



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

PARTNERS IN LEVENSBESCHOUWING
een onderzoek naar integratie van taken van
levensbeschouwelijke omroepen

Datum
Status

3 mei 2010
Definitief

Colofon

Directie	Media, Letteren en Bibliotheken
Projectnaam	Onderzoek integratie taken levensbeschouwelijke omroepen
Versienummer	5
Projectleider	J.E. van Dijk
Contactpersoon	J.E. van Dijk T +31-70-412 4229 F +31-70-412 4979 j.e.vandijk@minocw.nl Rijnstraat 50 Den Haag Postbus 16375 2500 BJ Den Haag
Auteurs	Ottilie Nieuwenhuis Nezha Bouanani Kees Bijl

Inhoud

	Colofon	2
	Inleiding	4
1.	Onderzoeksopdracht en opzet	6
2.	Levensbeschouwing in de maatschappij en de media	7
2.1	Religie in het publieke domein	7
2.2	Hoofdstromen	8
2.3	Functies van de media	9
3.	De omroeporganisaties	11
3.1	Licentie	11
3.2	Goed bestuur en integriteit	11
3.3	Organisatie-inrichting	12
3.4	Platforms	12
3.5	Programma's	14
4.	Efficiency	16
4.1	Financiële positie en resultaten	16
4.1.1	Balansgegevens	16
4.1.2	Exploitatierkening	18
4.2	Directe en indirecte kosten	25
4.3	Kosten van de programma's	27
4.4	Conclusies	28
5.	Goed bestuur	29
5.1	Bestuurlijke inrichting	29
5.2	Bestuurlijke drukte	32
5.3	Schaalvergroting	32
5.4	Randvoorwaarden	33
6.	Externe maatregelen	34
6.1	Verlenging van de concessieperiode	34
6.2	Budgettering van de 2.42-omroepen	34
6.3	Platformfunctie	35
6.4	Taakorganisaties als samenwerkingspartner	36
7.	Opties	37
7.1	Verbetering voor de korte termijn	37
7.1.1	Aansluiten bij een 'grote omroep'	37
7.1.2	Clustering	38
7.1.3	Gezamenlijke backoffice	38
7.2	Lange termijn opties in samenhang met de toekomstverkenning	39
7.2.1	Schaalvergroting door vergaande integratie in een grotere omroep	39
7.2.2	Eigen cluster 2.42 door vorming van één rechtspersoon	40
Bijlagen	1. Motie van der Ham c.s.	42
	2. Lijst van geïnterviewden	43
	3. Mediawet Afdeling 2.2.4	44
	4. Beleidsregel Commissariaat voor de Media	46
	5. Kijkcijfers 2009	53

Inleiding

Aanleiding en context onderzoek

Erkenningswet

Eens in de vijf jaar wijst het Commissariaat voor de Media kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag aan voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk of geestelijke terrein voor de landelijke publieke mediadienst.

Bij de behandeling van de Erkenningswet in de Tweede Kamer in maart 2009 is gesproken over de toekomst van deze zogenaamde 2.42-omroepen. Tijdens de behandeling van deze wijziging van de Mediawet is de motie Van der Ham c.s.¹ aangenomen, waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de haalbaarheid van integratie van de taken van de 2.42-omroepen met de taken van de omroepverenigingen en taakorganisaties. Volgens de indieners van de motie is deze niet bedoeld als een bezuiniging op het huidige aanbod. Mocht er financiële winst te behalen zijn, dan is dat volgens hen wel een prettige bijkomstigheid.²

Visitatie landelijke publieke omroep

De motie werd aangenomen kort voor het verschijnen van het visitatierapport³ over de landelijke publieke omroep over de jaren 2004-2008. In dit rapport stelt de visitatiecommissie dat de 2.42-omroepen 'over het algemeen een duidelijke missie en doelstellingen hebben.'⁴ Wel is zij van mening dat hun programma-aanbod niet altijd recht doet aan de specifieke religieuze of geestelijke doelstelling waarvoor de omroepen in het leven zijn geroepen. Ook is volgens de commissie niet bekend in hoeverre de achterban de programma's van de 2.42-omroepen herkent en waardeert. Daarnaast vindt de visitatiecommissie de organisatie van de 2.42-omroepen, mede vanwege hun geringe omvang, weinig efficiënt en wijst zij op de bestuurlijke conflicten bij enkele omroepen in de afgelopen jaren.

De visitatiecommissie wil het maatschappelijk belang van zendtijd voor religieuze gelegenheden, zoals kerkdiensten, niet aantasten. Zij is echter van mening dat er een efficiëntere en meer effectieve manier is om deze zendtijd te organiseren en pleit voor een meer adequate organisatie die leidt tot lagere overhead, een heldere scheiding tussen redactionele verantwoordelijkheid en bestuur en een scherpere focus op de wettelijke taak.

De commissie stelt voor één overkoepelende organisatie op te richten, waarin deze uitgangspunten kunnen worden gerealiseerd. De organisatorische zaken, zoals de aanvraag van zendtijd en het beheren van budgetten, komen dan voor rekening van een onafhankelijk bestuur. De programmatische verantwoordelijkheid voor elke hoofdstroming afzonderlijk ligt bij de redactie wordt gewaarborgd in een redactiestatuut. Een programmaraad per stroming zou tot slot het beleid en de jaarlijkse plannen voor radio, televisie en internet moeten bepalen.

¹ Zie bijlage 1; kamerstukken II, 2008-2009, 31 804, nr. 60

² Wijziging van de Mediawet, Handelingen 2008-2009, nr. 67, Tweede Kamer, p. 5373-5379.

³ Visitatiecommissie (2009) *De Publieke Omroep: Het spel, de spelers het doel*. Rapport van de visitatiecommissie landelijke publieke omroep 2004-2008.

⁴ Ibidem, p.120.

Een andere optie die de visitatiecommissie noemt, is opgaan in of samenwerking met een bestaande verwante omroeporganisatie, zoals bij het RKK nu al het geval is.

Visie van de Minister van OCW

In twee eerdere brieven aan de Kamer heeft de minister van OCW zijn standpunt over de 2.42-omroepen toegelicht.⁵ De toegankelijkheid van het publieke omroepbestel voor kerkelijke en geestelijke organisaties is bijzonder en draagt bij aan wederzijds begrip en kennismaking tussen bevolkingsgroepen. Doordat het aanbod onderdeel is van het totale media-aanbod van de landelijke publieke omroep kan een breed publiek van geïnteresseerden hiervan kennisnemen. Bovendien voorzien de programma's in een maatschappelijke behoefte voor mensen die geen kerk meer kunnen bezoeken of vanuit huis kennis willen nemen van opvattingen en godsdienstbeleving binnen de geestelijke hoofdstromingen in de samenleving. Deze functies onderstrepen het belang van de levensbeschouwelijke omroepen binnen het bestel van de landelijke publieke omroep. In hoofdstuk 2 wordt nader op dit onderwerp ingegaan.

Incidenten

In het verleden hebben zich bij een aantal 2.42-omroepen incidenten voorgedaan die het imago van de omroepen hebben geschaad.

Door de kleine omvang van de organisatie is er bij enkele omroepen sprake geweest van functievermenging met interne conflicten, belangenverstrengeling, bedrijfsmatige tekortkomingen en een faillissement tot gevolg. Ook is de samenwerking door verschillende vertegenwoordigers van één stroming in één koepel niet altijd succesvol gebleken.

Er is voor gekozen deze problemen in dit onderzoek aandacht te geven, maar niet als richtinggevend voor het rapport te gebruiken. In dit rapport wordt vooruit gekeken en aandacht besteed aan verbeteringen in de organisatie en de bedrijfsvoering, mede ter voorkoming van dergelijke incidenten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 van dit rapport wordt de onderzoeksopdracht en -opzet beschreven. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op levensbeschouwing in de maatschappij en de media en de verschillende functies die 2.42-omroepen vervullen. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de wijze waarop de 2.42-omroepen nu zijn georganiseerd en hun aanbod op de verschillende platforms. Hoofdstuk 4 bevat een analyse van de (financiële) efficiëntie van de 2.42-omroepen. Hoofdstuk 5 is gewijd aan goed bestuur en de bestuurlijke inrichting van de organisaties. In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan verbeteringen die buiten de organisaties van de 2.42-omroepen kunnen worden aangebracht. In hoofdstuk 7 tenslotte worden de verschillende organisatievormen voor de korte en lange termijn besproken. Ook wordt hier ingegaan op het draagvlak en de haalbaarheid van de verschillende organisatievormen op de korte en lange termijn.

⁵ Brieven van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, dd. 13 oktober 2008 en 2 maart 2009 (Kamerstukken II, 2008-2009 31356, nrs. 44 en 46)

1. Onderzoeksopdracht en opzet

Het onderzoek naar de organisatie van de 2.42-omroepen is verricht door een ambtelijke projectgroep in opdracht van de minister van OCW.

De opdracht van het onderzoek luidde:

Breng de haalbaarheid in beeld van opties om op korte en langere termijn de taken van de omroepen die op kerkelijk en geestelijk terrein media-aanbod verzorgen efficiënt binnen het landelijke publieke bestel te organiseren.

De onderzoeksopdracht is vertaald naar vier thema's die de leidraad vormen voor het onderzoek. Het gaat om de volgende thema's: (1) levensbeschouwing en media, (2) de 2.42-omroeporganisaties, (3) efficiency en (4) goed bestuur. Voor elk thema is een aparte hoofd (onderzoeks)vraag geformuleerd:

1. Welke betekenis heeft levensbeschouwing in de samenleving en welke rol vervullen de media hierbij?
2. Welk aanbod leveren de 2.42-omroepen op welke platforms?
3. Op welke terreinen, zowel financieel als organisatorisch, kan er meer efficiëntie worden behaald?
4. Op welke wijze is de bestuurlijke organisatie van de 2.42-omroepen ingericht?

De projectgroep heeft over de bovenstaande thema's met verschillende partijen in het veld gesproken. Over de rol van religie in het publieke domein en de media is gesproken met wetenschappers op het gebied van religie. Daarnaast zijn de verschillende belanghebbende partijen geïnterviewd: de 2.42-omroepen zelf (waaronder ook de nieuwe moslimomroep MON), ledenomroepen die een samenwerkingsrelatie hebben of willen aangaan met een 2.42-omroep, de NPO, de NPS en netcoördinatoren. Tot slot is gesproken met het Commissariaat voor de Media.⁶ De (financiële) verantwoordingen van de 2.42-omroepen over de jaren 2005–2008 zijn geanalyseerd teneinde mogelijke verbeteringen van de efficiëntie te traceren.

Randvoorwaarden: bestaande wetgeving en verleende toewijzingen

De toewijzingsprocedure van zendtijd voor de periode 2010–2015 is eind 2009 door het Commissariaat voor de Media afgerond. Het is daarbij uitgegaan van nieuwe beleidsregels op basis van de Mediawet 2008, artikel 2.42.⁷ Bij de uitvoering en planning van dit onderzoek is er voor gewaakt dat de aanvraag- en toewijzingsprocedure geen hinder ondervond.

Vanuit alle hoofdstromingen zijn voor 1 oktober 2009 aanvragen ingediend. Het Commissariaat heeft op 31 december 2009 zijn besluiten bekendgemaakt. De verleende toewijzingen en de huidige de Mediawet vormen het kader voor eventuele veranderingen op korte termijn. Veranderingen op de langere termijn, inclusief eventuele wetswijzigingen, moeten plaatsvinden in de besluitvorming over de toekomstverkenning van de landelijke publieke omroep.

⁶ Een uitgebreid overzicht van de gesprekspartners is terug te vinden in Bijlage 2.

⁷ Zie Bijlage 3 voor de tekst van afdeling 2.2.4 van de Mediawet die specifiek over deze categorie omroepen handelt, en Bijlage 4 'Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010-2015 (artikel 2.42 van de Mediawet)' van het Commissariaat voor de Media.

2. Levensbeschouwing in de maatschappij en de media

2.1 Religie in het publieke domein

Door secularisering is de aandacht voor religie in de samenleving vanaf de zestiger jaren minder geworden. Tegelijkertijd is met de komst van nieuwe religieuze stromingen naar Nederland een toenemende en meer diverse levensbeschouwelijke activiteit zichtbaar, waardoor de relatie tussen maatschappij en levensbeschouwing juist meer op de agenda staat.⁸ Een uitgebreide verkenning van de WRR⁹ toont aan dat religie niet aan het verdwijnen is, maar dat het transformeert naar een vorm die minder dogmatisch is en vooral gekenmerkt wordt door spiritualiteit. Deze veranderde vorm van levensbeschouwing heeft geleid tot een meer individuele beleving van levensbeschouwing en een minder gewichtige rol van centrale instituties zoals kerken.¹⁰ Levensbeschouwelijke gemeenschappen in de Nederlandse samenleving zijn steeds minder gebaseerd op instituties en meer op persoonlijke voorkeur.

Naast een persoonlijke betekenis heeft levensbeschouwing ook een maatschappelijke en publieke betekenis. Zij is een belangrijke bron voor maatschappelijke cohesie. Zo leveren de levensbeschouwelijke stromingen ieder vanuit hun eigen perspectief een bijdrage aan de maatschappij en het maatschappelijk debat.

Beginsel scheiding kerk en staat

Het debat over levensbeschouwing in het publieke domein verschuift regelmatig naar het vraagstuk van de scheiding van kerk en staat.¹¹ In die context wordt gepleit voor een strikte scheiding tussen kerk en staat, waarbij er een verbod bestaat op religieuze gewoonten, rituelen en symbolen in de openbare levenssfeer. De stelling die daarbij wordt geponeerd is dat de overheid seculier en daarmee 'neutraal' zou moeten zijn. Deze enge interpretatie van het concept scheiding tussen kerk en staat is op zichzelf niet neutraal te noemen. Het seculiere denken kan immers ook als één van de meningen over levensbeschouwing worden bestempeld. De enge interpretatie is in Nederland niet de basis geweest waarop de scheiding tussen kerk en staat is vormgegeven. De Nederlandse interpretatie gaat uit van een verhouding tussen kerk en staat waarbij geen van beiden institutionele en inhoudelijke zeggenschap heeft over de ander. Dit betekent dat de overheid de staat

⁸ Knipperberg, H. (2006) The changing relationship between state and church/religion in the Netherlands, *GeoJournal*, 67(4), pp. 317-330.

⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2007) *Geloven in het publiek domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*

¹⁰ Ibidem. Zie het volgende citaat: "In Nederland, en in West-Europa als geheel, is de secularisatie op institutioneel niveau (het verlies van aanhang van kerkelijke instituties) niet onverbreekbaar verbonden met een secularisatie op individueel niveau. Er is een neosecularisatie in de vorm van een transformatie van de religieuze beleving naar kerkelijk ongebonden vormen. Religie, gebonden en ongebonden, is een leefstijl naast niet-religieuze leefstijlen die weer verder onderscheiden kunnen worden in humanistische en niet-humanistische. Er zijn aanwijzingen dat in de toekomst een groei in de religieuze bewustwording kan ontstaan.", p. 85.

¹¹ Bijsterveld, S.C. van (2009). Scheiding van kerk en staat: Terug naar de bron voor een visie op de toekomst. In F.T. Oldenhuis (Ed.) *Een neutrale staat: Kreet of credo?* pp. 13-27.

naar eigen inzicht en dus zonder zeggenschap van de kerken mag inrichten. De kerken zijn daartegenover vrij van inmenging door de overheid bij de vormgeving van hun kerkelijke organisatie en hun geloofsleer.¹²

Doordat levensbeschouwing is verbonden aan de leden van de maatschappij en deze vanuit die hoedanigheid ook publieke en maatschappelijke functies vervullen, kan de overheid de aanwezigheid van levensbeschouwingen in het publieke domein niet negeren.¹³

De overheid heeft de aanwezigheid van levensbeschouwing in het publieke domein dan ook erkend en de omgang hiermee in de Grondwet geregeld. Zo heeft de overheid op basis van artikel 1 van de Grondwet de taak religieuze pluriformiteit in het openbare leveren te respecteren. In de praktijk betekent dit dat de overheid levensbeschouwelijke stromingen gelijkwaardig moet behandelen en dat zij geen partij mag kiezen voor één bepaalde richting. Daarnaast is in artikel 6 van de Grondwet geregeld dat ieder mens recht heeft op vrije belijdenis van zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen.

De spanning tussen de scheiding van kerk en staat en de verbintenis van levensbeschouwing met de leden van de samenleving zorgt voor een precair evenwicht. Het vraagt van de overheid een zorgvuldige benadering van dit vraagstuk en de daaraan gerelateerde onderwerpen.

Duidelijk is dat er in de verhouding tussen kerk en staat geen institutionele en inhoudelijke zeggenschap over en weer mag zijn. De overheid mag de staat volgens eigen inzichten, zonder zeggenschap van de kerken, inrichten. De kerken zijn vrij van overheidsinmenging bij de vormgeving van hun kerkelijke organisatie en in hun geloofsleer. Het betekent echter niet deze scheiding een argument is om religie weg te halen uit het publieke domein. Religie heeft naast persoonlijke immers ook maatschappelijke en publieke kanten.¹⁴

2.2 Hoofdstromen

Het Commissariaat voor de Media erkent in Nederland zeven kerkelijke of geestelijke hoofdstromingen: het protestantisme, het katholicisme, het jodendom, het humanisme, de islam, het hindoeïsme en het boeddhisme. Deze geestelijke of religieuze stromingen bepalen door de kwantiteit van hun aanhang of hun historische aanwezigheid in de Nederlandse samenleving de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur. Om de levensbeschouwelijke pluriformiteit in de samenleving te bewaren en de vertegenwoordiging van de stromingen in het publieke domein te bevorderen, bekostigt de overheid – via het Commissariaat voor de Media – de 2.42 omroepen. Het Commissariaat stelt in samenspraak met wetenschappers de hoofdstromen en de omvang van de stromingen vast. Er is voor deze beperking tot de hoofdstromingen gekozen om te voorkomen dat het omroepbestel een onhanteerbare omvang krijgt.

¹² Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer, dd. 2 maart 2009 (Kamerstukken II, 2008-2009, 31 356, nr. 46).

¹³ Bijsterveld, S.C. van (2009). Scheiding van kerk en staat: Terug naar de bron voor een visie op de toekomst. In F.T. Oldenhuis (Ed.) *Een neutrale staat: Kreet of credo?* (pp. 13-27).

¹⁴ Zie noot 12.

Het Commissariaat handelt op grond van de Mediawet. De besluiten over zendtijd en over samenwerking tussen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag zijn gericht op het zo efficiënt en effectief mogelijk toekennen en benutten van de zendtijd voor de 2.42-omroepen. Het Commissariaat bemoeit zich echter niet met de genootschappen zelf (noch met de organisatie, noch met de geloofsleer) maar slechts met de consequenties van de aanvraag van zendtijd. Wel worden hedendaagse eisen van goed bestuur ook voor deze omroepen op passende wijze geformuleerd. Het Commissariaat bemoeit zich uiteraard niet met de inhoud van de programmering van de omroep. Daar is de omroep zelf volledig verantwoordelijk voor.¹⁵

De Nederlandse publieke omroep heeft de opdracht gekregen een pluriform aanbod te verzorgen, waarbij het pluralisme in de samenleving wordt weerspiegeld. De achterliggende gedachte is dat aandacht voor en begrip van elkanders standpunten een noodzakelijke voorwaarde is om in een samenleving zinvol en vreedzaam met verschillen om te gaan.¹⁶ Door de zeven hoofdstromingen media-aanbod te laten verzorgen, wordt de externe pluriformiteit van de publieke omroep vergroot.

2.3 Functies van de media

Volgens de WRR zijn in het medialandschap zes functies te onderscheiden die het media-aanbod en de behoeften daaraan van burgers en consumenten typeren.¹⁷ Eén van deze functies is het bieden van mogelijkheden voor opinievorming & achtergrondinformatie, de zogenaamde platformfunctie. Deze functie heeft, samen met de functie van nieuwsvoorziening, een belangrijke maatschappelijke betekenis. Bij de *nieuwsvoorzieningsfunctie* gaat om het voeren van het maatschappelijke debat en het zo objectief en juist mogelijk informeren van individuele burgers. Bij opinievorming gaat het om de duiding van dat nieuws.

In een vrije samenleving met een open publiek debat kunnen de meningen over het nieuws nogal eens verschillen: een belichting van zaken vanuit verschillende posities is daarom van belang. Hierbij vervullen de media een *platformfunctie*. Deze functie speelt een belangrijke rol bij sociale samenhang. Sociale samenhang is een noodzakelijke voorwaarde om zinvol en vreedzaam met verschillen om te gaan. Door in de media aandacht te besteden aan de verschillende standpunten en visies – waaronder ook aandacht voor levensbeschouwelijke stromingen – wordt men in staat gesteld elkaars standpunten en visies te duiden en te begrijpen. Het in staat zijn om van elkaars standpunten en oriëntaties kennis te nemen, is een voorwaarde voor een vitale democratie.¹⁸

De media vormen daarmee een belangrijk platform om kennis te nemen van de verschillende levensbeschouwelijke stromingen in de Nederlandse samenleving. De 2.42-omroepen vervullen daarmee niet alleen een belangrijke rol bij meningsuiting, maar ook bij meningsvorming.

Daarnaast voorzien de levensbeschouwelijke omroepen in een andere belangrijke functie: ze bieden mensen die geen kerk meer kunnen bezoeken of vanuit huis kennis willen nemen de mogelijkheid om in contact te komen met opvattingen en

¹⁵ Zie noot 12.

¹⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbesteding mediabeleid*, p.103.

¹⁷ Ibidem, p.78 e.v.

¹⁸ Ibidem, p.103.

godsdienstbeleving binnen de geestelijke hoofdstromingen in de samenleving.¹⁹ Hiermee vervullen de levensbeschouwelijke omroepen tevens een *participatiefunctie*.

De omroepen verschillen van elkaar in de mate waarin en de wijze waarop aan de functies invulling wordt gegeven. Zo vervullen de ZvK, IKON en de RKK met het uitzenden van kerkdiensten nadrukkelijk de participatiefunctie: ze willen het mogelijk maken om ook vanuit huis kennis te nemen van het geloof en haar activiteiten. Andere omroepen, zoals de Joodse Omroep en de BOS willen juist achtergrondinformatie verschaffen over het geloof zelf en over ontwikkelingen en gebeurtenissen die samenhangen met het geloof.

Ook proberen de omroepen de platformfunctie te vervullen door een dialoog over het geloof op gang te brengen. Het perspectief en de doelgroep die gekozen wordt verschilt hier echter: zo kiezen de NMO, NIO en OHM er voor hun boodschappen op de eigen achterban te richten en hen te informeren over de gebeurtenissen in de samenleving en de betekenis hiervan voor het geloof. De IKON, RKK, BOS en de HUMAN kiezen er juist voor om de samenleving breed te informeren over het perspectief dat het geloof of de levensbeschouwing biedt op gebeurtenissen en actuele vraagstukken.

Ook werken de omroepen samen bij de invulling van de platformfunctie, door bijvoorbeeld de gezamenlijke productie van programma's zoals de radioprogramma's *OBA live* en *De zevende hemel* waarin vanuit de levensbeschouwing aandacht wordt besteed aan actualiteiten.

¹⁹ Zie noot 12.

3. De omroeporganisaties

3.1 Licentie

Alle 2.42-omroepen zijn georganiseerd vanuit een achterban met een gemeenschappelijke religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging. Zij hebben hun belangen veelal ondergebracht in een stichting die namens hen als licentiehouders optreedt. Een *omroeporganisatie* met een redactie zorgt vervolgens voor de uitvoering en invulling van de zendtijd, de 2.42-omroepen zoals deze op radio, televisie en internet zichtbaar zijn.

De meeste licentiehouders hebben voor deze constructie gekozen. De enige uitzondering vormt het Rooms-Katholiek Kerkgenootschap (RKK). Zij zijn niet alleen licentiehouders, maar treden ook op als opdrachtgever voor de uitvoering van de omroepactiviteiten. De uitvoering zelf is echter opgedragen aan de KRO. Wel is de zendtijd herkenbaar als RKK-zendtijd, onder meer via een apart logo. Het RKK is zelf verantwoordelijk voor de verantwoording aan het Commissariaat voor de Media. De directeur van de KRO legt verantwoording af aan de bisschoppen over het gevoerde programmabeleid voor de RKK.

3.2 Goed bestuur en integriteit

Om goed bestuur en integriteit bij de omroepen te bevorderen, geeft de Mediawet de raad van bestuur van de NPO de opdracht een gedragscode²⁰ op te stellen met daarin in ieder geval aanbevelingen voor bestuurlijk toezicht, een beloningskader, gedragsregels voor integer handelen, gedragsregels voor publieke en transparante verantwoording en verslaglegging, procedures voor de behandeling van meldingen en vermoedens over mogelijke misstanden en regels voor toezicht en naleving van de gedragscode. De gedragscode is specifiek gericht op de uitvoerende omroeporganisaties, niet op de achterliggende kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. De overheid bemoeit zich, in het kader van scheiding tussen kerk en staat, immers niet met de interne organisatie van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.

Het Commissariaat voor de Media heeft de eis van de gedragscode opgenomen in de Beleidsregels aanwijzing 2.42-omroepen voor de periode 2010-2015.²¹ De beleidsregels bepalen dat er een statutair geregeld onafhankelijk toezichtsorgaan moet zijn. Ook moet het bestuur of directie van een omroep de taken en werkwijzen vastleggen in statuten en reglementen en nevenfuncties bekend maken. Verder wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid en moeten belanghebbenden inzicht krijgen in de beleidsvoorbereiding, uitvoering en procedures binnen de omroepinstelling. De omroep moet beleid hebben rondom integriteit en de omgang met belanghebbenden. Dat laatste betekent dat ze rekening moeten houden met de ervaringen en behoeften van belanghebbenden. Tot slot moeten ze zich houden aan (Europese) regelgeving rondom marktactiviteiten en bedacht zijn op strijdigheden hiermee.

²⁰ Richtlijnen en regelingen ter bevordering van goed bestuur en integriteit Publieke Omroep.

Zie ook www.integriteitomroep.nl.

²¹ Zie Bijlage 4.

Voor de 2.42-omroepen geldt dat vrijwel alle omroepen een programmaraad hebben die het bestuur adviseert over het programmabeleid. Dit geeft de achterban de ruimte om op het gebied van identiteit en herkenbaarheid een visie te geven op het jaarplan. Zij gaan echter niet over de inhoud van de programma's, dit is aan de redactie zelf.

Een aantal omroepen, namelijk HUMAN, IKON, de Joodse Omroep en de toekomstige moslimomroep MON, hebben een redactiestatuut om directe inmenging door belanghebbenden te reguleren en te voorkomen. Bij de andere omroepen is dit principe niet vastgelegd, maar wordt het veelal wel gerespecteerd.

Bij de meeste 2.42-omroepen is er een scheiding tussen de directie en de redacties, waardoor journalistieke onafhankelijkheid gewaarborgd wordt. Bij enkele omroepen is de directeur echter ook de hoofdredacteur of programmaleider. De achterliggende gedachte is dat hiermee de inhoudelijke betrokkenheid wordt vergroot. Daarnaast is het door de kleine omvang van de organisatie moeilijk deze functies door twee verschillende personen uit te laten voeren. Hoewel de programma's van deze omroepen voornamelijk extern geproduceerd worden of enkel gebeurtenissen registreren en daardoor weinig risico lopen voor journalistieke beïnvloeding, bestaat er een risico voor de journalistieke onafhankelijkheid van de redacties.

3.3 Organisatie-inrichting

De omvang van de organisatie verschilt per 2.42-omroep (zie tabel 1). De omroepen die hoofdzakelijk gebruik maken van buitenproducenten en/of programma's uit het buitenland aankopen, zijn veelal klein in personele omvang. Voor het ontwikkelen van programma's maken zij gebruik van een vaak vaste groep freelancers.

Binnen de andere, vaak grotere, 2.42-omroepen worden programma's door eigen redacties geproduceerd. Voor de technische werkzaamheden huren zij freelancers in. De achterliggende gedachte bij het in huis produceren, is dat eigen redacties beter in staat zijn de identiteit, de normen en waarden van hun levensbeschouwing in programma's te vertalen.

De RKK is de enige omroep die gebruik maakt van de faciliteiten van een ledenomroep. Zo is het personeel van de RKK in dienst van de KRO. De RKK gebruikt daarnaast ook de voorzieningen van de KRO voor de ondersteuning van de organisatie.

Tabel 1: Aantal fte's per omroep ultimo 2008

	RKK	IKON	NMO	NIO	HUMAN	OHM	BOS	JO	ZvK
fte's ultimo 2008	56	51,84	18,29	15,6	11,81	6,6	6,1	4,4	3,62

3.4 Platforms

De 2.42-omroepen kunnen op zowel radio, televisie als internet media-aanbod verzorgen. De kleinere omroepen zijn geneigd om vanuit de beschikbare platforms de programmering te bepalen. De mogelijkheden van het medium zijn daarbij bepalend voor hun format. De grotere en meer ervaren omroepen kiezen voor doelgroepprogrammering: de inzet van het medium wordt bepaald door de doelgroep die de omroep wil bereiken.

Hoewel de 2.42-omroepen relatief weinig uren zendtijd hebben, speelt televisie bij de meesten de hoofdrol, omdat dit het medium is waarmee de meeste mensen worden bereikt. De radio, waar aanzienlijk meer uren beschikbaar zijn, wordt

ingezet voor doelgroepprogrammering. Het internet wordt eveneens gebruikt voor doelgroepprogrammering, maar ook voor communicatie met kijkers en luisteraars.

De levensbeschouwelijke omroepen zijn voornamelijk op de dagtelevisie van Nederland 2 geprogrammeerd, met een groot blok op de zaterdag- en zondagmiddag. Daarnaast zenden zij onder andere uit op Spirit24, HollandDoc en Geschiedenis24, de digitale themakanalen van de publieke omroep.

De omroepen ervaren het blok op zaterdag- en zondagmiddag als beperkend, met name als het gaat om publieksbereik. Door de grote verscheidenheid in programma's en stromingen is er weinig sprake van doorkijken.

Niet alle omroepen hebben hier mee te maken. De OHM kent, net als de ZvK en IKON, een trouwe groep kijkers op de zondagmiddag. De moslimomroepen echter niet, omdat hun doelgroep op het moment van uitzenden vaak niet thuis is. De HUMAN heeft zich toegelegd op documentaires en deze worden meestal uitgezonden in een daarvoor bestemd tijdslot (laat op de avond op Nederland 2). RKK heeft, door de samenwerking met de KRO, goede plaatsing in het schema op alle netten kunnen bedingen.

Onderstaande tabel geeft een beeld van het aantal toegewezen en gerealiseerde uren televisie van de 2.42-omroepen in 2008:

Tabel 2: Aantal uren televisie per omroep voor 2008

2008	RKK	IKON	NMO	NIO	HUMAN	OHM	BOS	JO	ZvK
Toegewezen	88	81	32	26	25	25	25	50	13
Gerealiseerd (inclusief herhalingen)	157	120	55	52	50	52	54	47,5	26,4

In Bijlage 5 zijn de kijkcijfers per net in 2009 van de 2.42-omroepen opgenomen.

Het platform radio wordt voornamelijk gebruikt om programma's voor de doelgroep uit te zenden. RKK en IKON zenden uit op Radio 1, maar de hoofdmoot van de programma's van de 2.42-omroepen is geprogrammeerd in de avonduren van Radio 5 'Nostalgie'. Door de verandering in het profiel van deze zender, sluiten hun programma's niet meer aan op de dagprogrammering. De NPO heeft het voornemen om Radio 7 op te richten, een levensbeschouwelijke zender waarop alle levensbeschouwelijke omroepen aanbod kunnen verzorgen. Hoewel dit meer ruimte tot profilering oplevert, zijn de 2.42-omroepen ook bang hiermee gemarginaliseerd te worden. Door het specifieke profiel zullen spontane luisteraars niet meer bereikt kunnen worden en kan het contact met het brede publiek verloren gaan. Ook vrezen de omroepen hun eigen publiek kwijt te raken: als het al meeverhuist naar de nieuwe zender, dan is de kans groot dat er door de diversiteit in programmering geen 'doorluistereffect' ontstaat.

De 2.42-omroepen krijgen voor radio aanzienlijk meer uren toegewezen dan voor televisie. In de onderstaande tabel is het aantal toegewezen uren en het aantal gerealiseerde uren radio per omroep terug te lezen:

Tabel 3: Aantal uren radio per omroep voor 2008

2008	RKK	IKON	NMO	NIO	HUMAN	OHM	BOS	JO	ZvK
Toegewezen	277	246	97	86	78	78	78	78	40
Gerealiseerd (inclusief herhalingen)	277	255	103	90	93	82	78	72	44

3.5 Programma's

Vanwege de geringe omvang van de organisatie en de beperkte aanwezigheid van expertise in eigen huis, maakt de meerderheid van de 2.42-omroepen veelvuldig gebruik van externe producenten. In overleg met de redacties produceren zij voor de omroepen geschikte programma's. Daarnaast worden ook (buitenlandse) documentaires en programma's aangekocht.

Naast de eigen specifieke programma's, leveren de 2.42-omroepen ook een bijdrage aan gezamenlijk geproduceerde programma's. Voorbeelden hiervan zijn de radioprogramma's *OBA live* en *De zevende hemel* en de televisieprogramma's *HollandDoc* en *Profiel*, waarbij enkele 2.42-omroepen samen een deel van het programma verzorgen.

Ter illustratie van de programmering van de 2.42-omroepen, is in de onderstaande tabel een overzicht gemaakt van het type programma's dat zij maken en de onderwerpen die zij vanuit hun levensbeschouwelijk perspectief behandelen. Dit overzicht is niet uitputtend voor hun totale programma-aanbod, het is slechts een indicatie. Een uitgebreide omschrijving van het huidige programma-aanbod is terug te vinden op www.ruimzien.nl.²²

Tabel 4: Type programmering en onderwerpen 2.42-omroepen

	Radio	Televisie	Onderwerpen ²³
RKK	Informatie Zondag en zo Liturgie en verkondiging	Informatie Discussieprogramma's Actualiteit & Journalistiek Zondag en Zo Lichaam en geest Liturgie en verkondiging	Godsdienst Geschiedenis Discussieprogramma Koken Wonen
IKON	Kerkdiensten Discussieprogramma's Journalistiek Muziek	Documentaires Discussieprogramma's Drama	Gezondheid Godsdienst Antropologie & Sociologie Geschiedenis Discussieprogramma Human interest Informatie & Educatie
ZvK	Kerkdiensten	Kerkdiensten Documentaires	Gezondheid Godsdienst Geschiedenis Human interest Informatie & Educatie Muziek

²² Ruimzien.nl is een gezamenlijk initiatief van negen levensbeschouwelijke omroepen binnen de Publieke Omroep in Nederland en biedt een overzicht van de programma's die deze omroepen te bieden hebben.

²³ Bron: KLO, indeling naar SKO-onderwerpen (televisie) in 2009.

Vervolg Tabel 4: Type programmering en onderwerpen 2.42-omroepen

	Radio	Televisie	Onderwerpen
HUMAN	Actualiteit & Journalistiek	Documentaires Drama Actualiteit & Journalistiek	Gezondheid Godsdienst Human interest Informatie & Educatie Filmdrama
OHM	Discussieprogramma's	Documentaires Discussieprogramma's Jongerenprogramma's Dramaseries	Economie Gezondheid Kunst & Media Godsdienst Antropologie & Sociologie Human interest Koken Informatie & Educatie
BOS	Actualiteit & Journalistiek Muziek	Documentaires Speelfilms Discussieprogramma's	Politiek Natuur & Milieu Godsdienst Human interest Filmdrama Kinderfilm Economie Kunst
JO	Educatief Actualiteit & Journalistiek Muziek	Documentaires Drama Kookprogramma's Kinderprogramma's	Economie Kunst & Media Godsdienst Human interest Informatie & Educatie Muziek
NIO	Discussieprogramma's Actualiteit & Journalistiek Documentaires	Themaprogramma's Discussieprogramma's Actualiteit & Journalistiek Documentaires	Godsdienst
NMO	Actualiteit & Journalistiek Jongerenprogramma's	Documentaires Actualiteit & Journalistiek Discussieprogramma's Kinderprogramma's	Politiek Godsdienst Antropologie & Sociologie Geschiedenis

Globaal gezien blijken de 2.42-omroepen in hun ontwikkeling een bepaalde cyclus te doorlopen. In de eerste fase van hun bestaan produceren ze voornamelijk programma's voor hun geloofsgenoten. In de tweede fase ontwikkelen ze de ambitie en vaardigheden om programma's te maken voor *primetime*: kwalitatief goede programma's die voor iedereen toegankelijk zijn en een breed publiek aanspreken. In de derde fase, wanneer er sprake is van ervaring met het produceren van programma's voor een bredere doelgroep, ontwikkelen ze vaardigheden om een platformfunctie te vervullen en samenwerkingsrelaties aan te gaan met andere partijen.

4. Efficiency

In dit hoofdstuk komt de efficiëntie van de organisatie van de 2.42-omroepen en de uitoefening van de taken aan de orde. Er wordt echter geen oordeel gegeven over de efficiëntie op zichzelf, omdat daarvoor zowel de kosten als de kwaliteit van de geleverde prestaties beoordeeld moeten worden. Omdat het begrip kwaliteit een subjectief karakter heeft, wordt hier geen uitspraak over gedaan. Wel kunnen uit de (financiële) verantwoordingen over de jaren 2005 – 2008 aanwijzingen gevonden worden voor mogelijke verbeteringen van de efficiëntie.

Het begrip efficiëntie wordt vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Allereerst worden in paragraaf 4.1 de financiële positie en de resultaten toegelicht. Het kostenniveau wordt tussen de omroepen onderling vergeleken, maar ook afgezet tegen de landelijke publieke omroep als geheel. Dit om een idee te krijgen waar mogelijk de efficiëntie verbeterd kan worden, met name op organisatorisch vlak. Een tweede indicatie van de efficiëntie van de bestedingen is de verhouding tussen de directe en indirecte kosten. In paragraaf 4.2 wordt hier aandacht aan besteed. Paragraaf 4.3 gaat in op de kosten van de programma's. De laatste paragraaf (4.4) bevat de conclusies van dit hoofdstuk.

4.1 Financiële positie en resultaten

De 2.42-omroepen leggen jaarlijkse verantwoording af in het financiële jaarverslag over de financiële positie en de behaalde resultaten. Het financiële jaarverslag bestaat uit een bestuurs- of directieverslag en een jaarrekening. Voor de inrichting van de jaarrekening heeft de wetgever nadere regels en modellen vastgesteld. Dit is opgenomen in het Handboek Financiële Verantwoording publieke omroep 2008.²⁴

4.1.1 *Balansgegevens*

In Tabel 5 zijn de samengevoegde balansen van de 2.42-omroepen opgenomen.²⁵

²⁴ Bijlage bij Regeling houdende vaststelling Handboek Financiële Verantwoording publieke omroep 2008

²⁵ Bron: Financiële jaarverslagen van de individuele 2.42-omroepen.

Tabel 5: Samengevoegde balansen 2.42-omroepen

x € 1.000	2008	2007	2006	2005
Activa				
Vaste activa	2.254	3.034	3.112	3.240
Vorraden	3.617	3.565	3.101	3.157
Vorderingen	3.267	2.487	3.443	3.044
Liquide middelen	4.273	5.564	9.077	6.143
Totaal activa	13.411	14.650	18.733	15.584
Passiva				
Eigen vermogen	2.755	2.348	3.512	3.635
Voorzieningen	1.201	1.478	1.261	1.349
Langlopende schulden	1.051	1.112	1.824	1.912
Kortlopende schulden	8.404	9.712	12.136	8.688
Totaal passiva	13.411	14.650	18.733	15.584
<i>Solvabiliteit</i>	<i>21%</i>	<i>16%</i>	<i>19%</i>	<i>23%</i>
<i>Werkkapitaal</i>	<i>2.753</i>	<i>1.904</i>	<i>3.485</i>	<i>3.656</i>

De solvabiliteit geeft aan in welke mate een omroep in staat is om de financiële verplichtingen op lange termijn na te komen. De solvabiliteit kan worden uitgedrukt in een ratio. De solvabiliteitsratio is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totale vermogen. Hoe hoger de ratio, hoe groter de draagkracht van de omroep. Algemeen wordt aangenomen dat een solvabiliteitsratio tussen 10% en 30% voldoende is. Er is dan een redelijke buffer om tegenvallers op te vangen. Het werkkapitaal is het verschil tussen enerzijds de voorraden, vorderingen en liquide middelen en anderzijds de kortlopende schulden. Een positief werkkapitaal betekent dat de omroep de bedrijfsactiviteiten goed kan uitvoeren.

De solvabiliteitsratio en het werkkapitaal is in 2007 lager door het negatieve resultaat van vooral één omroep in dat jaar (zie paragraaf 4.1.2 Exploitatierkening). Ook in 2008 was het werkkapitaal lager dan in de andere jaren. De NMO had een negatieve solvabiliteitsratio (negatief eigen vermogen) en een negatief werkkapitaal in 2007 en 2008. Zonder deze omroep zou het gemiddelde solvabiliteitsratio voor de gezamenlijke 2.42-omroepen circa 30% zijn voor 2007 en 29% voor 2008.

Eigen vermogen

Het eigen vermogen van een 2.42-omroep bestaat uit de reserve voor programmadoeleinden en de overige reserves. De reserve voor programmadoeleinden wordt voornamelijk gevormd door het gedeelte van het budget van de overheid dat niet geheel is ingezet in een bepaald jaar. Deze reserve dient in de volgende jaren gebruikt te worden voor de programmering.

Tabel 6: Samengevoegd eigen vermogen 2.42-omroepen

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Reserve voor programmadoeleinden	2.254	1.734	3.100	3.061
Overige reserves	501	614	412	574
	2.755	2.348	3.512	3.635

De daling van de reserve voor programmadoeleinden met 1.366.000 euro in 2007 is het gevolg van het negatieve resultaat in datzelfde jaar van 1.460.000 euro (zie paragraaf 4.1.2). Daartegenover staat een kleine stijging als gevolg van een vrijval van een bestemmingsreserve van een omroep (welke in 2006 was gevormd) en een correctie in het eigen vermogen van een omroep.

De overige reserves hebben alleen betrekking op de reserves van een toegestane nevenactiviteit van de IKON. Nevenactiviteiten zijn activiteiten die niet rechtstreeks verband houden met de verzorging van media -aanbod. Deze activiteiten dienen tenminste kostendekkend te zijn en mogen niet meer dan één jaar verliesgevend zijn. Het Commissariaat voor de Media kan anders besluiten de toestemming om de activiteiten te mogen verrichten in te trekken.

De 2.42-omroepen hebben geen algemene reserves om tegenvallers op te vangen. Dat maakt deze omroepen kwetsbaar wanneer er aanpassingen komen in de zendtijdtoewijzing of het budget van de overheid. De kosten voor eventuele reorganisatie en afvloeiing komen dan direct ten laste van het budget voor de programmering van dat jaar. Overigens heeft de overheid in 2005 incidenteel een extra bijdrage gegeven voor reorganisatiekosten vanwege de herziening van de zendtijdtoewijzing. Hierdoor kon de programmering in dat jaar op niveau blijven.

4.1.2

Exploitatierkening

In de Tabel 7 zijn de exploitatiereningen van de 2.42-omroepen samengevoegd.²⁶

Tabel 7: Samengevoegde categoriale exploitatiereningen 2.42-omroepen

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Baten				
Radio en televisie	28.723	27.230	28.258	27.751
Neventaken	1.281	1.463	1.199	654
Nevenactiviteiten	230	252	285	242
Overige bedrijfsopbrengsten	834	276	307	288
Totaal baten	31.068	29.221	30.049	28.935
Lasten				
Lonen en salarissen	8.572	8.596	7.913	9.092
Sociale lasten	2.522	2.716	2.979	2.961
Afschrijvingen	356	366	361	351
Bijzondere waardevermindering activa	156	54	97	629
Directe productiekosten	15.057	14.756	15.284	17.867
Overige bedrijfslasten	3.938	4.232	3.437	4.571
Totaal lasten	30.601	30.720	30.071	35.471
Bedrijfsresultaat	467	-1.499	-22	-6.536
Rentebaten en soortgelijke baten	130	140	131	103
Rentelasten en soortgelijke lasten	-78	-101	-103	-113
Rente en soortgelijke baten en lasten	52	39	28	-10
Exploitatiesaldo	519	-1.460	6	-6.546

²⁶ Bron: Financiële jaarverslagen van de individuele 2.42-omroepen.

Exploitatiesaldo

Het negatieve exploitatieresultaat van 6,5 miljoen euro in 2005 is het gevolg van de overdracht van programmareserves aan de raad van bestuur van de publieke omroep, een bijzondere waardevermindering van activa, reorganisatiekosten bij één omroep en hoge directe productiekosten en overige bedrijfslasten.

Het exploitatiesaldo over 2007 is 1,5 miljoen euro negatief als gevolg van een negatief resultaat bij één omroep. De directe productiekosten en overige bedrijfslasten waren voor die omroep substantieel hoger dan in 2008. Zie verder paragrafen *Directe productiekosten* en *Overige bedrijfslasten*.

Baten*Radio en televisie*

In Tabel 8 worden de baten voor radio en televisie uitgesplitst:

Tabel 8: Specificatie van de radio- en televisiebaten

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Radio en televisie				
Vergoedingen ex artikel 101 MW	26.736	26.221	26.141	27.584
Programmareserves boven de norm	-107	-1.416	-1.090	-2.522
Bijdrage fondsen	1.807	1.850	1.707	2.300
Overige programmaopbrengsten	287	575	1.500	389
Totaal baten radio en televisie	28.723	27.230	28.258	27.751
<i>Bijdrage fondsen als % van totale baten</i>	6%	6%	6%	8%

- *Vergoedingen ex artikel 101 MW*

De belangrijkste inkomstenbron voor de 2.42-omroepen is het budget dat de overheid op basis van artikel 101 van de Mediawet²⁷ beschikbaar stelt voor radio en televisie. De raad van bestuur van de NPO verdeelt dit budget over de omroepen. Het budget per omroep wordt bepaald op basis van de verhouding tussen de uren die het Commissariaat heeft vastgesteld voor elke omroep en de totale hoeveelheid uren die beschikbaar zijn voor de 2.42-omroepen.²⁸ Het Commissariaat kan in bijzondere gevallen of voor bijzondere doelen extra uren vaststellen en toewijzen. Hiervoor wordt geen extra budget beschikbaar gesteld.

- *Programmareserves boven de norm*

Op grond van de besprekingen met de Europese Commissie over staatssteun is de reservevorming van de Nederlandse publieke omroep als geheel aan een maximum gebonden. Er is een maximum van 10% van het jaarbudget vastgesteld. Inmiddels is dit vastgelegd in de Mediawet 2008. Deze normering heeft betrekking op de programmareserves van de publieke omroep.

²⁷ Per 1 januari 2009 is de Mediawet 2008 van kracht. Artikel 101 is het oude artikel waarin staat dat de minister de bedragen vaststelt voor de kosten van de verzorging van televisie- en radioprogramma's

²⁸ Dit totaal aantal uren voor de 2.42-omroepen wordt op basis van adviezen van de raad van bestuur van de NPO en het Commissariaat voor de Media vastgesteld door de minister.

In 2005 heeft de raad van bestuur voor het eerst een bindende regeling afgegeven die stelt dat de reserve voor programmadoeleinden bij een individuele omroep aan de raad van bestuur moet worden overgedragen wanneer deze uitkomt boven een door de raad van bestuur jaarlijks vastgesteld maximum. De percentages zijn afhankelijk van het jaarbudget. Voor de 2.42-omroepen zijn de volgende percentages van toepassing:

<i>Indien budget</i>	<i>Maximum</i>
> 25 miljoen	5,0%
> 15 miljoen	7,5%
> 5 miljoen	10,0%
> 2 miljoen	12,5%
< 2 miljoen	15,0%

- *Bijdrage van fondsen*

Naast het budget van de overheid kunnen 2.42-omroepen extra bijdragen ontvangen van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties (Mediafonds) en het CoBO fonds. Voor de jaren 2006, 2007 en 2008 zijn deze bijdragen goed voor 6% van de totale baten. In 2005 was dat 8%. Het gebruik van deze fondsen varieert tussen de 2% en 20% van de totale baten. Dit hangt sterk af van de programma's (genre) die een 2.42-omroep maakt. Voor documentaires zijn eerder fondsen te verkrijgen dan voor de uitzending van bijvoorbeeld een kerkdienst. Het percentage voor de landelijke publieke omroep als geheel ligt rond de 2%. De mate waarin de 2.42-omroepen extra middelen uit de fondsen verwerven steekt dus niet ongunstig af bij de landelijke publieke omroep.

- *Overige programmaopbrengsten*

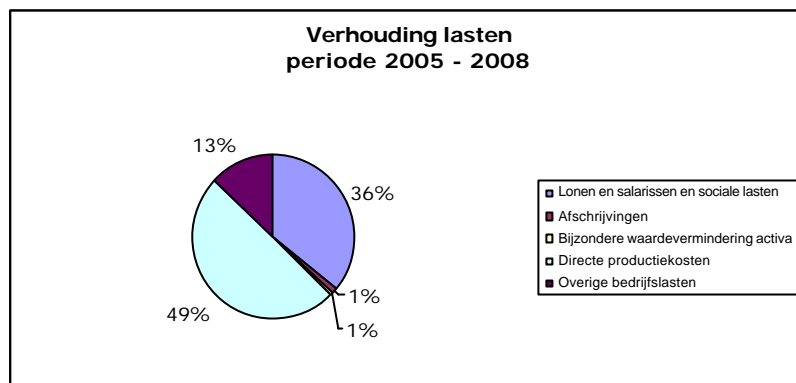
De categorie opbrengsten is in 2006 hoger dan normaal vanwege de extra wettelijke bijdragen aan één omroep als gevolg van herschikking van de zendtijd per september 2005.

Overige bedrijfsopbrengsten

De overige opbrengsten zijn in 2008 hoger door de winst op de verkoop van een gebouw van één omroep. Conform afspraken met de raad van bestuur van de NPO zal deze winst de komende jaren worden gebruikt voor het maken van programma's.

Lasten

De lasten worden in de exploitatierekening uitgesplitst naar categorie (zie Tabel 7: Samengevoegde categoriale exploitatierekeningen 2.42-omroepen). In onderstaand figuur wordt de verhouding tussen de verschillende categorieën weergegeven:



Figuur 1: Verhouding lasten 2.42-omroepen 2005 - 2008 naar categorie

Bij de 2.42-omroepen zijn de grootste kostenposten de directe productiekosten, gevolgd door de personeelslasten (lonen en salarissen en sociale lasten) en de overige bedrijfslasten. In onderstaande paragrafen komen deze categorieën aan de orde.

Directe productiekosten

De directe productiekosten bestaan onder andere uit het gebruik van faciliteiten van derden, de inzet van freelancermedewerkers en uitbestedingen aan buitenproducenten. De kosten van eigen programmamakers vallen hier niet onder. In deze tabel 9 zijn de directe productiekosten gerelateerd aan de totale baten en afgezet tegen de landelijke publieke omroep als geheel.

Tabel 9: Productiekosten als % (gemiddeld) van de totale baten

x €1.000	2008		2007		2006		2005	
Budget overheid	lasten		lasten		lasten		lasten	
> 5 miljoen (2 omroepen)	6.322	43%	6.134	42%	7.039	46%	7.436	47%
Tussen 2 en 5 miljoen (2 omroepen)	1.846	33%	3.167	59%	2.455	48%	3.334	106%
Tussen 1 en 2 miljoen (4 omroepen)	6.299	64%	4.734	58%	5.089	60%	6.382	73%
< 1 miljoen (1 omroep)	590	56%	721	59%	701	57%	715	70%
<i>Landelijke publieke omroep gemiddelde²⁹</i>		71%		60%		76% ³⁰		64%

De grote fluctuatie voor de 2.42-omroepen met een budget tussen de 2 en 5 miljoen euro, heeft verschillende oorzaken. In 2005 is de oorzaak voor het hoge percentage (106%) vooral een gevolg van de lagere baten vanwege de overdracht van programmareserves van de NMO aan de NPO. In 2007 heeft de NMO te ambitieus ingezet op de programmering. De verliezen die daardoor zijn geleden zijn in 2008 weer enigszins goedge maakt door terughoudend te zijn in de programmering.

²⁹ Bron: NPO Financieel jaarverslag 2005, 2006, 2007 en 2008

³⁰ Het hoge percentage is mede het gevolg van de terugvordering van € 86,5 miljoen door OCW op last van de Europese Commissie. Het percentage zou anders 67% zijn geweest.

De directe productiekosten bij de twee grootste 2.42-omroepen liggen in verhouding aanzienlijk lager dan bij de gehele landelijke publieke omroep. De reden hiervoor kan zijn dat deze omroepen veel programma's met eigen personeel produceren.

Lonen en salarissen en sociale lasten

De lonen en salarissen en sociale lasten betreffen het eigen directe en indirecte personeel. Direct personeel betreft het personeel dat direct betrokken is bij de productie van programma's. Het indirecte personeel is het personeel dat de dagelijkse activiteiten van de omroepen ondersteunt, zoals secretariële medewerkers en financiële medewerkers.

In deze paragraaf worden de personeelslasten afgezet tegen de totale baten en worden de personeelslasten per fte berekend. Daarbij worden de resultaten vergeleken met de landelijke publieke omroep als geheel.

Personeelslasten als percentage van de baten

In Tabel 10 worden de lasten berekend als percentage van de baten. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in omvang van de organisatie.

Tabel 10: Personeelslasten als % (gemiddeld) van de totale baten

x €1.000	2008		2007		2006		2005	
Budget overheid	lasten		lasten		lasten		lasten	
> 5 miljoen (2 omroepen)	6.965	47%	7.040	48%	6.922	45%	7.720	48%
Tussen 2 en 5 miljoen (2 omroepen)	1.937	34%	1.792	34%	1.774	35%	1.721	55%
Tussen 1 en 2 miljoen (4 omroepen)	1.886	19%	2.176	27%	1.860	22%	2.310	26%
< 1 miljoen (1 omroep)	306	29%	304	25%	337	27%	301	29%
<i>Landelijke publieke omroep gemiddelde</i> ³¹	30%		27%		34% ³²		30%	

Het percentage van de bestedingen van de baten aan personeelslasten is over de jaren redelijk stabiel. De grotere omroepen besteden relatief veel van het budget aan eigen personeel. De kleinere omroepen hebben minder eigen personeel in dienst.

Opvallend is het hoge percentage (55%) in 2005 voor de omroepen met een budget van de overheid dat tussen de 2 en 5 miljoen euro ligt, terwijl het absolute bedrag vergelijkbaar is met de jaren daarna. Dit komt doordat in 2005 de NMO en de NIO geen extra opbrengsten hebben verworven. Ook het lager percentage (19%) in 2008 voor omroepen met een budget van de overheid dat tussen de 1 en 2 miljoen euro ligt, wijkt af van voorgaande jaren. De belangrijkste verklaring hiervoor is de extra bijdrage van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties in dat jaar aan de HUMAN.

Bij de gehele landelijke publieke omroep ligt het aandeel van de personeelslasten rond 30%.³³ De personeelslasten bij de vier grootste 2.42-omroepen liggen aanzienlijk hoger dan bij de gehele landelijke publieke omroep. Dit is mogelijk het

³¹ Bron: NPO Financieel jaarverslag 2005, 2006, 2007 en 2008

³² Het hoge percentage is mede het gevolg van de terugvordering van 86,5 miljoen euro door OCW op last van de Europese Commissie. Het percentage zou anders 30% zijn geweest.

³³ Bron: NPO Financieel jaarverslag 2005, 2006, 2007 en 2008

gevolg van eigen ondersteunende afdelingen (bijvoorbeeld automatisering en financiële zaken) of veel eigen productiemedewerkers. Dat brengt wel met zich mee dat bij veranderingen in de zendtijd en bijbehorende budgetten van de overheid deze organisaties minder flexibel zijn in het aanpassen aan de nieuwe omstandigheden en mogelijk hogere transitiekosten kennen (bijvoorbeeld afvloeiingsregelingen voor personeel).

Personeelslasten per fte

De kosten van de eigen medewerkers (zowel direct als indirect), het aantal medewerkers ultimo jaar en de personeelskosten per fte zijn opgenomen in Tabel 11:

Tabel 11: Personeelskosten per fte

€ x 1.000	2008	2007	2006	2005
Kosten eigen medewerkers	11.094	11.312	10.893	12.053
Aantal fte ultimo jaar	174	170	172	180
Kosten per fte	64	67	63	67
<i>Landelijke publieke omroep fte</i>	<i>67</i>	<i>64</i>	<i>65</i>	<i>69</i>

De daling van het aantal fte in 2006 en 2007 ten opzichte van 2005 komt door de bezuinigingen als gevolg van de herverdeling van zendtijd. De stijging in 2008 van het aantal fte komt voor rekening van de RKK en de NIO die meer met eigen personeel zijn gaan produceren.

Het niveau van de personeelskosten per fte wijkt niet substantieel af van de landelijke publieke omroep als geheel. De reden hiervoor is dat de 2.42-omroepen evenals de landelijke publieke omroepen gebruik maken van de CAO voor omroeperspersoneel en aangesloten zijn bij pensioenfondsen PNO Media.

Overige bedrijfslasten

De overige bedrijfslasten betreffen algemene kosten die een omroep maakt om de organisatie in stand te houden. Het zijn reguliere lasten voor huisvesting, kantoor, automatisering, accountant- en advieskosten en dergelijke. In de overige kosten worden ook incidentele lasten opgenomen zoals uitbestedingen en de inhuur van ondersteunend personeel. De totale overige bedrijfslasten zijn ter vergelijking over de jaren afgezet tegen de totale baten, zie Tabel 12:

Tabel 12: Overige bedrijfslasten

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Overige kosten CAO-personeel	220	638	172	277
Uitbesteed werk aan bedrijven	671	901	468	429
Kantoorkosten	1.638	1.618	1.773	2.380
Promotiekosten	186	117	105	86
Huisvestingskosten	848	774	661	1.169
Overige kosten	375	184	258	230
Totaal overige bedrijfslasten	3.938	4.232	3.437	4.571
<i>% (gemiddeld) van totale baten</i>	<i>13%</i>	<i>14%</i>	<i>11%</i>	<i>16%</i>

De hoogte van de bedrijfslasten wordt in 2008 beïnvloed door incidenteel hogere overige kosten bij de JO en de NIO. In 2007 bedraagt voor de NMO het percentage overige bedrijfslasten 40% van de totale baten als gevolg van incidenteel hogere

personeelskosten en het uitbesteed werk aan bedrijven. Exclusief deze incidentele lasten zou het percentage voor beide jaren rond de 11% liggen.

Uitbesteed werk aan bedrijven en kantoorkosten

Onder uitbesteed werk aan bedrijven vallen de kosten voor onderzoek, advies, accountant, automatisering en dergelijke. De kantoorkosten betreffen onder meer vergaderkosten, porti en drukkosten. De jaarlijkse verantwoordingen geven niet altijd een goed inzicht in de deze kostencategorieën. Een aantal omroepen splitst de kosten niet uit of doet dat summier. Alle kosten zijn dan bijvoorbeeld verantwoord onder 'kantoorkosten' terwijl er geen kosten onder 'uitbesteed werk' zijn opgenomen. Daarom zouden deze twee categorieën samengenomen moeten worden om inzicht te krijgen in het verloop van deze bedrijfslasten.

Tabel 13: Uitbesteed werk aan bedrijven en kantoorkosten

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Uitbesteed werk aan bedrijven	671	901	468	429
Kantoorkosten	1.638	1.618	1.773	2.380
	2.309	2.519	2.241	2.809

In Tabel 13 is terug te lezen dat de kosten voor uitbesteed werk en kantoorkosten over de jaren 2006 – 2008 circa 2,3 miljoen euro zijn. In 2005 zijn de kantoorkosten incidenteel hoger dan in andere jaren vanwege de reorganisatiekosten bij de NMO.

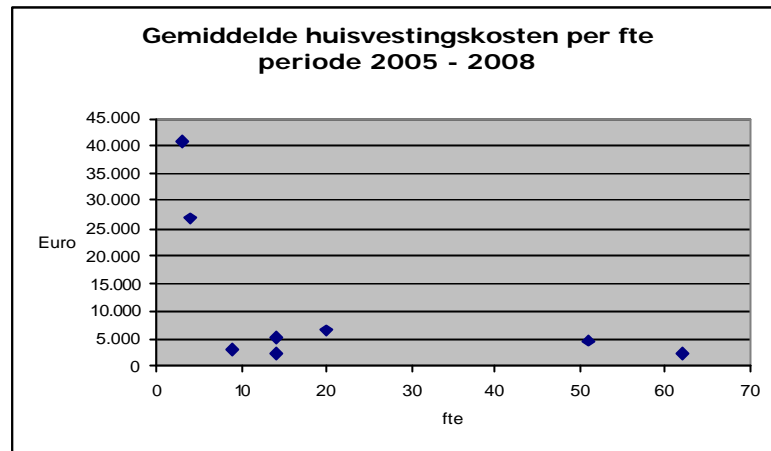
Huisvestingskosten

In deze paragraaf zijn de huisvestingskosten per fte geanalyseerd. Dit is een indicatie voor efficiënt gebruik van kantooruimte. De huisvestingskosten betreffen huur, servicekosten, belastingen, verzekeringen, onderhoudskosten, gas/energie/water en andere kosten met betrekking tot de huisvesting. Voor de vergelijkbaarheid tussen omroepen die ruimte huren en omroepen met een eigen gebouw worden de afschrijvingskosten op het gebouw als huisvestingskosten beschouwd.

Alle 2.42-omroepen zijn in Hilversum gehuisvest. De NMO, de NIO, de JO en de BOS huren kantooruimte op het Mediapark. Verder krijgt de RKK huisvestingskosten doorbelast van de KRO. Daarnaast heeft de IKON een eigen gebouwen verleent sinds 1995 aan ZvK en sinds 2008 aan HUMAN onderdak en faciliteiten. Tenslotte heeft ook de OHM een eigen gebouw.

In onderstaande grafiek zijn de gemiddelde huisvestingskosten per fte van acht³⁴ omroepen over de periode 2005 – 2008 weergegeven.

³⁴ IKON en ZvK zijn samengevoegd vanwege de samenwerking in een koepelstichting.



Figuur 2: Gemiddelde huisvestingskosten per fte voor de periode 2005 - 2008

De gemiddelde huisvestingskosten per fte over de periode 2005 – 2008 zijn circa 5.000 euro. De huisvestingskosten per fte voor de omroepen die kantoorruimte huren op het mediapark zijn (fors) hoger dan het gemiddelde. De kosten per fte zijn het laagst voor de vier omroepen die in een eigen pand gehuisvest zijn. Opvallend zijn de hoge kosten per fte voor twee omroepen die kantoorruimte huren op het Mediapark. De belangrijkste verklaring voor deze hoge kosten per fte is het geringe aantal personeelsleden bij deze omroepen. Deze omroepen werken veel met freelancemedewerkers en besteden veel werkzaamheden uit. Dit maakt de omvang van hun aantal fte's klein.

Het verloop van de huisvestingskosten en de kosten per fte wordt in de onderstaande tabel weergegeven:

Tabel 14: Huisvestingskosten per fte

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Huisvestingskosten	848	774	661	756
Afschrijvingskosten gebouwen	59	66	64	68
	907	840	725	824
Gemiddeld aantal fte	174	171	174	195
Totaal huisvestingskosten per fte	5,2	4,9	4,2	4,2

De huisvestingskosten zijn in 2006 lager door incidenteel lagere onderhoudskosten bij één omroep en door lagere huurlasten bij twee andere omroepen.

4.2 Directe en indirecte kosten

Directe kosten zijn kosten die rechtstreeks betrekking hebben op programma's, programmering en neventaken. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook promotie, huisvesting en automatisering voor zover deze lasten specifiek betrekking hebben

op programma's. De indirecte kosten betreffen de kosten van ondersteunende taken. In Tabel 15 is de verkorte functionele exploitatierekening opgenomen³⁵.

Tabel 15: Verkorte samengevoegde functionele exploitatierekeningen 2.42-omroepen

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Baten				
Vergoeding OCW	28.037	27.776	27.977	25.883
Eigen bijdragen	3.032	1.444	2.177	2.825
Totaal baten	31.069	29.220	30.154	28.708
Lasten				
Directe kosten	27.292	27.037	27.081	31.185
Indirecte kosten	3.310	3.682	3.095	4.061
Totaal lasten	30.602	30.719	30.176	35.246
Bedrijfsresultaat	467	-1.499	-22	-6.538
<i>% directe kosten</i>	89%	88%	90%	88%
<i>% indirecte kosten</i>	11%	12%	10%	12%
Landelijke publieke omroep³⁶				
<i>% directe kosten</i>	89%	87%	88%	88%
<i>% indirecte kosten</i>	11%	13%	12%	12%

Voor 2008 is het percentage indirecte kosten voor alle 2.42 omroepen samen 11%. Dat is hetzelfde percentage als bij de gehele landelijke publieke omroep. In 2007 en 2006 lagen de percentages bij de 2.42-omroepen 1% resp. 2% onder het percentage van landelijke publieke omroep en voor 2005 was het percentage gelijk aan de landelijke publieke omroep.

Binnen de groep 2.42-omroepen verschillen de percentages. Uit een analyse van twee jaren blijkt het volgende:

Tabel 16: Specificatie % directe en indirecte lasten

	2008	2007
Budget overheid		
> 5 miljoen (3 omroepen ³⁷)	8%	8%
Tussen 2 en 5 miljoen (2 omroepen)	25%	27%
Tussen 1 en 2 miljoen (4 omroepen)	14%	13%

De grootste omroepen hebben een lagere overhead dan het landelijke gemiddelde. Bij de middelgrote omroepen, NMO en NIO, is de overhead fors hoger dan bij de andere omroepen. Deze omroepen hebben een relatief dure organisatie waar nog de nodige besparingen behaald kunnen worden.

³⁵ Bron: Cijfers 2007 en 2008 financiële jaarverslagen van de individuele 2.42-omroepen. Cijfers 2005 en 2006 conform opgave NPO.

³⁶ Bron: NPO Financieel jaarverslag 2005, 2006, 2007 en 2008

³⁷ IKON en ZvK zijn samengevoegd in deze groep vanwege de samenwerking in een koepelstichting.

Verder blijkt dat enkele omroepen die een vorm van onderlinge samenwerking hebben of met een landelijke omroepvereniging samenwerken, lagere indirecte kosten rapporteren (rond 8% indirecte kosten) dan alle andere 2.42-omroepen.

4.3 Kosten van de programma's

De omroepen rekenen kosten toe aan televisie en radioprogramma's. In onderstaande tabel worden de kosten per uur televisie en radio³⁸ afgezet tegen de landelijke publieke omroep als geheel.

Tabel 17: Gemiddelde kosten per uur televisie en radio

x €1.000	2008	2007	2006	2005
Kosten per uur televisie	30	31	29	39
Kosten per uur radio	5	5	4	4
Landelijke publieke omroep³⁹				
Kosten per uur televisie	26	23	25	22
Kosten per uur radio	2	2	2	2

Binnen de groep 2.42-omroepen zijn de kosten per uur verschillend. De totale productiekosten per uur televisie (dus inclusief directe personeelskosten) zijn voor de grotere omroepen met veel eigen personeel hoger dan voor de kleinere omroepen met weinig eigen personeel. Opvallend is dat er één kleinere omroep is, de HUMAN, waar de kosten per uur televisie hoger liggen dan bij de andere kleinere omroepen. Deze omroep maakt relatief veel documentaires, waarvan de productiekosten hoger liggen maar waarvoor ook aanzienlijke bijdragen van fondsen verworven zijn. Daarnaast heeft deze omroep naar verhouding meer eigen personeel.

Ten opzichte van de landelijke publieke omroep als geheel zijn de programma's van de 2.42-omroepen duur. Een eenduidige verklaring is niet te geven. Allereerst is het type programmering van invloed op het kostenniveau: voor het ene programma is meer onderzoek en productietijd nodig dan voor het andere programma. Verder zullen programma's die wekelijks met eenzelfde format gemaakt kunnen worden, eerder tot kostenreducties kunnen leiden dan een eenmalig nieuw programma. De productiefaciliteiten en het personeel bepalen vooral de kosten per uur. Daarom is het denkbaar dat gezamenlijke producties tot inkoopvoordelen kunnen leiden. In de gesprekken zijn voorbeelden genoemd van besparingen die mogelijk zijn door samenwerking bij het gebruik van (eigen) faciliteiten. Er zijn op dit moment echter geen gegevens beschikbaar die de basis kunnen vormen voor een betrouwbare schatting van te behalen voordelen.

Verder blijkt uit tabel 2 uit hoofdstuk 3 dat de omroepen meer uren realiseren dan de uren die ze krijgen toegewezen. In die zin werken 2.42-omroepen efficiënt, hoewel het de vraag is of de norm (het toegewezen budget per uur) adequaat is.

³⁸ Bron: Cijfers 2007 en 2008 financiële jaarverslagen van de individuele 2.42-omroepen. Cijfers 2005 en 2006 conform opgave NPO.

³⁹ Bron: NPO Financieel jaarverslag 2005, 2006, 2007 en 2008

4.4 Conclusies

De financiële situatie over de periode 2005 tot en met 2008 lijkt stabiel. Ondanks de verliezen in 2005 en 2007 slagen de meeste 2.42-omroepen er in om een solide financiële positie te behouden. Het eigen vermogen bestaat vrijwel volledig uit reserves voor programmadoeleinden. Dat maakt deze omroepen kwetsbaar wanneer er – zoals in 2005 – aanpassingen komen in de zendtijdtoewijzing of het budget van de overheid. De kosten voor eventuele reorganisatie en afvloeiing komen dan direct ten laste van het budget voor de programmering. Een meer flexibele organisatie met minder vast personeel zou dit risico kunnen verminderen.

Ook tegenvallers door incidenten – zoals in 2007 – hebben een duidelijke invloed op de lasten en het resultaat. Een financieel en organisatorisch meer stabiele organisatie kan in belangrijke mate bijdragen aan het voorkomen van zulke incidenten.

Eventuele efficiëntieverbeteringen in de organisatie (vermindering van de overhead) kunnen volledig ten gunste van de programmering komen.

Op basis van de bevindingen in paragraaf 4.2 kan worden geconcludeerd dat de organisatie van een 2.42-omroep ten opzichte van de landelijke publieke omroep als geheel niet minder efficiënt is ingericht. Wel lijken er voor de kleinere en middelgrote omroepen verbeteringen in de efficiëntie te behalen, bijvoorbeeld door meer samen te werken op het gebied van de backoffice (kantoor en uitbestedingen) en huisvesting.

Uit paragraaf 4.3 wordt duidelijk dat de kosten van televisie- en radioprogramma's voor de 2.42-omroepen hoger zijn dan bij de landelijke publieke omroep als geheel. Er lijkt dus ruimte te zijn om efficiënter te werken. Efficiënter werken kan dan betekenen dat er meer programma's gemaakt kunnen worden met hetzelfde budget, of dat de kwaliteit van het programma verbeterd kan worden.

Door de veelheid aan factoren die van invloed zijn op de productiekosten, is het moeilijk een oordeel te geven over de wijze waarop efficiënter kan worden gewerkt. Daarnaast gaat het over de kwaliteit van (een uniek type) programmering in relatie tot de kosten. Aan het begin van dit hoofdstuk is al betoogd dat het onderzoek niet tot doel heeft uitspraken te doen over de kwaliteit van de programmering. Er zijn echter wel aanwijzingen dat het bundelen van inkoop – van 2.42-omroepen gezamenlijk of samen met een omroepvereniging of taakorganisatie – kansen biedt voor besparingen.

5. Goed bestuur

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de organisaties bestuurlijk zijn ingericht (paragraaf 5.1). Vervolgens komt in paragraaf 5.2 de bestuurlijke drukte in Hilversum in relatie tot de 2.42-omroepen aan de orde. Tot slot worden in paragraaf 5.3 enkele randvoorwaarden voor de organisatie geformuleerd.

5.1 Bestuurlijke inrichting

Op basis van de statuten die in het najaar van 2009 zijn ingediend bij de zendtijdaanvragen voor de periode 2010-2015, is in Tabel 18 een overzicht gemaakt van de bestuurlijke inrichting van de 2.42-omroepen. De tabel heeft het karakter van een momentopname, omdat het Commissariaat voor de Media bij de aanwijzing voor de nieuwe licentieperiode in december 2009 in een aantal gevallen aanvullende voorwaarden heeft gesteld. Het Commissariaat wil dat de interne organisatie geheel in overeenstemming wordt gebracht met de eisen voor goed bestuur, zoals deze zijn vastgelegd in de gedragscode van de NPO.⁴⁰ De betreffende omroepen hebben tot 1 juni 2010 de tijd gekregen om de organisatie daar op aan te passen.

De werkzaamheden van de 2.42-omroepen kunnen onderscheiden worden in operationele en bestuurlijke werkzaamheden. Er zijn vijf niveaus van werkzaamheden te onderscheiden:

- 1 De werkvloer, waaronder het werk van de redactie en de backoffice;
- 2 De directievoering (de dagelijkse leiding);
- 3 Het bestuur;
- 4 Toezicht;
- 5 Het bepalen van het programmabeleid.

Op de *werkvloer* vinden allereerst de redactionele werkzaamheden plaats. Een deel betreft het zelf maken van programma's en een deel betreft het voorbereiden en begeleiden van opdrachten aan externe programmamakers.⁴¹ Daarnaast is er de ondersteuning van de organisatie die bestaat uit facilitaire dienstverlening, personeelszaken en administratie. Hierbij zijn de inkoop, de boekhouding en de controllerfunctie van wezenlijk belang voor het doelmatig en integer functioneren van de organisatie.

In de praktijk kennen alle 2.42-omroepen een vorm van samenwerking bij de facilitaire dienstverlening en administratie (backoffice). Een aantal 2.42-omroepen neemt deze diensten af bij de NPO, anderen maken gebruik van de backoffice van de IKON.

De *directievoering* wordt door de omroepen verschillend ingevuld. Zo zijn er omroepen waar de directeur ook hoofdredacteur is, maar ook zijn er omroepen waar de algemeen directeur ook de bestuurder is. De wijze waarop de dagelijkse leiding wordt ingevuld, wordt bepaald door de omvang van de organisatie en de bestuurlijke positie van de directeur die al dan niet ook statutair bestuurder is.

⁴⁰ Richtlijnen en regelingen ter bevordering van goed bestuur en integriteit Publieke Omroep. Zie ook www.integriteitomroep.nl.

⁴¹ Dit geldt alleen voor televisie, radioprogramma's zijn live en worden derhalve zelf geproduceerd.

Tabel 18: Overzicht van bestuurlijke inrichting 2.42-omroepen

Omroep	Rechtsvorm	Redactie	Directie	Bestuur(der)	Raad van Toezicht	Programmaraad	Toets CvdM (*)
IKON	Stichting	Hoofden radio, televisie en nieuwe media (met redactiestatuut)	Algemeen directeur	Algemeen directeur	Raad van Toezicht	Media Advies Commissie	-
ZVK	Stichting	Redacteuren	Hoofd RTVNM	Bestuur	Raad van Toezicht en Advies	Raad van Toezicht en Advies	-
VKZ (**)	Stichting	-	Algemeen directeur IKON	Algemeen directeur IKON	Raad van Toezicht	Zie IKON resp. ZVK	-
RKK	Taak opgedragen aan St. KRO	Afd. Godsdienst & Cultuur/RKK van de KRO	Directie KRO	Bisschoppenconferentie	Raad van Toezicht KRO	Bisschoppelijke Commissie voor Communicatie en Media	+ via KRO
MON	Stichting	Redacties (met redactiestatuut)	Directeur/ hoofdredacteur	Bestuur	-	Programma Advies Raad	o
Human	Stichting	Redacteuren (met redactiestatuut)	Directeur/ hoofdredacteur	Dagelijks bestuur = directeur	Toezichthoudende bestuurders	Programmaraad	-
BOS	Stichting	Programma directeur	Algemeen directeur	Uitvoerend bestuur = statutair Algemeen directeur	Algemeen bestuur	Participatieraad	-
OHM	Stichting	Redacties	Directeur	Dagelijks bestuur	Algemeen bestuur	Programmaraad	-
JO	Stichting	Redacteuren en programmaleider (met redactiestatuut)	Uitvoerend bestuur	Uitvoerend bestuur	Algemeen bestuur	Programmaraad	-

(*) In een aantal besluiten van het Commissariaat voor de Media tot zendtijdtoewijzing van 29 december 2009 is een voorbehoud is gemaakt dat voor 1 juni 2010 nog maatregelen getroffen moet worden om aan de eisen voor goed bestuur te voldoen. In die gevallen is in deze kolom een “-” opgenomen. Ook bij de MON loopt een actie om tot instelling van een raad van toezicht te komen.

(**) Bij de aanvraag is een intentieverklaring van het bestuur van de VKZ gevoegd om toe te werken naar één stichting met één Raad van toezicht en één directeur/bestuurder.

Bij de toewijzing van zendtijd in 2004 voor de periode 2005-2010, kenden vrijwel alle 2.42-omroepen een traditioneel *bestuur* als kern van de bestuurlijke organisatie, met een voorzitter, penningmeester, secretaris en algemene bestuursleden. Een aantal 2.42-omroepen beschikte over een directeur met ruime bevoegdheden, die in de statuten of reglement waren vastgelegd.

Door de invoering van de gedragscode bij de publieke omroep in 2006 gaan meer 2.42-omroepen over naar het 'raad-van-toezichtmodel' waarbij de directeur de statutair bestuurder is. Dit zorgt voor een meer eenvoudige bestuursstructuur, met minder bestuurlijke lagen.

Bij omroepen waarbij de bestuurlijke hoofdverantwoordelijkheid berust bij een bestuur dat bestaat uit personen die niet in dienst zijn van de omroep, gelden er volgens de gedragscode van de publieke omroep eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid van deze bestuursleden.

Om het *onafhankelijk toezicht* van de omroepen te regelen, verplicht artikel 2.142a van de Mediawet sinds 1 januari 2010 de landelijke publieke media-instellingen hun bestuurlijke organisatie zodanig in te richten dat er een helder onderscheid is tussen het dagelijks bestuur en het onafhankelijk toezicht. De bevoegdheden van het toezichthoudend orgaan moeten het mogelijk maken om niet functionerende bestuurders te ontslaan en de deskundigheid van de organisatie bevorderen. Media-instellingen worden aangespoord zoveel mogelijk de gedragscode van de NPO te volgen. De Commissie Integriteit Publieke omroep (CIPO) van de NPO adviseert de omroepen over de modellen die hierbij kunnen worden toegepast. Het bekendste model is het instellen van twee lagen, met een aparte directie of statutair bestuurder en een aparte raad van toezicht. Een andere mogelijkheid is een helder en statutair onderscheid aanbrengen tussen het uitvoerende bestuur en het algemene bestuur, binnen één bestuurlijke laag. De toezichthoudende taken liggen in dit geval bij het algemeen bestuur.

De laatstgenoemde vorm komt bij een aantal 2.42-omroepen voor. Alleen kerkgenootschappen die rechtstreeks de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid dragen voor de 2.42-zendtijd, in dit geval de RKK, zijn uitgezonderd van het voorzien in onafhankelijk toezicht. De reden daarvoor is dat de overheid, op basis van het beginsel van scheiding tussen kerk en staat, geen bemoeienis heeft met de interne organisatie van de kerkgenootschappen.

Alle 2.42-omroepen kennen een *programmaraad*, al verschilt de vorm waarin deze georganiseerd is. In de programmaraad hebben vertegenwoordigers van de achterban en/of deskundigen zitting. Zij adviseren over het programmabeleid in zijn totaliteit en dus niet over de individuele programma's van de omroep. De bestuurder rapporteert aan de programmaraad over de uitvoering van het programmabeleid.

Het Commissariaat voor de Media heeft gewezen op het grote belang van een tweetal eisen voor goed bestuur. Dat is allereerst dat de kwalificatie-eisen voor leden van de directie, het bestuur en de raad van toezicht worden vastgelegd en nageleefd. Verder moeten afspraken met leveranciers te allen tijde contractueel worden vastgelegd zodat omroepen niet achteraf met onduidelijke claims worden geconfronteerd.

Koepels

Op dit moment zijn er twee hoofdstromingen met twee uitvoerende omroeporganisaties die via een bestuurlijke koepel samenwerken. Bij het protestantisme werken de IKON en Zendtijd voor Kerken nauw samen en vormen ze een economische eenheid met de stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd (VKZ). Verdergaande integratie tot één stichting is hier onderwerp van studie.

Voor de hoofdstroming islam bestaan er ook twee uitvoerende omroeporganisaties, de NMO en NIO. Zij zijn tezamen georganiseerd in de koepelstichting Verzorging Islamitische Zendtijd (SVIZ). Voor hen bleek de koepelconstructie uiterst moeizaam te werken. De SVIZ, NMO en NIO hebben voor de nieuwe periode vanaf september 2010 geen nieuwe aanvraag ingediend. Voor de nieuwe licentieperiode is de zendtijdaanvraag van de Moslim Omroep Nederland door het Commissariaat voor de Media gehonoreerd. Hierdoor zal vanaf september 2010 geen sprake meer zijn van een koepelconstructie voor de hoofdstroming islam.

Uit bovenstaande beschouwing blijkt de gecompliceerde opbouw van de 2.42-omroepen. Daarbij moet worden bedacht dat hun gezamenlijke budget kleiner is dan van één ledenomroep. Daar staat wel tegenover dat de 2.42-omroepen met veel vindingrijkheid en onbezoldigde inzet van bestuursleden en leden van de raden van toezicht de financiële lasten van de organisatie beperkt weten te houden. Wel is de afgelopen jaren gebleken dat naarmate een 2.42-omroep kleiner is, hij door zijn bestuurlijke complexiteit ook kwetsbaarder wordt voor bestuurlijke conflicten en financiële problemen.

5.2 Bestuurlijke drukte

De vijfjaarlijkse aanwijzing en zendtijdtoewijzing van de 2.42-omroepen levert het Commissariaat voor de Media veel werk op. Voor elke aanvrager moet worden nagegaan of aan alle eisen is voldaan die de Mediawet stelt. Wanneer er meerdere aanvragen voor één hoofdstroming zijn, leidt dat tot veel extra werkzaamheden. Ook het toezicht op de naleving van de wet, in het bijzonder de financiële kant daarvan, vergt in verhouding tot het aandeel van de 2.42-omroepen in de programmering van de publieke omroep veel aandacht.

De NPO heeft op het financiële vlak veel werk aan de 2.42-omroepen. In de begroting en verantwoording van de publieke omroep als geheel, moet ook voor elke 2.42-omroep afzonderlijk een bijdrage worden verwerkt. Daarnaast vragen de adhoc financiële problemen waar enkele 2.42-omroepen mee te maken hebben veel tijd.

In de overlegorganen van de publieke omroep – College van omroepen, Omroep Directeuren Overleg en de verschillende netredacties – neemt in de regel één vertegenwoordiger namens de 2.42-omroepen deel aan de overleggen. Het onderlinge overleg tussen 2.42-omroepen wordt door henzelf niet als substantiële belasting gezien.

Wanneer de 2.42-omroepen samen gaan werken met een omroepvereniging of taakorganisatie, dan zal dit volgens de NPO een reële vermindering van de bestuurlijke drukte opleveren. De 2.42-omroepen achten deze vermindering slechts marginaal en zien vooral een verschuiving van de overlegcircuits.

5.3 Schaalvergroting

Het vraagstuk van schaalvergroting en clustering van omroepen speelt breder dan alleen voor de 2.42-omroepen. De discussie strekt zich uit over de gehele landelijke publieke omroep en is dan ook onderwerp van de toekomstverkenning.⁴²

⁴² Voor de Toekomstverkenning publieke omroep zie de brieven van de minister van OCW van 12 november en 18 december 2009 (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 123 VIII, nrs. 61 en 103).

Voor de 2.42-omroepen is de discussie over schaalvergroting wel van bijzonder belang. Als de 2.42-omroepen geen deel gaan uitmaken van eventuele clustering, dan wordt door een dergelijke schaalvergroting het (toegenomen) verschil in omvang tussen die clusters en 2.42-omroepen mogelijk problematisch. De stromingen met een kleine hoeveelheid zendtijd en geringe organisatieomvang menen bij aansluiting bij een grotere omroeporganisatie weinig gewicht in de schaal te kunnen leggen bij het bepleiten en verdedigen van eigen keuzes. Dit argument gaat volgens deze 2.42-omroepen vooral gelden wanneer zij bewust kiezen voor een programmering – inclusief een afwijkende vormgeving en/of tempo – voor de eigen achterban.

Daar tegenover staat dat stromingen die door omvang en traditie vergelijkbare bezwaren verwachten door het samen optrekken gezamenlijke oplossingen kunnen ontwikkelen. Ook kunnen zij de expertise van grote omroeporganisaties benutten om kracht en kwaliteit te ontwikkelen.

Een meerderheid van de 2.42-omroepen heeft in de interviews dan ook gemeld geïnteresseerd te zijn in de samenwerking met een omroepvereniging of taakorganisatie. Men hecht daarbij wel aan de keuzevrijheid en ruimte om het eigen type programma's te blijven maken en aan behoud van de eigen bestuurlijke structuur.⁴³

5.4 Randvoorwaarden

Tot slot vatten we de algemene bestuurlijke principes samen die verzekerd dienen te zijn bij de toekomstige inrichting van de verzorging van het media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein:

- De redactie moet zelfstandig en binnen heldere kaders kunnen werken; hij legt inhoudelijk verantwoording af. Er is een redactiestatuut dat is toegesneden op het specifieke programmabeleid.
- Er moet een heldere scheiding zijn tussen de (hoofd)redacteur of programmaleider enerzijds en degene die verantwoordelijk is voor het zakelijke management anderzijds.
- Het bestuur of de bestuurder is verantwoordelijk voor een goede organisatie en beheer; hij moet daarover verantwoording afleggen aan het Commissariaat voor de Media, de NPO en het publiek. Ook moet hij zorg dragen voor de naleving van de gedragscode van de NPO.
- Er moet een toezichthouder zijn met de verantwoordelijkheid conform de gedragscode van de NPO; dat wil zeggen: deskundig, onafhankelijk ten aanzien van deelbelangen, slagvaardig en bevoegd om in te grijpen.

Specifiek voor het media-aanbod op het kerkelijk en geestelijk terrein geldt:

- Het programmabeleid moet door een deskundig orgaan vanuit de achterban/stroming worden vastgesteld.
- De programma's van de 2.42-omroepen moeten, door bijvoorbeeld een beeldmerk, herkenbaar zijn als afkomstig van deze organisaties.
- De bestuurlijke inrichting dient helder getoetst te zijn aan het beginsel van scheiding tussen kerk en sta at.

⁴³ Na het afsluiten van het feitelijke onderzoek hebben de Human en de Joodse Omroep aangekondigd nauw te willen gaan samenwerken met respectievelijk de VPRO en de NPS.

6. Externe maatregelen

Voordat mogelijke toekomstige organisatievormen voor de 2.42-omroepen worden besproken in hoofdstuk 7, besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan maatregelen die volgens (een deel van) de gesprekspartners ook kunnen bijdragen aan een efficiënter functioneren van de 2.42-omroepen. Het gaat hier om zaken die buiten de eigen organisatie van een 2.42-omroep liggen, bijvoorbeeld een wijziging van de Mediawet of andere werkafspraken binnen de landelijke publieke omroep.

6.1 Verlenging van de concessieperiode

Uit de gesprekken en de financiële analyse komt naar voren dat het gebrek aan continuïteit van zendtijd – en daarmee continuïteit van de organisatie – tot financiële problemen kan leiden. Naast de financiële consequenties van het op- of afbouwen van een organisatie (zoals besproken in hoofdstuk 4) heeft een nieuwe levensbeschouwelijke omroep ook tijd nodig om programmatisch zijn plaats in het bestel in te nemen. Daarnaast zijn de bestuurlijke lasten van het toewijzingsproces, die elke vijf jaar terugkeren, aanzienlijk.

Op dit punt valt volgens geïnterviewden te overwegen de concessie voor verzorging van levensbeschouwelijke zendtijd niet voor vijf jaar, maar voor een periode van tien jaar te verlenen. Om te voorkomen dat in die tien jaar een consequent slecht functionerende omroep zendtijdtoewijzing behoudt, kan bepaald worden dat in geval van een negatieve beoordeling door de visitatiecommissie een tussentijdse heroverweging plaatsvindt.

6.2 Budgettering van de 2.42-omroepen

Het budget van de landelijke publieke omroep wordt door de raad van bestuur van de NPO verdeeld over de omroepen. Ze krijgen daarbij een vast basisbedrag van minimaal 70% (vóór 2010: 75%), terwijl de overige 30% (vóór 2010: 25%) variabel is en beschikbaar voor omroepen die een extra inspanning willen en kunnen leveren voor de bevordering van de pluriformiteit van het media-aanbod. Dit wordt het programmaversterkingsbudget genoemd. De doelmatigheid van de uitoefening van de directe taken van de omroepen wordt daarmee bevorderd.

Daarnaast heeft de publieke omroep een verbeterde systematiek ingevoerd voor de verdeling van het variabele budget. Sinds 2005 verdeelt de raad van bestuur het zogenaamde programmaversterkingsbudget via een werkwijze die in Hilversum bekend staat als 'geld op schema'. Zowel de raad van bestuur als de omroepen leggen elk jaar hun geld in een virtuele pot. Vervolgens is er overleg over het programmabeleid voor de diverse zenders en komt er een genreschema. Daarin staat per tijdstip het soort programma, de beoogde doelgroep, en het budget. Vervolgens tekenen de omroepen in op het genreschema met programmavoorstellen. Daarover overleggen de programmadirecteuren van de omroepen met de programmaleiding onder de raad van bestuur en deze laatste hakt de knoop door. De toekenning van het programmaversterkingsbudget is dus de 'automatische' uitkomst van dit proces.⁴⁴

⁴⁴ Zie kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 VIII, nr. 14, blz. 18.

Het toekennen van budget aan de 2.42-omroepen wijkt hiervan af: zij kennen geen programmaversterkingsbudget en doen niet mee aan geld-op-schema. In plaats daarvan krijgen zij van het Commissariaat voor de Media, op basis van het vastgestelde aantal uitzendingen, een vast, totaalbudget.

Wanneer de 2.42-omroepen deelnemen aan het geld-op-schema, dan zou dit voor hen een stimulans en middel kunnen zijn om voor de betere tijdslots geschikte programma's te produceren meten gesprekspartners van de NPO. Bovendien biedt het ruimte om te discussiëren over de inzet van budgetten voor de ontwikkeling van programma's.

Een enkele 2.42-omroep staat positief tegenover geld-op-schema wanneer dit daadwerkelijk meer kans biedt om de eigen ambities te realiseren door toegang tot een interessant tijdslot en bijbehorend (hoger) budget.

De meeste vertegenwoordigers van 2.42-omroepen waarschuwen bij het invoeren van geld-op-schema voor de 2.42-omroepen voor botsing tussen de specifieke inhoud van de 2.42-programma's en de meer algemene genres en tijdvakomschrijvingen van de huidige schema's. Daarnaast zien zij als risico dat programma's en budgetten van de 2.42-omroepen als opvulling van de van het uitzendschema gaan dienen. Ook vrezen zij een grotere zeggenschap van de netcoördinator over de inhoud van de programma's.

Om dit voorkomen zou de zendtijd van 2.42-omroepen in een apart blok kunnen worden geplaatst (zonebescherming), voorzien van een apart label. Ook zou er voor gekozen kunnen worden een programmaversterkingsbudget in te voeren, waarbij de 2.42-omroepen een vast budget krijgen voor de basisproducties en een aanvullend budget voor bijzondere of grotere producties. Dit heeft als voordeel dat de 2.42-omroepen in staat worden gesteld en gestimuleerd om programma's voor een breder publiek te produceren. Een nadeel is dat de omroepen met hun kleine budget de productie van programma's door financiële onzekerheden moeilijk kunnen voorfinancieren.

Onderdeel van geld-op-schema is het vaststellen van (passend) budget voor bepaalde programmering. Ook wanneer 2.42-omroepen niet volledig deelnemen aan geld-op-schema, kan een werkwijze waarbij de kosten voor vergelijkbare programmasoorten systematisch worden vergeleken bijdragen aan doelmatigheid. Volledige deelname aan het programmaversterkingsbudget en geld-op-schema de 2.42-omroepen vraagt om een wetswijziging. Daarnaast zal invoering van het geld-op-schema voor de 2.42-omroepen de bestuurlijke lasten van de NPO verhogen vanwege het grotere aantal gesprekspartners.

6.3 Platformfunctie

In hoofdstuk 2 is reeds aandacht gegeven aan de platformfunctie van 2.42-omroepen en name welke mogelijkheden die biedt voor de dialoog tussen levensbeschouwingen. Het ontbreekt tot nu toe aan een structuur om deze functie een vaste plaats te geven in de werkwijze en de programmering van de 2.42-omroepen. Om deze belangrijke functie te versterken is het noodzakelijk dat een vast orgaan het budget voor de platformfunctie beheert en verantwoordelijk wordt voor de samenwerking tussen en de samenhang van de programmering van de 2.42-omroepen op het gebied van de platformfunctie.

Het initiatief voor het versterken van deze platformfunctie ligt bij de 2.42-omroepen zelf, in samenwerking met de betrokken netcoördinatoren. Door samen verantwoordelijkheid te nemen, wordt de platformfunctie minder vrijblijvend en wordt er constructief bijgedragen aan de maatschappelijke cohesie. Wanneer 2.42-omroepen meer en ook ingrijpender gaan samenwerken met verschillen grotere partners, is het des te meer van belang de platformfunctie een eigen vorm te geven.

6.4 Taakorganisaties als samenwerkingspartner

Voordat in hoofdstuk 7 nader wordt ingegaan op de opties voor samenwerking en schaalvergroting, is het van belang te bezien welke mogelijkheden de Mediawet biedt. In artikel 2.49, derde lid, worden de NOS en omroepverenigingen als partners genoemd aan wie de uitvoering van het media-aanbod op kerkelijk of geestelijk terrein kan worden opgedragen.

Bij nadere beschouwing ligt de NOS als samenwerkingspartner voor de 2.42-omroepen niet voor de hand. De NOS is een onafhankelijke nieuwsorganisatie met heel specifieke programmering, bijvoorbeeld de dagelijkse Journaals en Studio Sport. Samenwerking op programmatisch gebied is daardoor maar heel beperkt mogelijk. Daarnaast zou het verzorgen van media-aanbod voor een kerkelijke of levensbeschouwelijke hoofdstroming door de NOS, ook al gebeurt dat op basis van een overeenkomst, spanning kunnen oproepen met de onafhankelijke positie die de NOS ten opzichte van de verschillende godsdiensten en geestelijke stromingen dient in te nemen.

Een andere taakorganisatie waarmee samenwerking kan worden gezocht is de NPS. Daar kan weliswaar dezelfde vraag naar de onafhankelijk positie gesteld worden. De NPS heeft echter reeds een specifieke taak om aanvullende programmering te verzorgen. En er ontwikkelt zich thans een structuur die nog meer aanknopingspunten biedt voor het inpassen van specifieke taken. Momenteel bestaan vergevorderde plannen voor een fusie tussen de NPS en de educatieve omroep Educom (Teleac en RVU). Door deze fusie ontstaat een taakorganisatie die omvangrijke 'bij uitstek'-taken zal vervullen: media-aanbod op de terreinen van cultuur, jeugd, educatie en minderheden. Samenwerking met de 2.42-omroepen die levensbeschouwelijk programma-aanbod verzorgen sluit hier op het eerste gezicht goed bij aan.

De wettelijke taakopdracht van de NPS biedt eveneens ruimte voor samenwerking, namelijk: zorgen dat het media-aanbod van de landelijke publieke omroep als geheel een evenwichtig beeld oplevert van maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid in Nederland (artikel 2.35, eerste lid, Mediawet). Omdat de NPS niet als samenwerkingspartner wordt genoemd in artikel 2.49 van de Mediawet, is voor *vergaande* samenwerking van de 2.42-omroepen met de NPS wel een wetswijziging nodig.⁴⁵

Het model van een programmaraad, zoals NPS en Educom in verschillende vormen kennen, kan in een nieuwe taakorganisatie ook gebruikt worden voor de verzorging van het media-aanbod in opdracht van een hoofdstroming.

Verder zal de rol van de minister van OCW, die thans verantwoordelijk is voor de benoeming van de bestuurlijke organen van deze taakorganisatie, getoetst moeten worden aan het beginsel van de scheiding van kerk en staat. Enkele gesprekspartners hebben er om die reden voor gepleit de benoeming van leden van de raad van toezicht van een taakorganisatie niet meer rechtstreeks door de minister te laten plaatsvinden.

⁴⁵ De taakorganisatie die ontstaat na de fusie tussen NPS en Educom vraagt overigens ook om wijzigingen van de Mediawet.

7. Opties

In dit hoofdstuk worden de opties voor toekomstige organisatie veranderingen en - verbeteringen van de 2.42-omroepen in beeld gebracht. Per optie worden de voordelen en nadelen (het betreft hier een weergave van bezwaren die door de gesprekspartners zijn geuit) benoemd en het draagvlak en de haalbaarheid geduid. De opties voor verbetering zijn geclusterd naar verbeteringen voor de korte termijn (paragraaf 7.1) en opties voor verbetering die bij de toekomstverkenning voor de gehele publieke omroep verder uitgediept kunnen worden (paragraaf 7.2). Daarbij is van belang te vermelden dat het Commissariaat voor de Media – zonder een voorkeur voor een van de alternatieven uit te spreken – het signaal heeft afgegeven dat het aanpassing van de huidige 2.42-structuur noodzakelijk acht.

7.1 Verbetering voor de korte termijn

Zonder aanpassingen in de wet- en regelgeving kan een aantal veranderingen worden aangebracht op het gebied van samenwerking en/of bundeling van activiteiten binnen de landelijke publieke omroep.

7.1.1 *Aansluiten bij een 'grote omroep'*

Bijna alle 2.42-omroepen zien de noodzaak van aansluiting bij een grotere partnerorganisatie. De RKK werkt reeds samen met een omroepvereniging. De HUMAN heeft vergaande plannen voor samenwerking. Enkele andere omroepen voeren verkennende gesprekken. Daarbij komt ook de NPS in beeld als een volwaardige samenwerkingspartner van de 2.42-omroepen. Het fusietraject van NPS en Educom schept daarbij nieuwe mogelijkheden, zoals het instellen van een eigen programmaraad voor een hoofdstroming.

Voordelen van samenwerking met een grote omroeporganisatie zijn de schaalvoordelen op het gebied van de backoffice, faciliteiten en inkoop, flexibele inzet van medewerkers en de toegang tot interessante plekken in de uitzendschema's. Daarnaast kan kennisdeling leiden tot kwaliteitsverbetering. Een ander voordeel is dat grote omroeporganisaties de eisen voor goed bestuur – en dus scheiding van taken en functies – vastgelegd hebben in hun statuten en gedragscodes. Door samenwerking met een grote omroep wordt ook voor de 2.42-omroepen automatisch voorzien in goede interne procedures en passend toezicht.

Bezwaren zijn het mogelijke verlies van identiteit wanneer men niet als geheel zelfstandige organisatie naar buiten kan treden en rekening moet houden met redactionele afstemming binnen een grotere omroeporganisatie. Dit bezwaar wordt het sterkst gevoeld bij samenwerking met een omroepvereniging. Het argument gaat zwaarder wegen als de inbreng in geld en mensen relatief klein is. Het risico om opgeslokt te worden door de grotere organisatie wordt door enkele omroepen dan het grootst geacht.

Een ander bezwaar dat wordt genoemd is dat de toekomst van de omroepverenigingen onduidelijk is wanneer de programmagegevens worden vrijgegeven. Dit kan leiden tot fors ledenverlies en maakt grootscheepse fusies mogelijk onvermijdelijk, waardoor de identiteit van een 2.42-omroep geheel verloren dreigt te gaan.

Bij samenwerking met de NPS bestaat bij de 2.42-omroepen de vrees voor een sluipend proces waarbij men langzaam onderdeel wordt van een grote niet-levensbeschouwelijke organisatie. Ook is de vrees uitgesproken dat deze optie door reorganisatie leidt tot hoge transitiekosten.

Voor de 2.42-omroepen is verder van belang dat zij niet onder te grote tijdsdruk komen te staan om de samenwerking met een andere organisatie te realiseren. Er moet ruimte zijn om een weloverwogen keuze te maken. Zo nodig kunnen het Commissariaat en/of de minister een overgangsregeling treffen die deze druk wegneemt.

Conclusie: De optie 'aansluiten bij een grote omroep' is haalbaar, maar er bestaat bij de geïnterviewden geen volledig draagvlak voor.

7.1.2 *Clustering*

Bij enkele 2.42-omroepen bestaat een sterke voorkeur voor samenwerking binnen het eigen segment. Zij vrezen dat bij samenwerking met een omroepvereniging of taakorganisatie de eigen doelstellingen en redactionele onafhankelijkheid onvoldoende gewaarborgd kunnen worden. Deze omroepen hebben echter geen uitgewerkt model gepresenteerd dat verder gaat dan het delen van de backoffice. Wel geven zij aan verdergaande clustering op het gebied van de bestuurlijke organisatie te willen onderzoeken. Dit biedt voordelen op het gebied van goed bestuur en het delen van deskundigheid.

Een voordeel van de intensivering van samenwerking tussen 2.42-omroepen is dat er geen ingrijpende reorganisatie nodig is. Ook wordt zo de eigen bestuurlijke positie van de omroepen gegarandeerd.

Een bezwaar van clustering van 2.42-omroepen is dat dit slecht zeer beperkte mogelijkheden biedt voor schaalvergroting bij productieprocessen. Hierdoor is onduidelijk of deze constructie substantieel voordelen biedt op het terrein van inkoop en gezamenlijk gebruik van (productie)faciliteiten. Daarnaast kunnen de 2.42-omroepen tezamen niet dezelfde inhoudelijke synergie en schaalvoordelen creëren die ontstaan wanneer wordt samengewerkt met een ledenomroep of taakorganisatie.

Conclusie: Deze optie is beperkt haalbaar en kent weinig draagvlak onder de geïnterviewden.

7.1.3 *Gezamenlijke backoffice*

Het is voor een kleine omroep (met een budget rond de € 2 miljoen) relatief kostbaar om een eigen, kwalitatief goede backoffice te verzorgen. Daarnaast zijn ze kwetsbaar voor extra kosten bij interne organisatorische of bestuurlijke problemen. Er is daarom door veel 2.42-omroepen in het verleden al gekozen voor uitbesteding van de backoffice of samenwerking met een andere partij. Hierdoor ligt de overhead voor bedrijfsvoering rond het gemiddelde van de landelijke publieke omroep. Wanneer enkele 2.42-omroepen zonder een grote partner beperkt met elkaar samenwerken, dan kan dit tot op zekere hoogte wel voorzien in de eisen van goed bestuur. Bijvoorbeeld de eisen van functiescheiding en controle op het aangaan van grote (financiële) verplichtingen.

Op dit moment laat een aantal 2.42-omroepen een deel van de backoffice door de NPO verzorgen, een aantal andere 2.42-omroepen doet dit in een gezamenlijke backoffice van IKON. De IKON maakt zich sterk voor een bundeling van de backoffice van zoveel mogelijk 2.42-omroepen in zijn backoffice, waarbij vooropstaat dat de eigen identiteit behouden blijft. Dat de NPO voor enkele 2.42-omroepen de backoffice verzorgt is op zichzelf doelmatig, hoewel men constateert dat hierdoor wel een heel directe relatie met de NPO bestaat.

Zoals in hoofdstuk 4 is geconcludeerd zijn de financiële voordelen van een gezamenlijke backoffice moeilijk vast te stellen. Voor zover deze voortvloeien uit het terugdringen van indirecte kosten door vermindering van overhead, is het financiële voordeel minimaal. Een bezwaar is bovendien dat de versnippering in bestuurlijk opzicht volledig blijft bestaan. Het toezicht blijft de verantwoordelijkheid van (kleine) organisaties, met alle risico's van dien. Daarnaast is er geen zicht op mogelijke winst door samenwerking op het gebied van programmaproductie, zoals inkoop en faciliteiten.

Conclusie: Deze optie is een minimumvoorwaarde voor verbetering van de efficiëntie van de 2.42-omroepen. De raad van bestuur van de NPO kan zijn bevoegdheden op het terrein van een doelmatige inzet van gelden⁴⁶ gebruiken om de opbrengst van deze optie te toetsen op voldoende rendement.

7.2 Lange termijn opties in samenhang met de toekomstverkenning

Er bestaat bij onze gesprekspartners een breed draagvlak om ook op de langere termijn in media-aanbod van en over de religieuze of levensbeschouwelijke hoofdstromingen te blijven voorzien. Er zijn thans geen politieke signalen dat een dergelijk aanbod geen onderdeel moet zijn van de Nederlandse publieke omroep.

In landen waar de publieke omroep niet op de principes van externe pluriformiteit is georganiseerd, houdt als regel een onderdeel van de centrale publieke omroeporganisatie zich specifiek bezig met godsdienstige programmering. In de politieke menings- en besluitvorming kunnen dergelijke organisatievormen aan de orde komen. Ze vallen echter buiten de reikwijdte van de motie Van der Ham c.s. en daarmee buiten het kader van dit onderzoek.

De functies die de 2.42-omroepen vervullen blijven dienstverlening aan de achterban, de brede informatievoorziening over levensbeschouwing en het bieden van een platform over (maatschappelijke) aspecten van levensbeschouwing. Wel kan de balans tussen die functies verschuiven. Zo kan op de lange termijn aan de orde komen dat de participatiefunctie, vooral gericht op de eigen achterban, geheel wordt teruggedrukt bij de organisaties die achterban vormen. Dit hangt mede af van het tempo waarin de verschuiving van lineair naar *à la carte* mediagebruik gaat plaatsvinden.

7.2.1 *Schaalvergroting door vergaande integratie in een grotere omroep*

Bij de samenwerkingsvormen van de korte termijn optie 7.1.1 blijft de bestuurlijke organisatie en daarmee tevens de hele cyclus van zelfstandig begroten en verantwoorden in stand. Het is mogelijk op dit punt nog een stap verder te gaan. De NPO is van mening dat op langere termijn bestuurlijke autonomie van de 2.42-omroepen niet noodzakelijk is, maar dat enkel programmatische autonomie van de 2.42-omroepen voldoende is. De aanvraag voor zendtijdtoewijzing en de vaststelling van het programmabeleid blijft daarbij wel een zaak van de organisaties die gezamenlijk representatief zijn voor een hoofdstroming. Maar de organisatie waaraan de uitvoering van de programmatische taak bij contract wordt opgedragen, kan de verantwoordelijkheid dragen voor de bestuurlijke processen zoals begroting

⁴⁶ Mediawet, artikel 2.2 onder i.

en verantwoording. Daarnaast ziet de NPO deze organisatie als aanspreekpunt voor het mediatoezicht.

Dit model gaat uit van de aanvraag van zendtijd voor één hoofdstroming vanuit één organisatie. De organisatie ziet er als volgt uit: vanuit elke hoofdstroming bundelen de kerkgenootschappen respectievelijk genootschappen op geestelijk grondslag zich om gezamenlijk een aanvraag te doen. Die aanvraag bestaat uit een voorstel voor het programmabeleid van die hoofdstroming, de keuze van een partner die de bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich wil nemen voor het verzorgen van het media-aanbod en de aanwijzing van een representatieve en deskundige programmaraad die het programmabeleid vaststelt en de uitvoering daarvan volgt. De lagen van dagelijkse leiding, bestuur en onafhankelijk toezicht worden zo geheel ondergebracht in een grotere, ervaren omroeporganisatie.

In feite is dit een opzet die weinig afwijkt van de bestaande organisatievorm bij RKK/KRO. Alleen verdwijnt hier de extra bestuurlijke last van het indienen van begrotingen en verantwoording en het beoordelen daarvan, omdat de gekozen partner deze verantwoordelijkheid overneemt.

De voordelen van deze vorm van samenwerken zijn hetzelfde als bij de samenwerking met een ledenomroep of taakorganisatie. Bijkomend voordeel is dat deze variant tevens de grootste bestuurlijke en operationele vereenvoudiging oplevert en daarmee de kans op geldverslindende juridische procedures sterk verkleint.

Een aantal 2.42-omroepen reageert zeer terughoudend op deze optie en heeft tegen deze vergaande vorm van samenwerking bezwaren, omdat men sterk hecht aan de eigen bestuurlijke infrastructuur en de eigen inbreng in de overlegorganen van de publieke omroep. Dat geldt in het bijzonder voor de stromingen die minder diepe wortels in de Nederlandse samenleving hebben. Men acht de eigen omroep en de bestuurlijke infrastructuur belangrijk voor de emancipatie van de achterban. Daarnaast bestaat de vrees dat dit model leidt tot marginalisering binnen het publieke bestel, omdat men niet meer over eigen permanente bestuurlijke vertegenwoordiging beschikt.

Wanneer een taakorganisatie als de NPS/Educom partner is in deze samenwerkingsvorm, is men bevreesd dat het beginsel van de scheiding tussen kerk en staat in het geding komt, omdat de overheid invloed heeft bij benoemingen en het sluiten van prestatieovereenkomsten.

Conclusie: Deze optie is voor de meeste 2.42-omroepen een brug te ver. Het draagvlak ligt vooral buiten de 2.42-omroepen. De haalbaarheid van deze optie is volgens de geïnterviewden verder sterk afhankelijk van een bredere beweging naar schaalvergroting.

7.2.2 *Eigen cluster 2.42 door vorming van één rechtspersoon*

De visitatiecommissie schetst in zijn rapportage de contouren van een mogelijke aparte organisatie waarin (bijna) alle 2.42-omroepactiviteiten een plek vinden. Deze variant bestaat in de bundeling van 2.42-omroepen in één rechtspersoon die belast is met de verzorging van het media-aanbod van dit deel van de landelijke publieke omroep. De organisatorische zaken komen daarbij voor rekening van een onafhankelijk bestuur. De programmatische verantwoordelijkheid voor elke hoofdstroming afzonderlijk komt bij de redacties te liggen. Ook het Commissariaat voor de Media noemt dit een reële optie.

In dit model wordt ook voorgesteld om de verantwoordelijkheid voor de zendtijdverdeling tussen de hoofdstromen bij deze organisatie neer te leggen. Er

moet dan wel een oplossing gevonden worden voor het staatsrechtelijke gevolg dat deze organisatie het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan krijgt. Hier dreigt overlap met het Commissariaat voor de Media, dat reeds een zbo is.

Het probleem van de verantwoordelijkheid voor zendtijdverdeling kan in deze organisatievorm overigens vermeden worden door elke hoofdstroming een gelijk budget en zendtijd te geven. In de gesprekken is echter duidelijk geworden dat er een voorkeur is voor het huidige toewijzingssysteem, dat een combinatie vormt van een vaste voet voor iedereen en daarboven een staffel op basis van de omvang van de hoofdstroming in Nederland.

Een voordeel van deze optie is dat het onderscheid tussen media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein en al het overige media-aanbod ook bestuurlijk helder blijft bestaan. Daarnaast biedt deze optie een goede basis om de ontmoetings- en platformfunctie goed zichtbaar te maken.

Een bezwaar is dat zo'n organisatie vatbaar is voor verstarring doordat zij zich sterk naar binnen richt. Daarnaast kan het onderhouden van een veelheid van relaties met bestuurlijke circuits van achterbannen een bron zijn van (interne) conflicten. De 2.42-omroepen vrezen voor een verplaatsing van bestuurlijke problemen naar deze overkoepelende organisatie.

Daarnaast bestaat er veel twijfel of het oprichten van een aparte organisatie optimale winst voor de programmaproductie (inkoop, faciliteiten) kan opleveren en er is twijfel of dit leidt tot een grotere zichtbaarheid op de netten.

Ook zou dit op langere termijn juist tot een isolement van het levensbeschouwelijk media-aanbod kunnen leiden.

Tot slot staat de oprichting van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan haaks op het beleid van de rijksoverheid om uiterste terughoudendheid te betrachten bij het oprichten van nieuwe zbo's.

Conclusie: Het vormen van een nieuw type taakorganisatie speciaal voor het aanbod op geestelijk gebied wordt door vrijwel alle geïnterviewden als weinig realistisch gezien. Daardoor mist deze optie voldoende draagvlak.

BIJLAGE 1

31 804 Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep

Nr. 60 MOTIE VAN HET LID VAN DER HAM C.S.

Voorgesteld 24 maart 2009

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat het tot de taken van de publieke omroep behoort om aanbod te verzorgen van levensbeschouwelijke aard, zoals de uitzending van kerkdiensten of programma's die kijkers en luisteraars informeren over de verschillende religies in de Nederlandse samenleving;

overwegende, dat dit aanbod momenteel grotendeels verzorgd wordt door kerkgenootschappen of genootschappen op geestelijke grondslag, op basis van afdeling 2.2.4 van de Mediawet 2008, en dat de meeste van deze genootschappen hun waarde bewezen hebben;

overwegende, dat de aanwijzing van deze genootschappen leidt tot een complexe taak voor het Commissariaat voor de Media, aangezien dat moet beoordelen welke organisatie de beste representant is van een geloof of overtuiging;

overwegende, dat omwille van het onafhankelijk verzorgde aanbod, bestuurlijke eenvoud en een efficiënte besteding van gemeenschapsgeld integratie van de taken van deze omroepen met de taken van omroepverenigingen en taakorganisaties een optie zou kunnen zijn;

verzoekt de regering met inachtneming van het nog te verschijnen visitatierapport, binnen een jaar een onderzoek te doen naar de haalbaarheid van integratie van de taken van deze omroepen met de taken van omroepverenigingen en taakorganisaties,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van der Ham
Remkes
Van Dam

BIJLAGE 2

Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Gesprekspartners
Rooms-Katholieke Kerkgenootschap /Katholieke Radio Omroep (RKK/KRO)	Leo Fijen Yvonne de Haan Bert Elbertse
Joodse Omroep (JO)	Alfred Edelstein
Boeddhistische Omroep Stichting (BOS)	Gertjan Mulder Babeth Vanloo
Interkerkelijke Omroep Nederland (IKON)	Martin Fröberg Otto Scholten
Humanistische Omroep (Human)	Bert Janssens Rina Spigt Elise Beukelman Kees Vlaanderen
Nederlands Islamitische Omroep (NIO)	Mustafa Aarab Hossaine Boulachioukh
Nederlandse Moslim Omroep (NMO)	Abderrahman Farsi Loes Koster
Moslim Omroep Nederland (MON)	Radi Suudi
Organisatie Hindoe Media (OHM)	Jagdish Rabali Chander Mathura
Zendtijd voor Kerken (ZVK)	Aart Wiersma Gerard van Rooij
Netcoördinatie Radio NPO	Jan Westerhof Laurens Borst
Commissariaat voor de Media (CvdM)	Jan Vosselman Bosch Hans Ottenhof
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	Henk Hagoort Annette van Lijf
Nederlandse Programma Stichting (NPS)	Joop Daalmeijer Madeleine van Lieshout Dhiren Panday
VPRO	Lennart van der Meulen
Onderzoekers en wetenschappers	Peter de Goede (WRR) Jos Becker Sophie van Bijsterveld (Universiteit van Tilburg)

BIJLAGE 3

Mediawet 2008

Afdeling 2.2.4. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag

Artikel 2.42

1. Het Commissariaat kan eens in de vijf jaar kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag of rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken, aanwijzen voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk of geestelijk terrein voor de landelijke publieke mediadienst volgens de bepalingen van deze afdeling.
2. Voor aanwijzing komen slechts in aanmerking kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming.

Artikel 2.43

1. Een aanwijzing geschiedt op aanvraag, geldt voor een periode van vijf jaar die samenvalt met een vijfjaarlijkse periode van de concessie als bedoeld in artikel 2.19, derde lid, en vervalt van rechtswege na afloop van die periode.
2. Een aanwijzing geeft aanspraak op een financiële bijdrage voor de verzorging van media-aanbod volgens het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Artikel 2.44

1. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag tonen in hun aanvragen hun representativiteit voor een hoofdstroming naar genoegen van het Commissariaat aan.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:
 - a. het tijdstip en de wijze van indiening van een aanvraag;
 - b. de inhoud van een aanvraag; en
 - c. de termijn waarbinnen een besluit op een aanvraag wordt genomen.

Artikel 2.45

1. Als meerdere aanvragers een aanvraag indienen voor een hoofdstroming bevordert het Commissariaat voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is samenwerking door of samengaan van die aanvragers.
2. Per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming vindt slechts één aanwijzing plaats.

Artikel 2.46

1. Het Commissariaat wijst een aanvraag voor een aanwijzing af als de aanvrager:
 - a. niet voldoet aan de artikelen 2.42, tweede lid, of 2.44, eerste lid; of
 - b. [dit onderdeel is nog niet in werking getreden.]

2. Het Commissariaat kan een aanvraag afwijzen als:

- a. de aanvrager niet voldoet aan de krachtens artikel 2.44, tweede lid, gestelde eisen; of
- b. aannemelijk is dat de aanvrager zich, mede gelet op zijn handelwijze in een voorafgaande periode waarin hij is aangewezen, niet zal houden aan het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Artikel 2.47

1. Het Commissariaat trekt een aanwijzing in als een kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag:
 - a. niet meer voldoet aan de eisen voor aanwijzing; of
 - b. [dit onderdeel is nog niet in werking getreden.]
2. Het Commissariaat kan een aanwijzing intrekken als het Commissariaat aan het kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag binnen een jaar ten minste twee maal een bestuurlijke sanctie als bedoeld in titel 7.2 heeft opgelegd wegens overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.
3. Het Commissariaat kan op verzoek van de raad van bestuur een aanwijzing intrekken als de raad van bestuur aan een kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag binnen de periode waarvoor de aanwijzing geldt twee maal een sanctie als bedoeld in artikel 2.154 is opgelegd.

Artikel 2.48

1. Onze Minister stelt jaarlijks op advies van het Commissariaat en de NPO de totale hoeveelheid uren vast die op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke mediadienst beschikbaar zijn voor aangewezen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.
2. Het Commissariaat kan in bijzondere gevallen of voor bijzondere doelen extra uren vaststellen en toewijzen. Deze extra uren geven geen aanspraak op een vergoeding boven de vergoeding, bedoeld in artikel 2.153.

Artikel 2.49

1. Het Commissariaat stelt jaarlijks voor elk van de aangewezen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag vast hoeveel uren beschikbaar zijn op de algemene programmakanalen van de landelijke publieke mediadienst.
2. Kerkgenootschappen respectievelijk genootschappen op geestelijke grondslag verzorgen media-aanbod dat geheel ligt op kerkelijk respectievelijk geestelijk terrein en dat verband houdt met de kerkelijke of geestelijke identiteit.
3. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag kunnen de verzorging van hun media-aanbod opdragen aan de NOS, een omroepvereniging of een door hen opgerichte rechtspersoon.

BIJLAGE 4

Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010-2015 (artikel 2.42 van de Mediawet)

Artikel 1.

1. Op grond van artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet kan het Commissariaat voor de Media eenmaal in de vijf jaren voor een periode van vijf jaren kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag of rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken, aanwijzen voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk of geestelijk terrein.
2. De hoeveelheid uren die voor de genootschappen als bedoeld in lid 1 beschikbaar is, wordt krachtens artikel 2.48 van de Mediawet jaarlijks vastgesteld door de Minister.
3. Voor aanwijzing komen krachtens artikel 2.42, tweede lid, van de Mediawet slechts in aanmerking genootschappen als bedoeld in lid 1 die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming.
4. De genootschappen zijn krachtens artikel 2.49, derde lid, van de Mediawet gerechtigd de verzorging van hun media-aanbod op te dragen aan een door hen opgericht uitvoeringsorgaan.

Artikel 2.

1. Onder een religieuze dan wel geestelijke hoofdstroming wordt in deze Beleidsregels verstaan, een religieuze dan wel geestelijke stroming die door de kwantiteit van haar aanhang en/of de historie van haar aanwezigheid in de Nederlandse samenleving constituerend is voor de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur.
2. Voor de aanwijzing op grond van artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet onderscheidt het Commissariaat voor de periode 2010-2015 zeven hoofdstromingen: het Boeddhisme, het Hindoeïsme, het Humanisme, de Islam, het Jodendom, het Katholicisme en het Protestantisme.

Artikel 3.

1. Aanvragen voor aanwijzing voor het verzorgen van media-aanbod krachtens artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet kunnen uitsluitend worden gedaan ten behoeve van een van de zeven hoofdstromingen als bedoeld in artikel 2, lid 2, van deze Beleidsregels, door kerkgenootschappen of genootschappen op geestelijke grondslag dan wel door rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken.
2. De aanvrager toont ten genoegen van het Commissariaat aan dat hij representatief is, en voor zover nodig meer representatief is dan de andere aanvrager(s), voor de hoofdstroming waarvoor hij de aanwijzing krachtens artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet aanvraagt.
3. De aanvrager doet zijn aanvraag vergezeld gaan van een gemotiveerde, zo nauwkeurig mogelijke, betrouwbare en valide opgave van het aantal personen dat in Nederland redelijkerwijs geacht kan worden te behoren tot de hoofdstroming waarvoor de aanwijzing krachtens artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet wordt aangevraagd.

4. De aanvrager doet zijn aanvraag vergezeld gaan van een nauwkeurige beschrijving van de *governance*-structuur van de instelling die het media-aanbod verzorgt en uitzendt. De aanvrager toont ten genoegen van het Commissariaat aan dat die instelling voldoet aan de eisen aangaande goed bestuur en toezicht, verantwoording, transparantie en integriteit.
5. De aanvrager doet zijn aanvraag vergezeld gaan van een nauwkeurige beschrijving van de administratieve organisatie van de instelling die het media-aanbod verzorgt en uitzendt. De aanvrager toont ten genoegen van het Commissariaat aan dat door functiescheiding de rechtmatige besteding van de omroepmiddelen is gewaarborgd.
6. Indien ten behoeve van een hoofdstroming twee of meer aanvragers die voor deze hoofdstroming representatief geacht kunnen worden, een aanvraag voor media-aanbod krachtens artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet doen, dan bevordert het Commissariaat krachtens artikel 2.45, eerste lid, van de Mediawet samenwerking door of samengaan van de aanvragers.
7. Indien de in lid 6 bedoelde samenwerking of het in lid 6 bedoelde samengaan binnen een door het Commissariaat gestelde termijn niet tot stand komt dan kan het Commissariaat besluiten de aanvrager die blijkens de getalsmatige grootte van zijn achterban voor de hoofdstroming het meest representatief is, aan te wijzen voor het verzorgen van media-aanbod als bedoeld in artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet.
8. Indien tijdens de looptijd van de aanwijzing de in lid 6 bedoelde samenwerking of het in lid 6 bedoelde samengaan naar het oordeel van het Commissariaat zonder goede grond is beëindigd, dan trekt het Commissariaat de aanwijzing in.

Artikel 4.

1. Ten behoeve van de aanwijzing voor de verzorging van media-aanbod krachtens artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet worden de zeven hoofdstromingen als bedoeld in artikel 2, lid 2, van deze Beleidsregels ingedeeld in drie grootteklassen A, B en C:
 - A, bij de hoofdstroming van twee miljoen of meer personen;
 - B, bij de hoofdstroming tussen 500.000 en twee miljoen personen;
 - C, bij de hoofdstroming van minder dan 500.000 personen.
2. De in artikel 1, lid 2, van deze regeling bedoelde hoeveelheid uren, die door de Minister jaarlijks wordt vastgesteld, wordt voor een-kwart verdeeld volgens een vaste-voet-systeem (voor elke hoofdstroming een gelijk aantal uren zendtijd) en voor driekwart in de proportie van de grootteklasse waartoe de hoofdstroming behoort. De aan elk der hoofdstromingen toe te wijzen proportionele hoeveelheid uren staat in de verhouding A:B:C = 20:13:3.

ALGEMENE TOELICHTING

Inleiding

Met ingang van de periode 2010-2015 kan het Commissariaat op grond van artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag aanwijzen voor het verzorgen van media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein voor de landelijke publieke mediadienst. Ten behoeve van de hieraan voorafgaande periode van 5 jaar heeft het Commissariaat de op grond van artikel 39f (oud) van de Mediawet door hem toegewezen zendtijd verdeeld over zeven godsdienstige en geestelijke hoofdstromingen in Nederland. Eveneens is met ingang

van genoemde periode een nieuwe systematiek voor de urenverdeling geïntroduceerd. Van de totale hoeveelheid voor de genootschappen beschikbare uren is

- 25% verdeeld volgens een stelsel van vaste-voeten, ten behoeve van de noodzakelijk geachte vindbaarheid en herkenbaarheid van het programma van de onderscheiden genootschappen (*vaste-voet-zendtijd*); en
- 75% verdeeld op basis van de omvang van de achterban (*proportionele zendtijd*).

Ten behoeve van de verdeling van de proportionele zendtijd heeft het Commissariaat de omvang van de achterban ingedeeld in drie grootteklassen, A, B, en C:

- A: bij de hoofdstroming van 2.000.000 personen of meer;
- B: bij de hoofdstroming tussen 2.000.000 en 500.000 personen;
- C: bij de hoofdstroming van minder dan 500.000 personen.

De zendtijd voor A, B, en C is toegewezen in de verhouding A:B:C=20:13:3.

De door het Commissariaat toegepaste indeling van de betrokken genootschappen in de door hem gehanteerde grootteklassen, is onder meer door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet onredelijk bevonden. Met uitspraak van 10 januari 2007 heeft de Afdeling overwogen dat *het stelsel van vaste voeten en proportionele zendtijdverdeling de grenzen van een redelijke beleidsbepaling niet te buiten gaat*.

De uitgangspunten voor de aanwijzing van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag voor de verzorging van media-aanbod zijn bij het met ingang van 1 januari 2009 van kracht worden van de nieuwe Mediawet niet gewijzigd.

Kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag

Van het begrip *kerkgenootschap* is geen strak omliggende definitie te geven. Wetgeving noch jurisprudentie bieden hiervoor voldoende aanknopingspunten. Kenmerkend element is de doelstelling van gemeenschappelijke Godsverering of religieuze/geestelijke bezinning. Bij de afbakening van het begrip *genootschap op geestelijke grondslag* geldt eveneens dat de centrale doelstelling moet zijn gelegen in het belijden van een gemeenschappelijke (religieuze) levensovertuiging.

Hoofdstromingen

Als voortzetting en nadere verfijning van het sinds 1988 gevoerde beleid dat gericht is op het tegengaan van versnippering van zendtijd en organisaties, heeft het Commissariaat in 1995 besloten dat zendtijd op grond van artikel 39f (oud) van de Mediawet slechts wordt toegewezen ten behoeve van de religieuze en geestelijke hoofdstromingen in ons land. Onder religieuze dan wel geestelijke hoofdstroming verstaat het Commissariaat een religieuze dan wel geestelijke stroming die door kwantiteit van haar aanhang en/of de historie van haar aanwezigheid in de Nederlandse samenleving constituerend is voor de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur. In artikel 2.42, tweede lid, van de Mediawet is deze hoofdstromingengedachte vastgelegd: voor aanwijzing voor het verzorgen van media-aanbod komen slechts in aanmerking genootschappen die representatief geacht kunnen worden voor een in Nederland aanwezige kerkelijke of geestelijke hoofdstroming.

Verdeling van de zendtijd/uren

Met het oog op een rechtvaardige verdeling van de zendtijd/uren die aan de genootschappen kan worden toegewezen, geldt het uitgangspunt dat een zekere differentiatie plaats vindt naar rato van de omvang van de stroming. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aangegeven het aanhouden van een dergelijke onderlinge verhouding in zendtijd niet onbillijk te vinden. De vaststelling van de hoeveelheid zendtijd/uren is echter niet beperkt tot het uitvoeren

van een rekensom. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat kleinere genootschappen de beschikking krijgen over zo weinig zendtijd/uren dat zij zich niet op een aanvaardbare wijze met hun programmering kunnen profileren.

Artikel 2.42 van de Mediawet beoogt een zo groot mogelijke pluriformiteit in het media-aanbod op kerkelijk en geestelijk terrein op de publieke radio en televisie te bewerkstelligen. Deze doelstelling van pluriformiteit steunt bij de aanwijzing voor de verzorging van media-aanbod op twee pijlers. De eerste pijler is de herkenbaarheid en de vindbaarheid van de programma's van de genootschappen binnen het totale programma-aanbod van de publieke omroep. Deze vorm van pluriformiteit wordt aangeduid met de term *openheid*. Ten einde de vindbaarheid en herkenbaarheid van de desbetreffende programma's te bevorderen heeft het Commissariaat voor de periode 2005-2010 25% van de totaal beschikbare zendtijd/uren voor de genootschappen verdeeld volgens een systeem van "vaste voeten" gelijk voor elk van de hoofdstroming. De tweede pijler is de omvang van de hoofdstroming. Bij deze vorm van pluriformiteit, ook wel aangeduid als *afspiegeling*, krijgen de hoofdstromingen met een grote kwantitatieve aanhang in – zekere – mate evenredig meer zendtijd/uren toegewezen dan in getalsmatige zin kleine genootschappen.

Voor de periode 2005-2010 is de zendtijd voor de genootschappen (in alfabetische volgorde) aldus verdeeld:

- ten behoeve van de hoofdstroming van het Boeddhisme, aan de Boeddhistische Unie Nederland (25 uur televisie- en 78 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Hindoeïsme, aan de Stichting Organisatie voor Hindoe Media (25 uur televisie- en 91 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Humanisme, aan de Humanistische Omroep Stichting (32 uur televisie- en 130 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van de Islam, aan de Stichting Verzorging Islamitische Zendtijd (65 uur televisie- en 195 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Jodendom, aan het Nederlands Israëlitische Kerkgenootschap (25 uur televisie- en 78 uur radiozendtijd);
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Katholicisme, aan het Rooms Katholiek Kerkgenootschap (94 uur televisie- en 286 uur radiozendtijd)
- ten behoeve van de hoofdstroming van het Protestantisme, aan de Stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd (104 uur televisie- en 286 uur radiozendtijd)

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

In het kader van de zendtijdtoewijzing voor de periode 2005-2010 onderscheidde het Commissariaat de volgende zeven hoofdstromingen (in alfabetische volgorde): het Boeddhisme, het Hindoeïsme, het Humanisme, de Islam, het Jodendom, het Katholicisme en het Protestantisme. Ten behoeve van deze periode heeft het Commissariaat het Katholicisme en het Protestantisme ingedeeld in grootteklasse A, de Islam in grootteklasse B en het Boeddhisme, het Hindoeïsme, het Humanisme en het Jodendom in grootteklasse C.

Voor de afbakening van het begrip *hoofdstroming* komt gewicht toe aan de getalsmatige presentie van de stroming in de Nederlandse samenleving, doch daarnaast speelt de historische worteling van een stroming in de Nederlandse cultuur een belangrijke rol. Verwezen zij in dat verband naar de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 maart 1999. De Rechtbank overwoog daarbij dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet slaagt als een stroming met een vergelijkbare of zelfs kleinere achterban dan die van de afgewezen aanvrager historisch gegroeide rechten kan doen gelden. De hiervoor opgenomen definitie van hoofdstroming is mede gebaseerd op deze overweging.

De voormalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aandacht besteed aan het belang van het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak, in de zin van een voldoende grote representatieve achterban. De desbetreffende uitspraken maken duidelijk dat tot de achterban gerekend worden diegenen waarvan vast staat dat zij daadwerkelijk affiniteit hebben met het godsdienstige of geestelijke gedachtegoed van de stroming. Zo worden mensen die wel eens een publicatie aanschaffen of een cursus over de desbetreffende hoofdstroming volgen niet gerekend tot de achterban.

Ten behoeve van de zendtijdtoewijzing voor de periode 2010-2015 houdt het Commissariaat vast aan het uitgangspunt dat de hedendaagse Nederlandse pluriforme religieuze en geestelijke cultuur niet meer hoofdstromingen kent dan de genoemde zeven hoofdstromingen.

Artikel 3, tweede en derde lid

Artikel 2.44, eerste lid, van de Mediawet bepaalt dat genootschappen in hun aanvragen hun representativiteit ten genoegen van het Commissariaat aantonen. Het is dus aan de aanvrager om aan te tonen dat hij representatief is voor de hoofdstroming die hij zegt te vertegenwoordigen. De representativiteit kan bijvoorbeeld blijken uit cijfermatige gegevens over de samenstelling van de directe achterban. De praktijk leert echter dat er stromingen zijn die minder hecht georganiseerd zijn, of waarvan de aanhang gekenmerkt wordt door een zekere tegenzin om zich te organiseren. In dergelijke gevallen kan de representativiteit blijken uit adhesiebetuigingen van relevante organisaties die werkzaam zijn op het religieuze of geestelijke terrein van de stroming.

Artikel 3, vierde lid

Ingevolge het bepaalde in artikel 2.3, tweede lid, van de Mediawet stelt de NPO een gedragscode op ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de landelijke publieke media-instellingen. Artikel 2.142a van de ontwerp-Erkenningwet voegt hieraan toe dat de bestuurlijke organisatie van de landelijke publieke media-instellingen hun bestuurlijke organisatie zodanig inrichten dat er een helder onderscheid is tussen het dagelijks bestuur en het onafhankelijke toezicht daarop. De organisatie of instelling die het media-aanbod verzorgt en uitzendt is derhalve bestuurlijk zodanig ingericht dat zij voldoet aan de eisen op het terrein van goed bestuur, goed (intern) toezicht, verantwoording, transparantie (openheid), integriteit en omgang met belanghebbenden. Deze eisen gelden ook voor de bestuurlijke inrichting van het uitvoeringsorgaan. De door het Commissariaat te hanteren toetsingscriteria zijn de volgende:

1. Goed bestuur

Er is een bestuur of directie, dat invulling geeft aan de statutaire functie van bestuur van de instelling. De taken en werkwijze zijn vastgelegd in statuten en reglementen. Nevenfuncties van bestuurders zijn bekend. Er zijn in statuten dan wel in reglementen of in een profielschets deskundigheidseisen gesteld voor iedere afzonderlijke positie in het bestuur.

2. Goed (intern) toezicht

Ten behoeve van het onafhankelijk toezicht op het dagelijks bestuur is er een orgaan ingericht dat organisatorisch gescheiden is van het dagelijks bestuur. De taken en werkwijze zijn vastgelegd in statuten en reglementen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van dat orgaan ten aanzien van het werkgeverschap van het bestuur, adviesrecht en goedkeuring van belangrijke besluiten zijn zodanig, dat hij zijn taak naar behoren kan uitvoeren. Er zijn in statuten, reglementen of profielschets deskundigheids- en onafhankelijkheidseisen gesteld aan iedere afzonderlijke positie in het orgaan en er is vastgesteld en gedocumenteerd dat (kandidaat-)leden van dit orgaan aan deze eisen voldoen.

3. Verantwoording

Er is een beleid voor verantwoording van beleid en prestaties door het bestuur conform Richtlijn 3 van de gedragscode Publieke Omroep, voor verantwoording van de werkzaamheden van het toezichtorgaan door het toezichtorgaan en voor verantwoording van goede toepassing van wetten en (governance-)regels in het algemeen. Dit verantwoordingsbeleid gaat expliciet in op de doelgroepen (belanghebbenden) en manieren (website, jaarverslag) van verantwoording.

4. Transparantie

Er is een regeling op basis waarvan belanghebbenden informatie moeten kunnen verkrijgen over de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en procedures binnen de omroepinstelling die hen aangaan alsmede over de overwegingen en motivering van ten aanzien van hen genomen beslissingen. Er is een transparant salarisbeleid en een regeling voor openbaarmaking van topinkomens.

5. Integriteit

Er is een integriteitbeleid, waarin in ieder geval wordt verwezen naar Richtlijn 2 ter bevordering van integriteit en Regeling 1 van de gedragscode Publieke Omroep en aandacht wordt geschonken aan een interne gedragscode, omgaan met informatie en geheimhouding, de vertrouwenspersoon, een procedure voor het melden van een misstand binnen de eigen organisatie, alsmede het afhandelen van de melding (klokkenluideregeling), onverenigbaarheid van functies (incompatibiliteiten), melding en toetsing van nevenwerkzaamheden, financiële belangenverstremming, regels voor post employment, omgaan met geschenken en giften en een onafhankelijke inkoopprocedure.

6. Omgang met belanghebbenden

Er is beleid waarin groepen belanghebbenden bij de omroepinstelling worden onderscheiden en dat waarborgt dat de instelling zich regelmatig op de hoogte stelt van de ervaringen en behoeften van deze belanghebbenden en adequaat reageert op veranderingen daarin. In dit beleid wordt voorts aandacht geschonken aan een klachtenregeling, klanttevredenheid, dienstbaarheid (servicegerichtheid), correcte bejegening (respect) en kwaliteitszorg ten aanzien van de dienstverlening.

7. Overig

Er zijn regels opgesteld over marktactiviteiten en omgang met potentiële strijdigheden met (Europese) regelgeving hieromtrent. Het regulerend kader voor marktactiviteiten is vastgelegd in artikel 57a van de Mediawet (oud) en de beleidsregels nevenactiviteiten die het Commissariaat in 2007 gewijzigd heeft vastgesteld.

De norm is dat alle toetsingscriteria voldoen aan de van toepassing zijnde wetten en regels, alsmede aan de moderne normen voor 'good governance'.

Artikel 3, vijfde lid

Uit de nauwkeurige beschrijving van de administratieve organisatie moet blijken dat door functiescheiding binnen de organisatie die het media-aanbod verzorgt en uitzendt de rechtmatige besteding van de omroepmiddelen is gewaarborgd. De organisatie dient zodanig ingericht te zijn dat de vaststelling van de betaling (de bestemming van het geld), de goedkeuring van de betaling en de daadwerkelijke betaling in verschillende handen is.

Artikel 3, zesde, zevende en achtste lid

Naast het uitgangspunt van de zeven hoofdstromingen is een tweede uitgangspunt, opgenomen in artikel 2.45, tweede lid, van de Mediawet, dat er per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming slechts één representatieve organisatie of instelling wordt aangewezen. De organisatie of instelling kan ook de rechtspersoon zijn, als bedoeld in

artikel 2.42, eerste lid, van de Mediawet, waarin twee of meer kerkgenootschappen onderscheidenlijk genootschappen op geestelijke grondslag samenwerken. De genootschappen kunnen, ingevolge het derde lid van artikel 2.49 van de Mediawet, de verzorging van hun programma's opdragen aan een omroepvereniging of aan een door hen in het leven geroepen uitvoeringsorgaan. Een en ander om versnippering van zendtijd/uren over organisaties te voorkomen.

Bekend is dat niet alle hoofdstromingen centraal georganiseerd zijn in één overkoepelende rechtspersoon. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat men zich binnen één religie organiseert langs lijnen van etnische herkomst, of dat binnen een hoofdstroming substromingen te onderscheiden zijn die zich los van elkaar georganiseerd hebben. Indien een dergelijke situatie zich voordoet en meerdere aanvragers een aanvraag indienen voor een hoofdstroming dan bevordert het Commissariaat voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is samenwerking door of samengaan van die aanvragers, aldus artikel 2.45, eerste lid, van de Mediawet.

Het achterwege blijven van samenwerking of samengaan kan ertoe leiden dat het Commissariaat besluit voor de desbetreffende hoofdstroming geen genootschap aan te wijzen voor de verzorging van media-aanbod. Het achterwege blijven van samengaan of samenwerking leidt er in ieder geval niet toe dat voor de desbetreffende hoofdstroming meer dan één genootschap wordt aangewezen. Artikel 2.45, tweede lid, van de Mediawet sluit dit uit: *per kerkelijke of geestelijke hoofdstroming vindt slechts één aanwijzing plaats*. Indien meerdere aanvragen worden ingediend ten behoeve van één hoofdstroming, en samenwerking of samengaan blijft uit, dan kent het Commissariaat bij de beoordeling van die aanvragen gewicht toe aan de grootte van de achterban. Onder omstandigheden kan het Commissariaat hiervan afwijken. Hierbij valt te denken dat één der partijen moedwillig niet meewerkt aan een samenwerking of samengaan.

Het Commissariaat wijst erop dat deze uitgangspunten ook gelden voor de intrekking van de aanwijzing, indien de aan de aanwijzing ten grondslag liggende samenwerking of het aan de aanwijzing ten grondslag liggen samengaan van organisaties binnen één hoofdstroming naar het oordeel van het Commissariaat zonder goede grond wordt beëindigd.

Artikel 4

Het Commissariaat is voornemens de systematiek die hij hanteerde voor de zendtijdverdeling voor de periode 2005-2010 ook te hanteren voor de verdeling van de uren voor de periode 2010-2015.

BIJLAGE 5

Kijkcijfers 2.42-omroepen

Gemiddelde kijkcijfers in 2009 per 2.42-omroep per televisienet
(bron: SKO)

		januari t/m december 2009 - 00:00-24:00uur doelgroep: 6 jaar en ouder				
Omroep	Zender	Kdh%	Kdh000	Prog Kta%	Aantal uitzendingen	Duur uitzendingen
BOS	NL 2	0,3	53	3,6	58	2978
	NL 3	0,0	6	0,9	1	17
HUMAN	NL 1	3,1	471	12,9	2	124
	NL 2	1,0	144	4,9	93	2919
	NL 3	2,0	294	6,0	2	162
IKON	NL 2	0,7	101	4,5	313	7282
JO	NL 2	0,4	55	4,0	76	2590
	NL 3	0,8	124	6,6	1	16
NIO	NL 2	0,2	32	2,2	200	3002
NMO	NL 2	0,2	33	2,4	108	3414
OHM	NL 2	0,2	36	2,4	102	2953
	NL 3	0,7	102	5,7	1	20
RKK	NL 2	0,6	97	6,7	534	15371
ZVK	NL 2	0,3	48	4,4	43	2086

Legenda:

- Kdh%: gemiddelde percentuele kijkdichtheid, oftewel het gemiddelde percentage personen van de Nederlandse bevolking van zes jaar en ouder dat op enig moment tijdens de uitzending naar de programma's van de betreffende 2.42-omroep op het betreffende net zat te kijken;
- Kdh000: gemiddelde absolute kijkdichtheid, zelfde als hierboven maar dan uitgedrukt in absolute aantallen kijkers;
- Prog.Kta%: kijktijdaandeel programma's, oftewel het percentage van het televisie kijkende publiek dat tijdens de uitzending van de programma's van de betreffende 2.42-omroep op het betreffende net dat net dat naar de betrokken programma's keek.

Toelichting

- De 2.42-omroepen opereren op de verschillende netten, hoewel het zwaartepunt van 2.42-programmering ligt op Nederland 2.
- De cijfers zijn inclusief herhalingen.