



De financiering van de regionale omroepen

DRS. P. J. M. WILMS

Inleiding

Ons nationale omroepstelsel staat sinds enige tijd ter discussie. Naast de vanuit het buitenland afkomstige dreiging van de schaalvergroten satelliet-televisie zorgt ook de toenemende belangstelling voor de kleinschalige regionale radio-omroep voor verontusting in omroepkringen. Onderzoekgegevens over de beluistering van de regionale omroep in Nederland, alsmede de gunstige ervaring met dit medium in het buitenland (Engeland, Scandinavië) vormen aanwijzingen dat er behoefte bestaat aan een medium dat andersoortige informatie levert dan op nationale schaal wordt verschaft door de landelijke omroepen. Ten einde de eigen specifieke en zelfstandige functie van de regionale radio-omroep te benadrukken, spreken voorstanders van dit medium overigens over streekradio.

In de onlangs gepubliceerde nota *Regionale radio-omroep* 1) stelt de minister van CRM voor om vormen van regionale radio in alle provincies mogelijk te maken. Centraal in deze nota staat de nieuwe financieringsvorm van de regionale omroep, die inhoudt dat de regionale omroepen niet zoals tot dusverre louter uit omroepmiddelen bekostigd worden, maar dat provincies en gemeenten nu ook een gedeelte dienen te financieren. Van verschillende kanten is reeds kritiek geuit op het voorstel van de minister. De reeds bestaande regionale omroepen verenigd in de ROOS hebben in een uitvoerige reactie 2) hun onvrede betuigd terwijl ook andere organisaties (Omroepraad, Raad voor de Gemeentefinanciën) de plannen van de minister ontraden hebben.

Naar aanleiding van bovengenoemde nota zal in dit artikel aandacht worden besteed aan de financieringsproblematiek van de regionale omroep, waarbij tegen de achtergrond van een zo effectief en efficiënt mogelijk gebruik van middelen de voorgestelde financieringsvorm wordt geëvalueerd. Het betoog zal zich toespitsen op de vraag welke overwegingen kunnen pleiten voor een voorziening van regionale omroep via de particuliere sector dan wel via de collectieve sector.

Aard van het goed

Kenmerkend voor (regionale) omroep is, dat het een goed van ondeelbare aard is 3). Een ondeelbaar goed kan niet via het marktmechanisme worden gedistribueerd omdat het niet splitsbaar is in op de markt verkoopbare eenheden. De produktie van het goed ligt vast en de marginale gebruikskosten mogen verwaarloosbaar worden geacht; het kostenniveau is vrijwel indifferent voor het aantal luisteraars.

Omdat de baten van een ondeelbaar goed niet aan de individuele gebruiker kunnen worden toegerekend zal het profijtbeginsel bij deze goederen niet goed toepasbaar zijn. Bijgevolg zal produktie van ondeelbare goederen worden gefinancierd uit algemene middelen of, in een enkel geval, uit giften.

Bij sommige ondeelbare goederen zijn de gebruikers als *groep* die profijt trekt van de voorziening aanwijsbaar en toerekenbaar. Van de Kar reserveert voor deze categorie goederen de term *groeps-goederen* 4). Zo zullen van de regionale omroepuitzendingen slechts voordeel kunnen hebben de groep radiobezitters wonend binnen het verzorgingsgebied van de betreffende omroep. Naast financiering uit algemene middelen staat in dit geval ook financiering via de particuliere sector open.

Wanneer we in het laatstgenoemde geval bekostiging via reclame-opbrengsten buiten beschouwing laten, zal financiering alleen kunnen plaatsvinden via een groepsgewijze omslag van de kosten, een zogenaamde omroepbijdrage. Deze toepassing van het profijtbeginsel wordt reeds gebruikt voor de bekostiging van de landelijke omroepen.

Ten opzichte van financiering uit algemene middelen heeft bij financiering uit omroepbijdragen een verbeterde afweging van nut en offer plaats, zeker wanneer men de gebruikersgroep laat beslissen wat men voor de extra voorzieningen over heeft. De band tussen betalen, genieten en beslissen wordt op deze wijze nog enigszins in stand gehouden. De afweging zal echter minder verfijnd zijn dan bij het prijsmechanisme zoals dit werkt op een markt voor zuiver individuele goederen. Omdat bij de hui-

dige stand van de techniek de uiteenlopende preferenties van de consumenten niet verdisconteerd kunnen worden in de hoogte van de bijdrage is de eigen consumentenvrijheid voor de radio- en tv-bezitter vrij gering; bij een verhoging van de omroepbijdrage kan de burger zich slechts onttrekken aan de plicht tot betaling door afstand te doen van de voorziening.

Financiering van de *regionale* omroep door middel van een omroepbijdrage per regio zal echter waarschijnlijk in de praktijk een nog grover werkend afwegingsmechanisme kennen. Het complementaire karakter van de regionale radio-omroep maakt dat bij een afweging van kosten en baten van de regionale omroep ook de kosten en baten van de nationale omroep moeten worden meegenomen.

Wanneer we abstraheren van de (onrealistische) mogelijkheid zich via een verhuizing à la Tiebout 5) te onttrekken aan de regionale omroep, dan heeft de individuele consument slechts de keuzemogelijkheid tussen enerzijds een voorziening met nationale en regionale programma's te zamen en anderzijds geen van deze beide voorzieningen. Vooral omdat te verwachten valt dat in de eerstkomende jaren de regionale omroepbijdragen vrij gering zullen zijn in vergelijking met de nationale omroepbijdragen zal de individuele radiobezitter zijn afweging hoofdzakelijk baseren op nut en offer van de nationale omroep.

Huidige situatie

Momenteel kan ongeveer 60% van de Nederlandse bevolking dagelijks de programma's van de zes regionale omroepen beluisteren. De financieringsvorm voor de verschillende omroepen is niet gelijk doch afhankelijk van de juridische status van de betreffende regionale omroep. De Omroepwet onderscheidt twee categorieën regionale omroepen. Op basis van artikel 47a functioneren regionale omroepen die in financieel, technisch en organisatorisch opzicht onderdeel uitmaken van de NOS 6). Zij worden structureel gefinancierd uit de omroepmiddelen, grotendeels bestaande uit de omroepbijdragen en de inkomsten uit de STER-reclame. Tot deze categorie behoren de Regionale Omroep Zuid (ROZ), de Regionale Omroep Friesland

1) *Regionale radio-omroep*, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 881.

2) ROOS, *Streekradio in Nederland, naar de ontwikkeling van een beleid*, augustus 1979.

3) Zie R. M. de Haan, *De Omroepbijdrage*, *ESB*, 28 juni 1972.

4) H. M. van de Kar, *Betalen, profiteren en beslissen*. De economische achtergronden van het profijtbeginsel, *Intermediair*, 13 oktober 1972.

5) C. M. Tiebout, *A pure theory of local expenditure*, *The Journal of Political Economy*, volume LXIV, 1956, blz. 416-424.

6) *Regionale radio-omroep*, t.a.p., blz. 3.

(Radio Fryslân), de Regionale Omroep Noord (Radio Noord) en de Regionale Omroep Oost (Radio Oost). Daarnaast maakt artikel 47b van de Omroepwet het mogelijk aan een voor de regio representatieve culturele instelling zendmachtiging te verlenen. Sedert 1976 bezitten de Stichting Amsterdamse Draadloze Omroep (STAD) te Amsterdam en de Stichting Regionale Omroep Brabant (SROB) te Eindhoven deze experimentele status. Deze jongste loten aan de mediaboom worden tijdelijk gefinancierd ten laste van de onder meer hietoe uit omroepmiddelen gevormde reserve regionale omroep. De totale kosten van de zes regionale omroepen bedroegen vorig jaar f. 16,8 mln., terwijl aan ongeveer 150 mensen werk geboden werd.

Voorgestelde situatie

De in de nota *Regionale radio-omroepen* neergelegde plannen moeten een landelijke bedekking met regionale omroepen in de toekomst mogelijk maken. De financiering volgens deze nota zal evenwel niet meer volledig ten laste van de omroepmiddelen komen. Aan die provincies die regionale omroep wensen zal ten laste van de omroepmiddelen jaarlijks een rijksbijdrage in de exploitatiekosten worden verleend. De omvang van de bijdrage, gebaseerd op twee uur zendtijd per dag, zal jaarlijks stijgen met het percentage dat voor verhoging van de exploitatie-uitgaven van de landelijke omroep wordt toegestaan. Voor 1981 stelt de minister als bijdrage f. 1,3 mln. per provincie met regionale omroep voor.

Daarnaast ontvangt de regio nog een bijdrage in de kosten van gebouwen en komt de huur van de studio's voor rekening van de NOS. Het resterende gedeelte van de kosten van de regionale omroep dient door de provincie, eventueel (door middel van een gemeenschappelijke regeling) in samenwerking met de gemeenten te worden opgebracht uit de algemene middelen.

Het ligt in de bedoeling dat de nieuwe regeling per 1 januari 1981 zal ingaan waarbij is voorzien in een overgangsregime voor de 47a-omroepen. De reden voor deze speciale behandeling is gelegen in het feit dat 47a-omroepen relatief duurder zijn dan de 47b-omroepen: in 1979 kostte een 47a-omroep per jaar ongeveer f. 3 mln. bij gemiddeld \pm 1 uur zendtijd per dag, terwijl een 47b-omroep bij gemiddeld $2\frac{1}{2}$ uur zendtijd per dag ongeveer f. 2,4 mln. per jaar kostte. Volgens de nota *Regionale radio-omroep* is dit enerzijds een gevolg van een ander programmabeleid, anderzijds een gevolg van een verschil in bedrijfsmatig functioneren.

Gedachtengang CRM

Verschillende bewindslieden hebben zich in de jaren zeventig gebogen over het vraagstuk van de financiering van regionale omroepen. Minister Klompé heeft in 1971 een overigens nooit gepubliceerde nota over de regionale om-

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven

roep geschreven. Hierin keurde zij financiering van de regionale omroepen door de lagere overheden af en zij betoogde dat regionale omroepen uit omroepmiddelen bekostigd dienen te worden omdat „de financiering van de omroep ondoorzichtig wordt als naast de bijdrage aan de omroep die ten laste van de begroting van mijn departement komt, overheidsmiddelen via een andere weg naar de omroep worden geleid”. Men zou zich kunnen afvragen of deze monolitische benadering van het omroepwezen recht doet aan het eigen karakter van de regionale omroep.

Minister Van Doorn ging er in zijn *Nota over het massamedia-beleid* in 1975 vanuit dat een blijvende financiering van de bestaande en de nieuwe regionale omroepen uit de omroepmid-

delen in toenemende mate bezwaren zou oproepen. Financiering van de regionale omroepen uit de algemene rijksmiddelen of uit de opbrengst van de nationale omroepmiddelen zou leiden tot een overvraag naar deze voorziening omdat er geen integrale confrontatie van kosten en baten zal plaatsvinden binnen de regio. De regionale omroep moest gezien worden als een welzijnsvoorziening van en voor de regio en diende derhalve te worden bekostigd uit regionale (provinciale, gemeentelijke) middelen, waarbij „het nut van regionale omroep afgevoegd wordt tegenover andere prioriteiten in de welzijnssector” 7).

Minister Gardeniers, blijkens haar nota *Regionale radio-omroep*, gaat eveneens van het theoretische standpunt uit dat bekostiging van de regionale omroep een regionale aangelegenheid moet zijn. De in de praktijk voor de verschillende regio's te verwachten zware financiële lasten, rechtvaardigen echter in de ogen van de minister een rijksbijdrage, zeker wanneer op centraal niveau de opbrengsten van regionale reclame als financieringsbron worden afgesneden. Parallel met de uiteindelijk door de minister gekozen gemengde financieringsvorm loopt haar visie dat regionale omroep zowel welzijnsaspecten (Van Doorn) vertoont als omroepaspecten (Klompé): „Regionale omroep zeker als de ontwikkeling daarvan gaat in de richting van een landelijke bedekking moet ook gezien worden als een onderdeel van het geheel van omroepvoorzieningen dat in ons land bestaat” 8).

Evaluatie

In beginsel kan een regionale omroep op vier verschillende manieren worden gefinancierd, die elk hun eigen voor- en nadelen hebben welke in het politieke be-

7) *Nota over het massamedia-beleid*, Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13 353, blz. 67.

8) *Regionale radio-omroep* t.a.p., blz. 5.

sluitvormingsproces tegen elkaar afgewogen moeten worden. Naast de beslissing of de regionale omroep via de particuliere sector of via de collectieve sector gefinancierd wordt, dient men een keuze te maken tussen centrale en regionale financiering. Aldus kunnen de volgende financieringsvormen worden onderscheiden:

- a. financiering uit de nationale omroepmiddelen;
- b. financiering uit de algemene middelen van het Rijk;
- c. financiering uit regionale omroepbijdragen;
- d. financiering uit de algemene middelen van de regio.

De door minister Gardeniers gekozen financieringsvorm is een combinatie van de vormen a. en d. Juist het gemengde karakter van deze financieringsvorm (deels via de particuliere sector, deels via de collectieve sector; deels op centraal niveau, deels op regionaal niveau) is ons inziens de zwakke plek in het voorstel. Zo zal de voorgestelde gemengde financiering door Rijk, provincies en eventueel gemeenten een verantwoorde afweging van baten en lasten van de voorziening in de weg staan. Uit allocatief oogpunt bezien zal hierdoor een anti-optimale situatie ontstaan. Het gebruik van de koppelsubsidie zal de afweging frustreren omdat elk van de betrokken overheden slechts met een gedeelte van de lasten geconfronteerd wordt. Voorts wordt de prioriteitenbepaling bij de lagere overheid op deze wijze doorkruist. Het min of meer dwingende karakter van de koppelsubsidie brengt de betrokken lagere overheden tot uitgaven voor regionale omroepen die wellicht hadden moeten wijken wanneer de kosten van de regionale omroep volledig door de regio zouden moeten worden gedragen.

Bovendien laat het voorgestelde financieringssysteem zowel radio- en televisiebezitters wonend *buiten* het zenderbereik van de regionale omroep als niet-radiobezitters wonend *binnen* het zenderbereik meebetalen aan een voorziening waarvan zij geen profijt kunnen hebben. Maar waarom zou een inwoner uit Utrecht een gedeelte van de kosten van de regionale omroep in Limburg moeten dragen?

De tegenwerping kan luiden dat bij een verdere voorspoedige ontwikkeling van de regionale omroepen in Nederland elke provincie op den duur over een regionale omroep zal beschikken en dat daarop anticiperend een bijdrage uit de nationale omroepmiddelen gerechtvaardigd is. Deze redenering steekt de zaak echter op zijn kop. De ontwikkeling in de richting van een landelijke bedekking met streekomroepen is in niet geringe mate te danken aan het systeem van medefinanciering door het Rijk dat er zorg voor draagt dat elke regio eerder overtuigd is van de onmisbaarheid van een regionale omroep dan indien deze

in eigen kring gefinancierd dient te worden.

Op grond van bovengenoemde argumenten — de nadelen verbonden aan het gebruik van koppelsubsidies en de ongemotiveerde interregionale transfers — kan worden vastgesteld dat een regionale financieringsvorm de voorkeur verdient. Bovendien blijft ook in het geval van een landelijke bedekking regionale financiering zijn waarde behouden. Verschillen in de kosten van regionale omroep zijn niet denkbeeldig gezien het feit dat de huidige 47a-omroepen niet onaanzienlijk hogere kosten hebben dan de 47b-omroepen. Wanneer in de toekomst de beperking van drie uur zendtijd per dag opgeheven wordt zullen mogelijkheden van kostenverschillen nog reëler worden.

Regionale financiering

In principe valt een financiering uit de regionale algemene middelen op twee manieren te effectueren: ten laste van de provinciale middelen of via een gemeenschappelijke regeling ten laste van de deelnemende gemeenten. Financiering via een gemeenschappelijke regeling heeft als bezwaar dat oprichting van een regionale omroep kan worden belemmerd door het „free riders“-gedrag van gemeenten. Binnen het zenderbereik van de regionale omroep kan geen enkele gemeente worden uitgesloten wanneer zij niet bereid is aan de bekostiging deel te nemen.

Uit het oogpunt van een verantwoorde afweging van kosten en baten valt een systeem van financiering via provinciale of gemeentelijke belastingen te verkiezen boven een verhoging van de uitkering uit het Provincie- of Gemeentefonds. Een voorwaarde is evenwel dat de provinciale en gemeentelijke belastingcapaciteit ruimte biedt voor bekostiging van een regionale omroep.

Ten slotte bestaat een fundamenteel bezwaar van regionale financiering uit algemene middelen in de aantasting van de onafhankelijke positie van de streekomroep. Aan de bestuurders niet wettelijke programma's kunnen aanleiding zijn de subsidiekraan dicht te draaien. De vrees bestaat dat op deze manier de kritische „waakhondfunctie“ van de regionale omroep verwordt tot een klakkeloze „echofunctie“.

Uit allocatief oogpunt bezien verdient een regionale financiering via de particuliere sector de voorkeur. De facto betekent dit dat elke regionale omroep bekostigd wordt uit opcenten op de omroepbijdragen met de uitdrukkelijke mogelijkheid tot interregionale differentiatie in tarieven. Op deze wijze worden de potentiële afnemers van de voorziening zo goed mogelijk geconfronteerd met de kosten.

Praktische bezwaren schijnen evenwel een beletsel te vormen voor doorvoering

van een regionaal opcentensysteem. Zo vermeldt de beleidsnota *Regionale radio-omroep* dat overwogen is om een opslag op de omroepartieven in te voeren in die streken waar een regionale omroep zou bestaan, maar dat de administratieve verwerking door de Dienst Omroepbijdragen een zodanige aanpassing van het huidige inningssysteem zou vereisen dat de inningskosten in verhouding tot de opbrengst vrij hoog zullen zijn 9). Overigens past hier wel de kanttekening dat er in het door minister Gardeniers op tafel gelegde financieringssysteem de provincies en/of gemeenten geconfronteerd worden met inningskosten waar echter in de beleidsnota geen melding van wordt gemaakt. Het ware aan te bevelen ook deze lasten voor provincies en gemeenten zichtbaar te maken en in de besluitvorming te betrekken. Uiteindelijk zal het een subjectief oordeel zijn als gesteld wordt dat de inningskosten te hoog zijn: de baten van een verfijning van de toerekening wegen dan blijkbaar niet op tegen de kosten van deze verdergaande verfijning.

Concluderend kan worden gesteld dat er argumenten zijn om het financieringsplan, zoals voorgesteld in de nota *Regionale radio-omroep* niet zonder meer te accepteren. Als alternatieve financieringsvorm zou het systeem van regionale opcenten op de omroepbijdragen opnieuw in overweging moeten worden genomen waarbij dan ook rekening gehouden moet worden met de perceptiekosten voor lagere overheden, waarover de nota *Regionale radio-omroep* niet rept.

P. J. M. Wilms

9) *Regionale radio-omroep*, t.a.p., blz. 17.