

## NOTITIE OVER DE GANG VAN ZAKEN FINANCIERING REGIONALE OMROEP

### Inleiding

Vanaf het begin van de negentiger jaren bestaat er publieke regionale omroep. Eerst alleen radio, eind jaren negentig aangevuld met televisie. Op voet van de Mediawet wordt deze regionale omroep door de provincies bekostigd. Provincies werden daartoe in de gelegenheid gesteld door het scheppen van de mogelijkheid tot het heffen van opcenten op de omroepbijdragen. Provincies die vanwege hun geringe bevolkingsdichtheid niet in de positie waren uit 'het omroeptientje' voldoende middelen te genereren om de omroep instelling te bekostigen op het niveau van de normbedragen die door het Commissariaat voor de Media (verder: CvdM) werden vastgesteld, ontvingen een aanvullende bijdrage via het CvdM ten laste van de begroting van OCW. Voor de financiering van de televisie werd bepaald dat het CvdM de bedragen die de provincie uit de opbrengsten van het omroeptientje ter beschikking stelde, zou 'matchen' (verdubbelen).

In de praktijk betekende deze gang van zaken dat Omroep Flevoland bij de provincie een begroting indient en daarop als antwoord een beschikking tot verlening van subsidie ontvangt waarin is aangegeven op welk bedrag men kan rekenen voor de exploitatie van de radio- en televisie. De provincie zond een afschrift van deze beschikking naar het CvdM met het verzoek de aanvullende bijdrage en het 'matching' bedrag beschikbaar te stellen. In de beschikking werd ten aanzien van de subsidieverlening het voorbehoud gemaakt dat het CvdM de aanvullende middelen beschikbaar zou stellen. In de provinciale begroting werd als dekking van de te verlenen subsidie de opbrengst van de opcenten en de bijdragen van het CvdM geraamd. Gewoonlijk waren op het moment van subsidieverlening de normbedragen die het CvdM voor dat jaar hanteert nog niet bekend. Dat leidde van de kant van het CvdM tot voorlopige beschikkingen aan het adres van de provincie.

In de loop van het jaar deelde het CvdM de provincie en Omroep Flevoland mee met welke normbedragen rekening kon worden gehouden. Gewoonlijk lag dit bedrag hoger dan waarmee in de voorlopige beschikkingen van de zijde van het CvdM rekening was gehouden. Op basis van dit hogere bedrag werd Omroep Flevoland uitgenodigd een aanvullende begroting in te dienen waarop een aanvullende beschikking tot verlening van subsidie volgde. Het definitieve bedrag werd een enkele keer eerst aan het eind van het jaar duidelijk. In 2000 bijvoorbeeld bood Omroep Flevoland de provincie op 11 december een aanvullende begroting voor dat jaar aan. Op 6 april reageerde GS daarop met de verlening van een hoger subsidie. Kortom: een analyse van de gang van zaken in de afgelopen jaren leert dat de feitelijke hoogte van de subsidie voor een bepaald jaar eerst in de loop van dat jaar bekend werd. Bijstellingen waren altijd positief.

### Fiscalisering

Met ingang van het jaar 2000 is er een eind gekomen aan de omroepbijdragen. Omdat het bezit van radio en televisie algemeen was geworden, besloot de wetgever tot afschaffing van het stelsel van omroepbijdragen en tot overeenkomstige aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting. De zogenaamde 'fiscalisering'. Voor provincies verviel daardoor de mogelijkheid tot het heffen van opcenten. Als compensatie daarvoor vond er een ophoging van de uitkering aan de provincies krachtens het Provinciefonds (verder: Pf) plaats. Aan het bereiken van overeenstemming tussen provincies aan de ene kant en de staatssecretaris van OCW aan de andere kant ging een traject van onderhandeling vooraf. Provincies wilden namelijk gecompenseerd worden voor het vervallen van de mogelijkheid hogere inkomsten uit de opcenten te genereren, ondermeer als gevolg van groei van het aantal huishoudens. Voor een groeiprovincie als Flevoland ogenschijnlijk een zaak van gewicht, maar feitelijk niet. Flevoland kreeg immers als gevolg van het geringe aantal huishoudens een aanzienlijke aanvulling van de zijde van OCW en de verwachting bestond dat deze zou afnemen naarmate het aantal huishoudens zou groeien. Vooral provincies die geen aanvullende bijdrage ontvingen hadden belang bij het verdisconteren van groeiverwachtingen in de toevoeging aan het Pf. Uiteindelijk zijn provincies (in IPO verband) het met de staatssecretaris eens geworden over een bedrag van 114 miljoen gulden.

De verdeling van dit bedrag over de provincies zou plaats vinden op basis van – het gebruikelijke- driejarige ingroei traject. Het jaar 2003 zou dan het eerste jaar zijn waarin de verdeling over de provincies plaats zou vinden op basis van de algemene verdeelsleutels voor de uitkering krachtens het Pf.

Negatieve herverdeeffecten waren daarbij niet aan de orde, omdat het te verdelen bedrag van 114 miljoen gulden (als resultaat van de onderhandelingen tussen de staatssecretaris en het IPO) groter was dan de som van de opcenten.

Bij het beantwoorden van de vraag hoe het beschikbare bedrag over de 12 provincies zou moeten worden verdeeld, heeft het IPO als uitgangspunt gekozen dat de verdeling van de voormalige opcenten omroepbijdragen niet op zichzelf beschouwd zou moeten worden. Naar het oordeel van het IPO (en ook van het college van GS van Flevoland) ligt het in de rede ook naar de verdeel-effecten te kijken die optreden als de aanvullende bijdragen van OCW onderdeel uitmaken van de uitkering Pf. De achterliggende gedachte daarbij was dat eerst dan een evenwichtig geheel ontstaat. In de vergadering van het algemeen bestuur van het IPO van 17 april 2003 is een verdeelmodel overeengekomen waarvan een 'optimalisatie' voor Flevoland nadrukkelijk onderdeel uitmaakte. Zonder deze aanpassing zou het uiteindelijke beeld voor Flevoland niet meer positief zijn vanwege de negatieve invloed van de component 'inwoners' in het verdeelmodel. Het positieve resultaat van € 30.000 is € 90.000 lager dan het positieve saldo op basis van een verdeelmodel dat in de vergadering van het algemeen bestuur van het IPO op 7 februari 2002 is vastgesteld. Het college van GS van Flevoland heeft toch met dit eindresultaat ingestemd, omdat slechts op deze wijze een voor alle provincies aanvaardbare verzachting van herverdeel-effecten van de middelen voor regionale omroep overeengekomen kon worden. In dit model is nog voor 6 provincies sprake van negatieve herverdeel-effecten, waarvan die voor Zuid-Holland (€ 530.000) en Gelderland (€ 344.800) de grootste zijn.

Provincies hebben zich bovendien op het standpunt gesteld dat er een eind zou moeten komen aan de 'hybride' financiering van de regionale omroep: deels via het Pf en deels via aanvullende bijdragen van OCW via het CvdM.

De benadering dat de verdeling van de omroepmiddelen over de provincies in zijn geheel gezien moet worden is ook terug te vinden in het voorstel aan PS van 20 augustus 2002 (vergadering PS 3 oktober 2002) over de 'matching door het rijk' van de nieuwbouw (onderdeel televisie) van Regionale Omroep Flevoland. In de toelichting op het besluit is de volgende passage opgenomen:

Als compensatie voor de afschaffing van de provinciale opcenten omroepbijdragen zijn enkele jaren geleden middelen toegevoegd aan het Provinciefonds. Naar verwachting zullen met ingang van 2003 de resterende middelen -zijnde de aanvullende bijdragen- voor regionale omroepen van de begroting van OC&W ook worden overgeheveld naar het Provinciefonds. Voor deze middelen is een conceptverdeelsleutel opgesteld. Indien deze sleutel zal worden toegepast is er voor onze provincie in de eerste jaren sprake van een voordelig herverdeel-effect ten opzichte van de huidige situatie. Dit voordeel slaat echter na een aantal jaren om in een nadeel.

Na overheveling van de omroepmiddelen naar het Provinciefonds ontvangt de provincie geen herkenbare bijdrage meer ten behoeve van Omroep Flevoland. Gelet op het voorstel dat wij u nu doen, zijn wij dan ook van mening dat de exploitatiesubsidie voor Regionale Omroep Flevoland voor 2003 en volgende jaren

moet zijn gebaseerd op de subsidie van 2002 vermeerderd met de jaarlijkse indexering ter compensatie van loon- en prijsontwikkelingen zoals deze voor andere door de provincie gesubsidieerde instellingen geldt.

Dit laat onverlet dat het provinciaal bestuur de mogelijkheid behoudt het subsidie in de komende jaren op een ander niveau vast te stellen als omstandigheden daartoe noodzaken.

Zoals gesteld is in de eerste jaren na invoering van de overheveling van de omroepmiddelen naar het provinciefonds sprake van een voordelig herverdeel-effect, hetgeen na verloop van enige jaren omslaat in een negatief effect.

Wanneer conform ons voorstel de subsidie 2003 en volgende jaren zal zijn gebaseerd op de subsidiemiddelen van het jaar 2002 zal door Regionale Omroep Flevoland geen aanspraak kunnen worden gemaakt op het verschil tussen de toegewezen middelen, zoals voorgesteld, en de ontvangen middelen uit het provinciefonds.

Deze benadering heeft tot het besluit geleid dat de exploitatiesubsidie voor Omroep Flevoland voor 2003 en volgende jaren gebaseerd zou zijn op de subsidie 2002, vermeerderd met de jaarlijkse indexering ter compensatie van loon- en prijsontwikkelingen. Dit besluit is aan Omroep Flevoland meegedeeld in de beschikking van 8 oktober 2002 SPV/02.090889/A.

Toen duidelijk werd dat de overheveling van de aanvullende middelen van OCW naar het Pf voorlopig niet aan de orde zou zijn, heeft de rijksoverheid (de beheerders van het Pf) besloten de verdere integratie van de gefiscaliseerde omroepbijdragen voorlopig te bevriezen. De fondsbeheerders handelden hiermee in overeenstemming met de opvatting van het IPO die immers er steeds voor

gepleit had de (her)verdeling van de middelen voor de financiering van de regionale omroep in zijn geheel te beschouwen. Deze beslissing is tot uitdrukking gebracht in de zogenaamde juni circulaire 2002 van de fondsbeheerders over de uitkeringen Pf. In de communicatie met Omroep Flevoland is daarvan geen melding gemaakt. In eerder genoemde beschikking van 8 oktober 2002 was immers duidelijkheid gegeven over het financieel kader dat voor Omroep Flevoland gehanteerd zou worden. Deze 'bevrozing' is eerst in een Koninklijk Besluit van 3 juni 2004 (Staatsblad 2004 303) geformaliseerd en heeft een werkingsduur tot uiterlijk 1 januari 2006. De wetgever gaat er van uit dat er dan duidelijkheid zal zijn over de toekomstige financiering van de regionale omroep.

#### De Mediawet

In het zittingsjaar 2002/2003 heeft de staatssecretaris van OCW een voorstel tot wijziging van de Mediawet (verder: Mw) aanhangig gemaakt dat er toe strekt dat de volledige beleidsverantwoordelijkheid bij de provinciale besturen komt te liggen. Daarbij zal uiteraard de toezichthoudende rol van het CvdM in tact blijven. De woordvoerders van PvdA, CDA en D66 hebben zich bij deze behandeling op het standpunt gesteld dat – als er al van decentralisatie sprake zou moeten zijn – de beschikbare middelen ( in 2003 € 46 miljoen) geormerkt aan de provincies ter beschikking moeten worden gesteld om te voorkomen dat deze voor andere doeleinden worden gebruikt. Uiteraard heeft het IPO zich hiertegen zowel mondeling als schriftelijk tegen teweergegesteld. De regionale omroep is bij provincies in goede handen, zoals ondermeer blijkt uit de omvang van de middelen die provincies toevoegen aan de middelen die voor dit doel van rijkszijde beschikbaar worden gesteld. Omdat de woordvoerders van genoemde fracties niet overtuigd raakten, heeft de staatssecretaris het wetsontwerp teruggetrokken voor nader beraad. Het IPO heeft zich daarop samen met ROOS per brief tot de staatssecretaris gewend om duidelijk te maken hoe de provincies zich in dit verband zullen opstellen. Een afschrift van deze brief is bij deze notitie gevoegd. Kortgeleden is de wetswijziging in aangepaste vorm opnieuw ter behandeling aangeboden. Het blijkt dat de woordvoerders van belangrijke partijen nog steeds erg sceptisch staan tegenover een decentralisatie van de beleidsverantwoordelijkheid.

#### De subsidieverlening aan Omroep Flevoland

Bij het bepalen van de hoogte van de te verlenen subsidies is vanaf het begin gevaren op het kompas van het CvdM. Dat orgaan bepaalde immers de hoogte van de normbedragen en omdat de provincie voor de subsidieverlening het uitgangspunt hanteerde dat voor de exploitatie van de regionale omroep slechts die middelen beschikbaar gesteld zouden worden die van rijkszijde werden ontvangen, waren de bijdragen van het CvdM maatgevend voor de hoogte van de subsidie. In de beschikkingen tot verlening van subsidie werd daarom steeds de ontbindende bepaling opgenomen dat slechts recht op subsidie bestond voorzover de subsidieverlening door het CvdM werd goedgekeurd. Deze situatie veranderde door de fiscalisering van de omroepbijdragen. Toen moest de provincie een deel van de subsidie ten laste brengen van de uitkering Pf. Een deel daarvan was herkenbaar (het deel gebaseerd op de integratie uitkering) een ander deel moest berekend worden. Dat maakte immers onderdeel uit van de algemene uitkering Pf. Voor het jaar 2000 was dit geheel op basis van de historische verdeling, voor 2001 was dit: 2/3 integratie uitkering en 1/3 algemene uitkering. Voor 2002 zou dit zijn: 1/3 integratie en 2/3 op basis van de nieuwe verdeling conform de algemene verdeelsleutels. In 2003 zou dan het integratietraject zijn afgesloten. Het gehele bedrag zou dan worden verdeeld over de provincies overeenkomstig de nieuwe verdeling. De verdeling is bevroren op de verdeelsystematiek van 2001. Deze bevrozing vond plaats om grote herverdeeleffecten te voorkomen als gevolg van het feit dat de beide herverdeeltrajecten (die van de voormalige omroepbijdragen en die van de aanvullende uitkeringen van OCW) in de tijd uit elkaar zouden lopen. De som van de bedragen die voortvloeiden uit de hiervoor geschetste berekeningen, werd doorgegeven aan het CvdM dat deze bedragen gebruikte voor het berekenen van de aanvullende bijdragen.

Toen op 26 mei 2003 de jaarrekening 2002 van Omroep Flevoland ( vergezeld van een goedkeurende verklaring van de accountant) werd ontvangen ten behoeve van de vaststelling van de subsidie 2002, bleek dat daarin een vordering op de provincie was opgenomen die hoger was dan het bedrag dat overeenkomt met het in de provinciale begroting voor dit doel geraamde bedrag. Daardoor kon de jaarrekening – zoals gebruikelijk was en het CvdM verlangde – niet worden goedgekeurd. Omroep Flevoland was uiteraard niet in staat een andere jaarrekening op tafel te leggen. Dat leidde tot een impasse in de vaststelling van de subsidie. Voor 2003 deed zich een soortgelijke situatie voor. In die jaarrekening was een vordering aan provinciaal subsidie opgenomen van € 1.254.739. In dit bedrag is

ook de vordering op de provincie over 2001 en 2002 opgenomen. De specificatie van het totale bedrag is de volgende:

Jaar:	Vordering volgens omroep	Betwist deel prov.fonds	Vordering volgens prov.	Waarvan betaald in 2004	Verschil	toelichting
2001	98.846	0	10.904	10.904	87.942	fout door omroep erkend
2002	263.006	148.580	114.426	114.426	0	
2003	892.887	165.912	726.975	726.975	0	
totaal	1.254.739	314.492	852.305	852.305	87.942	

In de 3<sup>e</sup> kolom is aangegeven dat over beide jaren samen een verschil van opvatting is tussen Omroep Flevoland en de provincie tot een bedrag van € 314.492. Omroep Flevoland is er steeds van uitgegaan dat de herverdeling van de gefiscaliseerde omroepbijdragen plaats zou vinden overeenkomstig het overeengekomen schema. Daarbij werd geen rekening gehouden met een herverdeling van de aanvullende middelen. Deze zal immers eerst aan de orde zijn na de voorgenomen wijziging van de Mw.

In het voorgaande is aangegeven dat de verdeling over de provincies van de omroepbijdragen uiteindelijk voor Flevoland een positief effect zou opleveren, maar dat dit effect vrijwel teniet gedaan zou worden door een tegengesteld herverdeeleffect van de aanvullende bijdragen. Daarom heeft de provincie in zijn begroting rekening gehouden met de som van de herverdeeleffecten. Dat is ook aan Omroep Flevoland meegedeeld in de eerder genoemde beschikking van oktober 2002.

De provincie was bekend met de bevrozing van de verdeling van de omroepmiddelen op de wijze van verdelen van 2001 (2/3 integratie uitkering, 1/3 algemene verdeelsleutels), maar heeft dit niet met Omroep Flevoland gecommuniceerd, omdat de beleidslijn (neergelegd in de beschikking van 8 oktober 2002) terzake al vaststond.

Informatie uit andere provincies leert dat verschillende provinciale besturen voor het bepalen van het niveau van subsidieverlening aan 'hun' regionale omroep thans subsidie verlenen op het niveau dat bereikt wordt als beide genoemde vereveningstrajecten voltooid zijn. De aanleiding daarvoor is in enkele gevallen gelegen in financiële tekorten bij de omroepinstelling.

In augustus 2004 zijn de subsidies 2002 en 2003 vastgesteld op basis van de toen bekende gegevens over de middelen die de provincie via het Pf ter beschikking heeft gekregen voor de financiering van de regionale omroep. Deze beschikkingen zijn in november herzien, omdat in de beschikkingen van augustus door de provincie geen rekening was gehouden met de indexering van het basisjaar 2001 voor het bepalen van de hoogte van de subsidie voor 2002 en volgende jaren.

Omroep Flevoland heeft op 30 november 2004 tegen de vaststelling van de subsidies over 2002 en 2003 bezwaarschriften ingediend. De kern daarvan is dat Omroep Flevoland niet geweten heeft van de bevrozing en er daarom op mocht vertrouwen dat het integratietraject voor opname van de omroepbijdragen in de algemene verdeelsleutels Pf (met de daarbij behorende positieve effecten) zou

worden afgemaakt. Deze zaak ligt nu bij de commissie voor de bezwaarschriften. Het valt te verwachten dat deze de zaak in januari aanstaande behandelt.

Gegeven de onzekerheid of de subsidie waarop Omroep Flevoland blijkens zijn jaarrekeningen op gerekend heeft, wel beschikbaar komt, heeft de directeur aan de programmaraad (waarvan de leden door gedeputeerde staten worden benoemd) meegedeeld dat er bezuinigd zal moeten worden op de personeelsformatie en daardoor op de programmering. Dat is voor de programmaraad aanleiding geweest zich bij brief van 7 december tot het college te wenden. Daarin wordt gevraagd alles in het werk te stellen om Omroep Flevoland als volwaardige omroep te laten functioneren. Verder plaatst de programmaraad 'grote vraagtekens' bij het aanbod van de programmering als de voorgenomen bezuinigingen worden doorgevoerd. Tegen die achtergrond vraagt de programmaraad zich sterk af wat haar functie en toegevoegde waarde kan zijn indien de omroep niet meer volledig kan voldoen aan zijn doelstellingen zoals neergelegd in artikel 2 van de statuten van de stichting. Daarom heeft de programmaraad gevraagd om een gesprek met het college om de zienswijze toe te lichten.

Bijlagen:

1. Brief van 23 juni 2004 van IPO en ROOS aan de staatssecretaris van OCW
2. Petitie Groen en Geel van 23 november 2004 van het personeel van Omroep Flevoland met bijlagen

09 december 2004