale publieke omroepen in de regio worden gevoeld. Daarmee is de regio, zeker sinds de stelselwijziging met ingang van 2006, een belangrijke partij.

8.10 Digitale revolutie

In een apart onderdeel van deze studie is nagegaan of de digitale revolutie de sterke punten van de regionale publieke omroep mogelijk kan versterken en waar strategische dilemma's ontstaan die in de toekomst om een keuze vragen.

- Allereerst wordt het grote belang van crossmediale formats in het digitale tijdperk erkend. Wanneer de regionale omroep daarop wil insprijnen moeten er voldoende scholingsmogelijkheden voor personeel voorhanden zijn om de noodzakelijke competenties te ontwikkelen. Bovendien is het belangrijk dat de redactionele structuur van de omroepen ingericht is op deze werkwijze.



- Het audiovisuele archiefmateriaal van de regionale publieke omroepen kan in het digitale tijdperk op allerlei manieren bijdragen aan een versterking van zijn positie in de regio. Het kan, mits digitaal ontsloten, een belangrijke grondstof vormen voor nieuwe programma's. Bovendien kan de regionale publieke omroep, al dan niet in samenwerking met derden, het archief on line toegankelijk maken. Daarmee krijgt de regionale publieke omroep een bredere rol.
- Digitalisering van de productie blijkt te leiden tot een gewilde combinatie van meer efficiency, meer snelheid en in een aantal gevallen ook betere kwaliteit. Sommige technologische ontwikkelingen dragen bij aan de versterking van de waarden van de regionale publieke omroep. Dat geldt voor de camjo (camerajournalist). De werkwijze en de producten van deze nieuwe figuur sluiten op een treffende manier aan bij de cultuur van de nabijheid en directheid van de regionale omroep.
- De regionale publieke omroepen produceren programma's die ze aanbieden via een televisie- en een radiostation. Een belangrijke strategische vraag is of met het uitbaten van beide stations in de toekomst het meest optimale bereik wordt gerealiseerd. In een toekomst waarin informatie wellicht nog overvloediger dan nu beschikbaar is, beschikt de regionale publieke omroep met twee stations maar over beperkte middelen om zich te profileren. Misschien kan hij zich in een rol als programma-aanbieder aan andere uitgeverij en distributeurs beter doen gelden dan in een gecombineerde rol van producent en omroep. In een dergelijke strategie moet de regionale publieke omroep trachten strategische allianties aan te gaan met partners die in zijn verzorgingsgebied grote groepen informatiegebruikers aanspreken.
- In de switch-over van analoge naar digitale ether doet zich een probleem voor wat betreft de etherdistributie van regionale omroepprogramma's. Met het uitschakelen van de analoge distributie-infrastructuur voorziet de regionale publieke omroep een achteruitgang in het daadwerkelijke televisiebereik onder huishoudens die niet op de kabel zijn aangesloten. Dat heeft te maken met de extra (abonnements)kosten die huishoudens moeten maken wanneer ze zich op het Digitenne-pakket moeten abonneren. Een dergelijk abonnement zou ook nodig zijn voor huishoudens die nu een satellietabonnement combineren met de analoge ontvangst van de regionale publieke omroep. De regionale publieke omroep beschouwt extra kosten als een barrière die uiteindelijk leidt tot minder kijkers voor zijn televisieprogramma's. Opname van de regionale publieke omroep in het satellietpakket lost de problemen op. De regionale publieke omroep dient zich te beijveren voor een zo breed mogelijke distributie en toegankelijkheid. Universele bereikbaarheid is van belang met het oog op de rol van rampenzender die ook steeds meer voor televisie van belang wordt.
- Naar het zich laat aanzien zal IP-TV door gebruikers in bepaalde contexten, voor bepaalde doelen worden gebruikt. Voorbeelden daarvan zijn het terugkijken van gemiste uitzendingen, mobiel televisiekijken en het putten uit archieven. Juist in een innovatieve invulling van dit soort toepassingen, specifiek in relatie tot de regionale publieke doelstellingen, kan regionale publieke televisie zich onderscheiden van andere informatieaanbieders.
- Alle nieuwe technologische ontwikkelingen overziend is er een duidelijke noodzaak voor de regionale publieke omroepen om systematisch aandacht te besteden aan innovatie in elk van de verschillende fasen die aan de hand van de mediawaardeketen onderscheiden kunnen worden; creatie, productie, uitgeven, distributie en consumptie. Door de inrichting van een gezamenlijk innovatiecentrum, dat vooral de vorm van een netwerk zou moeten krijgen, kunnen de omroepen kennis en expertise ontwikkelen en delen. Daarmee profiteert de sector als geheel en kunnen nieuwe diensten door elke afzonderlijke regionale omroep op maat in de eigen regio doorontwikkeld worden.

8.11 Organisatie en regelgeving

Uit een aantal verschillende relevante en recente studies en adviezen over het Nederlandse mediabestel en in het bijzonder de Nederlandse landelijk publieke omroep zijn enkele denkrichtingen afgeleid die in de toekomst ook op de regionale publieke omroep geprojecteerd zullen worden. Die hebben in het bijzonder betrekking op de organisatorische inrichting en maatschappelijke inbedding en de werking van de regionale publieke omroep.

- De organisatorische en operationele complicaties, evenals de vragen over de representativiteit van de nationale omroepverenigingen, gelden niet voor de regionale publieke omroep. Die kent immers een centrale leiding. Veel van de hervormingen die van de landelijke publieke omroep worden gevraagd zijn al realiteit in de organisatie van de regionale publieke omroep. In die zin is de regionale publieke omroep in potentie beter geëquipeerd om doelgericht en efficiënt aan optimale resultaten te werken. Tezelfdertijd moet de regionale publieke omroep juist vanwege de geïntegreerde

bestuursstructuur, alerter zijn op de doelstelling van interne pluriformiteit omdat die veel minder dan op landelijk niveau organisatorisch is verankerd. Tezelfdertijd moet de regionale publieke omroep aandacht hebben voor de veerkracht van de eigen organisaties, in verband met de talrijke veranderingen die intern in zijn omgeving hebben plaatsgevonden en plaatsvinden.

- De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid adviseerde de overheid om op basis van een periodiek uitgevoerde risicoanalyse vast te stellen welke publieke functies in de mediemarkt onder druk staan om vervolgens daarop als overheid beleid te voeren. In deze studie is vastgesteld dat het informatielandschap in de regio schraler is dan op landelijk niveau. Dat impliceert dat de maatschappelijke opdracht die aan regionale publieke omroepen wordt verstrekt breder en meeromvattend zou kunnen en moeten zijn dan die van de landelijke publieke omroep. Een mogelijkheid tot een dergelijke differentiatie zou wettelijk moeten worden vastgelegd. Het ligt dan voor de hand om bij de overheid te bepleiten dat zij door voldoende financiering een volwaardige invulling van die brede taak mogelijk maakt.
- De Raad voor Cultuur beklemtoont de noodzaak van een volwaardig publiek informatieaanbod op het internet. Voor de activiteiten van de regionale omroep betekent dit dat internet als een volwaardige activiteit van de publieke mediaorganisatie zou worden uitgeroepen. Een dergelijke taakopvatting en speelruimte zijn noodzakelijk om de publieke rol in het digitale tijdperk te kunnen blijven spelen.

8.12 Verankering, verantwoording en kwaliteit

Als laatste onderdeel van deze studie is nagegaan op welke wijze de regionale publieke omroep zijn inhoudelijke verbindingen met de samenleving kan verbeteren om in het bijzonder met het oog op de veranderde verhouding tot de provincie de publieke legitimatie te verbeteren. Publieke legitimatie heeft betrekking op de mate waarin er brede maatschappelijke overeenstemming is over het belang en bestaansrecht van de publieke omroep.

- Uitgangspunt is dat een regionale publieke omroep die ten dienste staat van de samenleving de inbreng vanuit die samenleving in het programmabeleid zowel formeel als informeel organiseert. Daarmee regelt hij zijn maatschappelijke verankering. Het ligt voor de hand dat de uitwerking van de in de Wet geformuleerde maatschappelijke taak in een aantal concrete doelen door de regionale publieke omroep samen met maatschappelijke organisaties en individuele burgers uit het verzorgingsgebied ter hand wordt genomen. De regionale publieke omroepen moeten zich daarop vastleggen in een belofte aan de regio. Die heeft in ieder geval betrekking op te realiseren programma's, te bereiken publieksgroepen en in bredere termen de bijdrage van de omroep aan samenleving, cultuur en politiek, binnen de kaders die de Mediawet stelt.
- De uitgewerkte doelstellingen van de regionale publieke omroepen komen tot stand door formele en informele inbreng vanuit de samenleving. Een centrale plaats in de formele inbreng valt toe aan het wettelijk ingestelde Programma Beleidsbepalend Orgaan (PBO) dat representatief is voor de regio waarin de omroep werkt en dat als zodanig erkend is door het provinciebestuur. Naast deze formele lijn organiseert de regionale publieke omroep zowel continu als periodiek het gesprek met de regio. Op die wijze krijgen burgers de gelegenheid informeel ideeën en zienswijzen aan te dragen, die gebruikt kunnen worden bij de formulering van concrete doelstellingen door de regionale publieke omroepen.
- De kwaliteit van een regionale publieke omroep en zijn programmering wordt bepaald aan de hand van het succes waarmee hij de doelen realiseert, die hij met zijn programma's nastreeft, conform de taak die hij van de samenleving heeft meegekregen. Bovendien heeft hij die doelen samen met zijn maatschappelijke stakeholders vastgesteld.
- Rapportage over de mate waarin hij zijn doelstellingen realiseert en op welke manier hij de daartoe beschikbaar gestelde middelen heeft aangewend is de belangrijkste opgave van de maatschappelijke verantwoording die de regionale publieke omroep dient af te leggen. De geformuleerde uitgewerkte doelstellingen en de rapportage daarover bieden de basis voor een beoordeling van de prestaties van de regionale omroep na een aantal jaren, door middel van een visitatie. Die wordt uitgevoerd door een van omroep en overheid onafhankelijke commissie van burgers. Een onderdeel van de toets kan de vorm aannemen van een breed en deels informeel debat. Daarin formuleren burgers hun oordeel over hun publieke omroep en doen ze ook suggesties voor verbetering die door de omroeporganisatie ter harte genomen kan worden. De visitatie leidt tot een oordeel over de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd én het functioneren van de organisatie, inclusief het PBO dat dient als opdrachtgever van de visitatie.

- Irene Costera Meier (2001)**
The public quality of popular journalism: developing a normative framework. Journalism Studies. Vol 2(2): 189-205.
- Irene Costera Meijer, Irene (2002)**
Publieke Kwaliteit en Amuserende Programma's. De ontwikkeling van kwaliteitsvocabulary's voor publieke omroepen. Amsterdam: ASCoR.
- Irene Costera Meier (2005)**
Impact or Content? Debunking the Dilemma of Ratings vs. Quality in Public Broadcasting. European Journal of Communication, vol. 20(1): 27-53.
- Piet Bakker (2004)**
Lokale en regionale media in Nederland. Verschuivingen in aanbod en gebruik 1981-2003. Amsterdam: Amsterdam School of Communication Research.
- Jo Bardoel, & Leen d'Haenens (2003)**
Media en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Voorstudie voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.). Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. [99-142]. Den Haag: RMO
- Rudi Bekkers, Marieke Fijnvandraat, Ton van Mil & Jouko Huismans (2005)**
Schakelen we om? Verwachte ontwikkeling van alternatieve kanalen voor televisieverspreiding in 2006-2008. Quick Scan. Utrecht: Dialogic.
- Richel Bernsen (2005)**
Over naar onze correspondent in de regio. Ontwikkelingen bij de regionale omroep. Hilversum.
- Frank Biesboer, Herbert Blankensteijn en Christiaan Jongeneel (2004)**
De eindeloze ether. Mobiel breedbandinternet en de toekomst van het omroepbestel. Diemen: Veen Magazines en de Commissie Overleg Sectorraden.
- Brief IPO aan vaste kamercommissie voor OCenW, dd. 19-01 2005**
- Brief van Staatssecretaris van der Laan aan de Tweede Kamer, dd 15 november 2004 (MLB/M/2004/53.705).**
- Commissariaat voor de Media (2005a)**
Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2004. Hilversum: CoDM.
- Commissariaat voor de Media (2005b)**
Jaarverslag 2004. Hilversum: CodM.
- Carla van Deijck-Hofmeester & Willem-Jan Raijmakers (2005)**
De provincies. Kiezen in cultuurbeleid. Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- Joke Hermes (1998)**
Cultural Citizenship and Popular Fiction. In: Kees Brants, Joke Hermes & Liesbeth van Zoonen (Eds.) The Media in Question. [157-168]. London: Sage.
- Joke Hermes (2005)**
Verborgene debatten, onzichtbare burgers. Een pleidooi voor kwalitatief onderzoek naar alledaagse publieke meningsvorming. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het lectoraat Publieke Meningsvorming. Amsterdam: Hogeschool INHOLLAND.
- Anita van Hoof (1996)**
Over 'pudding aan de muur spijkeren' en andere pogingen om kwaliteit te definiëren. In: Huub Evers, Anita van Hoof, Toob Rennen, Stephan Ruß-Mohl, James Stappers & Ton Wentink (Red.). Krant en kwaliteit. Verkenningen rond de onderzoekbaarheid van journalistiek. [53-67]. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Frank Huysmans, Andries van de Broek en Jos de Haan (2004)**
Achter de schermen : Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- ING Economisch Bureau (2005)**
Sectorstudie Televisie. Amsterdam: ING
- Susanne Janssen (2005)**
Het soortelijk gewicht van kunst in een open samenleving. De classificatie van cultuuruitingen in Nederland en andere westerse landen na 1950. Tekst van inaugurale rede. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- 'Met het oog op morgen. De publieke omroep na 2008'**
Kabinetsvisie op de toekomst van de publieke omroep. Den Haag 24 juni 2005.
- Marc Jager (2005)**
'Wel betalen, niet bepalen?!' Een onderzoek naar de verantwoording van de subsidierelatie tussen de Provincie Groningen en Radio TV Noord [Scriptie Thorbecke Academie]. Groningen.
- KPMG BEA (2004)**
Regionale dagbladen in economisch perspectief. Rapport in opdracht van het Bedrijfsfonds van voor de Pers. Amstelveen: KPMG



- Andra Leurdijk, (2005a)**
Maatschappelijke verankering en publieke legitimatie van publieke omroepen in vijf Europese landen.
Delft: TNO Informatie en Communicatietechnologie.
- Andra Leurdijk (2005b)**
Overheidsbeleid publieke omroepen en nieuwe diensten in vijf landen.
Delft: TNO Informatie en Communicatietechnologie.
- Dennis McQuail (1992)**
Media Performance: Mass Communication and the Public Interest. London: Sage
- Rick van der Ploeg (2005)**
Kerntaken publieke omroep in de knel. In: Wilfred Dolfsma & Richard Nahuis (red.). *Media & Economie. Markten in beweging en een overheid die stuurt zonder kompas. [Pre-adviezen 2005. Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde] [89-102].* Amsterdam: KVS.
- 'Publieke omroep moet wel amusement uitzenden' [Webcongres]**
NRC Handelsblad, 9 en 10 april 2005.
- Raad voor Cultuur (2005a)**
De publieke omroep voorbij, de nieuwe rol van de overheid in het publieke media domein. Den Haag: RvC.
- Raad voor Cultuur (2005b)**
Pluriform nieuws, advies over waarborgen voor interne pluriformiteit van de nieuwsvoorziening van de landelijke publieke omroep. Den Haag: RvC.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003)**
Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Den Haag: RMO
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2003)**
Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie. Den Haag: ROB
- Kevin Robins & James Cornford (1994)**
Local and regional broadcasting in the new media order. In: Ash Amin & Nigel Thrift. (Eds.). *Globalization, Institutions, and regional development in Europe. [217-238]* Oxford: Oxford University Press.
- ROOS (2005a)**
Beleidsprioriteiten 2005. Hilversum: Roos
- ROOS (2005b)**
Jaarverslag 2004. Hilversum: Roos
- ROOS (2006)**
Beleidsprioriteiten 2006. Hilversum: Roos
- Paul Rutten (2005a)**
WRR brengt met Focus op functies weinig helderheid. Column op www.mem-bers.nl (18 maart 2005).
- Paul Rutten (2005b)**
Amusement hoort bij de publieke omroep. In: NRC Handelsblad. 5 april 2005, p. 7.
- Paul Rutten en Martijn Poel (2002)**
Marktontwikkelingen in de digitale infrastructuur. Den Haag: Rathenau Instituut
- Paul Rutten & Joost Driessen (2005)**
Time waits for no one. De razendsnelle ontwikkeling van de media- en entertainmentindustrie. Tekst ter gelegenheid van de aanvaarding van het lectoraat Media & Entertainmentmanagement. Haarlem: Hogeschool INHOLLAND.
- Paul Rutten, Andra Leurdijk en Valerie Frissen (2005)**
'Out of Focus' Een analyse van het WRR rapport over de toekomst van de media.
Delft: TNO Informatie en Communicatietechnologie.
- N. Stevenson (2003)**
(Ed.). *Cultural Citizenship Cosmopolitan Questions.* Open University
- Frank Van Vree, Chris Vos, Huub Wijffjes & Jo Bardoel (2003)**
Het ontstaan van het politiek-publicitair complex 1960-2002. Voorstudie voor de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. [67-98].* Den Haag: RMO
- Visitatiecommissie (2004)**
Omzien naar de omroep. Rapport van de visitatiecommissie landelijke publieke omroep.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005)**
Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Foto's:

Omslag: L1vetimecafe, foto: L1

p. 5: Van Jonge Leu en Oale Groond, foto: RTV Oost

p. 6: L1vetimecafe, foto: L1

p. 10: Bureau Hengeveld, logo: RTV Utrecht

p. 13: NL-Award, foto: De Boer

p. 16: RegioDoc 'De Witte Raaf', foto: SOL FILMproducties

p. 18: Dankert & Dankert, foto Jaap Spieker, grafisch ontwerp: Omrop Fryslân

p. 21: ADO Journaal, foto: TV West

p. 25: Regiotap, foto: RTV Oost

p. 26: L1 Nieuws, foto: L1

p. 30: Cameraman, Alle (Faber), foto: Omrop Fryslân

p. 33: BV Oost, foto: RTV Oost

p. 35: Marathon, foto: RTV Rijnmond

p. 37: Annetje Schoolmeesters, presentatie Ratatoej, foto: L1

p. 39: Mirjam Timmer, Under Fjoer, foto: Omrop Fryslân

p. 41: Dialectkwis, Vet Plat, foto: RTV Oost

p. 42: Nieuws, foto: RTV Oost

p. 45: Land van water, foto: Omroep Zeeland

p. 48: Containerschip, foto: Omroep Zeeland

p. 51: Nieuwscamjo, foto: RTV Oost

p. 52: Gemeenteraadsverkiezing, foto: RTV Rijnmond

p. 54: Nieuwslezer radio, foto: Omroep Flevoland

p. 57: René van den Berg en Robby Alflen, foto: RTV Utrecht

p. 59: Rob Wtenweerde, presentator RNC, foto: Triple Audio

p. 60: De politieke 'sleurhut', foto: RTV Rijnmond

p. 61: De politieke 'sleurhut', foto: RTV Rijnmond

p. 62: Keb Kinteh, presentator Uit in Utrecht, foto: RTV Utrecht

p. 64: De Geschiedenisbus, Logo: Radio en TV Gelderland

p. 69: De Dag van de Haven, foto: RTV Rijnmond

p. 70: Wagenpark Omrop Fryslân, foto: Ismaël Lotz

p. 73: Verslaggevers in actie, foto: Omroep Flevoland

Uitgave: Stichting ROOS, www.roosrtv.nl

Vormgeving: Studio Langezaal, Zeist

Drukwerk: Mewadruk, Hilversum

Paul Rutten is behalve onafhankelijk adviseur op het terrein van media en cultuur, als hoogleraar Digitale Mediastudies werkzaam bij de Universiteit Leiden en als Lector Media- en Entertainment Management aan de Hogeschool INHOLLAND.

De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de tekstboxen in het rapport met een selectie van programma's van de regionale publieke omroepen is in handen van Stichting ROOS.

© Paul Rutten, 2006



