

A blurred background of a radio studio. At the top, a large, glowing yellow 'ON AIR' sign is visible. Below it, various pieces of audio equipment with orange and blue lights are out of focus. On the right side, a large, black, mesh-covered microphone is partially visible, angled towards the center.

ON AIR

Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming

Eindrapport

KWINK
GROEP

Beleidsvaluatieonderzoek Streekomroepvorming

Eindrapport

Den Haag, 7 / 09 / 2021

Auteur: Rogier van Schelven
Janine Mulder
Kevin Hofman
Wieke Blijleven
Isa van Dijck

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Onderzoeksvragen en scope van het onderzoek	4
1.3. Onderzoeksaanpak	5
1.4. Leeswijzer	5
2. Achtergrond	6
2.1. Geschiedenis	6
2.2. Lokaal Toereikend Media-Aanbod	9
3. Stand van zaken	11
3.1. Aantal streekomroepen	11
3.2. Bekostiging	14
3.3. Drie typen streken samengevat	18
3.4. Succes- en faalfactoren	19
3.5. Lokaal Toereikend Media-Aanbod	21
4. Betrokken partijen	24
4.1. Nederlandse Lokale Publieke Omroepen	24
4.2. Gemeenten	26
4.3. Vereniging Nederlandse Gemeenten	27
4.4. Commissariaat voor de Media	28
4.5. Ministerie van OCW	30
5. Conclusies en aanbevelingen	32
5.1. Conclusies	32
5.2. Aanbevelingen	35
Bijlage 1. NLPO kaart Streekomroepen Nederland	37
Bijlage 2. Bronnenlijst	38
Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners	40
Bijlage 4. Overzicht gesproken gemeenten	42
Bijlage 5. Beschrijving casussen	43
Bijlage 6. Vragenlijst informatie-uitvraag	48

1. Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de achtergrond en het doel van het onderzoek. Ook geven we de onderzoeksvragen en de scope van het onderzoek weer. Vervolgens gaan we in op de onderzoeksaanpak. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

1.1. Aanleiding

In de Mediawet 2008 is in artikel 2.170b¹ de bekostiging van lokale omroepen beschreven. De bekostiging betreft de vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst, op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod (LTMA) kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd.

Eén van de manieren om (gemakkelijker) te kunnen voorzien in een LTMA is het vormen van een streekomroep. Streekomroepvorming is in de periode 2015-2016 gestart door de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (hierna: NLPO) in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Het idee is dat lokale omroepen door samenwerking en schaalvergroting professioneler kunnen werken, waardoor de kwaliteit en continuïteit van de lokale journalistiek beter gerealiseerd en versterkt kan worden. Streekomroepvorming kan zo bijdragen aan het behalen en betaalbaar maken van een LTMA in alle Nederlandse gemeenten. Toch komen streekomroepen lang niet overal even gemakkelijk van de grond. Er bestaat daarom behoefte aan een (tussen)evaluatie van de streekomroepvorming.

1.2. Onderzoeksvragen en scope van het onderzoek

De evaluatie richt zich op het *proces van streekomroepvorming* en de *effectiviteit van streekomroepen* als instrument om te komen tot een relevante en levensvatbare lokale omroep. Daarnaast kijken we naar wat betrokken partijen kunnen doen om kwaliteitsverbetering door streekomroepvorming in de toekomst verder te stimuleren en faciliteren. Verder brengen we met deze evaluatie de toegevoegde waarde van streekomroepen (in relatie tot de kwaliteitsdoelstellingen LTMA) in kaart. In het onderzoek houden we ook rekening met de contextuele ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op deze aspecten. De evaluatie richt zich op de periode 2016 tot en met juni 2021.

Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe verloopt het proces tot vorming van de streekomroepen? Waarom komen streekomroepen wel of niet van de grond?
- Wat is de toegevoegde waarde van de streekomroepen ten opzichte van de lokale omroepen in relatie tot de geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen (LTMA)?
- Welke rol spelen de NLPO en de VNG bij de kwaliteitsverbetering door streekomroepvorming? Wat zijn de opgedane ervaringen, kennis en relevante inzichten?
- Wat kunnen NLPO en VNG doen om de kwaliteitsverbetering door streekomroepvorming in de toekomst beter te stimuleren en te faciliteren?

¹ Mediawet 2008. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2021-04-01>.

1.3. Onderzoeksaanpak

De evaluatie is uitgevoerd in de periode april tot en met augustus 2021. In deze evaluatie zijn de volgende onderzoekstappen doorlopen:

- **Verkenning.** Op grond van de openbare en door de NLPO beschikbaar gestelde documenten is een analyse gedaan om een feitelijk beeld van alle (nog te vormen) streekomroepen te krijgen. Een overzicht van geraadpleegde bronnen is te vinden in bijlage 2. Ook hebben we vijf verkennende gesprekken gevoerd met relevante stakeholders, namelijk met de Regionale Publieke Omroepen (RPO), vertegenwoordigers van twee streekomroepen, het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) en met het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Lokale omroepen zijn betrokken via een online informatie-uitvraag die is ingevuld door 93 omroepen uit in totaal 51 streken. De volledige vragenlijst is opgenomen in bijlage 6. Ten slotte hebben we telefonische interviews gehouden met gemeenteambtenaren over hun ervaring met streekomroepvorming. In totaal hebben we ambtenaren gesproken uit 69 verschillende gemeenten in 66 streken. Alle gemeenten in Nederland zijn benaderd en op basis van reacties is getracht uit elke streek in ieder geval één gemeente te spreken. In bijlage 3 is een overzicht van alle gesprekspartners te vinden. Bijlage 4 geeft een overzicht van de gesproken gemeenten.
- **Verdieping.** In deze fase hebben we een casusonderzoek uitgevoerd. Het doel van het casusonderzoek was om verdieping te brengen aan en kleuring te geven aan de algemene beelden die ontstaan zijn uit de vorige onderdelen van het onderzoek. In totaal hebben we zes casussen bestudeerd, waarbij we een selectie hebben gemaakt op basis van status van streekomroepvorming, bestuurlijke betrokkenheid en bedrijfsvoering. Voor elke casus hebben wij gesprekken gevoerd met partijen betrokken bij streekomroepvorming. In bijlage 5 is meer informatie over het casusonderzoek te vinden.
- **Rapportage.** De informatie uit de voorgaande fasen hebben we verwerkt in een conceptrapport. Dit rapport is getoetst bij de opdrachtgever (NLPO) en de begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, lokale omroepen en medewerkers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW), het Commissariaat, de VNG en de NLPO. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen maken we in deze evaluatie onderscheid tussen feiten, opvattingen van gesprekspartners (percepties) en ons eigen oordeel.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de achtergrond van streekomroepvorming. Dat doen we door in te gaan op de geschiedenis van streekomroepvorming, het Lokaal Toereikend Media-Aanbod, betrokken partijen en contextuele ontwikkelingen.

In hoofdstuk 3 lichten we het proces tot de vorming van streekomroepen nader toe. We schetsen het aantal streekomroepen, de samenwerkingsverbanden, bekostiging en uitdagingen voor de toekomst. Ook gaan we nader in op de toegevoegde waarde van streekomroepen in relatie tot de geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen.

In hoofdstuk 4 gaan we in op de rollen van de verschillende partijen betrokken bij de streekomroepvorming: de lokale omroepen, gemeenten, de NLPO, de VNG, het ministerie van OCW en het Commissariaat.

In hoofdstuk 5 geven we onze conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek weer. In de bijlagen geven we de NLPO kaart Streekomroepen Nederland, een overzicht van de geraadpleegde bronnen, een overzicht van gesprekspartners, een beschrijving van de casussen en de vragenlijst van de informatie-uitvraag weer.

2. Achtergrond

In dit hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van streekomroepvorming. Dat doen we door de geschiedenis van de streekomroepvorming te beschrijven. Vervolgens gaan we in op het Lokaal Toereikend Media-Aanbod als achterliggend doel voor de streekomroepvorming.

2.1. Geschiedenis

In de **Mediawet 2008** is in artikel 2.170b² de bekostiging van lokale omroepen beschreven. Gemeenten dragen zorg voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling (de lokale omroep). De bekostiging betreft een vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst (voor zover de kosten niet op andere wijze zijn gedekt), op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd. Ondanks dat de bekostiging van lokale omroepen door gemeenten rechtstreeks is gekoppeld aan een toereikend media-aanbod, ontbreekt een definitie van deze kwaliteitscriteria in de Mediawet. In paragraaf 2.2 gaan we nader in op wat precies wordt verstaan onder een Lokaal Toereikend Media-Aanbod.

Schaalvergroting door samenwerking tussen lokale omroepen onderling, samenwerking met regionale en landelijke publieke media-instellingen is een ontwikkeling die wordt geschetst in de kamerbrief van het ministerie van OCW over de toekomst van het mediabeleid. In 2009 heeft het ministerie van OCW opdracht gegeven om het **fenomeen ‘streekomroepen’ te laten onderzoeken**.³ De NLPO definieert een streekomroep als een lokale publieke media-instelling met een aanwijzing van het Commissariaat voor meer dan één gemeente binnen een streek zoals vastgelegd in de streekomroepkaart, of een federatie waarin de aangesloten omroepen tezamen beschikken over de aanwijzingen voor meer dan één gemeente binnen dat gebied. Daarnaast dient de streekomroep (volgens de aanwijzing van het Commissariaat voor de Media) de meerderheid van het totaal aantal inwoners binnen de streek te bezitten. Het Commissariaat hanteert een iets andere definitie namelijk dat het gaat om een lokale publieke media-instelling met een aanwijzing die lokaal media-aanbod verzorgt voor twee of meer aan elkaar grenzende gemeenten.⁴ Samenwerking als streekomroep kan verschillende voordelen opleveren voor lokale omroepen. Zo worden én het afzetgebied én de financiële armslag groter en kan de journalistieke kwaliteit versterkt worden. De minister van OCW juicht deze ontwikkeling toe.⁵

In 2010 is door de ‘Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON), de voorganger van de NLPO, een **visitatieonderzoek en toekomstverkenning** uitgevoerd dat heeft geresulteerd in het rapport ‘Sector onder de Radar’.⁶ Het rapport geeft weer dat sinds 2000-2004 analyses zijn gedaan om het budget vast te stellen dat nodig is voor een goed functionerende media-instelling en dat deze modelkostenplaatjes niet zijn geïmplementeerd in de bekostiging. Uit het rapport blijkt ook dat gemeenten zeer wisselend omgaan met het richtbedrag voor het verzorgen van de lokale publieke mediadienst. Als vervolg daarop heeft de VNG op verzoek van het ministerie van OCW haar leden gewezen op de bekostigingsplicht zoals beschreven in de

² Mediawet 2008. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2021-04-01>.

³ Dialogic, IVIR en TNO (2009). *Streekomroepen in Nederland*.

⁴ Commissariaat voor de Media (2012). *Beleidsregels lokaal publiek media-aanbod voor twee of meer gemeenten*.

⁵ Ministerie van OCW (2011). *Kamerbrief Toekomst Mediabeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 827, nr. 29.

⁶ Van de Bunt adviseurs (2010). *Sector onder de radar. Visitatieonderzoek en toekomstverkenning van de publieke lokale Mediasector*.

Mediawet. Het Commissariaat voor de Media voerde tevens een evaluatie uit over Financiering van de lokale media-instellingen in de jaren 2009-2012.⁷

In reactie op het onderzoek is door OLON het **visieplan 2012** op de lokale media gepresenteerd. Hierbij zijn de kerntaken van lokale publieke omroepen nader uitgewerkt. Deze (kern)taken betreffen onder andere het aanbieden van een onafhankelijke nieuws-en informatievoorziening op lokaal niveau, het zelfstandig produceren van lokale content gebaseerd op lokale behoeften, en het voorzien in een cross-mediaal platform voor de productie en uitzending van opiniërende programma's. In dit visieplan speelt streekomroepvorming nog geen grote rol.

In het **Convenant gemeenten-lokale omroepen 2012-2015** tussen de VNG en OLON⁸ is gedefinieerd hoe de toekomst van publieke lokale media vormgegeven zou moeten worden. Het convenant is tot stand gekomen in samenwerking met verschillende partijen, waaronder het ministerie van OCW en het Commissariaat. Het convenant geeft een beschrijving van en visie op de toekomst van de publieke lokale omroepsector, en wat daarbij de invulling moet zijn van een LTMA. In het convenant is het minimale kwaliteitsniveau LTMA vastgelegd. De onderliggende ambitie van het convenant is om de maatschappelijke toegevoegde waarde van lokale publieke omroepen te verhogen en een lokale media-infrastructuur te borgen. Dit kan onder andere bereikt worden door meer samenwerking tussen omroepen, zowel op lokaal als regionaal niveau. De visie van het ministerie van OCW in 2014 sluit aan bij dit idee over samenwerking.

Het ministerie van OCW presenteerde in 2014 in een **kamerbrief de visie op de toekomst van het lokale publieke mediabestel**.⁹ Deze richt zich op schaalvergroting en professionalisering van de lokale omroepen, met als doel de kwaliteit en continuïteit van de lokale journalistiek te versterken. Een manier om lokale omroepen te professionaliseren is het vormen van streekomroepen.

De NLPO en VNG hebben in 2015 het **vernieuwingsconvenant 'gemeenten-lokale omroepen 2015-2018'** opgesteld.¹⁰ Dit is wederom gebeurd in overleg met het Commissariaat en het ministerie van OCW. Het convenant is een actualisatie en sluit aan bij de hierboven beschreven visie van het ministerie van OCW. Het kerndoel van het convenant is om het minimale, kwalitatieve niveau van een LTMA vast te leggen met de ambitie om dit binnen alle Nederlandse gemeenten te realiseren in de komende jaren. Het idee is dat streekomroepvorming kan bijdragen aan het haalbaar en betaalbaar maken van een LTMA in alle Nederlandse gemeenten. In paragraaf 2.2. gaan we verder in op deze kwaliteitscriteria voor een LTMA.

De vorming van streekomroepen is gestart toen het convenant is gesloten. In 2016 is de **landkaart met de indeling van Nederland in 77 streekomroepen** definitief gemaakt door de NLPO in samenspraak met de VNG, het ministerie van OCW en lokale omroepen. Hieraan voorafgaand zijn de lokale omroepen en de gemeenten in de gelegenheid gesteld hun zienswijzen aan de NLPO kenbaar te maken. Er is een Change Board ingesteld, waarin de VNG, het ministerie van OCW en de lokale omroepen waren vertegenwoordigd. Het Change Board heeft de NLPO geadviseerd over de indeling van de streken. Er waren toen al zeven streekomroepen actief die aansloten bij de kaart.¹¹ De kaart is leidend bij de omvorming van individuele lokale omroepen naar streekomroepen. Beoogd wordt om het verzorgingsgebied van de streekomroepen te laten aansluiten bij de sociaal-culturele en economische omgeving van burgers in een bepaalde streek. Dit wordt ook wel de 'natuurlijke habitat' genoemd. De NLPO heeft indeling besproken met de gemeenten en lokale omroepen en op basis daarvan aanpassingen gedaan.

⁷ Commissariaat voor de Media (2013). *Evaluatie financiering van de lokale media-instellingen in de jaren 2009-2012*.

⁸ VNG & OLON (2012). *Convenant gemeenten-lokale omroepen 2012-2015*.

⁹ Ministerie van OCW (2014). *Toekomst van het publieke mediabestel*.

¹⁰ VNG, OLON & NLPO (2015). *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018*.

¹¹ Zie: <https://www.nlpo.nl/streekomroep>

In 2018 verscheen de publicatie **'Toekomst voor de Lokale Publieke Omroep'** van de NLPO.¹² Hierin presenteert de NLPO haar visie als het gaat om de rol van de publieke omroep. Er wordt onder andere ingegaan op de publieke opdracht, maatschappelijke waarde en de levensvatbaarheid van de lokale publieke omroep. Ook wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria LTMA en de relatie met de streekomroepvorming. De ambitie was dat in 2020 alle 260 lokale omroepen zijn opgegaan in ongeveer 80 streekomroepen.

In 2019 vroeg het kabinet de Raad voor Cultuur (RvC) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) om **advies over de positie van lokale publieke omroepen**. Eén van de adviezen van de Raden is om de financiering van de lokale omroepen niet meer via het Gemeentefonds te laten verlopen, maar via de mediabegroting van OCW. Een belangrijke reden daarvoor was dat de Raden zagen dat lokale omroepen in een spagaat terecht konden komen: zij moeten zich enerzijds als kritische luis in de pels van de lokale politiek opstellen maar zijn anderzijds voor hun financiering afhankelijk van diezelfde politiek. Dat pakt niet altijd goed uit. Tegelijk stelden de Raden dat de positie van lokale publieke omroepen niet los kan worden gezien van het grotere en sterk aan verandering onderhevige speelveld van regionale en lokale media. Dat speelveld reikt bovendien verder dan de klassieke, publiek gefinancierde omroep.¹³

In 2020 is door de Raden een **advies** opgesteld over de **staat van lokale media in de breedte**. Ze concluderen in dit rapport dat lokale media onmisbaar zijn. Ze vervullen een cruciale rol in lokale gemeenschappen; ze informeren, controleren, agenderen, verbinden en verzorgen educatie. Tegelijk zijn de Raden ongerust over de borging van deze belangrijke functies. Er zijn regio's in Nederland waar niet of nauwelijks lokale media op een kwalitatief voldoende wijze functioneren, de financiële positie van veel media-aanbieders is erg kwetsbaar en aanbieders slagen er onvoldoende in de Nederlandse samenleving in zijn volle breedte te bereiken. Om er zeker van te zijn dat lokale media hun functies in de toekomst kunnen blijven vervullen, moet er in lokale omroepen worden geïnvesteerd. Dat betekent in de eerste plaats een verhoging van de basisfinanciering van €1,34 per huishouden naar €2,00 per inwoner. Daarnaast kan het kabinet stimuleren dat omroepen met elkaar gaan samenwerken. En de Raden zien kansen om te investeren in een netwerk van mediafondsen als impuls voor regionale en lokale kwaliteitsjournalistiek.¹⁴

In 2020 publiceerde de VNG een handreiking¹⁵ waarin zij **handvatten** biedt aan Nederlandse gemeenten, waarmee zij het lokale mediabeleid vorm kunnen geven. Gemeenten zijn betrokken bij de lokale publieke media-instellingen, aangezien zij (deels) verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van lokale publieke omroepen, en dit loopt via het Gemeentefonds. Met name voor kleinere gemeenten blijkt het lastig om de omroepen te bekostigen. Streekomroepvorming zou hiervoor een uitkomst kunnen bieden. Het doel van de handreiking is om te kijken wat (individuele) gemeenten zelfstandig kunnen doen om de lokale omroepen en journalistiek te ondersteunen, en hoe zij randvoorwaarden kunnen stellen aan het gemeentelijk mediabeleid.

Op 1 maart 2020 startte de **Pilot Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten** van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (hierna: Stimuleringsfonds).¹⁶ De kwetsbaarheid van lokale publieke omroepen, onder andere door het wegvallen van sponsors en adverteerders, gaf aanleiding tot de start van de pilot. In de motie Sneller werd deze financiële kwetsbaarheid bovendien eerder aangekaart en werd aanbevolen een pilotonderzoek uit te voeren.¹⁷ Met de pilot werd in totaal 2,85 miljoen euro subsidie verstrekt vanuit het Stimuleringsfonds aan 20 projecten bij in totaal 26 lokale omroepen. In eerste instantie zou deze pilot twee jaar duren. Door de COVID-19 crisis is besloten hier één jaar van te maken, waardoor de pilot in maart 2021 zou aflopen. Het Stimuleringsfonds heeft de pilot uiteindelijk verlengd tot december 2021. De betrokken omroepen

¹² NLPO (2018). *Toekomst voor de Lokale Publieke Omroep*.

¹³ Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur (2019). *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*.

¹⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2020). *Lokale Media: niet te missen. Advies*.

¹⁵ VNG (2020). *Wachten kan niet meer. Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid*.

¹⁶ SvdJ (2021). *Onderzoeksrapport Pilot Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten*.

¹⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018). *Motie van het lid Sneller, C.S. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 132*.

hebben de mogelijkheid om verschillende manieren te testen voor het realiseren van een stabiele, (nieuwe) journalistieke basis. Het doel van de pilot is om te kijken naar de wijze waarop lokale publieke omroepen kunnen professionaliseren, wat hiervan de kosten zijn en welke organisatievorm hiervoor het meest geschikt is. Op basis daarvan kunnen passende (beleids)keuzes rondom het proces van streekomroepvorming en verdere professionalisering van de lokale journalistiek gemaakt worden.

Ook bredere maatschappelijke ontwikkelingen hebben het proces tot streekomroepvorming beïnvloed. Vanaf maart 2021 heeft de **COVID-19-crisis** aanzienlijke invloed gehad op het proces. Enerzijds laat dit de financiële kwetsbaarheid van de publieke lokale omroepen zien. Tijdens de crisis zagen verschillende lokale media namelijk hun commerciële inkomsten dalen, waarmee het voortbestaan van deze organisaties in gevaar kwam.¹⁸ Anderzijds bleek tijdens deze crisis hoe belangrijk lokale media zijn in het voorzien in informatie over lokale maatregelen en de coronasituatie op lokaal niveau. Zo bezochten begin 2020 ongeveer tweeënhalf keer zoveel mensen de websites van de lokale publieke omroepen.¹⁹ In april 2020 werd het **Tijdelijk Steunfonds voor Lokale informatievoorziening** aangekondigd met als doel de continuïteit van de lokale nieuwsvoorziening op peil te houden tijdens de coronacrisis. In totaal is 35 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de periode van 15 maart 2020 tot en met 15 mei 2021. Het Stimuleringsfonds heeft in de eerste periode (tussen 15 maart 2020 en 15 december 2020) 740 huis-aan-huiskranten, lokale omroepen, lokale nieuwswebsites en lokale nieuwsbladen financieel kunnen ondersteunen.²⁰ Ook de NLPO heeft activiteiten ondernomen in deze periode. In 2020 gaf de NLPO alle omroepen een **korting op de jaarlijkse bijdrage aan de NLPO**. Een keerzijde van deze maatregel was dat het ook gevolgen had voor de omvang van ondersteuning vanuit de NLPO rondom streekomroepvorming en het realiseren van een LTMA.²¹ Zo werd het budget voor externe procesbegeleiding en de communicatie omtrent streekomroepvorming en LTMA teruggeschoefd.

2.2. Lokaal Toereikend Media-Aanbod

In de Mediawet 2008, art. 2.170b, tweede lid, staat *dat bekostiging een vergoeding van de kosten betreft die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien*.²² De definitie van wat wordt verwacht van een Lokaal Toereikend Media-Aanbod is niet duidelijk opgenomen in de wet.

In artikel 2.70 van de Mediawet staat wel nog een bepaling opgenomen over het media-aanbod. *Het programma-aanbod van de regionale en lokale publieke mediadienst bestaat per programmakanaal: a. voor ten minste vijftig procent van de duur uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard dat in het bijzonder betrekking heeft op de provincie respectievelijk gemeente waarvoor het aanbod bestemd is; en b. voor ten minste uit een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage aanbod als bedoeld in onderdeel a dat door de regionale respectievelijk lokale publieke media-instelling zelf of uitsluitend in haar opdracht is geproduceerd*.²³ Deze bepaling wordt in de praktijk de ICE (Informatie, Cultuur en Educatie)-norm genoemd.

Met het convenant tussen VNG en de NLPO is een minimaal kwalitatief niveau vastgelegd voor een LTMA.²⁴ Bij de kwaliteitscriteria staat een professioneel aangestuurde en goed zichtbare lokale omroep centraal. Van lokale publieke omroepen wordt een continu media-aanbod verwacht van informatieve, verbindende, culturele

¹⁸ NLPO (2021). *Jaarverslag 2020*.

¹⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2020). *Lokale Media: niet te missen. Advies*.

²⁰ Zie: <https://www.svdj.nl/regeling/steunfonds/>.

²¹ NLPO (2021). *Jaarverslag 2020*.

²² Mediawet 2008. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2021-04-01>.

²³ Mediawet 2008. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2021-04-01>.

²⁴ VNG, OLON & NLPO (2015). *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018*.

en opiniërende kwaliteitsprogramma's. Om een LTMA te kunnen verzorgen in alle Nederlandse gemeenten hebben lokale publieke omroepen een minimaal budget nodig om te kunnen voldoen aan de bijbehorende kwaliteitseisen. Professionalisering en samenwerking tussen lokale publieke omroepen is noodzakelijk voor de continuïteit en bekostiging van een LTMA. Het vormen van streekomroepen kan hieraan bijdragen.²⁵

De situatie op lokaal niveau is verschillend. Daarmee kan ook de lokale mate waarop toereikend media-aanbod wordt gerealiseerd verschillen. In het convenant is een kwalitatieve ondergrens aangegeven: toereikend zijn kan niet zonder een aantal vaste elementen en criteria. In het convenant is nader gespecificeerd waarop de kwaliteitscriteria van een LTMA betrekking hebben, namelijk op de volgende drie dimensies:

- **Producten.** Dit gaat over inhoud van programma's (met onder andere de ICE-norm) en distributie van de content via de kanalen radio, tv, internet en (non-)lineaire distributie;
- **Kwaliteit van de omroep.** Dit betreft professionele bedrijfsvoering, zoals betaalde medewerkers en vrijwilligers, en criteria rondom redactie/journalistiek, zoals een representatief en goed functionerend Programmabeleidsbepalend orgaan (PBO);
- **Exploitatie.** Dit gaat over de effectiviteit en efficiëntie van de exploitatie en over het normbudget en de bekostiging van de lokale omroep.

Het Keurmerk Nederlandse streekomroepen

De NLPO heeft in 2018 samen met het ministerie van OCW, de VNG en de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) een instrument ontwikkeld waarmee omroepen inzicht kunnen krijgen in hoeverre ze voldoen aan de LTMA-criteria, zoals vastgelegd in het vernieuwingsconvenant.²⁶ Het instrument is het Keurmerk Nederlandse Streekomroepen, dat bestaat uit 20 objectief toetsbare criteria die onafhankelijk kunnen worden getoetst door het Keurmerkinstituut. Door te toetsen aan de 20 criteria van het Keurmerk kan inzichtelijk gemaakt worden op welk gebied streekomroepen nog een verbeteringslag kunnen maken rondom het realiseren van een LTMA. Het Keurmerk biedt de streekomroepen ondersteuning in het verder ontwikkelen van de professionaliteit en onafhankelijkheid van hun lokaal media-aanbod. Met het Keurmerk kunnen de omroepen aantonen dat zij beschikken over de minimale kwaliteitseisen om een LTMA te realiseren. Ook kunnen de omroepen hiermee aan derden, zoals gemeenten of adverteerders, laten zien dat zij een goede samenwerkingspartner zijn.

In 2019 ontvingen de eerste drie streekomroepen het Keurmerk.²⁷ Het doel van de NLPO is om eind 2021 aan nog vijf streekomroepen het Keurmerk toe te kennen, zodat totaal acht streekomroepen het Keurmerk hebben.²⁸ In 2021 is tot op heden nog één keurmerk voor streekomroepen uitgereikt. Omroepen die zelf al inzicht willen krijgen aan welke criteria zij (nog niet) voldoen kunnen deelnemen aan de zelfscan via opwegnaarhetkeurmerk.nl. Aan de hand van 34 vragen wordt dan inzicht gegeven waar eventueel nog verbeteringen wenselijk zijn voordat een audit wordt aangevraagd.

De NLPO geeft aan dat de lat om het Keurmerk te ontvangen hoog ligt. Het beeld is dat de streekomroepen die in aanmerking komen voor een Keurmerk meer publiek geld krijgen dan het richtsnoerbedrag. Zo kreeg de streekomroep in Groningen (een van de streekomroepen met een Keurmerk) in 2019 €2,58 per inwoner. Dat is meer dan het richtsnoerbedrag van €1,28 per huishouden. Daar komt bij dat het de streekomroepen met een Keurmerk ook lukt om aanzienlijke commerciële inkomsten te verkrijgen. Bijvoorbeeld de streekomroep in Westland en Midden-Delfland en Maassluis had €589.689,- aan commerciële inkomsten ten opzichte van €284.116,- aan publieke inkomsten in 2019.²⁹

²⁵ Zie: <https://www.nlpo.nl/ltma>.

²⁶ VNG, OLON & NLPO (2015). *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018*.

²⁷ NLPO (2020). *Jaarverslag 2019*.

²⁸ Zie: <https://www.nlpo.nl/keurmerk>.

²⁹ Gebaseerd op informatie afkomstig van NLPO over 2019.

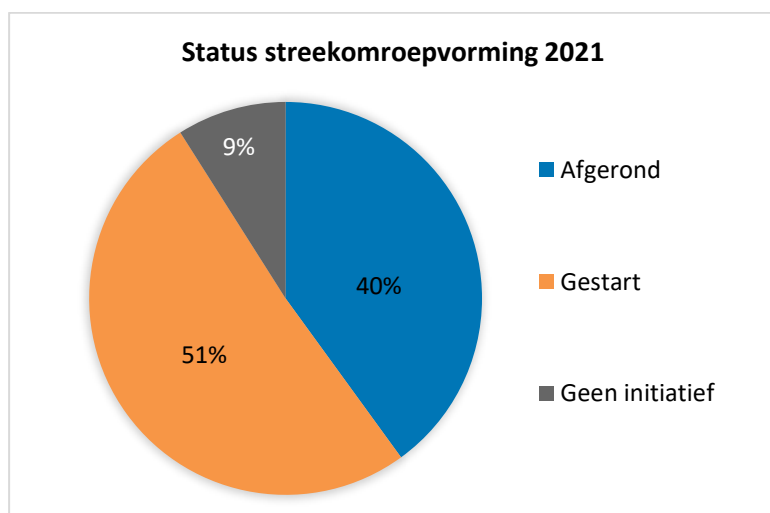
3. Stand van zaken

In het vorige hoofdstuk hebben wij de achtergrond van de streekomroepvorming beschreven. In dit hoofdstuk gaan we in op de huidige stand van zaken. Eerst beschrijven we het aantal streekomroepen dat tot nu toe gevormd is en de vormen van samenwerking en bekostiging die zij hebben gekozen. Vervolgens gaan we in op de factoren die maken dat streekomroepvorming wel, deels of helemaal niet succesvol is geweest en welke uitdagingen dit oplevert voor de toekomst. De peildatum voor de huidige stand van zaken is **4 juni 2021**.

3.1. Aantal streekomroepen

Voor de NLPO is een streekomroep een samenwerkingsverband van (alle) lokale omroepen binnen een bepaald gebied. Het gaat hierbij om een gefuseerde omroep of samenwerkingsverband met een verzorgingsgebied van twee of meer gemeenten, of om een stadsomroep indien de op die kaart vastgelegde streek bestaat uit een gemeente.³⁰ Als uitgangspunt gebruikt de NLPO de kaart Streekomroepen van Nederland, waarin 77 streken zijn aangewezen. Er waren op dat moment al zeven streekomroepen actief die aansloten bij de indeling op de landkaart.

Begin 2021 zien we dat **in 31 streken een streekomroep is gevormd**.³¹ Het gaat dan niet altijd om een streekomroep die overeenkomt met de indeling op de landkaart. Bijvoorbeeld in de streek De Betuwe is een omroep gevormd die niet alle gemeenten in de streek bediend, maar wel wordt gezien als streekomroep. Daarnaast zien we dat **in 39 streken een start is gemaakt met de vorming van een streekomroep**. Dit betekent dat in deze streek ten minste een van de omroepen de ambitie heeft uitgesproken om een streekomroep te willen vormen. In de overige **7 streken is op de peildatum (4 juni 2021) geen initiatief tot vorming van een streekomroep** bij de betreffende omroepen.



Figuur 1. Status streekomroepvorming 2021 met percentages van streken met een gerealiseerde streekomroep, streken waar is gestart met vorming van streekomroepen en streken zonder initiatief tot streekomroepvorming. Peildatum: 4 juni 2021.

³⁰ NLPO (2020). *FAQ streekomroep*.

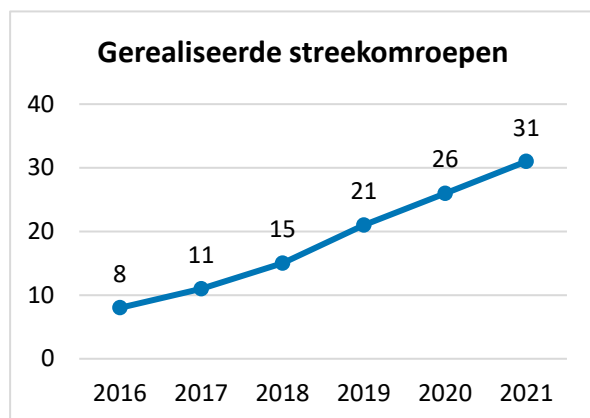
³¹ NLPO (2021). *Jaarverslag 2020*.

In de volgende paragrafen gaan we nader in op de drie typen streken: gerealiseerde streekomroepen, de gestarte streekomroepen en de streken waar (nog) geen initiatief tot streekomroepvorming plaatsvindt. In bijlage 1 is de NLPO kaart met Streekomroepen van Nederland te vinden met een stand van zaken in juni 2021.

Gerealiseerde streekomroepen

Het aantal streekomroepen groeide tussen 2015 en 2021 van 7 naar 31 afgeronde streekomroepen.

Zoals eerder genoemd wordt bij de streekomroepvorming niet altijd de indeling van de streekomroepkaart



Figuur 2. Aantal gerealiseerde streekomroepen. Van twee streekomroepen hebben we de startdatum niet kunnen achterhalen. Peildatum: 4 juni 2021.

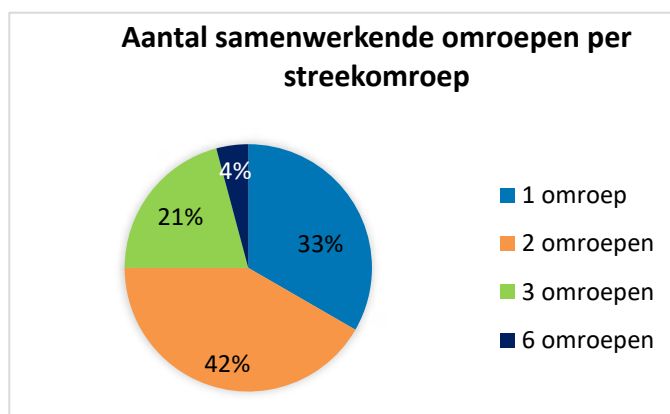
De streekomroepen hebben gemiddeld **5 FTE betaalde medewerkers** in dienst en **64 vrijwilligers**. De 31 gerealiseerde streekomroepen zijn een samenvoeging van gemiddeld **2,2 lokale omroepen**.

De streekomroepen hebben een gemiddeld verzorgingsgebied van **2,6 gemeenten**. Twaalf streken vallen samen met één stad of gemeente. Dit zijn grote steden zoals Utrecht, Rotterdam en Den Haag, of uitgestrekte gemeenten zoals Goeree-Overflakkee, Schouwen-Duiveland en Sudwest-Fryslân. De streekomroepen zijn verder gelijkmatig verspreid over stedelijke en minder stedelijke gebieden. Relatief stedelijke gebieden zijn dichtbevolkt met veel adressen per kilometer. De niet stedelijke gebieden zijn dunner bevolkt.³²

Bij de gerealiseerde streekomroepen was in de helft van de gevallen sprake van een fusie. Een tweede vorm is omroepen die eerder al een streek- of stadsomroep waren en daarom geen nieuw samenwerkingsverband vormen. Zij zijn automatisch een streekomroep geworden en kunnen niet profiteren van voordelen van streekomroepen bijvoorbeeld op het gebied van financiën of efficiëntie die omroepen die gaan samenwerken wel kunnen hebben. We zien in Almere ook één volledig nieuw opgerichte streekomroep die de aanwijzing krijgt (die dus geen fusie is tussen eerder bestaande omroepen).

Gestarte streekomroepen

gevolgd. Zo zijn er 12 omroepen in de informatie-uitvraag die zichzelf als streekomroepen zien, terwijl zij dit volgens de NLPO-definitie en landkaart strikt genomen niet zijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om een omroep of samenwerkingsverband van omroepen met een verzorgingsgebied van meerdere, maar niet alle gemeenten binnen de streek. Daarnaast zien we op basis van de informatie-uitvraag dat in tenminste twee streken (Rijk van Nijmegen en Zuidoost Brabant) meerdere omroepen actief zijn die zichzelf als streekomroep zien en die dit niet zijn volgens de NLPO-definitie.



Figuur 3 Aantal samenwerkende omroepen binnen afgeronde streekomroep.

³² Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/44/meeste-afval-per-inwoner-in-minst-stedelijke-gemeenten/stedelijkheid>.

In juni 2021 constateren we dat sinds 2015 in 39 streken een start is gemaakt met de vorming van een streekomroep. Dat varieert van slechts het uitspreken van de wens of ambitie tot en met reeds gemaakte (concept) beleidsplannen en financiële afspraken.

25 van de 39 omroepen die aangeven te zijn gestart met de vorming van streekomroepen bevinden zich nog in de beginstadia van streekomroepvorming. Zij hebben bijvoorbeeld de ambitie of wens uitgesproken een samenwerking aan te gaan, of afspraken gemaakt om een streekomroep te gaan vormen. 10 omroepen geven aan al nauw samen te werken met andere omroepen zonder dat er een streekomroep is. In deze gevallen is er soms de ambitie om wel tot een streekomroep te komen (bijvoorbeeld door te fuseren), maar wordt ook soms de huidige samenwerkingsvorm als voldoende gezien. In een aantal gevallen heeft dit te maken met het behoud van lokale identiteit – lokale omroepen zien het opgaan in een streekomroep als bedreiging voor het lokale karakter van hun media-aanbod. Minder ingrijpende samenwerkingsvormen (zoals het uitwisselen van content of personeel) leveren volgens hen vergelijkbare schaalvoordelen op zonder dat het lokale karakter in het geding komt.

In gesprekken komt naar voren dat bij veel omroepen en gemeenten het idee bestaat dat een streekomroep altijd een fusie moet zijn tussen lokale omroepen (terwijl de NLPO ook bijvoorbeeld een federatief samenwerkingsverband als streekomroep ziet). Omroepen ervaren daardoor niet altijd de ruimte om andere samenwerkingsvormen op te zoeken.

In de streken waar streekomroepvorming is gestart zijn gemiddeld **4,3 lokale omroepen** actief, met gemiddeld **6 gemeenten** in elke streek. We zien dat vaak niet alle omroepen binnen een streek betrokken zijn bij de streekomroep. De informatie-uitvraag werd door omroepen uit 28 gestarte streken ingevuld. Bij 19 van deze streken geeft ten minste één omroep aan niet betrokken te zijn bij de vorming van de streekomroep. In verschillende streken lijken meerdere samenwerkingsprocessen of samenwerkende clusters naast elkaar te bestaan. Zo bestaan in de streken Rijk van Nijmegen en Zuidoost-Brabant bijvoorbeeld twee omroepen naast elkaar die zichzelf allebei als streekomroep bestempelen. Hierbij zijn er vaak wel verschillen in het verzorgingsgebied van die streekomroepen. Zo is in Rijk van Nijmegen de omroep RN7 actief voor vijf gemeenten (303.856 inwoners) en is de omroep GL8 actief voor twee gemeenten (24.292 inwoners).

In deze gestarte streken zijn gemiddeld **179 vrijwilligers (gemiddeld 42 per omroep)** en **2,7 FTE betaalde medewerkers (gemiddeld 0,6 per omroep)** actief. In veel streken zien we grote verschillen in aantallen vrijwilligers tussen de omroepen. In de streek Land van Altena zien we bijvoorbeeld een omroep met 30 en een omroep met 80 vrijwilligers. In de streek Rijnland zien we twee kleine omroepen met enkele (1 en 3) vrijwilligers, maar ook twee omroepen met ruim 50 vrijwilligers. Wat daarnaast opvalt is dat deze streken vaak meer gemeenten omvatten dan de streken met een afgeronde streekomroep. De gestarte streken omvatten gemiddeld zes gemeenten.

Bij de 39 streken die zijn gestart met streekomroepvorming zien we dat een groot deel niet streeft naar een fusie. Onder de gestarte omroepen zien we juist vaak andere samenwerkingsvormen ontstaan. Zo wordt in zes streken gestreefd naar of al samengewerkt in een overkoepelende stichting en in één streek naar een overkoepelende vereniging, waarbij de individuele omroepen blijven bestaan. Voor een derde van deze streken geldt dat zij nog niet weten naar welke vorm zij streven, maar dat het in ieder geval geen fusie zal zijn. De omroepen zien deze minder ingrijpende vormen van samenwerking als manier om de lokale identiteit van de lokale omroepen in stand te houden. In sommige gevallen is dit ook een manier om vrijwilligers te behouden. In ongeveer 30% van de gestarte streken is een deel van omroepen binnen de streek gefuseerd, maar betreft het geen fusie van alle omroepen binnen de streek. We zien daarnaast nog een omroep die het verzorgingsgebied door de jaren heen heeft uitgebreid en content is gaan maken voor meerdere gemeenten.

Streken waar geen initiatief tot streekomroepvorming plaatsvindt

Er zijn zeven streken waar in juni 2021 geen initiatief tot streekomroepvorming (meer) plaatsvindt. Dit zijn de streken Lekstroom (Utrecht), De Baronie van Breda (Noord-Brabant), Noord- en Midden-Drenthe (Drenthe), Waterweg-Noord (Zuid-Holland), Zuidoost-Friesland (Friesland), Zuidwest-Drenthe en de Kop van Overijssel (Drenthe/Overijssel) en Vecht & Venen (Utrecht).

Deze streken omvatten gemiddeld **4,6 gemeenten**. Tussen deze gemeenten in een streek is veelal een groot verschil in stedelijkheid te zien. Er zijn niet-stedelijke gemeenten (gemiddeld <500 adressen per vierkante kilometer) én zeer sterk stedelijke gemeenten (gemiddeld 2500+ adressen per vierkante kilometer) in één streek.

In deze streken zijn meestal meerdere lokale omroepen actief waarbij vaak veel vrijwilligers actief zijn. Het gaat dan gemiddeld om **54 vrijwilligers per omroep**. Ook zijn **weinig betaalde medewerkers** in dienst (gemiddeld **0,2 fte** per omroep). De redenen om geen streekomroep te willen vormen zijn per streek verschillend. Verklaringen zijn te vinden in de rol van gemeenten zoals bij Noord- en Midden-Drenthe. Zo heeft de Vereniging van Drentse gemeenten in een protestbrief laten weten dat zij tegen streekomroepvorming zijn.³³ In Midden-Drenthe is inderdaad geen initiatief tot streekomroepvorming geweest, terwijl bijvoorbeeld in Zuidoost-Drenthe wel een streekomroep is gevormd en in Noordoost-Drenthe een omroep betrokken is bij een streekomroep. Bij andere streken wordt het behoud van de lokale identiteit van de omroep als reden benoemd. Opvallend is dat deze reden ook terugkomt in streken waar wel streekomroepvorming plaatsvindt.

Wanneer een lokale omroep zich niet bezighoudt met de vorming van een streekomroep betekent dit niet dat zij niet samenwerken. In de informatie-uitvraag zien we dat 27 van de lokale omroepen die niet betrokken zijn bij de vorming van een streekomroep aangeven wel samen te werken met andere lokale omroepen. De belangrijkste punten waarop zij samenwerken zijn het uitwisselen van programma's (18 omroepen), het gezamenlijk maken van programma's (13 omroepen) en samenwerking op bestuurlijk niveau (11 omroepen). Deze samenwerkingen kunnen bijvoorbeeld schaalvoordelen opleveren bij het uitwisselen van apparatuur, maar komen soms ook voort uit gedeelde interesses tussen buurgemeenten (zoals sportwedstrijden).

3.2. Bekostiging

Lokale omroepen worden voor een groot deel gefinancierd door een bijdrage uit het Gemeentefonds. Sinds 2002 wordt structureel een bedrag voor lokale omroepen in het Gemeentefonds gestort. Op 1 januari 2010 is de wet in werking getreden om de financiering van publieke lokale omroepen door gemeenten beter te regelen. De bekostigingsplicht van gemeenten is vastgelegd op basis van een richtbedrag, eerst per woonruimte en nu per huishouden.³⁴ In 2019 was het bedrag voor de bekostiging van de lokale of streekomroep € 1,28 per huishouden in het Gemeentefonds.³⁵ Dit bedrag vormt een richtsnoer, maar is niet geoormerkt. Daardoor zijn gemeenten vrij om te bepalen wat zij doen met de bijdrage die voor de lokale publieke omroep in de algemene uitkering is opgenomen.³⁶

In 2010 werd reeds gesproken over een benodigd budget voor een goed functionerende media-instelling. In het rapport 'Sector onder de Radar' is geschetst dat modelkostenplaatjes niet zijn geïmplementeerd in de bekostiging.³⁷ Uit het rapport bleek ook dat gemeenten zeer wisselend omgingen met het richtbedrag voor het verzorgen van de lokale publieke mediadienst. Vervolgens heeft de VNG op verzoek van het ministerie van

³³ NLPO (2017). *Onderbouwing advies Change Board. Bijlage 2. Adviezen Change Board aan NLPO betreffende streekindeling lokale omroep (vastgesteld in de vergadering van 23 januari 2017).*

³⁴ Van de Bunt adviseurs (2010). *Sector onder de radar. Visitatietoetsing en toekomstverkenning van de publieke lokale Mediasector.*

³⁵ 2019 is het meest recente jaar waarvan de gegevens bekend zijn.

³⁶ Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur (2019). *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen.*

³⁷ Van de Bunt adviseurs (2010). *Sector onder de radar. Visitatietoetsing en toekomstverkenning van de publieke lokale Mediasector.*

OCW haar leden gewezen op de bekostigingsplicht zoals beschreven in de Mediawet. Het Commissariaat voerde tevens een evaluatie uit over financiering van de lokale media-instellingen in de jaren 2009-2012.³⁸ Deze evaluatie is vervolgens eens in de drie jaar herhaald. De evaluatie van de gemeentelijke bekostiging kent twee dimensies: bekostiging in absolute en relatieve zin. Bij de bekostiging in absolute zin wordt geëvalueerd of gemeenten wel of geen bekostigingsbijdrage leveren. Bij de bekostiging in relatieve zin wordt de hoogte van deze bijdrage geëvalueerd. Over de periode 2016-2018 constateert het Commissariaat dat gemiddeld 99% van de gemeenten in absolute zin voldoet aan de bekostigingsplicht. Als wordt gekeken naar de bekostiging in relatieve zin dan blijkt dat de bijdrage per huishouden van een ruime meerderheid van deze gemeenten (72%) ten minste het afgesproken richtsnoerbedrag bedraagt. Daarnaast blijkt dat in veel gevallen (28%) niet voldoende voor een financiële gezonde derde laag in het publieke mediabestel.³⁹ Hierbij is het zinvol om te benoemen dat het onderzoek niet ingaat op het wel of niet voldoen aan de LTMA-eisen van de lokale omroepen. Als een gemeente het afgesproken richtsnoerbedrag betaalt betekent dit dus niet direct dat de omroep aan de LTMA-eisen voldoet. Andersom kan het dus zo zijn dat omroepen die minder dan het richtsnoerbedrag ontvangen wél aan de LTMA-eisen voldoen.

In 2019 en 2020 gaan de Raden in hun adviezen ook in op de bekostiging van de lokale publieke omroepen. Van de zes kernaanbevelingen gaan er drie in op financiering. De Raden stellen voor om de financiering van de lokale omroepen niet meer via het Gemeentefonds te laten verlopen, maar via de mediabegroting van het ministerie van OCW om het in lijn te brengen met de financiering van regionale en landelijke omroepen. Ten tweede moet de basisfinanciering flink versterkt worden van €1,34 per huishouden naar €2,00 per inwoner met een aftopping voor omroepen die meer dan 200.000 mensen bedienen. Als derde moet vanuit het Rijk structureel geld (blijven) vrijkomen om lokaal talent via regionale omroepen bij lokale omroepen te plaatsen. Dit betekent dat circa €21 miljoen euro extra nodig is voor het versterken van lokale en regionale media in de breedte.⁴⁰

De NLPO en de VNG pleiten ook voor een verhoging van de financiering van lokale omroepen. De NLPO en VNG zijn daarentegen geen voorstander van de door de Raden voorgestelde intensivering door ophoging van het richtsnoerbedrag per huishouden of inwoner. Dit houdt volgens hen de verschillen in journalistieke ontwikkeling in stand tussen omroepen in dichtbevolkte en dunbevolkte gemeenten voor wat in de kern een gelijkwaardige basisvoorziening moet zijn. De NLPO stelt in plaats daarvan intensivering voor door middel van de introductie van een zogenoemde “duale bekostiging”: naast het huidige richtsnoerbedrag per gemeente de introductie van een vaste basisfinanciering per omroep. Het gaat dan om een vaste basisfinanciering van €375.000 per streekomroep. In totaal is dan €30 miljoen nodig voor maximaal 80 streekomroepen.⁴¹

De NLPO en VNG maakten in 2017 een normbegroting voor de gemiddelde streekomroep waarin wordt aangegeven welke kosten worden gemaakt op de verschillende onderdelen. Onderstaande tabel laat deze uitsplitsing zien.

Totaal	€875.000,-
Productie	€630.000,-
Algemeen	€135.000,-
Verkoop	€60.000,-
Distributie	€50.000,-

Tabel 1. Normbegroting gemiddelde streekomroep.

³⁸ Commissariaat voor de Media (2013). *Evaluatie financiering van de lokale media-instellingen in de jaren 2009–2012*.

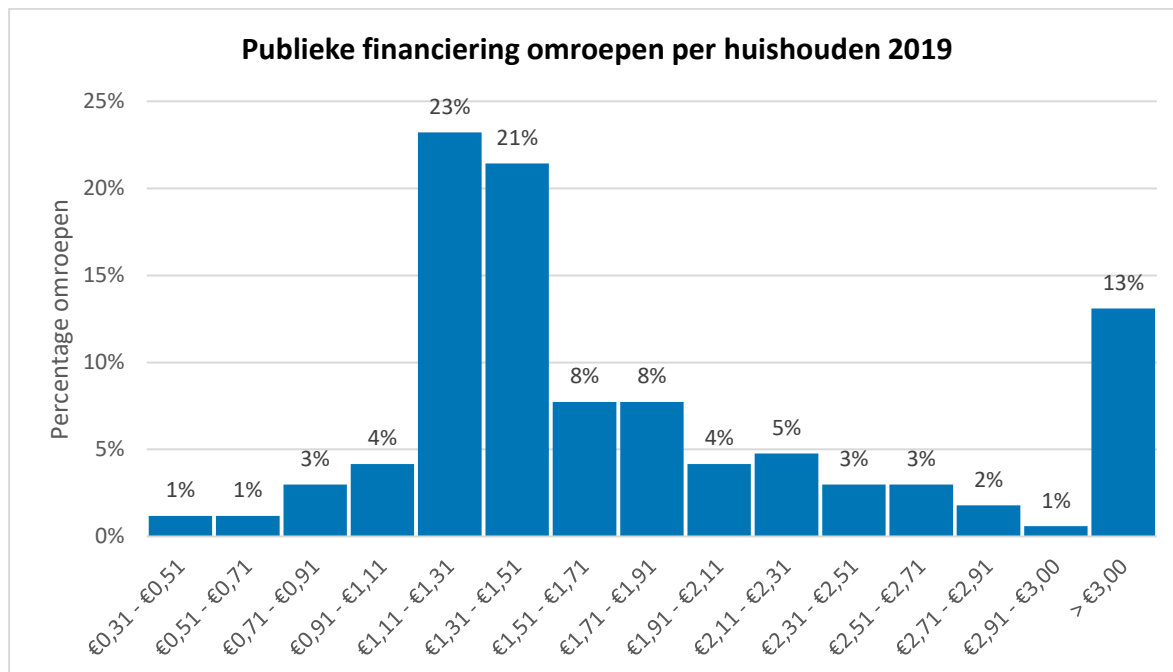
³⁹ Commissariaat voor de Media (2019). *Lokale publieke media-instellingen. Evaluatie van de gemeentelijke bekostiging 2016-2018*.

⁴⁰ Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2020). *Lokale Media: niet te missen. Advies*.

⁴¹ NLPO & VNG (2021). *Brief aan het ministerie van OCW over introductie duale bekostiging lokale omroepen*.

Bekostiging 2019

Het richtsnoerbedrag was in 2019 €1,28 per huishouden in het Gemeentefonds. Uit de gegevens van NLPO blijkt dat in 2019 een groot deel van de omroepen inderdaad een bedrag ontving rond dit richtsnoerbedrag (zie figuur 5). Deze bedragen omvatten echter niet alleen de bekostiging uit het Gemeentefonds, maar ook eventuele projectsubsidies en andere publieke gelden.



Figuur 4. Publieke financiering van 168 lokale omroepen en streekomroepen per huishouden in 2019. Bron: CBS & informatie van NLPO.

Als we de publieke inkomsten van lokale omroepen in 2019 vergelijken met die van streekomroepen, zien we dat streekomroepen gemiddeld een hoger totaalbedrag ontvangen dan lokale omroepen (zie tabel 1). Per huishouden ontvingen de streekomroepen gemiddeld €1,57, tegenover €1,41 voor lokale omroepen. Tussen lokale omroepen zien we nog grotere verschillen in het bedrag dat zij aan publieke inkomsten ontvangen: deze variëren van €24 tot €471.763. Ook binnen streken zien we daarbij soms grote verschillen. Er zijn diverse streken waarin de omroep met het grootste publieke budget meer dan tien keer zoveel publieke inkomsten heeft als de omroep met het laagste publiek gefinancierde budget. In Twente varieert het bedrag bijvoorbeeld van net geen €20.000 in een kleinere gemeente tot meer dan €250.000 in de grotere steden in de streek. In streek De Meierij varieert het bedrag van ruim €15.000 tot €170.000.

	Laagste totaalbedrag	Hoogste totaalbedrag	Gemiddeld totaalbedrag	Laagste bedrag per huishouden	Hoogste bedrag per huishouden	Gemiddeld bedrag per huishouden
Streekomroep (31)	€21.000	€670.388*	€166.102	€0,55	€4,40	€1,57
Lokale omroep (197)	€24	€471.763**	€44.686	€0	€6,72	€1,41

Tabel 2. Publieke inkomsten streekomroepen en lokale omroepen in 2019. Bron: CBS en informatie van NLPO. *gefinancierd door 1 gemeente en **gefinancierd door 3 gemeenten.

Bekostiging 2020

In de informatie-uitvraag onder lokale (en streek-) omroepen vroegen we omroepen aan te geven welk bedrag zij in 2020 in totaal van de gemeente(n) ontvingen voor de bekostiging van de omroep. De bekostiging betreft de vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van het media-aanbod. Dit omvat niet eventuele aanvullende subsidies of opdrachten. Deze vraag werd beantwoord door 11 streekomroepen en 69 lokale omroepen. Deze streekomroepen ontvingen in 2020 gemiddeld **€190.978** voor de bekostiging van de omroep. Dat is een substantieel hoger bedrag dan de lokale omroepen. Zij ontvingen gemiddeld **€61.143** voor de bekostiging. Aan de hand van deze gegevens berekenden we ook het bedrag dat de omroepen per huishouden ontvingen in 2020.

	Laagste totaalbedrag	Hoogste totaalbedrag	Gemiddeld totaalbedrag	Laagste bedrag per huishouden	Hoogste bedrag per huishouden	Gemiddeld bedrag per huishouden
Streekomroep (11)	€50.000	€700.000	€190.978	€1,09	€4,38	€1,86
Lokale omroep (69)	€0	€680.000	€61.143	€0	€5,52	€1,67

Tabel 3. Publieke bekostiging streekomroepen en lokale omroepen in 2020. Bron: informatie-uitvraag & CBS.

De gemiddelde bedragen die deze lokale omroepen en streekomroepen voor de bekostiging ontvingen in 2020 zijn €1,86 per huishouden voor de 11 streekomroepen die deelnamen aan de informatie-uitvraag en €1,67 per huishouden voor de 69 lokale omroepen die deelnamen. Deze gegevens suggereren dat de streekomroepen tot een kleine verhoging van bekostiging door gemeenten hebben geleid, maar vooral dat budgetten voor lokale omroepen samengevoegd worden. Beide bedragen liggen daarnaast boven het richtsnoerbedrag van €1,32 per huishouden dat het ministerie van BZK vaststelde voor 2020. Dit richtsnoerbedrag is het bedrag dat is begroot voor de structurele financiering van lokale omroepen vanuit het Gemeentefonds.⁴²

Als we kijken naar de lokale omroepen suggereert de informatie-uitvraag dat er binnen streken grote verschillen bestaan tussen omroepen in de bekostiging die zij van hun gemeente(n) ontvangen. In 10 van de 16 streken waar meerdere omroepen de uitvraag invulden zien we zowel omroepen die meer dan het normbedrag ontvangen en omroepen die minder ontvangen. In enkele streken zien we een verschil van meer dan €2,- tussen het hoogste en laagste bedrag per huishouden.

Overige inkomsten

Lokale omroepen kunnen naast publieke inkomsten nog andere inkomsten vergaren. In het convenant staat opgenomen dat van omroepen wordt verwacht dat ze minimaal de helft van de bekostiging zelf acquireert.⁴³ In de meest recente evaluatie van de gemeentelijke bekostiging over de periode 2016-2018 door het Commissariaat wordt aangegeven dat de doelstelling van het vergaren van 40% eigen inkomsten naast de gemeentelijke bijdragen door 37% van de media-instellingen wordt gehaald.⁴⁴ Door gesprekspartners wordt aangegeven dat streekomroepen, anders dan de meeste lokale omroepen, beter in staat zijn om op basis van de uit meerdere gemeenten samengevoegde publieke bekostiging eigen middelen te genereren. Het gaat dan bijvoorbeeld om reclame-inkomsten. De streekomroep weet van elke publieke euro op die manier ruim 1,5 euro reclame-inkomsten te genereren. Grotere aantallen kijkers en luisteraars kunnen bijvoorbeeld interessant zijn voor sponsors.

⁴² VNG (2021). VNG-Bureaunotitie. Bedragen voor lokale omroepen in gemeentefonds, stand van zaken augustus 2020.

⁴³ VNG, OLON & NLPO (2015). Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018.

⁴⁴ Commissariaat voor de Media (2019). Lokale publieke media-instellingen. Evaluatie van de gemeentelijke bekostiging 2016-2018.

3.3. Drie typen streken samengevat

Als we de drie typen streken vergelijken, dan vallen een aantal zaken op. Ten eerste zien we dat de gerealiseerde streekomroepen gemiddeld een kleiner aantal gemeenten omvatten dan de streken waarin nog geen streekomroep is gerealiseerd. Ook zien we dat de gevormde streekomroepen gemiddeld uit minder omroepen zijn samengesteld dan het aantal omroepen dat gemiddeld in de andere streken aanwezig is.

In streken waarin streekomroepen zijn gevormd zijn bovendien kleinere verschillen in stedelijkheid dan binnen de andere streken. Streken waar de streekomroepvorming nog niet afgerond is omvatten vaak zowel dicht- als dunbevolkte gebieden. Deze aspecten zijn mogelijk een verklaring voor de wel of niet succesvolle streekomroepvorming.

Als het gaat om betaalde medewerkers en vrijwilligers hebben de streekomroepen gemiddeld meer betaalde medewerkers in dienst dan de lokale omroepen. Toch draaien ook zij nog grotendeels op vrijwilligers. De streekomroepen hebben iets meer vrijwilligers in dienst dan de lokale omroepen; maar we zien dat in de streken waarin meerdere lokale omroepen bestaan, veel meer vrijwilligers actief zijn (gemiddeld ruim 160).

	Gerealiseerd	Gestart	Geen initiatief	Totaal/gemiddeld
Aantal streken	31	39	7	77
Gemiddeld aantal gemeenten in streek	2,6	6,0	4,6	4,4
Gemiddeld aantal omroepen in samenwerking/ in streek	2,2	4,3	2,9	3,1
Verschillen in stedelijkheid	29 %	85%	71%	62%
Gemiddeld aantal inwoners per streek	190.908	245.422	159.712	198.681
Gemiddeld aantal vrijwilligers per streek	64	179	157	133
Gemiddeld aantal vrijwilligers per omroep	64	42	54	53
Gemiddeld aantal FTE betaalde medewerkers per streek	5	2,7	0,5	2,7
Gemiddeld aantal FTE betaalde medewerkers per omroep	5	0,6	0,2	1,9
Gemiddelde bekostiging 2019	€166.102	€44.686		€70.323
Gemiddelde bekostiging 2019 (omroep per huishouden)	€1,57	€1,41		€1,49

Tabel 4. Overzicht feiten en cijfers drie typen streken. Peildatum: 4 juni 2021, met uitzondering van bekostiging (bekostigingscijfers uit 2019).

Op grond van de documentanalyse en de informatie-uitvraag zien we drie veel voorkomende samenwerkingsvormen: fusie en samenwerking onder een overkoepelende stichting of vereniging, waarbij de afzonderlijke omroepen blijven bestaan. Daarnaast zijn er onder de streekomroepen omroepen die niet uit een samenwerking voortkomen. Deze omroepen zijn bijvoorbeeld een stadsomroep (de streek valt dan samen met de stad) of waren altijd al op bovengemeentelijk niveau georganiseerd. De onderstaande tabel geeft aan hoe vaak de verschillende samenwerkingsvormen voorkomen onder de gerealiseerde en gestarte omroepen.

Gerealiseerde streekomroepen (31)	Gestarte streekomroepen (39)
- Fusie (50%) - Stadsomroep of al bestaande streekomroep (geen fusie of samenwerking) (32%) - Samenwerking, maar geen fusie (3%) - Overkoepelende stichting (3%) - Anders (6%) - Onbekend (6%)	- Gedeeltelijke fusie (deel van de omroepen in streek is gefuseerd) (31%) - Samenwerking, maar geen fusie (31%) - Overkoepelende stichting (10%) - Overkoepelende vereniging (2%) - Onbekend (26%)

Tabel 5. Typen samenwerkingsvormen bij gerealiseerde streekomroepen en gestarte streekomroepen. Peildatum: 4 juni 2021.

3.4. Succes- en faalfactoren

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk hebben wij de stand van zaken van streekomroepvorming feitelijk beschreven. In deze paragraaf gaan we dieper in op de verklaringen voor deze stand van zaken. Welke succesfactoren staan aan de basis van gevormde streekomroepen? Welke factoren maken dat de streekomroepvorming in andere streken minder goed of helemaal niet van de grond komt? Wat zijn uitdagingen voor de vorming van streekomroepen? Om deze vragen te beantwoorden gebruiken wij de opvattingen van omroepen en gemeenten over het proces tot streekomroepvorming in hun streek.

In de informatie-uitvraag hebben 60 omroepen aangegeven wat voor hen de redenen waren om een streekomroep te vormen. Voor al deze omroepen is een verhoging van de kwaliteit van het media-aanbod een belangrijke reden om een streekomroep te vormen. Ook het vergroten van het bereik, een betere aansluiting bij de consument, het verlagen van de kosten en het meer voldoen aan de LTMA-eisen zijn belangrijke redenen. Specifiek de reeds gevormde streekomroepen geven ook aan dat het vergroten van het budget een rol speelde in hun afweging. Bij sommige reeds gevormde streekomroepen kwam de drijfveer vanuit een wens van de gemeente of was het proces een gevolg van een gemeentelijke herindeling.

Een eerste voorwaarde voor succes lijkt te zijn dat de betrokken partijen dezelfde meerwaarde van streekomroepvorming zien. Als een omroep of gemeente niet het beeld heeft dat streekomroepvorming een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie, is de bereidheid om in het proces te investeren laag. Dit kan voortkomen uit tevredenheid over de huidige lokale omroep of het niet opwegen van de schaalvoordelen van een streekomroep tegen het verlies van lokale identiteit. Uit de informatie-uitvraag blijkt dat de verschillen in visie/cultuur tussen omroepen en professionaliteit tussen de omroepen de grootste uitdagingen zijn bij het vormen van een streekomroep. Ruim de helft van de 60 respondenten geeft dit aan.

Met name de lokale identiteit lijkt een belangrijke rol te spelen. Als de lokale identiteit van verschillende dorpen in een streek goed vergelijkbaar is (zoals bijvoorbeeld in Noordoost-Friesland) maakt dit de vorming van een streekomroep gemakkelijker. Cultuurverschillen tussen zowel de omroepbesturen, gemeenten en inwoners lijken dan makkelijker te overbruggen. Als er grote verschillen in lokale identiteit zijn binnen een streek (bijvoorbeeld door grote verschillen in stedelijkheid) vormt een streekomroep een grotere bedreiging

voor de lokale identiteit van de betrokken omroepen en gemeenten. Dit is bijvoorbeeld te zien in de streek Rijk van Nijmegen, waar twee lokale omroepen van kleine omringende gemeenten niet opgeslokt willen worden door het media-aanbod van de stad Nijmegen. Dit komt ook in de informatie-uitvraag onder lokale omroepen naar voren. Ruim één derde van de 30 omroepen die geen streekomroep vormen geven aan dat de streek niet aansluit bij de lokale identiteit en de behoefte van kijkers/luisteraars. De respondenten verstaan verschillende zaken onder lokale identiteit. Er is geen gedeelde definitie over wat wordt verstaan onder lokale identiteit. Voorbeelden die zijn genoemd zijn geloofsovertuiging, historische verbindingen tussen gemeenten, de interesses van inwoners, en de grootte en stedelijkheid van de gemeente.

Een derde factor die samenhangt met lokale identiteit, is de aanwezigheid van bestaande samenwerkingsverbanden tussen de betrokken gemeenten en/of omroepen. Als gemeenten op andere terreinen al veel samenwerken is het gemakkelijker om ook op mediagebied samenwerkingen te bewerkstelligen. Bestaande samenwerkingsverbanden maken bovendien dat er al meer overlap is in welk nieuws voor de gemeenten relevant is, waardoor een streekomroep gemakkelijker aan de nieuwsbehoefte van de inwoners zou kunnen voldoen. Als daarentegen gemeenten in een streek nog helemaal niet samenwerken (of er zelfs een rivaliserende houding lijkt te zijn) is samenwerking tussen omroepen ook moeilijker te realiseren. Ook de betrokkenheid van de regionale omroep kan een belemmerende rol spelen. Zo heeft de regionale omroep in de streek Eemland een aanvraag gedaan voor de aanwijzing die ten koste kan gaan van de streekomroep. Er vindt geen samenwerking plaats tussen de streekomroep en de regionale omroep in die streek. De rol van de regionale omroep werkt in die streek belemmerend voor de streekomroepvorming.

Tot slot komt de bepalende invloed van de betrokken personen naar voren. De invloed van de bestuurders, betaalde medewerkers en vrijwilligers van lokale omroepen is groot. In de informatie-aanvraag geeft 38% van de 30 lokale omroepen als belangrijkste reden om geen streekomroep te vormen aan dat de betrokkenheid van de vrijwilligers lokaal is. Andere veelgenoemde redenen zijn dat eerdere ervaringen van fusies of samenwerkingen niet positief waren. Meerdere voorbeelden uit het casusonderzoek laten zien dat bijvoorbeeld de wisseling van een voorzitter van een omroepbestuur een omslag of doorbraak kan veroorzaken in het proces tot streekomroepvorming. Om streekomroepvorming succesvol te laten zijn is het belangrijk dat de betrokken personen tot een gedeelde visie kunnen komen en elkaar vanuit een idee van gelijkwaardigheid benaderen.

3.5. Lokaal Toereikend Media-Aanbod

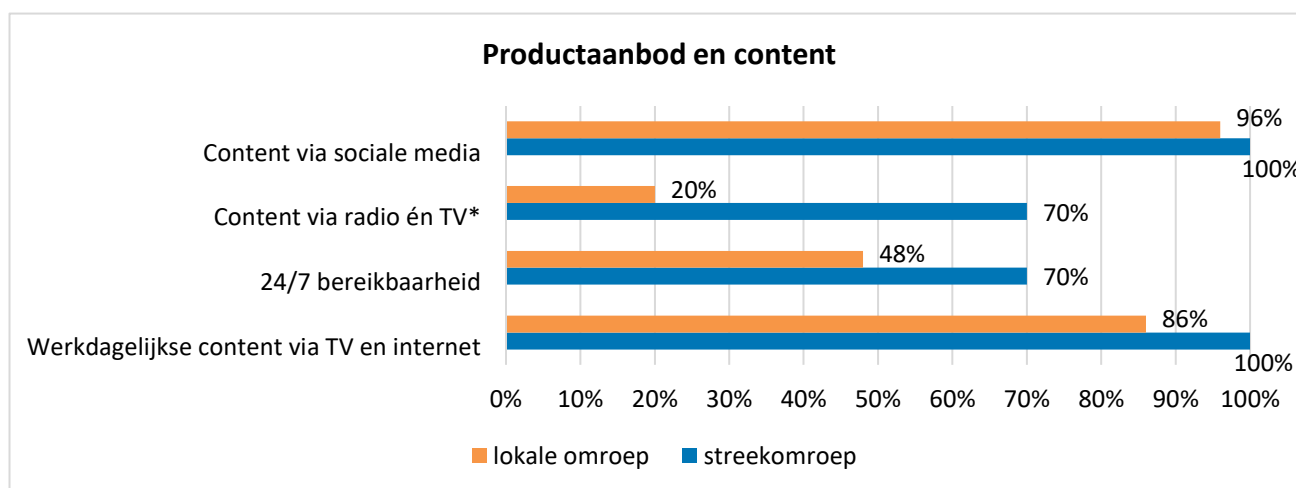
De vorming van streekomroepen is geen doel op zich. Het idee van de vorming van streekomroepen is dat door samenwerking en het vergroten van het verzorgingsgebied van lokale omroepen, de continuïteit en kwaliteit van de lokale journalistiek worden versterkt. Er zou meer geld kunnen worden vrijgemaakt voor het produceren van lokale content en betaalde professionele coördinatie en ondersteuning kan eenvoudiger worden gefaciliteerd. Zo moet de vorming van streekomroepen uiteindelijk bijdragen aan een LTMA.

Om een LTMA toetsbaar te maken heeft NLPO een aantal dimensies geformuleerd met betrekking tot producten, kwaliteit van de omroep en exploitatie. Voor elk van deze dimensies zijn criteria geformuleerd (kwaliteitsdoelstellingen). In het Keurmerk zijn op de onderdelen productaanbod en content, professionele bedrijfsvoering, redactie en journalistiek ook kwaliteitsdoelstellingen opgesteld. Om de toegevoegde waarde van streekomroepen te onderzoeken bekijken wij in dit onderzoek of streekomroepen inderdaad hoger scoren op de kwaliteitsdoelstellingen dan lokale omroepen.

In de informatie-uitvraag onder lokale omroepen vroegen wij de omroepen aan te geven of zij voldoen aan (een groot aantal van) deze criteria.⁴⁵ Deze vragen werden ingevuld door 11 streekomroepen en 77 lokale omroepen. Deze informatie vulden wij aan met gegevens uit beschikbare documenten. In de volgende paragrafen beschrijven we hoe streekomroepen en lokale omroepen scoren op de kwaliteitsdoelstellingen en reflecteren we op wat dit ons leert over of en hoe streekomroepvorming, samenwerking en schaalvergroting bijdragen aan de kwaliteit van de lokale journalistiek.

Productaanbod en content

Alle streekomroepen in de informatie-uitvraag geven aan elke werkdag content uit te zenden en content te delen via sociale media. Dit is echter niet uitzonderlijk voor een omroep. Voor een groot deel van de lokale omroepen geldt ook dat zij elke werkdag uitzenden en content delen via sociale media. Een groter verschil is te zien in de bereikbaarheid tussen streekomroepen en niet-streekomroepen. Daarnaast zenden 8 van de 11 streekomroepen (70%) content uit via zowel radio als TV. Door 20% van de lokale omroepen wordt zowel radio als TV gemaakt.



Figuur 5. Productaanbod en content. Bron: informatie-uitvraag met 88 respondenten waarvan 11 streekomroepen en 77 lokale omroepen.

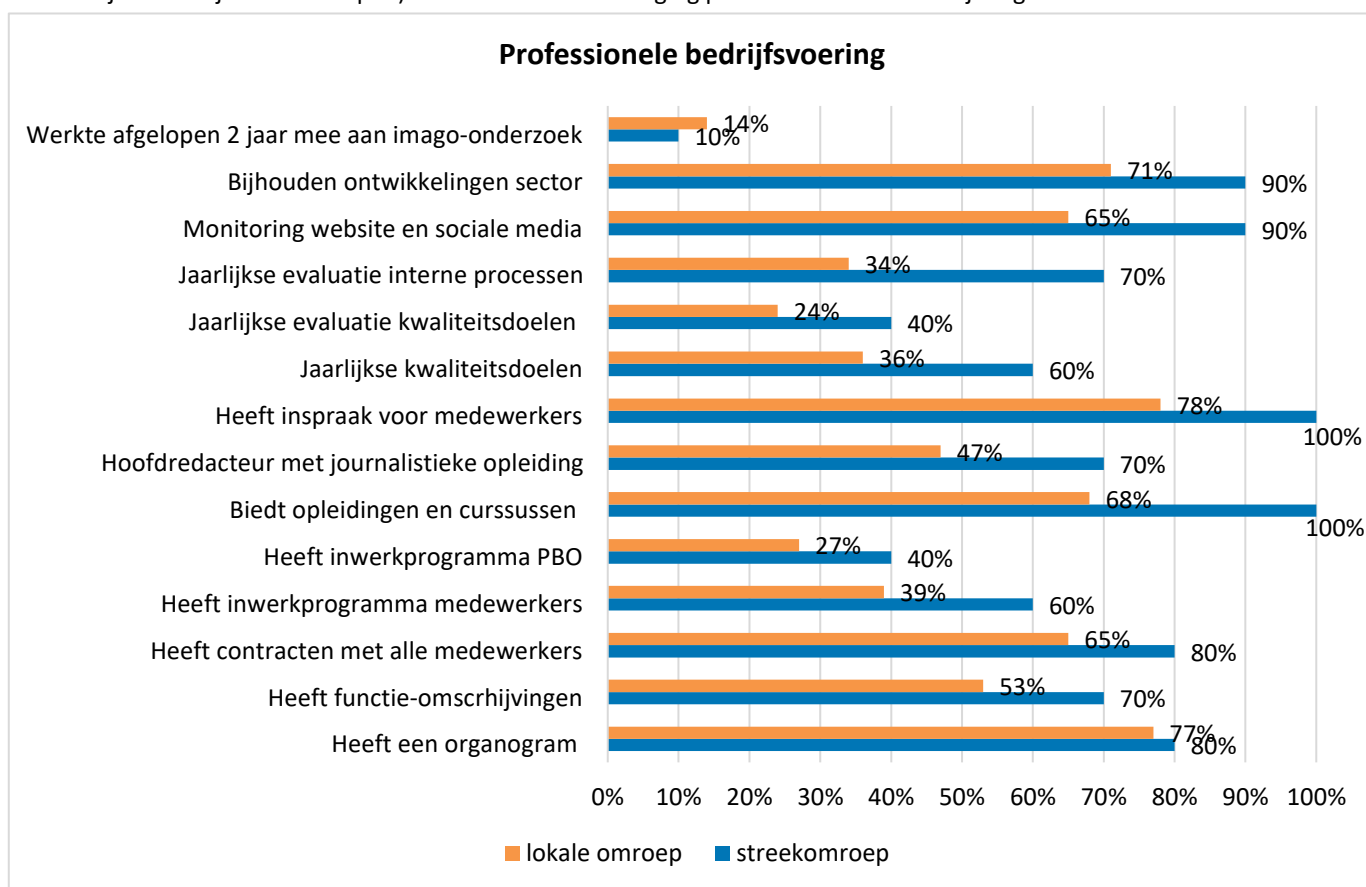
* De data over het uitzenden van content via radio én TV is afkomstig van gegevens van de NLPO. Het beschikbaar stellen van content via TekstTV (kabelkrant) is niet meegenomen.

⁴⁵ In bijlage 6 staat de vragenlijst van de informatie-uitvraag opgenomen.

Professionele bedrijfsvoering

Streekomroepen doen het goed als het gaat om inspraak voor medewerkers (inclusief vrijwilligers). Alle respondenten geven aan hierin te voorzien. Dit geldt ook voor het bijhouden van ontwikkelingen in de sector en de monitoring van de website en sociale media. 90 procent van de streekomroepen geeft aan hierin te voorzien. Hierin zijn streekomroepen echter niet uitzonderlijk, een groot deel van de lokale omroepen voorziet hier ook in.

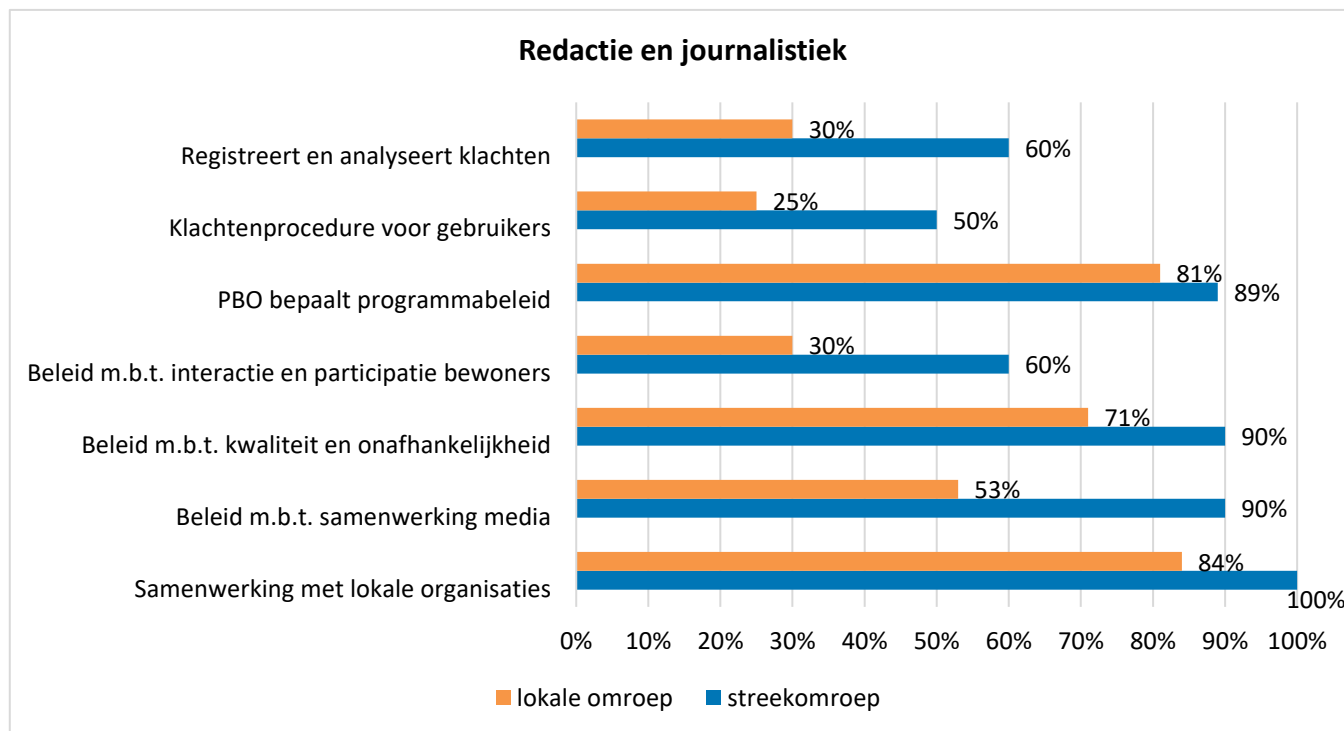
In vergelijking met de lokale omroepen houden de streekomroepen zich vaker bezig met de kwaliteit en evaluatie van de eigen organisatie. Relatief veel streekomroepen stellen bijvoorbeeld kwaliteitsdoelen op voor zichzelf. Het gaat om 60% van de streekomroepen ten opzichte van 36% van de lokale omroepen. Dat geldt ook voor het evalueren van interne processen, 70% van de streekomroepen ten opzichte van 34% van de lokale omroepen). Ook lijken de streekomroepen vaker actief stappen te zetten met betrekking tot de professionaliteit van hun team, bijvoorbeeld door het bieden van opleidingen en cursussen (100% ten opzichte van 68%) en het organiseren van een inwerkprogramma voor medewerkers inclusief vrijwilligers (60% ten opzichte van 39%). Ook hebben streekomroepen vaker een hoofdredacteur met een journalistieke achtergrond (70% ten opzichte van 47%). Daarnaast hebben streekomroepen, zoals beschreven in hoofdstuk 3, gemiddeld meer fte aan betaalde medewerkers in dienst (5 fte ten opzichte van 0,6 fte voor de gestarte omroepen en 0,2 fte voor de lokale omroepen in streken waar geen streekomroepvorming plaatsvindt). Dit betekent echter niet dat zij grotendeels door professionals worden gerund. Een groot deel van de streekomroepen draait nog steeds op vrijwilligerswerk. Van de 31 gerealiseerde streekomroepen hebben slechts 10 streekomroepen een of meer medewerkers in loondienst. Dit heeft er bijvoorbeeld mee te maken dat streekomroepen in landelijke gebieden (en daarmee een minder hoge dichtheid aan huishoudens) via de huidige bekostigingsstructuur vaak over onvoldoende middelen om betaalde medewerkers aan te nemen. In dichter bevolkte streken (en in het bijzonder bij stadsomroepen) kan dit met de bekostiging per huishouden makkelijker gerealiseerd worden.



Figuur 6. Criteria professionele bedrijfsvoering. Bron: informatie-uitvraag met 87 respondenten waarvan 10 streekomroepen en 77 lokale omroepen.

Redactie en journalistiek

Als het gaat om de redactie en journalistiek dan zien we dat de streekomroepen die de informatie-uitvraag invulden allemaal aangeven samen te werken met lokale organisaties en vaak (90%) aangeven beleid te hebben met betrekking tot samenwerking met andere media. Op dit laatste punt verschillen zij het sterkst van de lokale omroepen, waarvan slechts 53 procent aangeeft beleid te hebben. Ook leggen de streekomroepen die de uitvraag invulden de onafhankelijkheid en kwaliteit vaker vast in beleid dan de lokale omroepen (90% tegenover 71%).



Figuur 7. Criteria redactie en journalistiek. Bron: informatie-uitvraag met 87 respondenten waarvan 10 streekomroepen en 77 lokale omroepen.

4. Betrokken partijen

In dit hoofdstuk beschrijven we de partijen die betrokken zijn bij de streekomroepvorming, namelijk de NLPO, gemeenten, de VNG, het Commissariaat en het ministerie van OCW. De rol van omroepen is reeds beschreven in hoofdstuk 3. We geven eerst hun rol weer en vervolgens ervaringen van partijen met deze rol.

4.1. Nederlandse Lokale Publieke Omroepen

In deze paragraaf beschrijven we de rol van de NLPO. Eerst gaan we in op de feitelijke rol die de NLPO speelt bij streekomroepvorming. Vervolgens beschrijven wij hoe deze rol in de praktijk wordt ervaren.

De rol van de NLPO bij streekomroepvorming

De NLPO is het samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de Nederlandse lokale publieke omroepen. De NLPO treedt op als belangenbehartiger en vertegenwoordiger van de lokale omroepsector naar overheden en andere stakeholders. Zo maakt de NLPO namens de lokale omroepen afspraken over collectieve distributiecontracten en exploiteert zij een gemeenschappelijke media-infrastructuur.

Het doel van de NLPO is om de sector en de lokale publieke omroepen te professionaliseren, om zo in alle Nederlandse gemeenten een LTMA te kunnen realiseren. In de twee convenanten, die de NLPO heeft opgesteld in samenwerking met de VNG, zijn de criteria voor een LTMA verder uitgewerkt. Bij de vorming van streekomroepen heeft de NLPO als brancheorganisatie een stimulerende en coördinerende rol. Zij biedt onder andere procesbegeleiding en ondersteuning aan lokale publieke omroepen bij de streekomroepvorming.⁴⁶ Vanuit de NLPO zijn er bijvoorbeeld documenten voor lokale omroepen beschikbaar die hulp kunnen bieden bij de vorming van een streekomroep (zoals een plan van aanpak, of een normbegroting). Daarnaast organiseert de NLPO verschillende trainingen voor betaalde medewerkers en vrijwilligers van publieke omroepen, en heeft zij het Keurmerk Nederlandse streekomroepen ontwikkeld. Ook voor gemeenten biedt de NLPO informatie op de website, bijvoorbeeld met het document “FAQ voor gemeenten”.

De rol van de NLPO bij streekomroepvorming wordt verschillend ervaren en beoordeeld door de verschillende stakeholders die met hen te maken hebben. Hierna gaan wij eerst in op de ervaringen van lokale omroepen en streekomroepen met de NLPO. Vervolgens beschrijven wij de ervaringen van gemeenten met de NLPO.

Ervaringen van omroepen met de NLPO rondom streekomroepvorming

Van de lokale omroepen die betrokken zijn bij een streekomroep of streekomroep in wording geeft ruim de helft (53% van 58 respondenten) aan ondersteuning te hebben gehad van NLPO. De invulling van die ondersteuning is uiteenlopend.

We zien dat procesbegeleiding (door NLPO of door externen), het gebruik van modelstatuten en -overeenkomsten en het opdoen van inspiratie de meest voorkomende vormen van ondersteuning zijn. Omroepen geven aan met name op twee punten behoefte te hebben aan extra ondersteuning: in de lobby richting gemeenten en bij het uitgeven van het Keurmerk. Verschillende omroepen hebben behoefte aan hulp bij het duidelijk maken van het belang van streekomroepvorming bij de gemeenten in hun streek. Met name

⁴⁶ NLPO (2021). *Jaarverslag 2020*.

omroepen die al verder in het proces tot streekomroepvorming zijn hebben behoefte aan begeleiding bij het verkrijgen van het Keurmerk en zien het Keurmerk als een mogelijke stimulans voor verdere samenwerking.

Daarnaast geven meerdere omroepen aan de houding van de NLPO als sterk sturend te hebben ervaren. Zij hebben het beeld dat de NLPO streekomroepvorming (en specifiek het fuseren van lokale omroepen) probeert te forceren. Verschillende omroepen zien daarbij beperkte openheid bij de NLPO voor meer laagdrempelige vormen van samenwerking waarvan volgens hen de voordelen vergelijkbaar zijn met streekomroepvorming. Dit helpt volgens omroepen niet om partijen bij elkaar te brengen en zorgt ervoor dat niet alle lokale omroepen zich door de NLPO vertegenwoordigd voelen. Bij deze omroepen is behoefte aan meer aandacht voor de pluriformiteit van streken en meer ruimte voor maatwerk.

In een aantal gevallen heeft de NLPO omroepen ondersteund door externe procesbegeleiding in te schakelen. De omroepen die hiermee te maken hebben gehad zijn daarover meestal positief. Zij geven aan dat de gesprekken met mediators helpen om partijen bij elkaar te brengen en te overtuigen van de meerwaarde van streekomroepvorming.

Ervaringen van gemeenten met de NLPO rondom streekomroepvorming

Het merendeel (76%) van de 63 gemeenten die in dit onderzoek zijn gesproken is bekend met de NLPO en haar rol bij streekomroepvorming. In het algemeen hebben gemeenten weinig opvattingen over de NLPO en hoe zij invulling geeft aan haar rol.

De NLPO heeft volgens de meeste gemeenten vooral in het beginstadium (van 2015 tot 2017) een informerende en stimulerende rol gespeeld. Dat deed de NLPO voornamelijk door bijeenkomsten te organiseren met omroepen en gemeenten waarin de NLPO vertelde over de ambitie van streekomroepvorming. In de daaropvolgende periode waarin in veel gemeenten de vorming van een streekomroep plaatsvond, is er weinig contact met en ondersteuning voor gemeenten geweest.

Evenals meerdere omroepen zijn er gemeenten die de rol van de NLPO, zeker in het beginstadium van streekomroepvorming, als sterk sturend hebben ervaren. Daarbij geven zij aan niet altijd de ruimte te hebben ervaren om laagdrempelige samenwerkingen tussen omroepen te stimuleren.

Sommige gemeenten hebben behoefte aan meer ondersteuning bij de vorming van streekomroepen. Het beeld is dat het voor gemeenten niet uitmaakt of deze ondersteuning van de NLPO of van een andere partij zoals het Commissariaat komt. Gemeenten zouden bijvoorbeeld meer informatie willen over de rol die zij kunnen spelen bij streekomroepvorming, over hoe zij draagvlak voor streekomroepen kunnen creëren of over hoe zij professionalisering van lokale omroepen kunnen stimuleren. Ook hebben een aantal gemeenten behoefte aan meer uitleg over wat gemeenten kunnen doen om de kwaliteit van een net gestarte streekomroep te bevorderen.

Gemeenten geven aan het Commissariaat meer als aanspreekpunt te zien dan de NLPO, vanwege de adviserende rol van gemeenten bij de aanwijzing van lokale omroepen. Gemeenten hebben echter vaak beperkt ervaring met deze rol, doordat zij maar eens per vijf jaar advies hoeven te geven over de aanwijzing door het Commissariaat. Hierbij speelt ook mee dat de portefeuillehouder bij de gemeente vaak korter dan vijf jaar verantwoordelijk is voor het dossier en dus nog geen of maar één aanwijzingsprocedure heeft meegemaakt. Hierdoor is het vaak moeilijk om kennis te behouden.

4.2. Gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de rol die gemeenten spelen bij streekomroepvorming. Eerst gaan we in op de rol die gemeenten in het algemeen hebben met betrekking tot lokale- en streekomroepen. Daarna gaan we in op de rol die gemeenten zelf aangeven gespeeld te hebben en hoe zij hierover oordelen. Ten slotte beschrijven we hoe lokale omroepen de rol van de gemeenten ervaren.

De rol van gemeenten bij streekomroepvorming

Gemeenten spelen een rol in het stimuleren en ondersteunen van de samenwerking tussen lokale publieke omroepen, en dragen zo bij aan het proces tot streekomroepvorming. Gemeenten hebben een belangrijke taak bij het adviseren van het Commissariaat over het al dan niet aanwijzen van een lokale publieke omroep (het verlenen van een aanwijzing). Het Commissariaat beslist op basis van het advies van de gemeente of een lokale omroep ook daadwerkelijk een aanwijzing (vergunning) krijgt. De Mediawet 2008 bepaalt dat niet meer dan één lokale omroep per gemeente kan worden aangewezen.

Daarnaast hebben gemeenten een bekostigingsplicht richting lokale publieke omroepen. Lokale omroepen worden voor een groot deel gefinancierd door een bijdrage uit het Gemeentefonds. Sinds 2002 wordt structureel een bedrag voor lokale omroepen in het Gemeentefonds gestort. Voor de bekostiging van de lokale of streekomroep werd € 1,28 per huishouden toegevoegd aan het Gemeentefonds in 2019. Voor 2020 was dit €1,34 en voor 2021 is de verwachting dat dit €1,39 per huishouden zal zijn. Dit bedrag vormt een richtsnoer, maar gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen wat zij doen met de bijdrage die voor de lokale publieke omroep in de algemene uitkering is opgenomen.⁴⁷

Het beeld van gemeenten over hun rol bij streekomroepvorming

Twee derde van de 63 geïnterviewde gemeenten is betrokken of betrokken geweest bij streekomroepvorming. De wijze en mate van betrokkenheid van gemeenten lopen sterk uiteen.

Gemeenten zien voor zichzelf met name een rol bij het voorbereiden van de aanwijzing door het Commissariaat en bij het bekostigen van de lokale omroep in hun gemeente. Daarnaast geeft ongeveer de helft van de gemeenten die betrokken zijn geweest bij streekomroepvorming aan dat er politieke interesse is voor het onderwerp en dat over het onderwerp is gesproken in raadsvergaderingen. Dit gebeurt in beperkte mate buiten de periodes waarin de aanwijzing door het Commissariaat vernieuwd moet worden.

Gemeenten die een meer stimulerende rol spelen doen dit vaak door gesprekken tussen omroepen en gemeenten te faciliteren en hun standpunt over streekomroepvorming naar de lokale omroepen te communiceren. Een gemeente nam bijvoorbeeld het initiatief om de betrokken ambtenaren en omroepbesturen van een streek bij elkaar te brengen. Enkele gemeenten stellen streekomroepvorming of andersoortige samenwerking tussen omroepen als voorwaarde voor subsidie (aanvullend op de wettelijke bekostiging).

Eén derde van de geïnterviewde gemeenten is niet betrokken geweest bij streekomroepvorming. Deze gemeenten noemen verschillende redenen om niet betrokken te zijn. Een veel genoemde reden is de onafhankelijke positie die de lokale omroep dient te hebben ten opzichte van de positie. Met oog daarop vinden meerdere gemeenten dat het initiatief tot streekomroepvorming bij de omroepen moet liggen. In enkele gevallen staat een moeizame verhouding tussen de gemeente en de lokale omroep de betrokkenheid van de gemeente in de weg of geven de gemeenten zelf aan dat streekomroepvorming niet past bij hun regio of hun lokale omroep. In een aantal gevallen bestond er in een gemeente geen lokale omroep en is de gemeente bij het uitzendgebied van een nieuw gevormde streekomroep gevoegd zonder actieve

⁴⁷ Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur (2019). *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*.

betrokkenheid bij de vorming van die streekomroep. Een gemeente moet wel altijd advies uitbrengen aan het Commissariaat voordat formeel de aanwijzing wordt verleend.

In het algemeen benadrukken veel gemeenten het belang van onafhankelijkheid tussen lokale media en gemeente. Dit weerhoudt gemeenten er in veel gevallen van om een meer dan faciliterende rol in te nemen. De zwaarte van die rol fluctueert bovendien: rondom de aanwijzing door het Commissariaat is er veel tijd en aandacht voor de lokale omroep, daarbuiten heeft het minder prioriteit. Ten slotte is het niet voor alle gemeenten duidelijk welke rol zij kunnen en moeten spelen in streekomroepvorming. Dit lijkt in de meeste gevallen te resulteren in terughoudendheid.

Ook uit het casusonderzoek blijkt dat gemeenten hun rol bij streekomroepvorming erg verschillend zien en invullen. De mate van interesse en ambitie van gemeenteraden op het gebied van lokale media loopt sterk uiteen. Sommige gemeenten spelen bewust een kleine rol en gaan vooral mee met de visie van de lokale omroep. Anderzijds zijn er gemeenten met een duidelijk standpunt die de lokale omroep proberen te stimuleren om te professionaliseren en samenwerking aan te gaan. Zij doen dit door middel van gesprekken met het bestuur van de omroep, maar ook door in gesprek te gaan met de andere gemeenten in de streek. Enkele gemeenten vervullen zelfs een inhoudelijke rol, bijvoorbeeld door criteria op te stellen waaraan een streekomroep volgens hen moet voldoen en die te gebruiken bij hun advies over de aanwijzing.

4.3. Vereniging Nederlandse Gemeenten

De VNG is vertegenwoordiger en belangenbehartiger van de Nederlandse gemeenten. In deze paragraaf beschrijven wij eerst hun feitelijke rol bij de streekomroepvorming. Vervolgens gaan we in op de ervaringen van andere stakeholders met de rol van de VNG.

De rol van de VNG bij streekomroepvorming

De VNG ondersteunt en faciliteert gemeenten bij het uitwisselen van kennis en ervaring over de uitvoering van het landelijk en lokaal beleid. De VNG vormt de schakel tussen gemeenten, rijksoverheid en andere stakeholders. Ook lobbyt de VNG namens de gemeenten, bijvoorbeeld voor de basisfinanciering van (lokale) publieke omroepen. VNG heeft in de brief van 9 mei 2019 aan de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de precaire financiële situatie van de lokale omroepen in de aanloop naar de vorming van streekomroepen.⁴⁸ De VNG voert samen met de NLPO campagne voor een vaste basisfinanciering. Ook werkt de VNG samen met de NLPO bij de begeleiding van de pilot Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten.⁴⁹

Eind 2020 heeft het Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek van de VNG een handreiking geschreven voor gemeenten. Het Expertiseteam onderzocht in opdracht van de VNG wat de gemeente zelf kan doen om lokale media en lokale journalistiek te steunen. Het gaat hier niet alleen om lokale omroepen maar ook om regionale omroepen, regionale dagbladen, nieuwsbladen en huis-aan-huis-bladen. De achtergrond van de opdracht is een aantoonbaar moeilijke positie waarin lokale journalistiek zich bevindt en het belang dat aan journalistiek voor de lokale democratie wordt gehecht. In het rapport wordt voor de lokale omroepen gesteld dat een groot deel in financiële problemen verkeert en dat voorzichtige streekvorming plaatsvindt. Aangegeven wordt dat de rijksoverheid stappen moet zetten om te komen tot een financiële en organisatorische doorbraak waar al jaren bij de lokale media en overheden tevergeefs op wordt gewacht.⁵⁰

⁴⁸ VNG (2019). *Brief aan parlement met inbreng van VNG voor het AO streekomroepen op 16 mei 2019.*

⁴⁹ NLPO (2021). *Jaarplan 2021.*

⁵⁰ VNG (2020). *Wachten kan niet meer. Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid.*

In het vernieuwingsconvenant gemeenten en lokale omroepen 2015-2018 (tussen de NLPO en de VNG) staat opgenomen dat de vernieuwing bij de lokale omroepen zelf dient te beginnen. De activiteiten van de VNG zijn ondersteunend aan die van de NLPO en gericht op voorlichting en hulp ter plekke. Hierin wordt voorzien door twee bestuurders die als ambassadeur en mediator kunnen optreden. Voor de NLPO is de VNG een belangrijke partner in de streekomroepvorming. Er vindt veel overleg plaats en VNG is betrokken bij de totstandkoming van allerlei documenten zoals de landkaart met streekomroepen, de normbegroting en het keurmerk.

Ervaringen van omroepen en gemeenten met de VNG

De beelden van omroepen over de VNG zijn beperkt. Volgens de meeste lokale omroepen speelde de VNG *geen* rol bij de vorming van de streekomroep. Omroepen die aangeven dat de VNG een rol speelt noemen meestal het convenant tussen de VNG en OLON/de NLPO waarin de VNG zich positief uitspreekt over streekomroepvorming. Een enkele keer noemt een omroep de betrokkenheid van de ambassadeurs van de VNG.

Ook gemeenten hebben een beperkt beeld en weinig opvattingen over de rol van VNG bij streekomroepvorming. Meer dan de helft van de gemeenten is niet bekend met de rol die de VNG speelt of zou moeten spelen in dit proces. De gemeenten die wel bekend zijn met die rol, noemen drie manieren waarop de VNG bij streekomroepvorming betrokken is:

- a. Gemeenten gebruiken met name de informatie over bekostiging van lokale omroepen die de VNG beschikbaar stelt.
- b. Gemeenten zien vooral een rol voor de VNG als belangenbehartiger richting het ministerie van OCW.
- c. Enkele gemeenten gebruiken ook de adviezen van de VNG over opschaling en streekomroepvorming en verwijzen daarbij naar het convenant met OLON/de NLPO. Andere gemeenten zijn juist kritisch op het ontbreken van handreikingen en proactieve ondersteuning bij streekomroepvorming.

Afgezien van deze punten lijkt de VNG geen (zichtbare) rol te spelen. Veel gemeenten geven aan het Commissariaat meer als aanspreekpunt te zien voor vragen over lokale omroepen en streekomroepen. In de volgende paragraaf gaan wij dieper op de rol van het Commissariaat in.

4.4. Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan dat namens het ministerie van OCW toezicht houdt op de uitvoering en naleving van de Mediawet. In deze paragraaf beschrijven wij eerst hun feitelijke rol bij streekomroepvorming en gaan we vervolgens in op de ervaringen van omroepen en gemeenten met het Commissariaat.

De rol van het Commissariaat bij streekomroepvorming

Het doel van het Commissariaat is om de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het (lokale) media-aanbod in Nederland te beschermen. Het Commissariaat verstrekt informatie aan (streek) omroepen over beleid, de regels, en media-wettelijke verplichtingen. In de Mediawet 2008, artikel 2.61 staat dat het Commissariaat lokale instellingen als publieke media-instelling kan aanwijzen.⁵¹ De Mediaregeling 2008 bevat technische uitvoeringsregels van de artikelen in de Mediawet, waaronder de aanwijzing voor het van publieke mediadiensten door lokale media-instellingen.⁵² Hier staat in dat het Commissariaat een aanvraag moet voorleggen aan de gemeenteraad voor advies.

⁵¹ Mediawet 2008. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2021-04-01>.

⁵² Mediaregeling 2008. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025040/2018-07-01#Hoofdstuk2>.

Het advies van de gemeenteraad speelt bij de beslissing tot aanwijzing een doorslaggevende rol. Het uitgangspunt van het Commissariaat is dat de adviezen van de gemeenteraad worden opgevolgd en marginaal worden getoetst. De ratio achter de verplichte advisering door de gemeenteraad is dat de gemeenteraad als geen ander op de hoogte is van de in de gemeente levende maatschappelijke behoeften en inzicht heeft in de representativiteit van een instelling voor de belangrijkste in de betrokken gemeente voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. Het Commissariaat vindt terughoudendheid gepast waar het gaat om het in de plaats stellen van zijn oordeel voor dat van de gemeenteraad. Dit vanwege de legitimatie die de gemeenteraad kan ontleen aan zijn wettelijk geregelde adviestaak.⁵³ De huidige werkwijze van periodieke aanwijzing van het Commissariaat wordt sinds 2016 gehanteerd.

Het Commissariaat verleende in 2020 in totaal 53 aanwijzingen aan lokale mediadiensten. Het gaat dan om zowel nieuwe aanwijzingen als hernieuwde aanwijzingen. De gemeente(n) waarvoor een omroep door het Commissariaat is aangewezen, vormt het verzorgingsgebied van deze omroepen. Bij de vorming van een streekomroep op basis van fusie geldt dat een nieuwe aanwijzing aan de media-instelling wordt toegekend of dat het aantal gemeenten binnen het verzorgingsgebied van een al geldende aanwijzing wordt uitgebreid.

Ervaringen van gemeenten en omroepen met het Commissariaat

In de informatie-uitvraag of in de belronde met gemeenten is niet expliciet gevraagd naar de rol van het Commissariaat. Desondanks wordt de rol en betrokkenheid van het Commissariaat regelmatig genoemd in gesprekken met gemeenten. Zoals eerder genoemd zien veel gemeenten het Commissariaat (soms meer dan de NLPO en meestal meer dan de VNG) als aanspreekpunt als het gaat om lokale omroepen en streekomroepen.

Gemeenten kennen met name de rol van het Commissariaat bij de aanwijzing (eens per vijf jaar) van een lokale omroep of streekomroep. Gemeenten stellen regelmatig rondom die aanwijzing vragen aan het Commissariaat. Zij stellen bijvoorbeeld vragen over of streekomroepen voorrang hebben boven lokale omroepen of vragen om advies over de keuze tussen concurrerende omroepen. Enkele gemeenten geven aan het Commissariaat te hebben gevraagd of omroepen verplicht zijn de streekindeling van de NLPO te volgen en hoe gemeenten daarmee om moeten gaan.

Gemeenten geven in gesprekken aan het soms lastig te vinden dat de aanwijzingen van het Commissariaat niet altijd de streekomroepindeling volgen. Zo zijn er omroepen actief die in een deelgebied van een streek uitzenden of zelfs in meerdere streken. Daarnaast noemen gemeenten én lokale omroepen dat aanwijzingen van het Commissariaat niet gelijktijdig lopen. Daardoor is het ingewikkelder voor streekomroepen om in hun hele streek de aanwijzing te verkrijgen. Gemeenten hoeven slechts eens in de vijf jaar het advies over de aanwijzing voor te bereiden. Dat maakt dat de betrokken ambtenaren niet altijd kennis hebben over de aanwijzingsprocedure en de verwachtingen van het Commissariaat.

⁵³ Commissariaat voor de Media (2021). *Besluit aanwijzing Stichting Publieke Omroep Buren, Culemborg, Vijfheerenlanden, West Betuwe (hierna: SPO-BCVW) als lokale publieke media-instelling voor de gemeente Buren en afwijzing van de aanvraag van Stichting Stadsomroep Tiel (hierna: SST) om aangewezen te worden als lokale publieke media-instelling voor de gemeente Buren.*

4.5. Ministerie van OCW

Het ministerie van OCW draagt stelselverantwoordelijkheid voor het publieke mediabestel. In deze paragraaf gaan we in op de rol van het ministerie van OCW bij streekomroepvorming en hoe deze rol door de betrokken partijen ervaren wordt. Naast het ministerie van OCW speelt ook het ministerie van BZK een rol als beheerder van het Gemeentefonds. Inhoudelijk kan ministerie van BZK ook een rol spelen als het gaat om het belang van lokale media bij het functioneren van de democratische rechtstaat. Het ministerie van BZK heeft dan ook samen met het ministerie van OCW advies gevraagd aan de Raden. In het onderzoek zijn geen ervaringen van andere partijen met het ministerie van BZK opgehaald.

De feitelijke rol van het ministerie van OCW

In 2014 presenteerde het ministerie van OCW in een kamerbrief haar visie op de toekomst van het lokale publieke mediabestel.⁵⁴ Hiermee ging zij in op het proces tot streekomroepvorming, dat volgens hen bij kan dragen aan schaalvergroting en professionalisering van de lokale publieke omroepen. Lokale publieke omroepen worden niet zoals regionale omroepen gefinancierd uit de Mediabegroting van het ministerie van OCW, maar worden gefinancierd uit het Gemeentefonds (in beheer van het ministerie van BZK).⁵⁵ Het ministerie van OCW levert wel incidentele financiële bijdragen. Zij stelden bijvoorbeeld €15 miljoen beschikbaar in de periode 2019 - 2021 om de samenwerking tussen lokale en regionale omroepen te stimuleren en hebben in de afgelopen jaren verschillende pilots geïnitieerd (zoals de Pilot Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten). In een verder verleden heeft het ministerie van OCW de OLON een extra financiële bijdrage gegeven voor professionalisering van de sector.⁵⁶

In de ontwikkeling van het beleid op lokale media heeft het ministerie van OCW zich, samen met het ministerie van BZK, de laatste jaren meermaals laten adviseren door de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur. In 2019 brachten de Raden een gedeeld advies uit over de toekomstige organisatie en financiering van lokale omroepen.⁵⁷ Het stimuleren van samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van een streekomroep en met regionale omroepen) maakte een belangrijk onderdeel uit van dit advies. In haar reactie gaf het ministerie van OCW aan invulling aan door de eerder genoemde €15 miljoen beschikbaar te stellen en pilots te starten voor de professionalisering van lokale publieke mediadiensten.⁵⁸

Het ministerie van OCW heeft na deze reactie een vervolg-adviesaanvraag gedaan bij de Raden. In het rapport 'Lokale media, niet te missen', gepubliceerd in 2020 doen de Raden wederom verschillende aanbevelingen.⁵⁹ Deze gaan met name in op het stimuleren van samenwerking tussen lokale omroepen en met regionale omroepen en een versterking van de financiering van lokale omroepen. Het ministerie van OCW is nog niet expliciet ingegaan op de manier waarop zij met deze aanbevelingen om zullen gaan. De minister heeft in de beleidsreactie doorverwezen naar het volgende kabinet.⁶⁰

⁵⁴ Ministerie van OCW (2014). *Toekomst van het publieke mediabestel*.

⁵⁵ Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur (2020). *Lokale Media: niet te missen. Advies*.

⁵⁶ Ministerie van OCW (2013). *Kamerbrief Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 827, nr. 60*.

⁵⁷ Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar Bestuur (2019). *Advies organisatie en financiering lokale omroepen*.

⁵⁸ Ministerie van OCW (2019). *Beleidsreactie op advies organisatie en financiering lokale omroepen*.

⁵⁹ Raad voor het Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2020). *Lokale Media: niet te missen. Advies*.

⁶⁰ Ministerie van OCW (2021). *Kamerbrief Vervolgadvies lokale media van Raad voor het Openbare Bestuur en Raad voor Cultuur, vergaderjaar 2020–2021, 32 827, nr. 207*.

Ervaringen van omroepen en gemeenten met het ministerie van OCW

Zowel de lokale omroepen en gemeenten zien voor het ministerie van OCW met name een rol bij de verschillende pilots die de afgelopen jaren in het leven zijn geroepen. De verdeling van de financiering tussen het ministerie van OCW (incidenteel via pilots) en het Gemeentefonds (basisfinanciering) zorgt voor enige onduidelijkheid.

Meerdere omroepen en gemeenten zien deze incidentele subsidies als bedreiging voor de toekomstbestendigheid van de ontwikkelingen van lokale omroepen in de afgelopen jaren. De pilot die wordt uitgevoerd door het Stimuleringsfonds, waarbij lokale- of streekomroepen een aantal jaar een professionele journalist toegewezen krijgen, heeft bijvoorbeeld bij een aantal omroepen voor zichtbare professionalisering gezorgd. Echter, nu de pilot eindigt zijn omroepen en gemeenten bang dat de behaalde resultaten niet in stand kunnen worden gehouden met verminderde financiële en personele middelen. Zowel omroepen als de gemeenten hebben behoefte aan meer structurele veranderingen in het beleid die de behaalde verbeteringen voor de toekomst borgen.

5. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat onze conclusies en aanbevelingen. Op basis van de voorgaande hoofdstukken geven we antwoord op de onderzoeksvragen over het proces tot vorming van streekomroepen (conclusie 3), de toegevoegde waarde van streekomroepen (conclusie 2 en 4) en de rol die NLPO en VNG hebben gespeeld (conclusies 5 en 6). Ook formuleren we aanbevelingen voor wat partijen kunnen doen om de kwaliteitsverbetering door streekomroepvorming in de toekomst beter te stimuleren en te faciliteren (paragraaf 5.2).

5.1. Conclusies

Vooraf: Lokale omroepen moeten volgens de Mediawet in het kader van de gemeentelijke bekostigingsplicht een Lokaal Toereikend Media-Aanbod (LTMA) verzorgen. Gemeenten zorgen voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling. Wat wordt verstaan onder een LTMA is vastgelegd in een convenant tussen de NLPO en de VNG. In het convenant zijn kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd op het gebied van producten, kwaliteit van de omroep en exploitatie om te kunnen voldoen aan een LTMA.

De kwaliteitsdoelstellingen van een LTMA hebben betrekking op drie aspecten: producten, kwaliteit van de omroep en exploitatie. Producten gaat over de inhoud van de programma's en distributie van content via de kanalen radio, tv, internet en (non-)lineaire distributie. De kwaliteit van de omroep gaat over professionele bedrijfsvoering zoals betaalde medewerkers en vrijwilligers en criteria rondom redactie/journalistiek zoals een representatief en goed functionerend Programmabeleidsbepalend Orgaan (PBO). Exploitatie gaat over de effectiviteit en efficiency van de exploitatie over normbudget en bekostiging van de lokale omroep.

Conclusie 1: We onderzoeken de bijdrage van streekomroepen aan het verzorgen van een LTMA. Allereerst is het belangrijk om te concluderen dat streekomroepvorming alleen niet voldoende is voor het behalen van de kwaliteitsdoelstellingen. Het grootste knelpunt voor het kunnen verzorgen van een LTMA is de beperkte financiering van lokale publieke omroepen.

Lokale omroepen worden voor een groot deel gefinancierd door gemeenten via een bijdrage uit het gemeentefonds. Er is een richtsnoer maar gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen wat zij doen met de bijdrage. Het gaat in 2019 om een richtsnoerbedrag van €1,28 per huishouden. Het Commissariaat concludeerde in 2019 dat in veel gevallen dit niet voldoende is voor een financiële gezonde derde laag in het publieke mediabestel. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur stellen dat om er zeker van te zijn dat lokale media hun rol in lokale gemeenschappen in de toekomst kunnen blijven vervullen, het nodig is dat in lokale media wordt geïnvesteerd omdat de financiële positie van veel media erg kwetsbaar is. Daarnaast kan het kabinet stimuleren dat omroepen met elkaar gaan samenwerken. De tijdelijke stimulansen die zijn opgezet voor de versterking van de lokale media zijn kleine impulsen die versterkend kunnen werken maar ook tijdelijk zijn.

Conclusie 2: Streekomroepvorming is een middel dat bijdraagt aan het haalbaar en betaalbaar maken van een LTMA in Nederlandse gemeenten. Uit het onderzoek blijkt dat streekomroepen beter in staat zijn om de kwaliteitsdoelstellingen te behalen om een LTMA te verzorgen. Samenwerking in een streekomroep zorgt voor schaalvergroting, een professionelere organisatie, meer aanbod op verschillende kanalen en veelal een samenvoeging van budgetten.

De vorming van streekomroepen in uiteindelijk 77 streken zorgt voor schaalvergroting waarmee de betaalbaarheid van de professionalisering van lokale omroepen beter haalbaar is. Aanvullende financiering

voor 77 streken is realistischer dan investeringen in alle lokale omroepen in alle gemeenten. Daarnaast blijkt op basis van een analyse van informatie die door omroepen zelf is verstrekt dat streekomroepen beter scoren op de onderdelen het uitzenden van content op zowel radio en TV, 24/7 bereikbaarheid, een professionele organisatie met betaalde medewerkers en vrijwilligers die opleidingen volgen en beleid op het gebied van kwaliteit en onafhankelijkheid. Op andere onderdelen zien we geen verschil tussen streekomroepen en lokale omroepen. Voorbeelden zijn het delen van content op sociale media, het bijhouden van ontwikkelingen in de sector en het hebben van een PBO dat het programmabeleid bepaalt. Daarnaast blijkt uit een analyse van de financiering dat 31 streekomroepen per huishouden gemiddeld €1,57 ontvangen van gemeenten ten opzichte van het gemiddelde van €1,41 voor lokale omroepen. Dit betekent overigens niet dat streekomroepen altijd meer budget ontvangen door een samenvoeging van budgetten van individuele gemeenten. Gemeenten kunnen samenwerking in een streekomroep ook gebruiken om te bezuinigen.

Naast het convenant heeft de NLPO een aantal criteria geformuleerd met betrekking tot productaanbod, bedrijfsvoering, redactie en journalistiek voor het toekennen van een Keurmerk Nederlandse Streekomroepen. Met het keurmerk kunnen omroepen aantonen dat zij beschikken over de minimale kwaliteitseisen om het LTMA te realiseren. Van de 31 streekomroepen die de afgelopen jaren zijn gerealiseerd zijn er vier die een Keurmerk Nederlandse Streekomroepen hebben.

Conclusie 3: Het proces tot de vorming van de streekomroepen verloopt moeizaam. Sinds de start in 2016 zijn in 31 van de 77 streken streekomroepen gevormd. De ambitie om in 2020 klaar te zijn met de streekomroepvorming is niet behaald. De ambitie nu is om in de komende kabinetsperiode de streekomroepvorming te realiseren.

Bij de start van de streekomroepvorming in 2016 waren er 7 streekomroepen actief. In de periode 2016-2021 zijn daar 24 streekomroepen bijgekomen. Bij de gerealiseerde streekomroepen is in 15 van deze 31 streken sprake van een fusie van lokale omroepen in één streekomroep. In de andere 16 streken zijn andere vormen van samenwerking gekozen. In nog eens 39 streken is wel een start gemaakt met de vorming van een streekomroep. Dat varieert van het uitspreken van de wens of ambitie om een samenwerking aan te gaan tot en met een gezamenlijk conceptbeleidsplan met afspraken over financiering en plannen en allerlei vormen daar tussenin. In 7 streken vindt geen initiatief tot streekomroepvorming plaats.

Conclusie 4: Naast het knelpunt van financiering zijn vijf verklarende factoren gevonden die de vorming van streekomroepen in positieve dan wel negatieve zin beïnvloeden. De belangrijkste reden om een streekomroep te laten slagen is als wordt gewerkt vanuit gelijkwaardigheid en lokale omroepen hetzelfde beeld hebben van de vorming van een streekomroep. Ten tweede spelen bestuur, betaalde medewerkers en vrijwilligers een grote rol bij de vorming van streekomroepen. Zij kunnen streekomroepvorming maken maar ook vertragen en soms breken. Verder is samenwerking tussen een beperkt aantal omroepen die actief zijn in een beperkt aantal gemeenten eenvoudiger dan in grotere streken. Een andere factor is dat verschillen tussen lokale identiteiten beperkend kunnen werken bij de vorming van streekomroepen. De vraag is dan wel wat de lokale identiteit precies inhoudt. Tot slot sluit wet- en regelgeving onvoldoende aan bij streekomroepvorming.

Ten eerste blijkt dat in streken waar wordt gewerkt vanuit gelijkwaardigheid en een gezamenlijk beeld van de toekomst, stappen voorwaarts worden gezet richting een samenwerking. Dat kan een fusie van omroepen zijn maar ook een andere vorm van samenwerking. Soms begint de samenwerking met het uitwisselen van programma's en ontwikkelt de samenwerking naar het samen maken van programma's en het uitwisselen van betaalde medewerkers. In het onderzoek zien we dat in verschillende streken de intentie om tot een streekomroep te komen ontbreekt bij lokale omroepen én gemeenten. In het onderzoek hebben we veel voorbeelden gevonden dat streekomroepvorming is mislukt of vertraagd door de verhouding tussen omroepen, een gebrek aan gelijkwaardigheid. Het beeld is dan dat de omroep die groter is qua organisatie, professionaliteit, aanbod of inwoneraantal van een gemeente de andere omroep wil 'overnemen'.

Een tweede belangrijke verklarende factor is de invloed van betaalde medewerkers en vrijwilligers bij de vorming van streekomroepen. In alle onderzochte streken wordt genoemd dat personen die actief zijn bij de omroep (als betaalde medewerker, in het bestuur of als vrijwilliger) mee moeten willen werken bij de streekomroepvorming wil een streekomroep van de grond komen. In het bijzonder komt aan de orde dat het vormen van een streekomroep vaak niet aansluit bij de lokale insteek en interesse van de vrijwilligers. Vrijwilligers willen niet of beperkt reizen of actief zijn in andere gemeenten. Lokale omroepen benoemen dit als een belemmerende factor vanwege de afhankelijkheid van vrijwilligers.

Een derde verklaring voor het moeizame verloop van streekomroepvorming ligt aan het aantal gemeenten en omroepen die moeten samenwerken. Hoe meer gemeenten en omroepen actief zijn, hoe meer afstemming nodig is en de kans op samenwerking kleiner. De gerealiseerde streekomroepen liggen in streken met gemiddeld minder gemeenten en minder omroepen die actief zijn. Het gaat dan om streekomroepen die een samenwerking zijn van gemiddeld 2,2 omroepen die gemiddeld actief zijn in 2,6 gemeenten. Voor de 39 streken die zijn gestart met streekomroepvorming gaat het om gemiddeld 4,3 omroepen en 6 gemeenten in een streek.

Ten vierde geven lokale omroepen en gemeenten vaak aan dat er bij hen een unieke situatie is en dat bij de vorming van een streekomroep daar niet voldoende ruimte voor is. Dat kan bijvoorbeeld gaan over verschillen in stedelijkheid. Gemeenten die bestaan uit dorpen ten opzichte van een gemeente met een stad hebben de angst dat er onvoldoende aandacht zal zijn bijvoorbeeld voor het nieuws uit het dorp of dat geen verslag zal worden gedaan van de lokale voetbalwedstrijd. Een ander voorbeeld is dat er verschillen zijn tussen gemeenten in streken als het gaat om de lokale identiteit. Het begrip lokale identiteit wordt verschillend ingevuld. De lokale identiteit kan gaan over geloofsovertuigingen of cultuur. Het beeld is dan dat bij een streekomroep een bepaalde kerkdienst of de bloemencorso of de carnavalsoptocht niet meer uitgezonden gaat worden. Dit terwijl de streekomroepen die wel zijn gerealiseerd verschillende vormen van samenwerking kennen en oog hebben voor de verschillende lokale identiteiten in de gemeenten en daar afspraken over hebben gemaakt.

Tot slot sluit de huidige wet- en regelgeving onvoldoende aan bij streekomroepvorming. Dat is zichtbaar in de aanwijzingsprocedure en in de Mediawet. De Mediawet geeft geen concrete invulling geeft aan het begrip LTMA. Gemeenten en het Commissariaat kijken bij de vergunningverlening naar een aantal voorwaarden die in de Mediawet staan maar deze zijn beperkter dan de kwaliteitsdoelstellingen die de NLPO en VNG gebruiken voor het concreet maken van een LTMA. De aanwijzing (vergunning) van het Commissariaat voor de lokale omroepen geldt voor vijf jaar. Tussentijdse wijzigingen in aanwijzingen zijn ook mogelijk. Alle gemeenten dienen gezamenlijk de vergunningen in te trekken of omroepen leveren hun vergunning in om vervolgens tegelijkertijd een aanvraag te doen voor een aanwijzing voor een streekomroep. Er start dan een nieuwe aanwijzingsprocedure. Omroepen lopen daarmee het risico dat andere partijen een aanvraag gaan indienen en ze hun vergunning definitief verliezen. De aanwijzingsprocedure laat alleen ruimte voor een streekomroep die heeft gekozen voor een fusie. Andere samenwerkingsvormen zijn omroepen die veelal beschikken over diverse aanwijzingen voor één of meer gemeenten. Dit kan voordelen hebben voor lokale omroepen omdat ze dan beschikken over meerdere frequenties en meerdere edities kunnen hanteren. Er zijn dus geen voordelen voor omroepen om een streekomroep te worden in het licht van de aanwijzing.

Conclusie 5: In het vernieuwingsconvenant tussen de VNG en de NLPO zijn afspraken gemaakt in het licht van de streekomroepvorming. In de praktijk is de betrokkenheid van gemeenten bij streekomroepvorming beperkt. De rol van de VNG bij streekomroepvorming is minder bekend bij gemeenten en lokale omroepen.

In 2015 heeft de VNG samen met de NLPO het vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen opgesteld. Daarin is ook de streekomroepvorming aan bod gekomen in relatie tot het minimale, kwalitatieve niveau van een LTMA. In het convenant is opgenomen dat vernieuwing bij de lokale omroepen zelf dient te beginnen. De activiteiten van de VNG zijn ondersteunend aan die van de NLPO en gericht op voorlichting en hulp ter plekke.

Hierin wordt voorzien door twee bestuurders die als ambassadeur en mediator kunnen optreden. Het is niet bekend welke ondersteuning is geboden richting gemeenten. Een voorbeeld uit de praktijk is de rol die VNG heeft gespeeld als belangenbehartiger voor gemeenten door in 2019 aandacht te vragen voor de precaire financiële situatie van de lokale omroepen in de aanloop naar de vorming van streekomroepen. Daarnaast is in 2020 door het Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek van de VNG een handreiking geschreven voor gemeenten. Gemeenten zijn beperkt bekend met de rol van de VNG bij de streekomroepvorming en geven aan met name de informatie over de bekostiging te gebruiken. Voor de NLPO is de VNG een belangrijke partner in de streekomroepvorming. Er vindt veel overleg plaats en VNG is betrokken bij de totstandkoming van allerlei documenten zoals de landkaart met streekomroepen, de normbegroting en het keurmerk.

Gemeenten zijn veelal beperkt betrokken bij streekomroepvorming. Er zijn gemeenten die een visie en beleid hebben op het gebied van lokale omroepen. Ook zijn voorbeelden bekend van gemeenten die pogingen hebben gedaan om de streekomroepvorming op gang te brengen. Ze vervullen dan vaak een faciliterende rol bij gesprekken en kunnen streekomroepvorming niet opleggen. De meeste gemeenten geven echter aan geen beleid te hebben en het onderwerp enkel eens in de vijf jaar op de agenda staat bij het verlenen van de vergunning.

Conclusie 6: De NLPO heeft de afgelopen jaren een ondersteunende rol vervuld bij de vorming van streekomroepen aan lokale omroepen die daar behoefte aan hadden. Dit heeft niet altijd geleid tot het realiseren van een streekomroep. Opvallend is dat de NLPO in de beginperiode sterk sturend is geweest in de vorm van de streekomroep (fusie) en beperkt heeft ingezet op andere vormen van samenwerking binnen de streek.

Het overkoepelende beeld is dat de NLPO bij ruim de helft van de lokale omroepen die betrokken zijn bij een streekomroep of een streekomroep in wording ondersteuning heeft geboden. Daar zijn de betrokkenen in gesprekken positief over. Voorbeelden die worden genoemd zijn formats voor overeenkomsten, statuten en procesbegeleiding door externen. We zien dat de NLPO vooral in de beginperiode (2016/2017) veel heeft geïnvesteerd in het informeren en stimuleren van de streekomroepvorming. Het beeld is dat de focus destijds lag op een fusie van lokale omroepen. Omroepen die niet willen fuseren of andere ideeën hebben over samenwerking zijn minder positief over de rol van de NLPO. Zij geven in gesprekken aan dat de NLPO duidelijker de visie achter de streekomroepvorming kan uitdragen in plaats van de focus te leggen op de streekomroep als doel. Ons beeld is dat de NLPO streekomroepvorming inmiddels ziet als maatwerk per streek dat gericht is op nadere samenwerking tussen omroepen en gemeenten.

5.2. Aanbevelingen

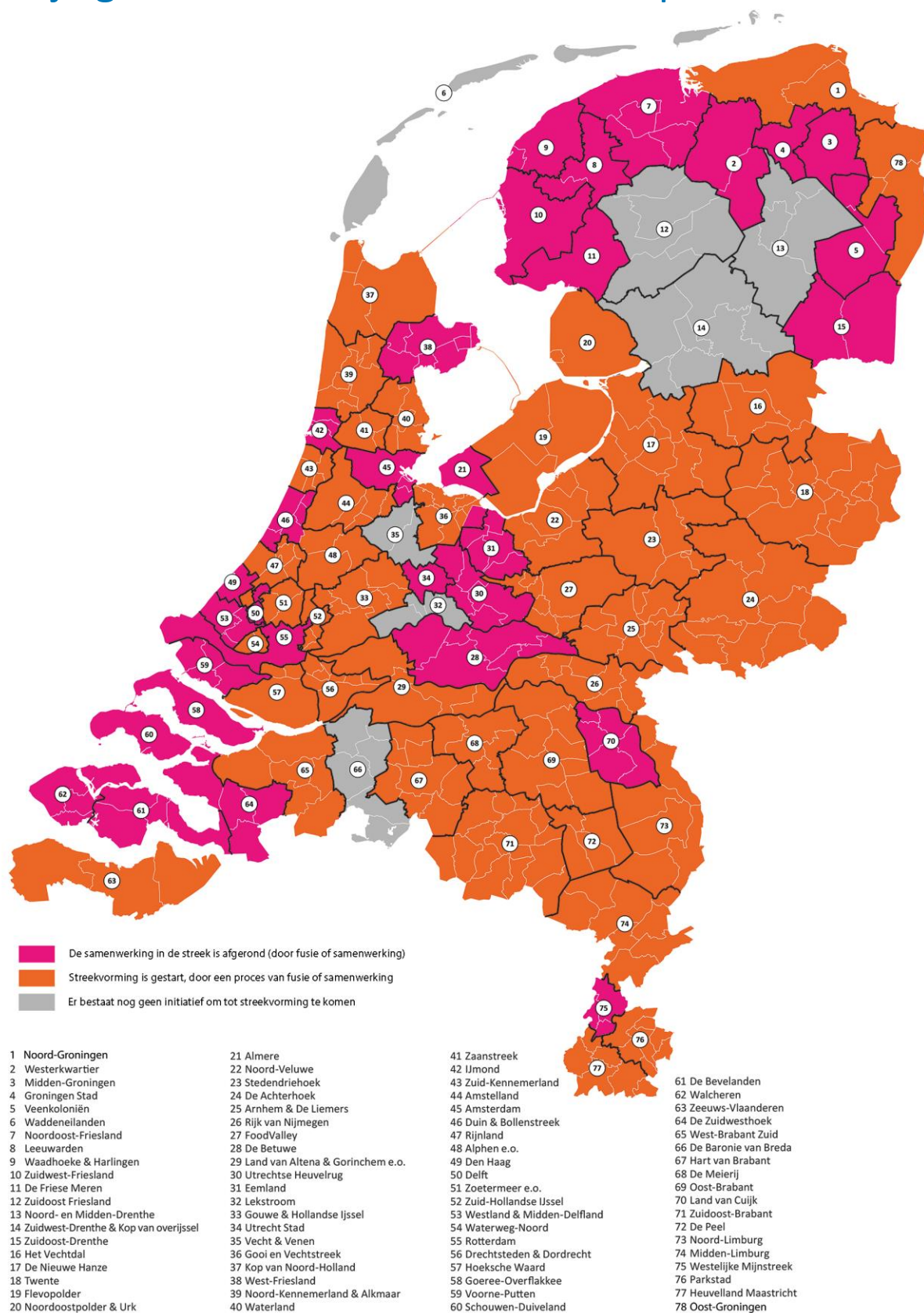
Op basis van de conclusies doen we eerst aanbevelingen die nader ingaan op de context van streekomroepvorming (aanbeveling 1 tot en met 3) en vervolgens aanbevelingen die de vorming van streekomroepen kunnen versterken (aanbeveling 4 tot en met 6).

- 1. Bekijk en bespreek op landelijk niveau welke aanpassingen mogelijk zijn als er een gezamenlijk beeld is over de meerwaarde van lokale publieke omroepen en streekomroepvorming.** We zien hierbij een samenwerking tussen de NLPO, VNG, het Commissariaat, het ministerie van OCW en het ministerie van BZK voor ons. Het ministerie van OCW vanuit de stelselverantwoordelijkheid voor de publieke mediasector en voor het Commissariaat. Het ministerie van BZK vanuit het belang van het functioneren van de lokale media voor de democratische rechtstaat en als beheerder van het Gemeentefonds. Het Commissariaat vanuit de verantwoordelijkheid voor de periodieke aanwijzing van omroepen als lokale media-instelling. De VNG en NLPO als vertegenwoordigers van gemeenten en lokale omroepen. Deze partijen dienen met elkaar in gesprek gaan over de toekomst van lokale publieke omroepen op basis van

de conclusies. Onderwerpen van gesprek kunnen aanpassingen in wet- en regelgeving en in de aanwijzingsprocedure zijn met het oog op de toekomst van lokale publieke omroepen en streekomroepvorming. Daarbij is het van belang dat er duurzame oplossingen komen voor de structurele problematiek rondom lokale omroepen.

2. **Zorg daarbij voor passende structurele financiering voor lokale omroepen.** Specifiek benoemen we het onderwerp financiering omdat het al jaren het grootste knelpunt is. Zonder structurele passende financiering zullen beperkt stappen kunnen worden gezet als het gaat om streekomroepvorming. De Raden geven in hun adviezen aan dat de basisfinanciering van lokale omroepen omhoog moet. Ook de NLPO en VNG adviseren voor een andere financiering. Zij pleiten voor invoering van een duale bekostiging: naast het huidige richtsnoerbedrag per gemeente de introductie van een vaste basisfinanciering voor 80 streekomroepen. Het gaat om afgerond €375.000 basisfinanciering voor een streekomroep voor gemiddeld 4-5 gemeenten, oftewel €30 miljoen extra voor maximaal 80 streekomroepen.
3. **Onderzoek of er nog andere manieren zijn om de kwaliteitsdoelstellingen en het LTMA te behalen.** In het huidige onderzoek is gekeken naar of streekomroepvorming van toegevoegde waarde is bij het behalen van kwaliteitsdoelstellingen en het LTMA. Er zijn tot nu toe geen alternatieven gevonden voor lokale omroepen om ook aan het LTMA te kunnen voldoen. Bij het zoeken naar een alternatief is het belangrijk dat bij de samenwerking een bovenlokale (organisatie)structuur ontstaat waarin ruimte is voor de lokale identiteit.
4. **Investeer in het vertellen van het verhaal achter de streekomroepvorming.** Welke doelen zijn beoogd? Wat valt er te halen voor lokale omroepen én gemeenten in samenwerking met andere omroepen en gemeente? De ambities voor het versterken van lokale omroepen en professionalisering en dat samenwerking op streekniveau leidt tot een verhoging van de kwaliteit en de maatschappelijke waarde kunnen beter worden uitgedragen. De stempel 'streekomroep' als synoniem voor fusie van lokale omroepen los moet veranderen. De focus zou moeten liggen op georganiseerde samenwerking binnen een streek met behoud van de lokale identiteit. Daarbij is het van belang om het begrip 'lokale identiteit' nader uit te werken. Als het gaat om de vorm van de samenwerking dan is het van belang dat deze vorm wettelijk is afgedekt. Nu kiezen omroepen vaak voor een samenwerking in plaats van een fusie omdat er geen mogelijkheden zijn om na een fusie meerdere zenders te hebben. We zien hierbij een belangrijke rol weggelegd voor de NLPO met steun van de VNG richting gemeenten én het Commissariaat en het ministerie van OCW (zie aanbeveling 1).
5. **Zet in op meer betrokkenheid van gemeenten bij mediabeleid.** Gemeenten spelen tot nu toe een beperkte rol bij de streekomroepvorming. Er zijn enkele gemeenten die actief zijn en een mediabeleid hebben opgesteld. De VNG zou een rol kunnen spelen in het versterken van de betrokkenheid van de gemeenten door de rol die ooit is bedacht uit te voeren en te zorgen dat bekend is dat de VNG een rol speelt bij de streekomroepvorming. Gemeenten kunnen een mediabeleid opstellen waarin expliciet staat wat ze verwachten van lokale omroepen en aan welke eisen ze dienen te voldoen met oog voor de onafhankelijkheid van omroepen die zelf verantwoordelijk zijn voor de vorm en inhoud van het media-aanbod. Deze eisen dienen aan te sluiten bij de bepalingen in de Mediawet en de afspraken die de VNG en NLPO samen hebben gemaakt. Een geschikt moment hiervoor is de periode rond de aanwijzing (vergunning) voor de lokale omroep.
6. **De NLPO kan haar ondersteunende rol uitbreiden door actiever in te zetten op kennisborging en de ambassadeursfunctie van lokale omroepen naar landelijke partijen bekender te maken.** Kennisborging gaat over het blijven uitwisselen van ervaringen tussen omroepen, het delen van *best practices* maar ook voorlichting te geven over streekomroepvorming. De NLPO kan dit doen richting lokale omroepen maar waar nodig ook bij gemeenten. In de ambassadeursfunctie dient NLPO actiever aan lokale omroepen te laten zien welke activiteiten worden uitgevoerd in de richting van partijen zoals het ministerie van OCW, het ministerie van BZK (onder andere als beheerder van het Gemeentefonds) en het Commissariaat.

Bijlage 1. NLPO kaart Streekomroepen Nederland



Figuur 8. NLPO kaart met Streekomroepen in Nederland. Stand van zaken juni 2021. Inmiddels is ook bekend dat in de streek Waddeneilanden (6) is gestart met streekomroepvorming en dat in de streek Waterweg -Noord (54) geen initiatief meer is.

Bijlage 2. Bronnenlijst

- Commissariaat voor de Media (2012). *Beleidsregels lokaal publiek media-aanbod voor twee of meer gemeenten.*
- Commissariaat voor de Media (2013). *Evaluatie financiering van de lokale media-instellingen in de jaren 2009–2012.*
- Commissariaat voor de Media (2019). *Lokale publieke media-instellingen. Evaluatie van de gemeentelijke bekostiging 2016-2018.*
- Commissariaat voor de Media (2021). *Besluit aanwijzing Stichting Publieke Omroep Buren, Culemborg, Vijfheerenlanden, West Betuwe (hierna: SPO-BCVW) als lokale publieke media-instelling voor de gemeente Buren en afwijzing van de aanvraag van Stichting Stadsomroep Tiel (hierna: SST) om aangewezen te worden als lokale publieke media-instelling voor de gemeente Buren.*
- Commissariaat voor de Media (n.d.). *Register publieke media-instellingen.*
- Dialogic, IVIR en TNO (2009). *Streekomroepen in Nederland.*
- Mediaregeling 2008.
- Mediawet 2008.
- Ministerie van OCW (2011). *Kamerbrief Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 827, nr. 29.*
- Ministerie van OCW (2013). *Kamerbrief Toekomst Mediabeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 827, nr. 60.*
- Ministerie van OCW (2014). *Toekomst van het publieke mediabestel.*
- Ministerie van OCW (2019). *Beleidsreactie op advies organisatie en financiering lokale omroepen.*
- Ministerie van OCW (2021). *Kamerbrief Vervolgadvies lokale media van Raad voor het Openbare Bestuur en Raad voor Cultuur, vergaderjaar 2020-2021, 32 827, nr. 207.*
- NLPO (2017). *NLPO normbegroting streekomroep met accountantsverklaring.*
- NLPO (2017). *Onderbouwing advies Change Board. Bijlage 2. Adviezen Change Board aan NLPO betreffende streekindeling lokale omroep (vastgesteld in de vergadering van 23 januari 2017).*
- NLPO (2018). *Criteria keurmerk.*
- NLPO (2018). *Streekomroepen in Nederland*
- NLPO (2018). *Toekomst voor de Lokale Publieke Omroep.*
- NLPO (2020). *FAQ streekomroep.*
- NLPO (2020). *Jaarverslag 2019.*
- NLPO (2021). *Criteria Keurmerk Nederlandse Streekomroepen.*
- NLPO (2021). *Jaarverslag 2020.*
- NLPO (2021). *Jaarplan 2021.*
- NLPO & VNG (2021). *Brief aan het ministerie van OCW over introductie duale bekostiging lokale omroepen.*
- NLPO (n.d.). *Plan van aanpak vorming streekomroep.*
- Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar bestuur (2019). *Advies organisatie en financiering lokale omroepen.*
- Raad voor Cultuur & Raad voor Openbaar bestuur (2020). *Lokale Media: niet te missen. Advies.*
- SvdJ (2021). *Onderzoeksrapport Pilot Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten.*
- Van de Bunt adviseurs (2010). *Sector onder de radar. Visitatietoets en toekomstverkenning van de publieke lokale Mediasector.*

- Tweede Kamer der Staten Generaal (2018). *Motie van het lid Sneller, C.S. Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 132.*
- VNG & OLON (2012). *Convenant gemeenten-lokale omroepen 2012-2015.*
- VNG, OLON & NLPO (2015). *Vernieuwingsconvenant gemeenten-lokale omroepen 2015-2018.*
- VNG (2019). *Brief aan parlement met inbreng van VNG voor het AO streekomroepen op 16 mei 2019.*
- VNG (2020). *Wachten kan niet meer. Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid.*
- VNG (2021). *VNG-Bureaunotitie. Bedragen voor lokale omroepen in gemeentefonds, stand van zaken augustus 2020.*

Bijlage 3. Overzicht gesprekspartners

Deze bijlage bevat een overzicht van de gesprekspartners bij de verkennende gesprekken, van het casusonderzoek en de leden van de begeleidingscommissie.

Verkennde gesprekken	
Organisatie	Gesprekspartners
Commissariaat voor de Media	Jasmin van Eenenaam
Media-adviseurs Nederland	Bert van Valburg
NLPO	Toos Bastiaansen, Dirk Oudenaarden en Bas Booister
RPO	Jan Müller
Stimuleringsfonds voor de Journalistiek	Jesse Beentjes
Streekomroep RN7	Michiel van der Heijst
Streekomroep Zuidwest TV	Maarten van den Boom

Tabel 6. Overzicht algemene gesprekken.

Casusonderzoek		
Streek	Organisatie	Gesprekspartners
Betuwe	Gemeente Buren	Pieter Neven
	Omroep SRC	Nico Middag
	RTV Tiel	Riny ter Haar
Eemland	Gemeente Amersfoort	Marieke Hinzen en Manolitho Buth
	RTV Utrecht	Frank Krijnen en Gerard Schuiteman
IJmond	NH Media	Jacky de Vries
	RTV Seaport	Mike Rijkers
Noordoost-Friesland	Gemeente Noordoost-Friesland	Aukje Dijkstra
	RTV Noordoost-Friesland	Harm Weistra en Sven Keizer
Rijk van Nijmegen	Gemeente Nijmegen	Mariska Schok
	Omroep Berg en Dal	Rob Bekers
	Omroep GL8	Ferdinand van Wijk
Zuidwesthoek	Gemeente Tholen	Frank Hommel
	Gemeente Woensdrecht	Jan Prop
	Omroep Tholen	Floris Langendam

Tabel 7. Overzicht gesprekken casusonderzoek.

Begeleidingscommissie	
Organisatie	Gesprekspartners
Commissariaat voor de Media	Renate Eringa-Wensing
College van Omroepen	Eric Horvath
Ministerie van OCW	Pieter van Koetsveld, Maarten Glorie
NLPO	Marc Visch
Vereniging Nederlandse Gemeenten - ambtelijk	Jeroen Lalleman
Vereniging Nederlandse Gemeenten - ambassadeurs	Anneke Raven, Bort Koelewijn

Tabel 8. Overzicht leden begeleidingscommissie.

Bijlage 4. Overzicht gesproken gemeenten

Streek	Gemeente	Streek	Gemeente	Streek	Gemeente
Alphen e.o.	Kaag en Braassem	Hoeksche Waard	Hoeksche Waard	Twente	Haaksbergen
Amsterdam	Diemen	IJmond	Heemskerk	Veenkoloniën	Borger-Odoorn
Arnhem & De Liemers	Zevenaar	Kop van Noord-Holland	Den Helder	Voorne-Putten	Hellevoetsluis
De Achterhoek	Berkelland	Land van Altena en Gorinchem e.o.	Molenlanden	Waadhoeke & Harlingen	Harlingen
De Baronie van Breda	Drimmelen	Land van Cuijk	Sint Anthonis	Waddeneilanden	Texel
De Betuwe	Buren	Leeuwarden	Leeuwarden	Walcheren	Veere
De Bevelanden	Kapelle	Lekstroom	Houten, Lopik	West-Brabant Zuid	Etten-Leur
De Friese Meren	De Fryske Marren	Midden-Groningen	Midden-Groningen	Westelijke Mijnstreek	Sittard-Geleen
De Meierij	's-Hertogenbosch	Midden-Limburg	Roermond, Nederweert	Westerkwartier	Noordenveld
De Nieuwe Hanze	Raalte	Noord- en Midden-Drenthe	Assen	West-Friesland	Hoorn
De Peel	Helmond	Noord-Kennemerland & Alkmaar	BUCH-gemeenten	Zaanstreek	Zaanstad
Delft	Delft	Noord-Limburg	Bergen (L)	Zeeuws-Vlaanderen	Hulst
Drechtsteden & Dordrecht	Sliedrecht	Noordoost-Groningen	Eemsdelta	Zoetermeer e.o.	Rijswijk
Eemland	Baarn	Noordoostpolder & Urk	Noordoostpolder	Zuid-Hollandse IJssel	Krimpen aan den IJssel
Flevopolder	Zeewolde	Noord-Veluwe	Harderwijk	Zuid-Kennemerland	Bloemendaal
FoodValley	Rhenen	Oost-Brabant	Oss	Zuidoost-Brabant	Veldhoven, Oirschot
Goeree-Overflakkee	Goeree-Overflakkee	Parkstad	Brunssum	Zuidoost-Friesland	Smallingerland, Heerenveen
Gooi en Vechtstreek	BEL Combinatie	Rijk van Nijmegen	Heumen	Zuidwest-Drenthe, Kop van Overijssel	Meppel
Gouwe en Hollandse IJssel	Gouda	Rijnland	Wassenaar en Voorschoten	Het Vechtdal	Hardenberg
Hart van Brabant	Tilburg	Schouwen-Duiveland	Schouwen-Duiveland	Heuvelland Maastricht	Vaals, Eijsden-Margraten
Het Vechtdal	Hardenberg	Stedendriehoek	Zutphen	Hoeksche Waard	Hoeksche Waard

Tabel 9. Overzicht gesprekspartners gemeenten.

Bijlage 5. Beschrijving casussen

Een belangrijk onderdeel van deze evaluatie was een casusonderzoek. Om verdieping aan te brengen in ons onderzoek hebben wij zes casussen (streken) geselecteerd op basis van drie kenmerken: de **inhoudelijke kenmerken** (status van vorming, bestaande samenwerkingsvormen, geografische verdeling, stedelijkheid); **bestuurlijke betrokkenheid** (hoeveelheid stakeholders en hun betrokkenheid, zoals het aantal gemeenten en omroepen); en **bedrijfsvoering** (bekostiging, deelname aan pilots van OCW, aantal betaalde medewerkers en vrijwilligers). Hieronder is de diversiteit van de casusselectie te vinden:

		1. De Betuwe	2. Zuidwest-hoek	3. Eemland	4. Rijk van Nijmegen	5. IJmond	6. Noordoost Friesland
1. Inhoud	Status vorming	Afgerond	Afgerond	Gestart	Gestart	Gestart	Afgerond
	Samenwerkingsvorm	Fusie	Fusie & samenwerking	Fusie	Fusie & samenwerking	Samen-werking	2 omroepen met 1 bestuur
	Regio NL	Oost (Gelderland)	Zuid (Noord-Brabant/Zeeland)	Midden (Utrecht)	Midden/ Oost (Gelderland)	West (Noord-Holland)	Noord (Friesland)
	Stedelijkheid	Niet-matig stedelijk	Niet-sterk stedelijk	Matig-sterk stedelijk	Niet-sterk stedelijk	Sterk-zeer sterk stedelijk	Niet stedelijk
2. Bestuurlijke betrokkenheid	Aantal omroepen	2	2	4	4	3	2
	Aantal gemeenten	6	4	5	8	3	4
3. Bedrijfsvoering	Financiering (per huishouden, 2019) ⁶¹	0,84	1,39 ⁶²	1,39	1,08	1,46	1,23
	Deelname aan pilot SvdJ	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
	Aantal betaalde medewerkers ⁶³	0,2	4,5	0	0	2	2,5
	Aantal vrijwilligers ⁶⁴	36	120	146	212	135	166

Tabel 10. Overzicht casusselectie.

Hieronder geven wij nog een korte beschrijving van de casussen.

1. De Betuwe

Achtergrond

De Stichting Publieke Omroep Buren, Culemborg, Vijfheerenlanden, West Betuwe (SBO-BCVW) is de streekomroep voor vier gemeenten, namelijk Buren, Culemborg, Vijfheerenlanden en West Betuwe. SBO-BCVW is in de praktijk actief onder de naam SRC. De organisatie is een fusie van RTV Betuwe (Neerijnen, Geldermalsen en Buren) en SRC. Sinds 2019 vormen zij een streekomroep.

⁶¹ Gebaseerd op informatie afkomstig van NLPO over 2019.

⁶² Gebaseerd op brieven aangaande de bekostiging, gericht aan Omroepstichting ZuidWest van de gemeenten Woensdrecht, Bergen op Zoom en Roosendaal.

⁶³ Gebaseerd op informatie afkomstig van NLPO over 2019.

⁶⁴ Gebaseerd op informatie afkomstig van NLPO over 2019.

De gemeenten Tiel & Neder-Betuwe vallen ook onder deze streek volgens de landkaart. Stadsomroep Tiel is de omroep voor Tiel. De gemeente Neder-Betuwe heeft momenteel geen omroep. De aanwijzing van Stadsomroep Tiel is inmiddels verlopen. De aanwijzingsprocedure voor de volgende concessieperiode is voor zowel Tiel als Neder-Betuwe in volle gang. Bij de procedure zijn meerdere kandidaten betrokken. Ook in Buren waren andere omroepen actief op zoek naar de aanwijzing van het Commissariaat. Op 8 juni 2021 is de SRC ook aangewezen voor de gemeente Buren.

Beelden uit gesprekken

Uit ons casusonderzoek blijkt dat in de Betuwe de betrokkenheid en positie van de gemeenten een belangrijke rol speelt. De gemeenten in de streek hebben verschillende uitgangspunten en ideeën over lokale media en uiten dit via de adviezen voor aanwijzing. Dat gaat bijvoorbeeld over wat een representatieve programmaraad maakt of wat wordt gezien als professionele journalistiek. De streekomroepvorming is bovendien een politieke kwestie in deze streek. De bestuurders bij de omroepen en raadsleden van de gemeenten konden moeilijk tot afspraken komen waar zij zich allemaal in konden vinden. Samenwerking en overleg tussen de gemeenten en omroepen wordt verder bemoeilijkt doordat de aanwijzingen niet gelijktijdig aflopen.

Naast de verschillende politieke uitgangspunten spelen cultuurverschillen tussen de gemeenten (en daarmee de omroepen) een aanzienlijke rol. Ook bestaan de gemeenten in de Betuwe vaak uit meerdere buurtschappen of dorpskernen. Daardoor bestaan er zelfs binnen de gemeenten verschillen in lokaal karakter (bijvoorbeeld op het gebied van geloofsovertuiging). De interesse voor en relevantie van nieuws uit de andere gemeenten in de streek wordt mede daarom niet altijd gevoeld.

Tot slot benadrukt deze streek de invloed van de betrokken personen op het succes van streekomroepvorming. Gesprekspartners geven aan dat de overtuigingen van bestuurders van de omroepen en gemeenten vaak bepalend zijn geweest in het proces tot streekomroepvorming in de Betuwe.

2. Zuidwesthoek

Achtergrondinformatie

Deze streek bestaat uit drie Brabantse gemeenten (Bergen op Zoom, Roosendaal en Woensdrecht) en een Zeeuwse gemeente (Tholen). Omroepstichting ZuidWest is sinds 2008 de streekomroep voor Bergen op Zoom en Woensdrecht, en sinds 2014 ook voor Roosendaal. De gemeente Tholen valt ook onder deze streek, maar heeft nog een eigen lokale omroep.

Beelden uit gesprekken

In ons onderzoek naar de Zuidwesthoek komt met name het verschil in lokale identiteit tussen Tholen en de Brabantse gemeenten in de streek naar voren. Verschillen in het lokale karakter zoals de ligging in een andere provincie en verschillende geloofsovertuigingen en de effecten daarvan op de gewenste programmering hebben een fusie tot nu toe in de weg gestaan. Er zijn gesprekken geweest tussen alle omroepen en gemeenten in de streek. Er leek samenwerking tot stand te komen, zelfs tot het punt dat er samenwerkingsovereenkomsten en contracten zijn opgesteld. Uiteindelijk bleken de verschillen in uitgangspunten echter toch te groot om definitief te gaan samenwerken. Personele wisselingen bij de omroepen hebben het volgens gesprekspartners bovendien moeilijker gemaakt om goed in gesprek te blijven.

Ook binnen de Brabantse gemeenten is het behoud van lokale identiteit (en het niet 'opgeslokt' worden in een grotere omroep) onderwerp van gesprek geweest. Een ander onderwerp was de financiële meerwaarde van het samengaan van de omroepen. Het voortbestaan van de lokale omroepen kwam onder druk te staan vanwege de beperkte financiële middelen. De ervaring met de streekomroep is tot nu toe positief voor de betrokkenen. Hoewel logischerwijs de zendtijd verdeeld moet worden over drie gemeenten, lijkt dit op een passende manier te gebeuren waar de omroepen zich in kunnen vinden.

3. Eemland

Achtergrondinformatie

In deze streek zijn vijf gemeenten (Baarn, Soest, Bunschoten-Spakenburg, Amersfoort, Leusden). Vier omroepen (St. Mediagroep Eemland, Vallei en Amersfoort/ EVA; Stichting RTV Baarn; Radio Soest) fuseerden in december 2020 in een stichting Eemland. Zij hebben een aanvraag ingediend bij het Commissariaat voor deze vijf gemeenten.

Beelden uit gesprekken

De lokale omroepen zijn opgegaan in de streekomroep Eemland 1 waarbij een nieuwe situatie is ontstaan en de aanwijzing opnieuw moet worden toegewezen. Voor de gemeenten Amersfoort en Leusden is dit proces in het bijzonder ingewikkeld, doordat nu ook een andere partij een aanvraag heeft ingediend bij het Commissariaat, namelijk Nieuwsplein33. Nieuwsplein33 wil een digitaal mediaplatform oprichten (volledig op internet gericht) om op die manier lokaal gericht media-aanbod te verzorgen. Achter Nieuwsplein33 zitten de regionale omroep RTV Utrecht, BDUmedia, De Stadsbron en Bibliotheek Eemland.

Deze casus laat zien dat het proces van aanwijzing vaak niet aansluit bij de streekomroepvorming. Daarnaast blijkt uit het casusonderzoek dat de rolopvattingen van gemeenten verschillen. Zo neemt de gemeente Amersfoort een actieve rol in. In de gemeenteraad zijn moties ingediend over de lokale omroep. De gemeente heeft bovendien aanvullende criteria opgesteld ten behoeve van advisering aan het Commissariaat over de zendmachtiging. Die criteria gaan in op duurzame samenwerking, kwaliteit, professionalisering en vernieuwing. De gemeente heeft hiervoor gekozen op advies van het Commissariaat. Er is geen format of procedure vanuit het Commissariaat voor het opstellen van objectieve criteria en dus heeft de gemeente deze zelf opgesteld. De verwachting is dat eind 2021 bekend zal worden wie de aanwijzing krijgt in de gemeente Amersfoort.

Ook toont deze casus hoe de regionale omroep de vorming van een streekomroep kan beïnvloeden. Waar in sommige streken weinig overlap of concurrentie te zien is tussen regionale- en streekomroepen, gebeurt dat in Eemland juist wel.

4. Rijk van Nijmegen

Achtergrondinformatie

Het Rijk van Nijmegen bestaat uit negen gemeenten waar vier omroepen actief zijn. In 2017 zijn drie omroepen (de Wijchense Omroep, RTV Totaal en N1, voor in totaal 5 gemeenten) in de omroep RN7 gefuseerd. In de fusie zou oorspronkelijk ook de Omroep Berg en Dal worden betrokken. RN7 is ook de lokale omroep voor de gemeente Overbetuwe. Naast RN7 bestaan ook nog Streekomroep Maas en Waal, Lokale Media Heumen en Mook en Middelaar (GL8), en Omroep Berg en Dal.

Beelden uit gesprekken

De streek Rijk van Nijmegen is een voorbeeld waar de streekomroep succesvol tot stand is gekomen, maar waar niet de hele streek onder het verzorgingsgebied van de omroep valt. Op basis van ons casusonderzoek zien wij dat in deze streek de verschillen in lokale identiteit en het grote aantal dorpskernen binnen de betrokken gemeenten streekomroepvorming moeilijk maakt. Een ander belangrijke factor lijkt de positie van Nijmegen te zijn, als grote stad in een streek met veel kleine gemeenten. De omroepen in de kleinere gemeenten (en bij die gemeenten zelf) waren bang om 'opgeslokt' te worden in Nijmegen en daarmee hun lokale nieuwsvoorziening te verliezen.

Omroepen en gemeenten die al onder het uitzendgebied van RN7 vallen zijn grotendeels positief over de samenwerking en de aandacht voor hun gemeente. Omroepen en gemeenten die nog niet onder het uitzendgebied vallen zien het risico dat de aandacht nog verder verdeeld moet worden wanneer zij aansluiten

bij RN7. Daarom kiezen zij ervoor zich niet bij de streekomroep te voegen, hoewel sommige van deze omroepen wel open staan voor een meer laagdrempelige samenwerking. Deze meer laagdrempelige samenwerking lijkt tot stand te komen tussen de omroepen van Mook en Middelaar en Heumen (GL8) en Berg en Dal. De betrokkenen zien logische overeenkomsten tussen die gemeenten (bijvoorbeeld op het gebied van sport) waardoor een samenwerking volgens hen een meerwaarde is voor de omroepen en de inwoners. Ook is er contact met de huidige streekomroep RN7 om te kijken naar mogelijkheden voor samenwerking.

5. IJmond

Achtergrondinformatie

Deze streek bestaat uit drie gemeenten, namelijk Beverwijk, Heemskerk en Velsen. In de streek zijn officieel drie omroepen actief, namelijk Lokale Omroep Beverwijk – Wijk aan Zee, Lokale Omroep Heemskerk en de Velser Omroep Stichting. Daarnaast is IJmond Nieuws actief in de streek. IJmond Nieuws heeft geen aanwijzing bij één van de drie gemeenten in IJmond. IJmond Nieuws noemt zichzelf wel streekomroep en werkt samen met de lokale omroep in Uitgeest (dat volgens de landkaart van de NLPO een andere streek is). Samenwerking met de lokale omroepen in Beverwijk, Heemskerk en Velsen is beoogd maar nog niet gerealiseerd.

Beelden uit gesprekken

Voor de streek IJmond is kenmerkend dat er grote verschillen bestaan tussen de ambities van de gemeenten en omroepen in de streek. Waar sommige gemeenten en omroepen al jaren proberen meer samenwerking te bewerkstelligen, is dit voor anderen niet gewenst. Ook in deze streek wordt als risico het verliezen van de lokale identiteit genoemd. Daarnaast lijken ook verschillen te bestaan in de ambities bij omroepen om te professionaliseren en kwalitatief hoogwaardiger nieuws aan te bieden.

In IJmond heeft Media-Adviseurs Nederland (MANL) namens de NLPO geholpen een plan te maken voor samenwerking binnen de streek. Het plan is in de implementatie vastgelopen. Hoewel de gesprekken al vergevorderd waren konden uiteindelijk niet partijen zich genoeg vinden in het plan tot samenwerking. Het kanaal tussen enerzijds Beverwijk en Heemskerk en anderzijds IJmuiden lijkt ook een culturele scheiding te zijn.

Daar komt bij dat sommige omroepen en gemeenten in de streek meer zien in een samenwerking met de regionale omroep NH Media. De rol van NH Media in de provincie (en dus ook in de streek IJmond) is anders dan die van de meeste andere regionale omroepen. NH Media zoekt actief de samenwerking op met lokale omroepen. Zij doen dit bijvoorbeeld door content uit te wisselen maar ook door professionele journalisten op lokaal niveau in te zetten. In IJmond zien zij ook de mogelijkheid een streekredactie op te zetten in samenwerking met de lokale omroepen (in plaats van het vormen van een streekomroep). De samenwerking tussen NH Media en de lokale omroepen in IJmond lijkt volgens sommige gesprekspartners niet bij te dragen aan streekomroepvorming en wordt eerder gezien als een alternatief.

6. Noordoost Friesland

Achtergrondinformatie

De Stichting Streekomroep Noordoost-Friesland (RTV NOF) is sinds 2020 actief als streekomroep. Het is een fusie van twee omroepen (RTV Kanaal 30 en RTV NOF). De streekomroep is actief in vier gemeenten (Achtkarspelen, Tytsjerksteradiel, Dantumadiel en Noardeast-Fryslân).

Beelden uit gesprekken

In Noordoost-Friesland is de streekomroep op dit moment succesvol en volledig gevormd. Zowel de omroep als de betrokken gemeenten zijn positief over de meerwaarde van de streekomroep. De schaalvergroting heeft meer financiële ruimte, professionelere journalistiek en kwaliteitsverbetering van de programma's opgeleverd. Het proces tot streekomroepvorming heeft zo'n vijf jaar geduurd en is volgens de betrokkenen geen gemakkelijk proces geweest. Het bij elkaar brengen van de twee bestaande omroepen kostte moeite door

verschillen in cultuur en in de ideeën van de betaalde medewerkers en vrijwilligers over de toekomst van hun omroep. De gemeenten en de NLPO hebben een rol heeft gespeeld bij het overtuigen van de betrokken omroepen van de meerwaarde van een streekomroep.

Hoewel de streekomroep op dit moment goed lijkt te functioneren, zien de betrokkenen wel een kwetsbaarheid. RTV NOF neemt deel aan de pilot Professionalisering Lokale Publieke Mediadiensten. Dit heeft volgens de geïnterviewden een belangrijke professionaliteitsimpuls gegeven aan de omroep. Als deze pilot voorbij is, zien betrokkenen het risico dat er onvoldoende financiële middelen zijn om de gemaakte vooruitgang te behouden. De omroepen kunnen dit niet compenseren met commerciële inkomsten en de gemeenten zien ook weinig mogelijkheden voor aanvullende financiering. Structurele financiering (bijvoorbeeld vanuit het ministerie van OCW) is volgens de betrokkenen een manier om de ontwikkeling van de afgelopen jaren te behouden.

Bijlage 6. Vragenlijst informatie-uitvraag

In het onderzoek is op basis van documentanalyse een overzicht gemaakt van streekomroepen. Ook werd duidelijk waar nog geen informatie over beschikbaar was en welke informatie niet compleet was. Om de informatie aan te vullen is in mei 2021 een informatie-uitvraag onder omroepen uitgevoerd. In de informatie-uitvraag zijn vragen gesteld over de omroep en bestaande samenwerkingen, de bekostiging en rol van de gemeenten, de LTMA-eisen, en de rollen van de NLPO en de VNG. De informatie-uitvraag is uitgezet door de onderzoekers bij alle lokale omroepen die bekend zijn bij de NLPO. Lokale omroepen hadden twee weken de tijd om de informatie-uitvraag in te vullen, waarbij na een week een herinneringsmail is verstuurd. De informatie-uitvraag is ingevuld door **93 omroepen** uit **51 streken**.

Hieronder ziet u de volledige vragenlijst met de antwoordopties. Op basis van de antwoorden zijn respondenten op verschillende manieren door de vragenlijst geleid. Niet alle respondenten hebben alle vragen beantwoord.

Algemene vragen

1. *Wat is de naam van uw omroep?*
2. *Kunt u aangeven welke situatie voor uw omroep van toepassing is?*
 - a. Mijn omroep is een streekomroep
 - b. Mijn omroep is bezig met de vorming van een streekomroep
 - c. Mijn omroep is niet betrokken bij de vorming van een streekomroep

Uw omroep en het proces van streekomroepvorming (voor afgeronde streekomroepen)

3. *Wat is de naam van de streekomroep waarvan uw omroep deel uitmaakt?*
4. *Hoeveel (voormalige) lokale omroepen werken samen in uw streekomroep?*
5. *Op welke manier wordt samengewerkt binnen uw streekomroep?*
 - a. We waren al een streekomroep (de streekomroep is geen samenwerkingsverband)
 - b. Er heeft een fusie plaatsgevonden tussen omroepen
 - c. We werken samen in de vorm van een federatie
 - d. We werken samen in de vorm van een vereniging
 - e. We werken samen in de vorm van een stichting
 - f. Anders, namelijk...
6. *Wat zijn voor uw omroep de belangrijkste redenen om een streekomroep te vormen? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
 - a. Betere aansluiting bij de leefomgeving van de kijker/luisteraar
 - b. Lagere kosten
 - c. Meer budget
 - d. Hogere kwaliteit van het aanbod
 - e. Een groter bereik
 - f. Verplichting om aan de eisen van het lokaal toereikend media-aanbod (LTMA) te voldoen
 - g. Gemeentelijke herindeling
 - h. Wens vanuit de gemeente
 - i. Mijn omroep was altijd al een streekomroep
 - j. Anders, namelijk...

7. *Wat zijn de belangrijkste uitdagingen of barrières bij het vormen van een streekomroep? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
 - a. Verschillen in visie/cultuur tussen de verschillende omroepen
 - b. Verschillen in professionaliteit tussen de verschillende omroepen
 - c. Verschillen in budget tussen de verschillende omroepen
 - d. Andere omroepen in de streek willen niet samenwerken
 - e. De financiering van de streekomroep
 - f. De afstemming met onze gemeente
 - g. De afstemming tussen de gemeenten in de streek
 - h. Anders, namelijk...

Uw omroep en het proces van streekomroepvorming (voor streekomroepen in wording)

8. *Hoe zou u de status van uw streekomroep beschrijven?*
 - a. De ambitie of wens is door uw omroep(bestuur) uitgesproken om een samenwerking aan te gaan.
 - b. Er zijn reeds afspraken gemaakt om een streekomroep te vormen. Momenteel worden gesprekken gevoerd met vrijwilligers, partners en de gemeente om invulling te geven aan de streekomroep.
 - c. Er wordt gezamenlijk gewerkt aan een beleidsplan en er worden financiële afspraken gemaakt met gemeenten.
 - d. Er is een concept beleidsplan voor de komende jaren inclusief financiën en planning. Denk aan het aannemen van personeel en het instellen van een PBO.
 - e. De streekomroepvorming is rond en de streekomroep is actief.
 - f. Anders, namelijk...
9. *Hoeveel (voormalige) lokale omroepen werken samen in uw streekomroep?*
10. *Naar wat voor type samenwerking streeft uw te vormen streekomroep?*
 - a. Een fusie
 - b. Samenwerking zonder volledige fusie, we weten nog niet in welke vorm
 - c. Samenwerking in de vorm van een federatie
 - d. Samenwerking in de vorm van een overkoepelende vereniging
 - e. Samenwerking in de vorm van een overkoepelende stichting
 - f. Nog onbekend
 - g. Anders, namelijk...
11. *Wat zijn voor uw omroep de belangrijkste redenen om een streekomroep te vormen? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
 - a. Betere aansluiting bij de leefomgeving van de kijker/luisteraar
 - b. Lagere kosten
 - c. Meer budget
 - d. Hogere kwaliteit van het aanbod
 - e. Een groter bereik
 - f. Verplichting om aan de eisen van het lokaal toereikend media-aanbod (LTMA) te voldoen
 - g. Gemeentelijke herindeling
 - h. Wens vanuit de gemeente
 - i. Mijn omroep was altijd al een streekomroep
 - j. Anders, namelijk...
12. *Wat zijn de belangrijkste uitdagingen of barrières bij het vormen van een streekomroep? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
 - a. Verschillen in visie/cultuur tussen de verschillende omroepen
 - b. Verschillen in professionaliteit tussen de verschillende omroepen
 - c. Verschillen in budget tussen de verschillende omroepen
 - d. Andere omroepen in de streek willen niet samenwerken

- e. De financiering van de streekomroep
- f. De afstemming met onze gemeente
- g. De afstemming tussen de gemeenten in de streek
- h. Anders, namelijk...

Gemeenten en bekostiging (voor afgeronde streekomroepen en streekomroepen in wording)

13. *In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: De betrokken gemeente(n) leveren een positieve bijdrage aan de vorming van de streekomroep? Sterk oneens – sterk eens en weet ik niet*
14. *Op welke wijze hebben de betrokken gemeente(n) bijgedragen aan de vorming van de streekomroep? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
- a. Politieke steun voor de vorming van de streekomroep
 - b. Advies naar het Commissariaat voor de aanwijzing van de streekomroep
 - c. Financiering van de streekomroep
 - d. De gemeente heeft niet bijgedragen
 - e. Anders, namelijk...
15. *Welk bedrag ontving uw omroep in 2020 in totaal van de gemeente(n) voor de bekostiging* van uw omroep? *De bekostiging betreft de vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van het media-aanbod. Dit omvat niet eventuele aanvullende subsidies of opdrachten.*

Lokale omroep en samenwerking (voor omroepen die niet met streekomroepvorming bezig zijn)

16. *Werkt uw omroep wel eens samen met andere lokale omroepen? Nee/ ja, met...*
17. *Op welke terreinen werkt uw omroep samen? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
- a. We maken gezamenlijk programma's
 - b. We zenden gezamenlijk programma's uit
 - c. We wisselen programma's uit
 - d. We voeren gezamenlijk personeelsbeleid
 - e. We delen apparatuur en/of onze locatie
 - f. We werken op bestuurlijk niveau samen
 - g. Anders, namelijk...
18. *Wat zijn voor uw omroep de belangrijkste redenen om geen streekomroep te vormen? Er zijn meerdere antwoorden mogelijk.*
- a. De streek sluit niet aan bij onze lokale identiteit
 - b. De streek sluit niet aan bij de leefomgeving/ behoefte van onze kijkers/ luisteraars
 - c. De betrokkenheid van onze vrijwilligers is lokaal gebonden (zij kunnen of willen niet afreizen naar andere gemeenten of content maken over andere gemeenten)
 - d. De omroepen in de streek verschillen te sterk (in professionaliteit, budget, cultuur, visie)
 - e. Een of meer andere omroepen in de streek willen niet samenwerken
 - f. Wij hebben eerdere (negatieve) ervaringen met fusies of samenwerking
 - g. Onze gemeente is tegen de vorming van een streekomroep
 - h. Anders, namelijk...
19. *Welk bedrag ontving uw omroep in 2020 in totaal van de gemeente(n) voor de bekostiging* van uw omroep? *De bekostiging betreft de vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van het media-aanbod. Dit omvat niet eventuele aanvullende subsidies of opdrachten.*

LTMA-eisen

20. *Wordt door uw omroep elke werkdag content aangeboden via tv en internet? Ja/nee*
21. *Heeft uw omroep een 24/7 bereikbaarheid (eventueel d.m.v. piketdiensten)? Ja/nee*
22. *Deelt uw omroep content op sociale media? Ja/nee*

23. Welke uitspraken met betrekking tot de organisatie en redactie zijn voor uw omroep van toepassing? *Mijn omroep heeft...*
- a. een organogram
 - b. functiebeschrijvingen voor medewerkers
 - c. een overeenkomst gesloten met alle medewerkers, inclusief vrijwilligers
 - d. een inwerkprogramma voor betaalde en onbetaalde nieuwe medewerkers
 - e. een inwerkprogramma voor PBO-leden
 - f. mogelijkheden voor medewerkers om cursussen en training te volgen
 - g. een hoofd-/ eindredacteur met een journalistieke (of soortgelijke) opleiding en journalistieke werkervaring
 - h. Geen van de bovenstaande
24. Welke uitspraken met betrekking tot de journalistiek en samenwerking zijn voor uw omroep van toepassing? *Mijn omroep ...*
- a. werkt samen met organisaties in het verzorgingsgebied (zoals bibliotheken, scholen, culturele organisaties)
 - b. heeft beleid m.b.t. de samenwerking met andere media
 - c. heeft beleid m.b.t. kwaliteit en onafhankelijkheid van de redactie
 - d. heeft beleid m.b.t. de interactie met en participatie van burgers
 - e. heeft een klachtenprocedure voor gebruikers van de omroep
 - f. registreert en analyseert klachten van gebruikers van de omroep
 - g. Geen van de bovenstaande
25. Welke uitspraken met betrekking tot besluitvorming en inspraak zijn van toepassing op uw omroep? *Bij mijn omroep...*
- a. bepaalt het PBO het programmabeleid.
 - b. is inspraak geregeld voor medewerkers (denk aan medewerkersvergadering of medezeggenschapsraad).
26. Wat doet uw omroep zelf met betrekking tot monitoring en evaluatie? *Mijn omroep...*
- a. stelt jaarlijks kwaliteitsdoelstellingen op.
 - b. heeft het afgelopen jaar kwaliteitsdoelstellingen geëvalueerd.
 - c. evalueert jaarlijks de interne processen.
 - d. monitort het bezoek aan de website en het gebruik van sociale media tenminste eens per maand.
 - e. houdt actief de ontwikkelingen bij in de sector en past het beleid indien nodig daarop aan.
 - f. werkte de afgelopen 2 jaar mee aan een imago-onderzoek (in het kader van gemeentelijke financiering).
 - g. anders, namelijk...
 - h. Geen van de bovenstaande

Rol van NLPO en VNG

27. Heeft uw omroep bij de vorming van een streekomroep ondersteuning gekregen van de NLPO? Ja/nee
28. Welke ondersteuning heeft u gekregen van de NLPO?
- a. Procesbegeleiding door NLPO (een gesprek; beantwoording van vragen)
 - b. Procesbegeleiding door externen (bijvoorbeeld Media Adviseurs Nederland - MANL)
 - c. Modelstatuten en -overeenkomsten (bijvoorbeeld: statuten, redactiestatuut, reglement PBO, arbeidsovereenkomsten)
 - d. Andere formats (bijvoorbeeld: stappenplan, startnotitie, projectopdracht, bedrijfsplan)
 - e. Inspiratie (bijvoorbeeld: informatiebijeenkomsten, voorbeelden van andere omroepen)
 - f. Ondersteuning bij het betrekken of meenemen van de gemeente
 - g. Anders, namelijk...
29. Welk cijfer geeft u de ondersteuning van de NLPO? (1 – 100)

30. Aan welke ondersteuning van de NLPO heeft of had u (verder) behoefte?
31. Speelde of speelt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een rol in het proces van streekomroepvorming? Ja/nee/weet ik niet
32. Kunt u toelichten wat de rol van de VNG was?

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK
GROEP