

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Kenmerk: RVC-2019-1449

Betreft: Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen

Den Haag, 3 september 2019

Zeer geachte mevrouw Ollongren,
Zeer geachte heer Slob,

Op 12 februari 2019 heeft u de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en Raad voor Cultuur (RvC) gevraagd uiterlijk 6 september aanstaande een gezamenlijk advies over de toekomstige organisatie en financiering van de lokale publieke omroep uit te brengen. Dit tegen de achtergrond van het regeerakkoord en de maatschappelijke opgave om de democratische functie van lokale publieke omroepen te waarborgen. Met deze brief brengen de raden in reactie op uw aanvraag een gezamenlijk advies uit op grond van artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges. In de bijlage treft u onze analyse aan.

Kern van het advies

Goede lokale journalistiek dient alle burgers én het lokale bestuur over grote en kleine maatschappelijke en politieke thema's en onderwerpen (signalerende en agenderende functie) te informeren. Zij controleert het lokale bestuur (waakhondfunctie) en draagt bij aan een gemeenschappelijke

lokale identiteit (verbindende functie tussen de verschillende groepen binnen de lokale gemeenschap). Lokale publieke omroepen moeten daarbij, als onderdeel van de lokale media-infrastructuur een belangrijke rol spelen

De raden constateren dat het huidige stelsel van publieke lokale omroepen daar niet in voldoende mate toe in staat is omdat het onder hoge spanning staat. Daardoor kunnen de lokale omroepen deze functies niet naar behoren waarmaken.¹ Om dit te herstellen adviseren de raden in elk geval op korte termijn op drie manieren in te grijpen.

Ten eerste constateren wij dat het voor lokale omroepen erg kostbaar is om uit te zenden via radio en tv en online. Dit is niet duurzaam werkbaar, zeker niet in het licht van de schaal waarop die omroepen nu acteren. Daarom adviseren wij om de wettelijke mogelijkheid te creëren dat lokale omroepen zelf bepalen welke kanalen zij gebruiken voor uitzending.

Ten tweede is het van belang om samenwerking te stimuleren; tussen publieke lokale omroepen onderling en tussen lokale en regionale omroepen. Dit kan bijvoorbeeld door een positieve financiële prikkel. Daarbij is enerzijds van belang dat het aggregatieniveau van de samenwerkingsorganisatie niet te hoog is en de lokale omroepen goed aansluiten bij de omgeving van de burger. Anderzijds moet de samenwerking zodanig zijn dat de organisatie schaalvoordeel behaalt, zodat de journalistieke taak inhoudelijk goed wordt vormgegeven.

Ten derde adviseren wij om de financieringssystematiek van de publieke lokale omroep grondig te herzien: de financiering moet niet meer vanuit het gemeentefonds, maar vanuit de mediabegroting komen. Financiering via de mediabegroting vergroot de journalistieke onafhankelijkheid. Daarnaast biedt het een steviger waarborg dat het beoogde normbudget per huishouden voor de lokale omroep hier ook daadwerkelijk aan wordt besteed.

Vervolg

Daarmee hebben we niet al uw adviesvragen beantwoord. De vragen die gaan over de mogelijke toekomstige organisatie staan nog open. Op basis van de gesprekken en bevindingen hebben de raden geconcludeerd dat zij meer tijd nodig hebben om een fundamenteeler vervolgadvisie te kunnen geven. Wij stellen voor om hierin nader in te gaan op de vraag welke publieke waarden en functies van lokale media en nieuwsvoorziening moeten worden gewaarborgd, met het oog op het levend houden en

¹ Waar staat 'lokale omroep', bedoelen wij 'publieke lokale omroep'.

vitaliseren van de lokale democratie, waarin iedereen gehoord en gezien wordt.

De raden willen onderzoeken in hoeverre die waarborg er nu is; welk beleid, welk budget en welke organisatievorm hiervoor nodig zijn. Dit alles tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in de digitale wereld. Publieke lokale omroepen maken deel uit van de lokale media-infrastructuur, maar de raden menen dat ze niet los kunnen worden gezien van het grotere geheel van lokaal media-aanbod en het digitale aanbod via de superplatforms, als Google/YouTube, Twitter en Facebook. Deze worden in toenemende mate gezien als risico's voor een cruciale maatschappelijke en democratische infrastructuur. Dit vraagt om een beleid van overheden ter bescherming van publieke waarden.²

De Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur gaan graag met u in gesprek over het onderhavige briefadvies en over de vraagstelling en opzet van het vervolgadviestraject. Afhankelijk van de uitkomsten van dat gesprek verwachten wij het vervolgadvisie in het voorjaar van 2020 gereed te kunnen hebben.

Voorliggend briefadvies is, gegeven de tijd, noodzakelijkerwijs vooral beperkt tot betaalbaarheid, kostenverdeling en organisatie van lokale omroepen – of beter: een lokale journalistieke nieuwsvoorziening – en heeft in de ogen van beide raden vooral een signalerende en agenderende functie.

Hoogachtend,

Marijke van Hees
Voorzitter
Raad voor Cultuur

Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar
Bestuur

Jakob van der Waarden
Secretaris-directeur
Raad voor Cultuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het Openbaar
Bestuur

Bijlage Analyse advies Organisatie en financiering lokale omroepen

De adviesvragen

De omvorming van lokale omroepen naar streekomroepen ziet het kabinet als een interessante ontwikkeling, omdat die bijdraagt aan de professionalisering van de organisaties. Daarom is in het regeerakkoord opgenomen dat het kabinet zich beraadt op de organisatie en financiering van lokale omroepen. Ook de ambitie om de lokale democratie te versterken, mede omdat er meer verantwoordelijkheden bij gemeenten komen te liggen – bijvoorbeeld in het sociale domein – vormt een aanleiding voor uw aanvraag. Lokale omroepen zijn daarbij volgens u van belang, “omdat zij burgers informeren over wat er in hun directe omgeving gebeurt” en “omdat lokale journalisten vanuit publieke waarden beleid controleren, tegels lichten en zaken aan de kaak stellen”.

U vraagt ons om expliciet in te gaan op de transitie van lokale omroepen naar streekomroepen en de toegevoegde waarde ervan voor de democratische functie van de lokale publieke omroep, zonder daarbij *unusual suspects* en alternatieve perspectieven uit het oog te verliezen.

Vanwege bovenstaande ontwikkelingen stelt u de raden de volgende vragen:

1. Wat zou het voor lokale publieke (streek)omroepen concreet moeten betekenen om ‘lokaal toereikend media-aanbod’ (LTMA) te verzorgen?³
2. Hoe is zo objectief en onafhankelijk mogelijk vast te stellen in hoeverre een lokale publieke (streek)omroep aan het verzorgen van LTMA voldoet?
3. In hoeverre slagen de reeds gevormde streekomroepen er op dit moment in om invulling te geven aan hun democratische functie?
4. In hoeverre stelt de huidige hoogte en wijze van bekostiging – via het gemeentefonds – lokale publieke (streek)omroepen in dicht- en dunbevolkte gebieden in staat om aan de wettelijke eisen uit de Mediawet te voldoen?⁸
5. Wat is nodig om tot een professioneel aangestuurde, toekomstbestendige publieke omroep op lokaal niveau te komen die in heel Nederland kan voorzien in LTMA en invulling kan geven aan zijn democratische functies?

³ ‘Lokaal toereikend media-aanbod’ staat in artikel 2.170b, tweede lid Mediawet 2008.

6. Gegeven het feit dat de gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van lokale omroepen, welke sturings- en bekostigingsverantwoordelijkheid vanuit de nationale, provinciale en/of gemeentelijke overheid is daar volgens u bij nodig?
7. Welke stappen moeten deze kabinetsperiode gezet worden om daar te komen, en door wie?

Bevindingen

Lokaal nieuws ligt het dichtst bij de burger; lokale gebeurtenissen en ontwikkelingen hebben de meeste impact op die burger. We constateren echter dat lokale publieke media niet de kwaliteit en financiering hebben om die lokale gebeurtenissen en ontwikkelingen voor het voetlicht te brengen en te duiden voor de burger.

Tenminste drie ontwikkelingen maken dat er een somber beeld ontstaat van de staat van het huidige (lokale) medialandschap.

Steeds meer aandacht en advertentiegeld gaan naar sociale media partijen, zoals Facebook, YouTube en Twitter, en online publicaties – al dan niet gevuld met nepnieuws en extremistische content. Dit gaat ten koste van advertentie-inkomsten van traditionele platforms als radio, krant en televisie.

Ter vergelijking: op landelijk niveau is er een stevig, publiek gefinancierd nieuwsplatform – de NOS en de andere omroepen – maar op lokaal niveau ontbreekt een nieuwsvoorziening van die kwaliteit volledig. Voor een goed functionerende lokale democratie is kwalitatief hoogwaardig – onafhankelijk, gevarieerd en pluriform – lokaal nieuws net zo onmisbaar als een goede nationale nieuwsvoorziening.

Een tweede ontwikkeling is het ‘gratis op maat aanbod’ van nieuws in digitale omgevingen dat burgers overspoelt en ze eenzijdig en gekleurd informeert. Dit zorgt onder andere voor ‘filter bubbles’. Met name burgers met een minimaal inkomen dreigen steeds meer afhankelijk van te worden van gratis nieuws nu het betaalde nieuwsaanbod via kranten steeds duurder wordt. De opkomst van betaalmuren bij veel mediawebsites versterkt dit effect. Waardoor burgers afhankelijker worden van gratis nieuws, waar de gewenste journalistieke onafhankelijkheid onvoldoende gewaarborgd is.

Ten derde hebben de lokale politiek en overheden de online en sociale media inmiddels ook massaal ontdekt. Dit heeft in een aantal gemeentes geresulteerd in een communicatie-infrastructuur, waarbij wordt ingezet op

de sociale-mediakanalen en online dienstverlening, op basis van forse budgetten. Ook hierdoor komen traditionele lokale media verder in de verdrukking.

Conclusies

Hieronder schetsen wij onze conclusies van de afgelopen maanden. Wij gaan daarbij eerst in op het belang van Lokaal Toereikend Media-aanbod (LTMA) voor een vitale lokale democratie. Vervolgens wordt ingegaan op de uitdagingen voor de lokale omroepen; de ontwikkeling van streekomroepen; de rol van de gemeente; en de financieringssystematiek. De raden sluiten af met aanbevelingen voor beleid.

In de vele gesprekken en bij de bestudering van wet- en regelgeving hebben de raden opgemerkt dat lokale publieke omroepen te maken hebben met enkele lastige voorwaarden en een complexe context waarin zij hun werk moeten doen. Dit heeft geleid tot de volgende vijf conclusies.

- 1. De vereisten die verbonden zijn met het Lokaal Toereikend Media Aanbod (LTMA) zijn erg uitgebreid en talrijk.*

In de praktijk lijken maar weinig lokale omroepen erin te slagen hun rol naar behoren te vervullen. Dat heeft onder andere te maken met hun vaak zwakke financiële basis, maar ook met de eisen die de Mediawet, zij zelf en/of de gemeente aan hen stellen.

Het Commissariaat voor de Media houdt bij de bepaling van wat lokaal toereikend media-aanbod is, rekening met de eisen die de Mediawet aan dat media-aanbod stelt:

- het uitvoeren van de publieke media-opdracht door het verzorgen van media-aanbod dat is gericht op en bestemd is voor de inwoners van het verzorgingsgebied;
- het verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing via alle beschikbare aanbodkanalen;
- het voldoen aan het programmavoorschrift en het productievoorschrift.

In het 'Vernieuwingsconvenant 2015 -2018' van de VNG, de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON) en de stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroep (NLPO) staat dat de lokale publieke media-instelling in staat moet zijn het aanbod te verspreiden via alle mogelijke distributieplatforms; er moet interactie met het publiek mogelijk zijn via

mobiele apparaten en sociale media; bedrijfsvoering en de redactie/journalistiek moeten op niveau kunnen functioneren; en er moet voldoende ruimte zijn voor samenwerking op landelijk en streekniveau, die verhoging van de kwaliteit en de maatschappelijke waarde en verlaging van productiekosten met zich mee kan brengen.

Voor veel omroepen is de brede verspreiding echter veel te duur; met name televisie maken is erg kostbaar. Bovendien hebben omroepen er vaak de mankracht niet voor.

Om zenders te vullen of voor omlijsting bij een 'televisiekrant' programmeren lokale omroepen vaak relatief veel muziek. Hierdoor gaat een ander groot deel van de uitgaven naar Buma-Stemra.

De NLPO en VNG hebben twintig criteria opgesteld waaraan streekomroepen moeten voldoen om een keurmerk te krijgen, waaruit blijkt dat ze voldoen aan lokaal toereikend media-aanbod.⁴ De criteria zijn deels op de verschillende wet- en regelgeving gebaseerd en richten zich op zowel organisatie als soort/kwaliteit van content. De twintig criteria zijn zinvol en belangrijk, maar ook erg uitgebreid en talrijk. Gevolg hiervan is dat zelfs omroepen die volgens velen goed presteren en functioneren niet altijd in aanmerking komen voor het keurmerk.

De criteria hebben nu louter een signalerende functie; mogelijk dat ze, na eventuele aanpassing, verbonden kunnen worden aan de financiering.

2. De grote online platforms stellen lokale omroepen voor zware opgaven.

Lokale publieke media hebben, net als landelijke en regionale, niet louter een informerende en verbindende functie. Onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek is van vitaal belang voor de controlerende taak die publieke media óók hebben. Samen met de regionale en lokale private journalistiek, zijn regionale en lokale publieke omroepen van belang voor het functioneren van de lokale democratie en voor de lokale nieuwsvoorziening.

Het toenemende belang en bereik van *online* nieuwsvoorziening en sociale media plaatst de lokale en streekomroepen voor grote uitdagingen. Vroeger versloeg 'de krant' al het lokale nieuws. Met het verdwijnen van vele lokale dagbladen en door de beperkte fijnmazigheid van de regionale dagbladen is die functie (deels) overgenomen door de lokale omroep, maar meer nog door *online* en sociale media. Deze zijn nog van veel groter belang geworden voor de lokale nieuwsvoorziening. Voor lokale publieke omroepen wordt

⁴ <https://www.nlpo.nl/Keurmerk>

online aanwezigheid steeds belangrijker. De grote platforms zoals Facebook en Google zien dat het lokale nieuws (nieuws uit de directe omgeving en informatie over aankomende evenementen) nog altijd het belangrijkste is voor hun gebruikers en spelen hierop in. Facebook financiert lokale gemeenschapsprojecten die journalistiek bedrijven in gebieden waar geen andere partij dat doet. Ook Google heeft verschillende programma's voor de ondersteuning van uitgevers en journalistiek. Lokale omroepen die van belang willen zijn/blijven voor hun publiek, moeten hun content (ook) online op orde hebben. Dat vergroot ook hun bereik en bekendheid via de grote platforms, zeker wanneer deze lokaal nieuws nog meer gaan promoten bij hun gebruikers. Online zijn de interactiemogelijkheden met burgers bovendien veel gemakkelijker en talrijker.

Het online bereik van lokale, streek- en regionale omroepen stijgt met het gebruik van digitale media onder de Nederlander. Waren het eerst vooral jongeren, nu maken ook ouderen steeds meer gebruik van mobiel en online lokaal en regionaal nieuwsaanbod. De kanttekening bij dit verhaal is dat het online bereik extra kan groeien zodra lokale publieke omroepen beter weten om te gaan met de grote platforms waar de burger haar of zijn tijd aan besteedt (zoals Google/YouTube en Facebook).

Op dit moment benutten lokale publieke omroepen die platforms nog lang niet optimaal, mede omdat de lokale publieke omroep zich op distributie op *alle* kanalen moet richten en veelal onvoldoende kennis van de digitale wereld heeft. Omroepen zouden dan ook zelf hun distributieplatforms moeten kunnen kiezen en niet moeten worden vastgepind op traditioneel radio- en televisieaanbod.

Daarbij valt ook op te merken dat politieke partijen, individuele politici en vooral gemeenten erg veel doen aan informatievoorziening die verspreid wordt via eigen digitale kanalen, zoals websites en nieuwsbrieven, maar ook zeer (inter)actief via sociale mediakanalen, waaronder Facebook, YouTube, LinkedIn en Twitter.

Gemeenten roepen intussen zogenaamde *newsrooms* met woordvoerders en beeldvoerders in het leven om het eigen beleid en gebeurtenissen zo goed en snel mogelijk in beeld en woord bij de burger te krijgen, die voornamelijk in de digitale wereld verkeert. Lokale publieke omroepen krijgen door dit actieve, intensieve communicatiebeleid een beperkte rol toebedeeld via hun traditionele kanalen. Zij zullen hier een antwoord op moeten vinden door een veel actiever digitaal beleid te voeren, aangezien daar de bulk van de aandacht van het publiek is dat zich steeds verder daar naar toe zal verplaatsen.

Een belangrijke uitdaging voor de lokale nieuwsvoorziening is gelegen in haar bijdrage aan een inclusieve lokale samenleving door in de programmering rekening te houden met de diversiteit van de lokale samenleving. Een divers samengesteld medewerkersbestand helpt daarbij, net zoals gebalanceerde programmaraden en intensief contact met alle groepen in de samenleving. Uiteindelijk kan inclusiviteit gezien worden als een graadmeter voor een duurzame lokale omroep, op journalistiek, maatschappelijk en commercieel vlak:

- Journalistiek: een ander beeld van de samenleving geven door verhalen van verschillende bevolkingsgroepen en vanuit verschillende perspectieven te vertellen.
- Maatschappelijk: zoveel mogelijk inwoners moeten zich kunnen herkennen in de programmering en daarin een stem hebben.
- Commercieel: hoe beter de lokale omroep erin slaagt nieuwe doelgroepen te bereiken, hoe beter die bijvoorbeeld ook lokale adverteerders kan binnenhalen.

Op het gebied van diversiteit en inclusiviteit is er nog een wereld te winnen voor lokale publieke omroepen.⁵ Gemeentebesturen kunnen hen daarbij helpen en sturen.

3. *De vorming van streekomroepen kan helpen om enige massa te creëren en daarmee de (financiële) kwetsbaarheid te verminderen en de professionaliteit te vergroten.*

Het lokale medialandschap is in beweging. Zo werken verschillende lokale omroepen samen met regionale omroepen of hebben zich omgevormd tot streekomroep. Dit moet leiden tot schaalvergroting, kwaliteitsverbetering, financiële schaalvoordelen en een betere aansluiting bij de directe omgeving van burgers. Volgens de NLPO en de VNG blijkt de stap naar een professionele en financieel gezonde organisatie echter vaak toch nog moeilijk te zetten. Dit heeft onder meer te maken met de huidige bekostigingssystematiek en de omvang van het budget. En wat voor streekomroepen geldt, geldt vaak in nog sterkere mate voor lokale omroepen.

Op dit moment zijn er 57 lokale omroepen die een uitzendlicentie hebben voor meerdere gemeenten.⁶ Deze worden streekomroep genoemd. Hiervan bestaan verschillende vormen. Zo kan er sprake zijn van een mediaorganisatie die als een samenwerkingsverband uit meerdere lokale

⁵ De exacte gegevens hiervan kunnen deel uitmaken van het voorgenomen vervolgdadvies.

⁶ <https://www.svdj.nl/nieuws/de-lokale-omroep-is-overal-maar-zit-wel-in-de-verdrukking>

omroepen bestaat waarin samen televisie- en radioproducties worden gemaakt.⁷ Of een vorm waarbij de lokale omroepen die onder een paraplu vallen, allemaal hun eigen tv-productie hebben. Of bijvoorbeeld het model van de Omroep Venlo, die niet uit meerdere lokale omroepen bestaat maar een organisatie op zichzelf is.⁸

De NLPO heeft in samenwerking met de VNG een kaart van Nederland gemaakt met de streken die zij voor het lokale omroeplandschap voor ogen heeft. Hierbij is uitgegaan van de ‘natuurlijke habitat’ van de burger: de sociaal-culturele en economische omgeving waarin mensen wonen, leven, werken en recreëren, die los staat van een bestuurlijke eenheid, zoals een gemeente of provincie.⁹ Maar een indeling in streken, op welk terrein dan ook, heeft altijd een vrij arbitrair karakter. Ook als die indeling is gebaseerd op zaken als economische en maatschappelijke samenhang. Zo bleek uit onze gesprekken dat er lokale omroepen zijn die niet met een omroep uit de buurgemeente willen samengaan, maar wel met een omroep die niet aan de gemeente grenst. Voor de raden is van belang dat vorming van streekomroepen van onderop plaats moet vinden en niet als een blauwdruk van bovenaf wordt opgelegd. De ‘natuurlijke habitat’ van de burger is overigens wél een goed uitgangspunt bij het nadenken over het bedieningsgebied van een streekomroep. Daarbij zullen ook de nieuwe technische mogelijkheden in het digitale domein nadrukkelijk moeten worden meegenomen.

De NLPO meent, zoals eerder al gesteld, dat lokaal toereikend media-aanbod niet verzorgd kan worden zonder een samenwerkingsverband te vormen tussen meerdere lokale omroepen, i.e. de streekomroep. De NLPO maakt zich sterk voor een ‘duale publieke bekostiging’: vanuit het Rijk (€ 375.000 per streekomroep per jaar) en vanuit de gemeente (genormeerde bijdrage uit gemeentefonds € 1,28 per huishouden per jaar). Dit tegen de achtergrond van de bevinding van de NLPO dat streekomroepen er in het algemeen niet in slagen om met de huidige bekostigingssystematiek en omvang van het budget de stap naar een professioneel aangestuurde, professioneel functionerende en financieel gezonde organisatie te zetten.

Het grote voordeel van een samenwerkingsverband in een streekomroep is dat het budget voor de daarin ondergebrachte omroep(en) groter is. Een groter budget biedt in het algemeen, *ceteris paribus*, een grotere kans op een sterkere, professionelere en bestendigere omroep.

⁷ <http://over.itwente.nl>

⁸ <https://omroepvenlo.nl/organisatie>

⁹ <https://www.stichtingnlpo.nl/overzichtstreekomroepen>

Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat wanneer de streekomroep bestaat uit, bijvoorbeeld, vier lokale omroepen, met vier programmabeleidbepalende organen en vier besturen, dit ten koste gaat van de efficiëntie. Daar komt nog bij dat er in dat geval niet één bestuurlijke tegenhanger is van de streekomroep. Die heeft in dit geval namelijk te maken met vier verschillende gemeenten, met verschillend beleid en verschillende financiering. Daarnaast blijkt het behouden van evenwicht in de programmering soms moeilijk wanneer een streekomroep meerdere gemeenten met een groot aantal woonkernen moet bedienen.

4. *Veel gemeenten blijken geen mediabeleid te hebben.*

De toenmalige minister van OCW stelde in 2011 dat het aan de gemeenten en de media-instellingen is om binnen de kaders van de Mediawet met elkaar het gesprek aan te gaan over de uitvoering van beleid en de financiering van de media-instelling.

De raden constateren dat de gemeentelijke betrokkenheid bij lokale omroepen erg verschillend is.

Veel gemeenten hebben nauwelijks of geen mediabeleid. Hierdoor is er veelal geen expliciete lokale politiek-bestuurlijke aandacht voor de lokale/streekomroep. Het rapport ‘Pas Op! Breekbaar’ van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2019) signaleerde dat eerder dit jaar al.¹⁰ Van de vier grote steden blijkt alleen Den Haag een mediabeleid te hebben. In gesprekken met de VNG en gemeenten zelf komt naar voren dat de lokale omroep niet in de top-tien van gemeentelijke prioriteiten staat.

In zijn de brief ‘Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek’ schrijft minister Slob dat mensen betalen voor, en daarom recht hebben op, een publieke omroep die in alle opzichten kwalitatief sterk en onderscheidend is en niemand buitensluit. Uit de gesprekken die de commissie heeft gevoerd, bleek dat naar schatting 10 procent van de gemeenten geen lokale publieke omroep heeft en ongeveer 30 procent van de gemeenten minder dan het genormeerde bedrag (jaarlijks € 1,28 per huishouden) besteedt aan een lokale publieke omroep. Het commissariaat doet hier eens in de drie jaar onderzoek naar.

De actuele kennis over de lokale omroep, over de processen erachter en een visie daarop bij de gemeente zijn over het algemeen beperkt. Dat is een ernstige constatering tegen de achtergrond van de gedachte dat lokale en streekomroepen een belangrijke rol (kunnen) spelen bij het levendig houden

¹⁰ Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Pas op! Breekbaar. Een onderzoek naar het nieuwsecosysteem in de grote steden van Nederland, 2019.

van de lokale democratie. Zeker nu gemeenten, bijvoorbeeld in het sociaal domein, meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben gekregen, is een lokale of streekomroep waardevol die als ‘waakhond’ fungeert en politieke en maatschappelijke ontwikkelingen publiekelijk in beeld brengt en duidt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er voorbeelden zijn van gemeenten (en overigens ook provincies), zoals Amersfoort en Tilburg, die vanwege de door hen gewenste journalistieke waakhondfunctie lokale fondsen voor onderzoeksjournalistiek hebben opgericht.¹¹

Een tweede gebrek van de politiek-bestuurlijke laag ziet men op het niveau waarop de streekomroep acteert. Dialogic constateert dat lokale publieke omroepen die voor meerdere gemeenten uitzenden vaak te maken hebben ‘met verschillende beleidslijnen in verschillende gemeenten, in het bijzonder ten aanzien van financiering. Dat levert een behoorlijke additionele bestuurlijke en administratieve last op’.¹²

Mediabeleid bestaat niet of nauwelijks op gemeentelijk niveau, laat staan op een niveau dat formeel niet bestaat: het streekniveau. Besluitvorming over een streekomroep of het toekennen van extra geld eraan wordt hiermee problematisch. Verschillende gemeenteambtenaren die de concessieverlening van hun gemeente in portefeuille hebben, nemen onafhankelijk besluiten over één streekomroep of over de lokale omroepen die in een streekomroep functioneren. Bij het toekennen van de concessie aan een nieuwe partij zal er opnieuw een samenwerkingsverband moeten worden bewerkstelligd of de streekomroep een kleiner gebied gaan beslaan met als gevolg dat zij minder budget heeft. Er bestaat dus een verschil in de lagen waarop de omroep en het politieke bestuur acteren. Om deze reden werd in 2009 in het rapport ‘Streekomroepen in Nederland’ in opdracht van OCW al geopperd om aanpassingen te doen in wet- en regelgeving, zodat omroepen deze drempel niet meer ontmoeten wanneer ze gaan onderhandelen met gemeenten.

De waarde die gemeenten zeggen te hechten aan goede lokale nieuwsvoorziening lijkt vaak niet aan te sluiten bij het door hen gevoerde beleid. Dat terwijl gemeenten meer zeggenschap krijgen en hebben gekregen over tal van onderwerpen die eerder bij het rijk lagen. Hierdoor is het belang van een behoorlijke lokale journalistieke voorziening alleen maar groter geworden. De raden constateren dat veel gemeenten er voor kiezen om voorlichters en communicatiemedewerkers aan te stellen – in grote

¹¹ Zie: NRC Handelsblad. Tegels lichten met overheidssteun, 17 juli 2019. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/07/16/tegels-lichten-met-overheidssteun-a3967278>

¹² Dialogic. Streekomroepen in Nederland, juli 2009. <https://www.dialogic.nl/wp-content/uploads/2016/12/2008.018-0908.pdf>

gemeenten kan dit oplopen tot 200 – of om zogenaamde *newsrooms* op te zetten, die ervoor moeten zorgen dat het gemeentelijk beleid goed voor het voetlicht bij de burger wordt gebracht. Maar als de informatievoorziening vooral in handen van de gemeente is, is het voor een lokale omroep – die vaak ondergefinancierd is – en grotendeels op vrijwilligers draait, lastig om zijn controlerende en agenderende waakhondfunctie naar behoren te vervullen. De lokale publieke omroep staat bij voorbaat al op achterstand.

De raden stellen verder vast dat er in veel gevallen sprake is van een spanning tussen de gemeente en de lokale omroep. Die is er voornamelijk omdat de omroep financieel afhankelijk is van de gemeente. Er zijn, zo bleek uit onze gesprekken, voorbeelden bekend van lokale omroepen die kwesties die met hun gemeente(n) te maken hebben, laten liggen, of pas oppakken nadat de financiering rond is.

5. *De wijze van financiering zorgt ervoor dat lokale omroepen financieel afhankelijk zijn van de gemeenten waarover zij moeten berichten en die zij vanuit hun journalistieke opdracht moeten controleren.*

Het Rijk stelt via de Mediawet regels op voor de lokale publieke omroep, maar die heeft vervolgens vooral met de gemeente te maken. RvC en ROB stellen vast dat gemeenten – via de Algemene uitkering van het gemeentefonds – de vrijheid is gegeven om zelf te bepalen wat zij doen met de bijdrage die voor de lokale publieke omroep in de algemene uitkering is opgenomen. Voor de bekostiging van de lokale of streekomroep wordt in 2019 € 1,28 per huishouden toegevoegd aan het gemeentefonds.

Het totale budget dat vanuit het gemeentefonds in 2019 beschikbaar is voor de lokale omroepen in 355 gemeenten is ongeveer € 10 miljoen. Ter vergelijking: voor de NPO is op jaarbasis ongeveer € 740 miljoen beschikbaar en voor de 13 regionale omroepen € 145 miljoen.¹³ Dat betekent dat één regionale omroep gemiddeld meer krijgt dan alle lokale omroepen samen.

De gemeenten erkennen het belang van een goede en betrouwbare nieuwsvoorziening en van de journalistieke waakhondfunctie voor het functioneren van de lokale democratie. Desondanks kan die functie in het algemeen niet goed uitgevoerd worden. De voornaamste oorzaak hiervan is de vaak beperkte bekostiging vanuit de gemeente.

Ter illustratie: een gemeente van 100.000 inwoners krijgt met het richtsnoerbedrag ongeveer € 57.000 per jaar, iets meer dan € 1000 per

¹³ Brief Mediabegroting 2019, 16 november 2018.

week. En daar moet dan een radiozender, tv-station en nieuwswebsite van in de lucht worden gehouden (inclusief studio, apparatuur, vervoer, rechtenvergoedingen, etc.). Nederland heeft maar 30 gemeenten van 100.000 inwoners of meer, de 325 andere gemeenten moeten het met vaak veel minder doen.¹⁴ 30 procent van de lokale omroepen heeft een zorgelijke financiële positie.¹⁵

Er zijn gemeenten die meer dan het genormeerde bedrag van € 1,28 per huishouden uitgeven aan lokale omroepen. Zo ontvangt de lokale omroep Venlo van de gemeente Venlo jaarlijks € 260.000 subsidie (€ 2,55 per inwoner, oftewel ruim € 5 per huishouden: vier maal het normbedrag van het gemeentefonds).¹⁶ Lokale omroep Venlo heeft een groot bereik en verwerft jaarlijks rond € 400.000 aan advertentie-inkomsten en rond € 340.000 aan productie-inkomsten. Wellicht is hier sprake van een ‘vliegwielen-effect’: geld genereert kwaliteit, kwaliteit genereert bezoekers en mogelijke afnemers van producties, en kwaliteit en bezoekers lokken adverteerders. Deze veronderstelling verdient nader onderzoek.

De huidige financiering en financieringssystematiek van lokale omroepen is niet geschikt om een volwaardige lokale omroep in stand te houden. Om te voldoen aan de LTMA-eisen is € 1,28 per huishouden voor een lokale omroep erg karig. Daar komt bij dat dunbevolkte gebieden/streken – een microfoon kost op Schiermonnikoog net zo veel als in Amsterdam. Omroepen in beide gebieden zouden vanuit de wenselijkheid van een publiek gewaarborgde onafhankelijke lokale nieuwsvoorziening en journalistiek in heel Nederland eenzelfde uitgangspunt moeten hebben. Bewoners van dunbevolkte gebieden hebben evenveel recht op een kwalitatief goede publieke lokale dan wel streekomroep als inwoners van de Randstad.

Het beperkte totaalbudget heeft uiteraard gevolgen voor de betaling van de medewerkers van de omroepen. Journalisten van streek- en lokale omroepen worden doorgaans noodgedwongen onder het door de NVJ bepleite minimumsalaris betaald. Vele streek- en lokale omroepen draaien dan ook goeddeels op vrijwilligers. Dat is positief te waarderen vanuit de

¹⁴ <https://www.svdj.nl/nieuws/de-lokale-omroep-is-overal-maar-zit-wel-in-de-verdrukking>

¹⁵ Dat blijkt uit de laatste (2016) driejaarlijkse evaluatie van de bekostiging van lokale publieke omroepen door het Commissariaat voor de Media.

¹⁶ De lokale omroep Venlo werkt op redactioneel en programmatisch vlak veel samen met de regionale omroep L1. Zij delen ook huisvesting en apparatuur. Omroep Venlo is op alle kanalen actief, met nieuws, nieuwsgaring en nieuwsduiding, van ‘112’ tot grote politieke kwesties. In Venlo is het bereik groter dan dat van de regionale omroep L1.

gedachte van de participatiesamenleving, maar het werkt amateurisme in de hand en brengt de continuïteit van omroepen in gevaar.

De bekostiging door de gemeente vormt zelden het gehele budget van de omroep. De omroepen zijn daarom vaak genoodzaakt flinke extra inkomsten te genereren om het hoofd boven water te houden. Als omroepen meer budget willen, moeten ze dat uit de markt halen of via andere kanalen (subsidies, productiedeals) genereren. Er zijn gevallen bekend waar 70 procent van de inkomsten op die manier binnenkomt, wat tot een wankel businessmodel leidt. Het merendeel van de lokale omroepen mist echter de professionaliteit, en vaak ook het bereik, om veel uit de markt te halen.

Het bescheiden budget van lokale omroepen zorgt er ook voor dat hun bereik en het aantal aangeboden programma's klein is of kleiner wordt. Hierdoor daalt ook de kennis/het zicht van de lokale bevolking over/op het functioneren van de lokale democratie en de uitvoering van de lokale macht. Mogelijk investeren gemeenten en provincies mede hierdoor meer in hun communicatie-afdelingen om hun eigen functioneren zichtbaar te maken. Deze vicieuze cirkel dient doorbroken te worden voordat de lokale nieuwsvoorziening zover is verschaald dat ingrijpen bijna niet meer mogelijk is.

Aanbevelingen

Structuur en Organisatie

1. De RvC en ROB zijn van mening dat de structuur van de publieke nieuwsvoorziening op lokaal niveau veranderd moet worden om die kwalitatief hoogwaardig en inclusief te maken. Het gaat daarbij in essentie om de versterking van de lokale journalistiek, niet om het in standhouden van lokale publieke omroepen.
2. De raden zien het belang van opschaling om de (lokale) journalistieke infrastructuur en nieuwsvoorziening steviger te maken. Die opschaling kan van lokale- naar streekomroep gebeuren, maar ook van lokale- of streekomroep naar regionale omroep. Om samenwerking te stimuleren, adviseren de raden om een positieve financiële prikkel te geven aan die omroepen die samenwerken in streekomroepen en/of met de regionale omroepen.
3. Bij opschaling is het wel van belang dat het aanbod en de journalistieke focus van de streekomroep recht doen aan alle gemeenten/kernen die zij bedient, en meer in het algemeen aan de diversiteit van de bevolking binnen het bedieningsgebied. Hierover

moeten heldere prestatieafspraken tussen betrokken gemeenten en de streekomroepen worden gemaakt, en moet worden toegezien op de naleving daarvan. Een en ander moet worden gewaarborgd in redactiestatuten, programmaraden en door een Raad van Toezicht. Het Commissariaat voor de Media zorgt voor het toezicht en de handhaving vanuit de Rijksoverheid; de omroepen volgen daarnaast de leidraad van de Raad voor de Journalistiek. Het provinciale bestuur, dat zicht heeft op de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen binnen zijn provincie, kan hierbij naar onze mening een signalerende rol spelen in de richting van het Commissariaat voor de Media.

4. Op termijn kan een professionele landelijke coördinerende nieuwsorganisatie ingericht worden, min of meer langs de lijnen van de huidige gedefinieerde streekomroepen, die met opgeleide lokale journalisten nieuws maakt en voor de verspreiding van lokaal/streeknieuws zorgt. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de plaats binnen het medialandschap en de dynamiek daarbinnen. Edities van regionale dagbladen hebben veel raakvlakken met streekomroepen: zij vallen qua bedieningsgebied bijna samen. Hier kunnen overigens wel wrijvingen ontstaan tussen de (commerciële) regionale dagbladen en de (publieke) streekomroepen. Eerdere samenwerkingsverbanden tussen omroepen en dagbladen in de regio zijn nog weinig succesvol geweest, maar de raden zijn van mening dat op grond van gedeelde publieke waarden en in onderling overleg, de verschillende verdienmodellen mogelijk met elkaar te verenigen zijn.

LTMA

De RvC en de ROB hechten aan een met publiek geld gewaarborgde nieuwsfunctie in elke gemeente in Nederland. Maar of dat per se via een publieke lokale omroep moet, die zowel op radio, tv en internet content plaatst, staat voor de raden niet bij voorbaat vast.

De raden vragen zich na de vele gesprekken die zij afgelopen maanden hebben gevoerd af of een uniforme, gestandaardiseerde uitwerking van wat een lokale publieke omroep vermag het juiste antwoord is om de lokale democratieën te versterken.

5. Een streek- of lokale omroep moet zelf kunnen bepalen van welke kanalen zij gebruik maakt. Die keuze moet gebaseerd zijn op een onderzoek naar de wensen van de doelgroepen en naar de wijze

waarop een zo groot en divers mogelijk bereik gerealiseerd kan worden. Ook kan rekening worden gehouden met het overige aanbod. Dit is dan lokaal toereikend. Omroepen moeten niet worden vastgepind op traditioneel radio- en televisieaanbod, zeker nu het online bereik van lokale, streek- en regionale omroepen sterk stijgt en superplatforms als Facebook, YouTube en Twitter de (media)aandacht van de Nederlandse burger naar zich toe trekken. Een standpunt hierover van de raden en met name van de ministers heeft overigens gevolgen voor de discussie over en de visie op de taken van *alle* publiek gefinancierde media, zoals de landelijke en regionale omroepen.

Financiering

6. De raden stellen voor de wijze waarop de lokale publieke omroepen worden gefinancierd anders in te richten. Wij adviseren de streek-/ lokale omroepen vanuit de mediabegroting van het Rijk te bekostigen. Dit betekent dat het totale budget dat nu als richtsnoer geldt wordt overgeheveld van het gemeentefonds naar de mediabegroting van het ministerie van OCW. Vervolgens dient iedere toegelaten streek-/ lokale mediaorganisatie het volgens de richtsnoer vastgestelde bedrag te krijgen, aangevuld met een nader vast te stellen bedrag dat als vaste voet wordt bepaald. Financiering vanuit de mediabegroting zal voor een stevigere informatie- en nieuwsvoorziening zorgen, niet alleen vanwege het zekere budget, maar ook omdat de (mogelijke) spanning tussen gemeente en mediaorganisatie die onder meer als waakhond moet functioneren van zijn baasje, van wie hij financieel afhankelijk is, wordt weggenomen. Bovendien hoeft een streekomroep zich dan niet meer te verhouden tot verschillende gemeenten met verschillende subsidievoorwaarden. In het vervolgadvisie werken we de uiteindelijke governance uit, rekening houdende met de onder 3. genoemde onderdelen.

7. Daarnaast kan er eventueel een aanvullende bekostiging/betrokkenheid komen vanuit de lokale gemeenschap, oftewel gemeenten (educatieve en culturele functie) en bedrijfsleven (reclames en *advertorials*). Een gemeente zou daarbij ook zendtijd kunnen kopen voor specifieke publieke doeleinden zoals verslaglegging en duiding van raadsdebatten en verslaglegging van bijzondere activiteiten, zoals lokale verkiezingen.

Samenstelling van de commissie

Ter voorbereiding op dit advies is door de RvC en ROB een commissie ingesteld, bestaande uit diverse experts:

Guido van Nispen (voorzitter)
Piet Bakker
Chafina Bendahman
Joop Daalmeijer
Martha Riemsma
Huri Sahin
Miranda de Vries

Pieter de Jong (ROB)
Olaf Smit (RvC)
Jaap Visser (RvC)

Geconsulteerde partijen

1Twente (Streekomroep voor Almelo, Borne, Enschede, Haaksbergen en Hengelo) – Flip van Willigen
Alphens.nl – Jurre van Eyndhoven, Bas Fruman
Commissariaat voor de Media - Madeleine de Cock Buning, Jan Buné
DTV MFM (Streekomroep voor Oss-Bernheze, 's-Hertogenbosch en Uden) – Eric Horvath
Facebook – Edo Haveman, Guido Buelow
GeenPeil/GeenStijl – Bart Nijman
Google – Arjan El Fassed
Nederlandse Dagbladers (NDP) - Tom Nauta, Cees van Koppen
Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) – Jan Hoek, Marc Visch, Toos Bastiaansen
Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) – Thomas Bruning
NOS – Gerard Timmer
Omroep Venlo – Eric Cuijpers
OPEN Rotterdam - Celeste Boddaert, Femke IJsinga-van Boxsel
Open State Foundation – Wilma Haan
Raad voor de Journalistiek – Frits van Exter
Regionale Publieke Omroep (RPO) – Roeland Stekelenburg, Gerard Schuiteman, Guus van Kleef, Gijs Lensink
Sliedrecht24 – Peter Donk, Brenda Donk
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek - René van Zanten
Vereniging van Nederlandse Gemeenten - Sjoerd Feitsma, Paul de Rook, Lydia Jongmans