



# Streekoproepen in Nederland

**In opdracht van:**

Ministerie van OCW

**Project:**

2008.018

**Publicatienummer:**

2008.018-0908

**Datum:**

Utrecht, 29 juli 2009

**Auteurs:**

Paul Rutten (o.m. Universiteit Leiden)  
Barbera van den Berg (Dialogic)  
Karianne Vermaas (Dialogic)  
Christiaan Holland (Dialogic)  
Nico van Eijk (IVIR)  
Jan de Nijs (TNO)



# Samenvatting

Streekomroepen zenden uit voor meerdere aaneengesloten gemeenten die een sociaal-culturele eenheid vormen. De Mediawet maakt dit mogelijk. Streekomroepen zijn een bijzondere vorm van lokale publieke omroep. De wet stelt wel grenzen aan de omvang van een streekomroep, die mag niet dermate groot zijn dat hij, op basis van zijn bereik, de regionale publieke omroep concurrentie aandoet. Streekomroep is een vorm van schaalvergroting binnen de meest kleinschalige vorm van publieke omroep in Nederland.

In deze studie stond de vraag centraal in hoeverre schaalvergroting bij lokale publieke omroep, in het bijzonder door de vorming van streekomroepen, positief bijdraagt aan het functioneren van lokale omroep in Nederland. Door onderlinge samenwerking zou de lokale omroep aan kracht kunnen winnen en professioneler kunnen gaan werken.

Het aantal streekomroepen is in de voorbije jaren redelijk stabiel gebleven, in 2003 waren er 64, in 2007 62 (van de in totaal 292 lokale publieke omroepen). Het merendeel zendt uit voor twee gemeenten. Samen bedienen ze een kwart van de Nederlandse inwoners. Ondanks het stabiele aantal is er wel sprake van een dynamiek van schaalvergroting binnen de lokale publieke omroep. Door gemeentelijke herindelingen worden omroepen die eerder onder de vlag streekomroep voeren vaak plotsklaps weer gewoon lokale omroep, omdat er niet langer sprake is van meerdere gemeenten. Ook worden door herindeling lokale omroepen samengevoegd of het uitzendgebied van bestaande omroepen vergroot. Het eerste gaat ten koste van het aantal streekomroepen, maar niet ten koste van de schaalgrootte van de gehele lokale omroep in Nederland. Ondanks de voortschrijdende herindeling blijft het aantal streekomroepen constant, wat verdere schaalvergroting indiceert. De vorming van streekomroepen is al enkele decennia bij wet mogelijk.

Het grootste deel van de streekomroepen komt tot stand door de uitbreiding van het verzorgingsgebied van een omroep naar naburige gemeenten waar daarvoor nog geen lokale publieke omroep actief was. Een fusie van bestaande, reeds actieve omroepen komt regelmatig, maar minder voor. Deze studie laat zien dat de vorming van een streekomroep vooral aantrekkelijk is voor kleinere gemeenten en eventueel daar actieve omroepen. Er is daarmee sprake van een schaalvergrotend effect aan de onderkant van het spectrum van de lokale publieke omroep. Tezelfdertijd bewijst het bestaan van zeer kleine lokale omroepen dat schaalvergroting door vorming van een streekomroep niet voor alle gemeenten een aantrekkelijke optie is, bijvoorbeeld door een sterk gevoel van culturele eigenheid. In termen van potentieel bereik variëren de streekomroepen van vijftien tot 248 duizend inwoners, waarbij het verschil tussen de grootste streekomroep en de één na grootste ook nog aanzienlijk is: 248 duizend tegen 171 duizend. Bij de lokale omroep is de range aanzienlijk groter en ligt tussen de zeven en 750 duizend inwoners. Wat verder opvalt, is dat de prestaties van de streekomroepen in termen van de omvang van de diensten die ze aanbieden vrijwel op alle punten positief afsteken bij het gemiddelde van de reguliere lokale publieke omroepen.

Streekomroepen zien het grotere bereik en daarmee het uitzicht op meer middelen en een professionelere manier van werken als belangrijkste voordeel. Ook is het potentieel aan vrijwilligers aanmerkelijk groter. Voorts biedt een groter verzorgingsgebied meer thema's die in de programma's aan de orde kunnen worden gesteld, waardoor men beter aan zijn wettelijke taak kan voldoen. Ook geldt een aantal strategische voordelen: de onderhandelingspositie met kabelmaatschappijen verbetert.

De twee belangrijkste nadelen van streekomroepen houden verband met de afhankelijkheid van meerdere gemeenten en met de distributie, radio via de ether en televisie via de

kabel. Lokale publieke omroepen die voor meerdere gemeenten uitzenden hebben vaak te maken met verschillende beleidslijnen in verschillende gemeenten, in het bijzonder ten aanzien van financiering. Dat levert een behoorlijke additionele bestuurlijke en administratieve last op. Door de voorgenomen wettelijke beperking van de gemeentelijke speelruimte wordt de situatie rond overheidsfinanciering mogelijk minder complex. De problemen met de programmadistributie zijn verschillend van aard. Wanneer een omroep gaat uitzenden voor meerdere gemeenten ontstaan er op het terrein van distributie via kabel en ether relatief complexe situaties die tot hogere kosten kunnen leiden. Het blijkt niet altijd mogelijk om met de bestaande FM-frequenties het gehele verzorgingsgebied van goede radiosignalen te voorzien. Streekomroepen hebben daarnaast vaak een moeizame relatie met kabelexploitanten. Zij moeten vaak hoge kosten maken omdat ze het signaal op meerdere plaatsen moeten aanbieden. De complexiteit voor de omroep neemt verder toe wanneer er binnen het verzorgingsgebied meerdere kabelmaatschappijen actief zijn. Op het terrein van digitale distributie bestaat een aantal specifieke barrières. Er is (nog) geen must carry rule voor kabelexploitanten voor het digitale pakket verplicht omdat de digitale kabel nog niet voor een significant aantal eindgebruikers in Nederland het belangrijkste middel is om het programma-aanbod te ontvangen. Dat is vooralsnog de analoge kabel. Dit onderzoek laat zien dat de technische barrières of capaciteitsargumenten om lokale publieke omroepen via de digitale kabel door te geven niet of nauwelijks meer gelden. Voorts blijkt dat in de verdere toekomst met verschillende digitale platformen vrijwel alle Nederlandse huishoudens bereikt kunnen worden.

Een derde nadeel is dat bij het verzorgen van een programma voor meerdere gemeenten en een groot aantal woonkernen het behouden van het evenwicht in programmatische aandacht soms moeilijk is. Daaruit blijkt dat de sociaal culturele verbondenheid van gemeenten die door een streekomroep worden bediend, een belangrijke factor moet zijn bij het besluit om tot vorming ervan over te gaan. Die verbondenheid functioneert aan de ene kant als belangrijkste motor voor vorming van streekomroepen, en tezelfdertijd als rem.

Voor de overheid lijkt er geen specifieke taak weggelegd om, met het oog op schaalvergroting, de vorming van streekomroepen actief te bevorderen. Door de combinatie van gemeentelijke herindeling, de bestuurlijke motor achter schaalvergroting binnen de lokale omroep, en de vorming van streekomroepen krijgt die schaalvergroting vanzelf haar beslag, tot de 'natuurlijke' grens is bereikt. Daarbij blijkt dat de bepalingen die vorming van streekomroepen mogelijk maken, al decennia zonder noemenswaardige problemen werken. Er ligt wel een taak voor de overheid om de barrières die bestaan voor het incasseren van de winst van de schaalvergroting, weg te nemen. Er bestaan fricties die het positieve effect van schaalvergroting via de vorming van streekomroepen temperen en ten dele teniet doen.

Er zou in de sfeer van wet- en regelgeving gezocht moeten worden naar manieren om het bestuurlijke en administratieve probleem dat omroepen ontmoeten wanneer ze met meerdere gemeentes moeten gaan onderhandelen, op te lossen. Ook de additionele last van het meerdere malen moeten aanleveren van het programmasignaal door streekomroepen bij de kabelexploitanten zou verlicht of weggenomen moeten worden. Dit is relatief duur en wordt duurder met de uitbreiding van het verzorgingsgebied naar meerdere koppelpunten in verschillende gemeenten. Hierbij ligt een oplossing voor de hand waarin kabelexploitanten verplicht worden om als onderdeel van de must carry bepaling het signaal bij de lokale publieke omroep op te halen, eventueel met een hardheidsclausule bij onredelijke kosten.

In algemene zin laat dit onderzoek zien dat schaalvergroting binnen de lokale publieke omroep pas dan aanbeveling verdient wanneer ze geen afbreuk doet aan de factor

nabijheid die een van de belangrijkste sterktes van de lokale omroep vormt. Dat is ook het belang van de bepaling in de huidige richtlijn van het Commissariaat voor de Media dat gemeenten een sociaal-culturele eenheid moeten vormen willen ze voor de vorming van een streekomroep in aanmerking komen. Immers wanneer schaalvergroting als zodanig uitgangspunt is en de sociaal-culturele binding van de te bedienen gemeenschappen ondergeschikt is, bestaat het gevaar van een grotere kloof tussen gemeenschap en omroep, waardoor de effectiviteit van de lokale omroep af- in plaats van toe neemt.

Opvallend is dat een discussie over schaalvergroting in het domein van de kleinschalige omroep in Nederland haaks staat op de huidige ontwikkeling van community media in Europa. Community broadcasting, de term die in andere landen gemeengoed is, wordt in het buitenland opgevat als kleinschalige, niet-commerciële omroep, dat wil zeggen met een klein territoriaal bereik, gericht op specifieke (doel)groepen die door andere vormen van omroep niet of nauwelijks bediend worden. Community broadcasting valt onder de zogenaamde *third sector* media, apart van commerciële omroep en publieke omroep (public service). In Nederland wordt lokale publieke omroep juist gezien als een onderdeel van de publieke omroep, is daarom op een breed publiek gericht, kent een algemeen programmavoorschrift en biedt daarom een relatief breed aanbod van programma's. In die zin onttrekt het Nederlandse bestel zich aan de Europese invulling van community broadcasting. Daar is eerder sprake van schaalverkleining dan schaalvergroting.

# Summary

*Streekomroepen* broadcast for multiple adjacent municipalities that form a socio-cultural unity. This is endorsed by the Dutch Media Act. A *streekomroep* is an exceptional type of local public broadcasting station. The size of a *streekomroep* is limited by law, which prohibits the *streekomroepen* to compete in range with the regional public broadcasting stations. *Streekomroepen* are examples of expansion in scale within the smallest type of public broadcasting stations in the Netherlands.

This study has sought to find out to what extent the Dutch local broadcasting system is enhanced by expansions in scale, specifically by the creation of *streekomroepen*. By cooperation, local broadcasting stations could professionalise and win strength.

In recent years, the number of *streekomroepen* has remained almost unaltered: there were 64 of them in 2003, against 62 in 2007, whereas there were 292 local public broadcasting stations in total. The majority of those *streekomroepen* broadcasts for two municipalities, all of the 62 combined cater for a fourth of all Dutch citizens. Despite the constancy in numbers, the local public broadcasters display a tendency to expand in scale. Local-governmental reorganisations have combined several municipalities into larger ones, which turns the *streekomroep* broadcasting in such an area into a regular local broadcasting service, because technically, it no longer caters for more than one municipality. Moreover, the governmental reorganisations merge local broadcasting stations or enlarge the broadcasting range of existing stations. The first diminishes the number of *streekomroepen*, but does not affect the size of the Dutch local broadcasting services in general. Despite progressing reorganisations, the number of *streekomroepen* remains constant, which indicates that they expand in scale. The law allows the creation of *streekomroepen* since several decades.

The majority of *streekomroepen* is created by broadcasting stations expanding their services to neighbouring municipalities not yet catered for by other local public broadcasting stations. A merger between existing broadcasting stations to create a *streekomroep* is also seen regularly, but not as frequently. This study shows that the founding of a *streekomroep* is most attractive to small municipalities and their local broadcasters. This means that the smallest local public broadcasting services are most strongly subject to expansion in scale. At the same time, minute local broadcasting stations continue to exist, thereby showing that the creation of *streekomroepen* is not universally attractive to all municipalities, especially not to those with a strong sense of cultural identity. The potential range of *streekomroepen* varies from 15,000 to 248,000 citizens, although it should be noted that the second-largest is notably smaller than the largest (171,000 versus 248,000). Local public broadcasting stations have a significantly wider range between 7,000 and 750,000 citizens. Furthermore, it is striking that *streekomroepen* provide more services and perform better than the average local public broadcaster in almost every aspect.

As their main advantage in comparison to local broadcasting stations, the *streekomroepen* note a wider range, with which they could attract more means and more a professional approach. They also note that they could draw from a considerably bigger body of potential volunteers. Furthermore, a larger broadcasting area provides more topics to treat in programmes, which make the *streekomroepen* qualify better for their lawful task. Lastly, the *streekomroepen* have strategic advantages at the negotiating table with cable companies.

The two main disadvantages for *streekomroepen* lie in the dependency on multiple municipal governments and in distribution of radio via ether and television by cable. *Streekomroepen* often need to comply to differing policies of the different municipalities they broadcast in. Especially differing financial policies constitute a considerable executive and administrative burden. Recently accepted national regulation of municipal policy-requirements could lessen the complexity of the public financial policy. Distributional problems, however, are less easily solved, because complex and therefore more costly situations could arise when a broadcasting station wishes to broadcast in several municipalities. For instance, it turns out to be not always possible to provide the entire area of broadcast with high-quality radio signals within the existing FM-frequencies. Moreover, *streekomroepen* find themselves in difficult positions with TV-cable operators, because they are put to great expense to provide a signal in different areas. Digital distribution suffers from several specific limitations. A must carry rule for cable companies is not (yet) mandatory, because in the Netherlands, a significant number of end users still has analogue cable as the most important means to receive programmes, instead of digital cable. This research shows that limitations of technical possibilities or capacity to provide local public broadcasting stations via digital cable hardly apply anymore, if at all. Moreover, it shows that almost all Dutch households can be reached through various digital channels in the future.

A third disadvantage for *streekomroepen* lies within the content of programmes. It can be difficult to keep a balanced programming for multiple municipalities and residential precincts. This shows that socio-cultural connections between municipalities should be an important factor in the decision to create a *streekomroep* to cater for them. Therefore, socio-cultural connectedness drives the creation of *streekomroepen*, but curbs their creation as well.

Considering expansion in scale, there seems to be no specific task for the government to actively promote the founding of *streekomroepen*. An expansion in scale will rather develop by the combination of municipal reorganisation and the creation of *streekomroepen*, until a 'natural' maximum will be reached. Moreover, the regulations that allow the founding of *streekomroepen* have shown to function well for decades. However, it is the government's duty to remove the boundaries that now limit the broadcasting stations to profit from expansion in scale, as frictions exist that hamper and partly undo the advantageous effects of expansion in scale by the creation of *streekomroepen*.

Laws and regulations should strive to solve the problems that broadcasting stations encounter when they have to negotiate with multiple municipalities. Furthermore, a goal should be to reduce or remove the additional burden that *streekomroepen* carry, because they have to provide multiple program signals through cable companies. This is relatively costly and costs increase when broadcasting stations expand their range to various cable transmitters in different municipalities. A solution is readily available: cable companies should be required by must carry rule to carry signals for local public broadcasting stations, with a hardship clause for unreasonable costs if necessary.

In general, this research shows that expansion in scale should only be recommended for the local public broadcasting system if that does not detract from the factor of close proximity, which is one of the major strengths of local broadcasting stations. Therefore, the clause in the current regulations of the Dutch Media Authority, which requires municipalities to share socio-cultural unity if they wish to qualify for the founding of a *streekomroep*, is important. When indeed expansion in scale would become a goal in itself and when socio-cultural ties of the community to be catered for would become less important, broadcasting stations risk to lose the connection with the community they cater for, thereby decreasing effectivity instead of increasing it.

Lastly, it is remarkable that the discussion on small-scale broadcasting stations' expansion in scale in the Netherlands is at odds with the current development of community media in Europe. Community broadcasting is a term for a small-scale, non-commercial broadcasting station, which has a limited broadcasting range and aims for specific groups of users which are not fittingly catered for by other forms of broadcasting stations. Community broadcasting fits in the so-called 'third-sector media', besides commercial and public broadcasting services. In the Netherlands, however, local public broadcasting stations are fitted in the public broadcasting sector and therefore aims for a wide audience and provides a wide variety of programmes, in accordance with programme regulations. Therefore, the Dutch system does not comply with the European development of community broadcasting, where a decrease of scale takes place rather than expansion.



# Inhoudsopgave

<b>Summary</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Inleiding en Probleemstelling</b> .....	<b>11</b>
1.1 Omroepbestel .....	11
1.2 Mondialisering en lokale context .....	11
1.3 Digitalisering en convergentie .....	12
1.4 Bestuurlijke decentralisatie en financiering .....	12
1.5 Streekomroepen en schaalvergroting .....	14
1.6 Onderzoeksvragen en -opzet .....	15
1.7 Methoden en werkwijze .....	16
1.8 Opbouw .....	18
<b>2 Lokale en streekomroepen</b> .....	<b>19</b>
2.1 Ontwikkeling en spreiding .....	19
2.2 Verzorgingsgebieden en potentieel bereik .....	21
2.3 Budgetten en Financiering .....	25
2.4 Aanbod van mediadiensten door lokale en streekomroepen .....	30
2.5 Streekomroepen en distributie .....	34
2.6 Programmabeleid Bepalend Orgaan .....	34
2.7 Conclusies .....	35
<b>3 Motieven, ervaringen en oordelen</b> .....	<b>39</b>
3.1 Totstandkoming van streekomroepen .....	39
3.2 Motieven, voor- en nadelen .....	42
3.3 Tevredenheid: streekomroepen en lokale publieke omroepen vergeleken .....	46
3.4 Conclusies .....	47
<b>4 Juridische aspecten</b> .....	<b>49</b>
4.1 Streekomroep .....	49
4.2 Beleidsregels Commissariaat voor de Media .....	51
4.3 Toestemmingsverlening .....	52
4.4 Toegang tot distributie .....	52
4.5 Digitalisering .....	55
4.6 Aanlevering signaal .....	55
4.7 Analyse .....	56
<b>5 Distributie</b> .....	<b>57</b>

5.1	Footprint en verzorgingsgebied .....	57
5.2	Aardse Ether .....	58
5.3	Kabel .....	62
5.3.1	Analoog .....	63
5.3.2	Digitaal .....	64
	Radio en TV .....	65
5.4	Satelliet.....	66
5.5	IP netwerken.....	66
5.6	Conclusie .....	68
<b>6</b>	<b>Buitenland .....</b>	<b>71</b>
6.1	Inleiding .....	71
6.2	Community media in Europa.....	72
6.3	Community broadcasting en lokale publieke omroep .....	74
6.4	Conclusie .....	77
<b>7</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>79</b>
7.1	Plaats in het medialandschap.....	79
7.2	Voor- en nadelen .....	82
7.3	Implicaties voor beleid.....	83
	<b>Bijlage A: Online vragenlijst .....</b>	<b>85</b>
	<b>Bijlage B: Tabellen en grafieken .....</b>	<b>90</b>
	<b>Bijlage C: Gesprekspartners .....</b>	<b>92</b>

# 1 Inleiding en Probleemstelling

## 1.1 Omroepbestel

In het Nederlandse omroepbestel zijn zowel commerciële als publieke omroepen actief. Daarbinnen is sprake van differentiatie. Een belangrijke dimensie daarin is schaal: lokaal, regionaal, nationaal en zelfs internationaal. De toekomstige invulling van het publieke omroep bestel staat sinds een aantal jaren in het brandpunt van de belangstelling. In de discussies over de publieke omroep gaat de meeste aandacht uit naar de landelijke publieke omroep. Andere vormen zoals de lokale en regionale, maar ook de Wereldomroep krijgen aanmerkelijk minder aandacht. Echter ook buiten het domein van de landelijke publieke omroep vinden belangrijke ontwikkelingen plaats, voor een deel programmatisch en qua maatschappelijke betekenis, maar ook in structuur en inrichting van het bestel.

Dit onderzoek heeft betrekking op een specifiek fenomeen in de context van het Nederlandse bestel, meer in het bijzonder binnen het domein van de lokale publieke omroep: streekomroepen. Dat zijn lokale publieke omroepen die programma's aanbieden voor meerdere gemeenten. Om de ontwikkeling, positie en waarde van streekomroepen te begrijpen is het van belang om, voordat dit fenomeen uitgebreid aan bod komt, een aantal algemeen maatschappelijke, bestuurlijke en mediapolitieke ontwikkelingen in ogenschouw te nemen.

## 1.2 Mondialisering en lokale context

Voor de relatief kleinschalige omroepen, zoals de lokale, is in de mondialiserende wereld een interessante rol weggelegd. Waar de algemene oriëntatie in economie en cultuur steeds internationaler wordt, oriënteren veel burgers zich ook juist bijzonder sterk op de eigen leefomgeving. Tegelijkertijd krijgen steden en regio's steeds meer aandacht als dynamische economische en sociale entiteiten in positieve zin (steden als culturele centra en economische gangmakers), maar ook in negatieve (zie de 'grote steden problematiek'). In die context kunnen lokale en regionale omroepen hun maatschappelijke waarde bewijzen door de wereld te beschouwen vanuit lokaal en regionaal perspectief en op die manier bij te dragen aan de ontwikkeling van een lokale en regionale gemeenschap en haar cultuur. Ze worden dan ook veelvuldig op die noemer aangesproken. Dat geldt ook voor hun journalistieke verantwoordelijkheid. Zeker nu er sprake is van verschraving van lokale en regionale medialandschappen, voor wat betreft de gedrukte persmedia, in het bijzonder de dagbladen<sup>1</sup>. Ontwikkelingen in die bedrijfstak maken het steeds moeilijker om op de schaal van gemeenten en regio's deze specifieke en gerichte vorm van informatie-aanbod in stand te houden. De verantwoordelijkheid van lokale en ook regionale omroep voor de kwaliteit van de lokale openbaarheid neemt daardoor toe.

---

<sup>1</sup> Zie onder meer: Maurice Vergeer (2006). *Lokale Medialandschappen in Nederland 2005*. Radboud Universiteit Nijmegen, p. 5-8., Frank Huysmans (2008), *Informatie over lokale en regionale gebeurtenissen: gebruik van bronnen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planburo (in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Pers) en Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (2009). *De Nieuwe Editie*. TCITP: Den Haag.

### 1.3 Digitalisering en convergentie

Een andere kwestie waarvoor de lokale publieke omroepen zich momenteel, net als de landelijke en de regionale, gesteld zien is de bestendinging, maar eigenlijk liever de versterking van de eigen positie in het convergerende medialandschap. Digitalisering maakt ook lokaal innovatie noodzakelijk, willen lokale publieke omroepen een rol kunnen blijven spelen in een medialandschap waar crossmedialiteit het credo is geworden.

Digitalisering werkt op verschillende manieren door in de praktijk van de lokale omroep. Een voor de lokale omroepen positief effect is de kostendaling van audiovisuele apparatuur en de informatie- en communicatietechnologie die nodig is om de ontwikkelde informatie en programma's te bewerken. Bovendien zijn nieuwe digitale apparaten voor opname, productie en bewerking aanmerkelijk gebruiksvriendelijker, waardoor ze niet alleen budgettair maar ook qua benodigde expertise binnen het bereik komen van vrijwillige medewerkers van lokale omroepen. Dat geldt ook voor de het 'in de lucht brengen en houden' van websites van lokale omroepen. Technologische ontwikkelingen werken op die manier in het voordeel van schaalverkleining.

Dat neemt echter niet weg dat ook voor deze nieuwe toepassingen investeringen noodzakelijk zijn die een zwaar beslag doen op de vaak bescheiden budgetten van de lokale publieke omroepen. De logische weg voor omroepinstellingen die functioneren op kleine schaal is het op de een of andere wijze compenseren van het schaalnadeel en kosten hanteerbaar te maken, bijvoorbeeld door schaalvergroting of strategische samenwerking met behoud van zelfstandigheid.

Digitalisering grijpt nog op een andere wijze in, in het functioneren van lokale publieke omroepen. Het blijkt niet eenvoudig om de nieuwe digitale infrastructures dusdanig te configureren, dan wel de regelgeving en het toezicht op de exploitatie ervan zo vorm te geven, dat de kleinschalige omroepmedia, in het bijzonder de lokale publieke omroepen, naadloos het tijdperk van digitale distributie kunnen binnengaan. Ook hier lijkt de kleine schaal in het nadeel te werken van in het bijzonder de lokale publieke omroepen. Er bestaat in ieder geval de perceptie dat lokale omroepen minder gemakkelijk tot afspraken over adequate toegang tot digitale distributie-infrastructures kunnen komen dan grote, landelijk opererende partijen. Verderop in deze studie zal blijken dat de lokale omroepen en streekomroepen distributie als een problematisch punt ervaren.

Tenslotte heeft digitalisering tot gevolg dat er naast de min of meer formele media, steeds meer ander aanbod tot stand komt, geproduceerd door burgers zelf, maar ook door instanties wier taken eigenlijk op andere vlakken liggen, zoals lokale verenigingen en stichtingen, die zich met behulp van technologie steeds vaker en nadrukkelijker op het gebied van openbare communicatie begeven. Digitalisering en het World Wide Web maken dat mogelijk. Die ontwikkeling kan deels gezien worden als een bedreiging van de lokale en regionale media-instituten, maar nadrukkelijk ook als een kans. Kleinschalige media, de lokale en regionale pers inclusief, kunnen inspelen op deze ontwikkelingen door nieuwe initiatieven te faciliteren en samenwerkingsverbanden aan te gaan. Krachtenbundeling op lokaal en streekniveau van verschillende instanties die op het terrein van informatie en communicatie actief zijn kan de uitvoering van de maatschappelijke taak van de verschillende spelers ondersteunen en versterken. Dat is een kans die convergentie biedt.

### 1.4 Bestuurlijke decentralisatie en financiering

Een ander domein waarin zich belangrijke ontwikkelingen voordoen die van belang zijn voor het bestel van de lokale publieke omroep is de organisatorische en bestuurlijke

context en de daarmee samenhangende financieringsconstructie. Die hebben directe implicaties voor de wijze waarop de lokale publieke omroepen in een groot deel van hun bestaan voorzien: publieke middelen.

De landelijke overheid heeft de laatste jaren een lijn ingezet waar zoveel mogelijk bestuurlijke verantwoordelijkheid is gedelegeerd naar de bestuurslagen die corresponderen met de verzorgingsgebieden van de omroepen, de gemeenten voor de lokale publieke omroep en de provincies voor de regionale. Er is sprake van een medebewindstaak van zowel gemeenten als provincies. Voor de lokale en regionale omroepen geldt net als voor de landelijke, dat de legitimeringsvraag nadrukkelijker gesteld wordt, met het verschil dat het bij de lokale publieke omroepen het om relatief kleine bedragen gaat. Toch moeten publieke omroepen steeds beter verantwoorden waarom zij een claim leggen op publieke middelen en een voorkeursbehandeling ondervinden bij de toegang tot relevante distributie-infrastructuren in een domein waar marktpartijen vergelijkbare diensten aanbieden. Het onderscheid in het dienstenaanbod van de commerciële marktpartijen, omroepen en persmedia, is daarmee een belangrijk punt van aandacht en verantwoording.

Als gevolg van de bestuurlijke decentralisatie onderhouden de lokale en regionale omroepen nauwere banden met gemeenten en provincies. Behalve dat gemeenten en provincies adviseren over de representativiteit van de leden van het Programmabeleid Bepalend Orgaan, zijn de omroepen voor de financiering van hun activiteiten mede afhankelijk van gemeenten. Daarom moeten ze meer dan ooit ten overstaan van de gemeentelijke en provinciale samenleving hun belang en nut aantonen. Voor de financiering van de lokale publieke omroep doet de rijksoverheid een storting in het gemeentefonds, voor de regionale omroep in het provinciefonds. In een aantal gevallen is er sprake van additionele financiering van gemeenten en provincies, die om een andersoortige verantwoording vraagt dan die over de structurele middelen.

Zowel op lokale als op regionale omroepschaal is de specifieke structuur van verantwoordelijkheid en zorgplicht van overheidszijde en de verantwoording van de zijde van de omroepen nog broos. De verhoudingen zijn nog niet uitgekristalliseerd; er is nog geen sprake van een gekende praktijk die functioneert naar aller tevredenheid.

De situatie van de lokale publieke omroepen is met minder financiële garanties omkleed dan die van de regionale. De provincies hebben zich in een convenant met de regionale publieke omroepen vastgelegd op financiering van minimaal één omroep per provincie, die jaarlijks in ieder geval met een te bepalen percentage wordt verhoogd ter compensatie van loon- en prijsontwikkeling. Daartoe wordt van rijkswege een storting gedaan in het provinciefonds. De rijksoverheid stort voor de financiering van de lokale publieke omroepen een bedrag van € 1.26 per wooneenheid<sup>2</sup> in het gemeentefonds, om de gemeenten in staat te stellen het aanbod van publieke lokale omroep in hun gebied mogelijk te maken. Omdat gemeenten zich niet hebben vastgelegd op een verplichting lokale omroep te financieren wordt het geld in lang niet alle gevallen voor lokale publieke omroep bestemd. Als gevolg van deze praktijk pleit de belangenorganisatie van lokale omroepen in Nederland (OLON) al lange tijd voor het omleggen van de financiering via het Commissariaat voor de Media zodat de middelen bedoeld voor publieke lokale omroep dáár direct zou terechtkomen, buiten de gemeenten om. In weerwil van de persisterende nijpende financiële positie is de positie van lokale omroepen in het medialandschap niet in het geding. Er is sprake is van hoge continuïteit<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Vanaf 1 januari 2009, in 2008 was dit bedrag 1,20 euro (bron: Olon Nieuws 2009.02, februari 2009)

<sup>3</sup> Dit blijkt ook uit de resultaten in Hoofdstuk 2, in het bijzonder tabel 2.1

Op 26 maart 2009 heeft de Tweede Kamer, tijdens het debat over de erkenningswet, een amendement en een motie aangenomen waarin de financiering van publieke lokale omroepen door gemeenten anders wordt geregeld. Voorgesteld wordt de gemeenten te verplichten de lokale publieke omroep te bekostigen volgens een bepaald richtbedrag, indien zij een advies van culturele representativiteit hebben afgegeven. De motie noemt een bedrag van € 1,30 per woonruimte, wat als ondergrens gezien wordt. De minister verantwoordelijk voor de media wordt voorts opgeroepen om hierover afspraken met de VNG te maken. De Tweede Kamer en de OLON gaan ervan uit dat de in motie en amendement uiteengezette systematiek vanaf 1 januari 2010 zal gelden voor alle gemeenten en omroepen. Op 30 juni is in de Eerste Kamer het wetsvoorstel met betrekking tot de wijziging van de Mediawet aangenomen<sup>4</sup>. Een nieuw artikel wordt ingevoegd waarin staat dat het College van Burgemeester en Wethouders zorgt voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling als de gemeenteraad een positief advies heeft uitgegeven over de representativiteit van de omroep.

## 1.5 Streekomroepen en schaalvergroting

Dit onderzoek richt zich op de waarde van streekomroepen voor het Nederlandse omroeplandschap en publieke omroep in het algemeen. Een streekomroep is 'een lokale publieke omroep die voor tenminste twee gemeenten een zendmachtiging heeft en voor deze gemeenten lokale publieke omroep verzorgt'. Op die wijze wordt in dit rapport een onderscheid gemaakt tussen lokale publieke omroepen die uitzendingen voor één gemeente verzorgen en zij die dat voor meerderen doen. De eerste heten in dit rapport lokale publieke omroep, de andere streekomroep, al zijn de laatste in strikte zin natuurlijke ook lokale publieke omroepen<sup>5</sup>. In de juridische analyse van de positie van streekomroepen worden de juridische aspecten van het fenomeen streekomroep nog verder aangescherpt, mede op basis van de interactie van de wet- en regelgeving ter zake en de gegroeide praktijk.

Het Commissariaat voor de Media heeft in haar 'Beleidsregels lokale omroep voor meerdere gemeenten' van 2 september 2003 een nadere invulling gegeven van de inhoudelijke eisen die verbonden zijn aan de toestemming aan een lokale omroepinstelling om een programma te verzorgen voor meer dan één gemeente. Het verzorgingsgebied van de streekomroep bestaat uit, bijeen liggende, aan elkaar grenzende gemeenten. Daarnaast moet het verzorgingsgebied beschouwd kunnen worden als een sociale, culturele en geografische eenheid in die zin dat het door de inwoners ook daadwerkelijk als een streek wordt ervaren. Verder mag het verzorgingsgebied niet zo omvangrijk worden in geografisch bereik en aantal inwoners dat het de omvang van een deel van een provincie nadert, zoals in dat in de Mediawet is aangeduid. Hiermee wordt oneigenlijke concurrentie met de regionale omroep tegengegaan. Het verzorgingsgebied van een streekomroep mag de provinciegrenzen overschrijven.

Onder de waarde van streekomroepen wordt hier verstaan hun specifieke maatschappelijke nut als variant van lokale publieke omroep voor het Nederlandse publieke omroepbestel en de Nederlandse samenleving, in het bijzonder voor wat betreft de meningsvorming in de

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 804

<sup>5</sup> Zoals blijkt uit paragraaf 2.2 en figuur 2.2 zendt merendeel van de streekomroepen uit voor twee gemeenten. Wanneer de analyse dat toeliet, is binnen de groep streekomroepen een uitsplitsing gemaakt tussen de streekomroepen die voor 2 gemeenten uitzenden en de streekomroepen die voor drie of meerdere gemeenten uitzenden.

democratische samenleving, de brede culturele opdracht van de publieke omroep én de doelmatigheid en efficiency van de besteding van publieke gelden.

Dit onderzoek levert aanbevelingen voor beleid in het domein van de lokale publieke omroep. Daarbij wordt in het bijzonder nagegaan in hoeverre het vormen van streekomroepen schaalvoordelen oplevert die positief bijdragen aan het bedrijven van lokale publieke omroep. De vooronderstelling is dat lokale publieke omroepen door onderlinge samenwerking aan kracht kunnen winnen en professioneler kunnen gaan werken<sup>6</sup>. Onder schaalvoordeel wordt hier verstaan: de positieve bijdrage die het aanbieden van lokale omroepdiensten voor een groter verzorgingsgebied met een groter aantal inwoners levert aan het uitoefenen van de maatschappelijke taak door lokale omroepen voor wat betreft meningsvorming, brede culturele opdracht en doelmatigheid en efficiency. Het oprichten van streekomroepen is een manier om vergroting van schaal te bewerkstelligen en het delen van voorzieningen, personeel en specifieke vormen van programmatische samenwerking te realiseren.

## 1.6 Onderzoeksvragen en –opzet

Het concept schaalvergroting staat centraal in dit onderzoek. De vooronderstelling is dat lokale publieke omroepen die hun krachten bundelen en tot de vorming van een streekomroep overgaan, profiteren van schaalgrootte en daarmee hun maatschappelijke taak beter kunnen invullen als gevolg van meer doelmatigheid en efficiency. Dat moet dan tot uiting komen in een betere en prominentere rol in de lokale gemeenschappen, meer in het bijzonder voor wat betreft de bijdrage aan de brede meningsvorming in de lokale gemeenschap en de invulling van de brede culturele verantwoordelijkheid van de lokale publieke omroep.

Echter, het vormen van streekomroepen is niet de enige manier om van schaalgrootte te profiteren. Andere vormen van samenwerking kunnen een soortgelijk effect hebben. Zo is het delen van bepaalde voorzieningen of kosten of het poolen van activiteiten anders dan het aanbieden van een geheel gezamenlijk programma voor verschillende gemeenten, een manier om van schaalvergroting te profiteren. Meerdere lokale omroepen kunnen bijvoorbeeld hun staf poolen en, bij behoud van zelfstandigheid, op gezette tijden een gezamenlijk raamprogramma aanbieden. Een ander schaalvergrotend effect kan optreden wanneer gemeenten samengevoegd worden als onderdeel van een herindelingsoperatie en er bijgevolg slechts sprake is van één lokale publieke omroep die voor de gehele nieuwe gemeente uitzendt. Het spreekt voor zich dat lokale publieke omroepen hierin geen doorslaggevend gewicht in de schaal leggen!

Tezelfdertijd bestaat de mogelijkheid dat samenwerking in een streekomroepconstructie leidt tot meer inefficiëntie; schaalvergroting kan ook nadelen hebben. Streekomroepen hebben te maken met verschillende gemeentebesturen en gemeentelijke culturen, wat kan resulteren in onzekerheid en transactiekosten (bureaucratie) wat de mogelijke winst die in een bepaald domein van de operatie door schaalvergroting wordt geboekt, te niet gedaan wordt. Ook kan de uitoefening van de maatschappelijke of brede culturele taak lijden onder programmatische schaalvergroting, waardoor er afstand ontstaat tussen lokale gemeenschappen en de omroep en zijn programma's. Dat kan ook voor een deel van het nieuwe grotere verzorgingsgebied het geval zijn; wanneer de inwoners van een of meerdere randgemeenten zich onvoldoende herkennen in de programma's van een streekomroep met een relatief grote centrumgemeente in haar verzorgingsgebied. Ook al

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31200 VIII, nr. 14.

is er sprake van positieve bedrijfseconomische effecten van schaalvergroting, dan nog kan de kwaliteit van de taakuitvoering teruglopen met een mogelijk negatief nettoresultaat.<sup>7</sup>

In dit onderzoek gaat het primair om een drietal vragen:

*1. Wat is de plaats van de streekomroep in het huidige lokale omroeplandschap?*

Hierbij gaat het om de plaats van het fenomeen streekomroep in relatie tot de regulier lokale publieke omroepen: aard, omvang, kenmerken en ontwikkeling. Ook komt in dit kader de situatie omtrent kleinschalige omroepvormen in het buitenland aan bod. Ook technologische ontwikkelingen op het terrein van productie en distributie komen hier ook aan bod.

*2. Wat zijn de voor- en nadelen van streekomroepen voor het lokale omroep-landschap?*

In de context van deze vraag wordt nagegaan of en in hoeverre streekomroepen, in vergelijking met reguliere lokale publieke omroepen, efficiënter en doelmatiger functioneren en opereren, in het bijzonder voor wat betreft de uitvoering van de maatschappelijke taak, bestuur, organisatie, spectrumgebruik en benutting van de kabelinfrastructuur. Ten aanzien van de vragen over distributie (ether, kabel, digitaal en analoog) worden de mogelijke voor- en nadelen van streekomroepen in kaart gebracht. Onder deze vraag valt ook een schets van de bestuurlijke inbedding in vergelijking met de reguliere lokale publieke omroep (financiering, subsidievoorwaarden, representativiteitsverklaring) en komen de juridische aspecten van het fenomeen streekomroep aan bod.

*3. In hoeverre moet de ontwikkeling van streekomroepen bevorderd worden met het oog op een betere vervulling van de taak die aan lokale publieke omroep in het algemeen toevalt? Indien dat wenselijk is, onder welke condities zou dat dienen te gebeuren met welke soort maatregelen of beleid?*

Op basis van het onderzoek naar de eerste en tweede vraag wordt deze vraag beantwoord. De uitkomsten daarvan dienen als basis voor de beleidsaanbevelingen.

## **1.7 Methoden en werkwijze**

Om de hoofdvragen van het onderzoek te beantwoorden is een waaier van verschillende methoden toegepast.

Voor de beantwoording van vraag 1 zijn de beschikbare studies die relevant zijn voor de vraagstelling bestudeerd (deskresearch) en is er een analyse van bestaande gegevens van het Commissariaat voor de Media uitgevoerd. Daarop is de situatieschets van de streekomroepen in Nederland hoofdzakelijk gestoeld, aangevuld met gegevens van de brancheorganisatie van de lokale omroepen in Nederland, de OLON, en andere data. Die zijn verkregen in een survey-onderzoek onder streekomroepen en lokale publieke omroepen dat in het bijzonder is uitgevoerd met het oog op de beantwoording van vraag

---

<sup>7</sup> De voorzitter van het Commissariaat van de Media heeft zich in het verleden schaalvergroting voorgesteld. In zijn toespraak tot de algemene ledenvergadering van de OLON in april 2005 heeft hij geopperd dat schaalvergroting en daaraan gekoppeld professionalisering een mogelijkheid was voor de lokale omroep in de toekomst. De strekking van zijn betoog was dat samenwerking kan leiden tot kwaliteitsverbetering; streekomroepen zijn daarvan een voorbeeld. (Jan van Cuilenburg (2005). *Bouwen aan een gezonder toekomst voor de lokale omroep*. Toespraak tijdens de algemene ledenvergadering van de OLON op 16 april 2005, Nijmegen.)



2. Het onderzoek naar kleinschalige omroepen in het buitenland is gebaseerd op deskresearch.

De beantwoording van vraag 2 is gebaseerd op specifiek in het kader van dit project uitgevoerd onderzoek onder en over streekomroepen.

Allereerst zijn semigestructureerde interviews met representanten van verschillende streekomroepen over de belangrijkste aspecten van streekomroep in Nederland gehouden. Daarbij kwamen zowel thema's die in dit onderzoek zijn geagendeerd en die door de respondenten werden aangedragen aan de orde. De geïnterviewde omroepen zijn geselecteerd op basis van omvang van het totale verzorgingsgebied, de hoeveelheid verschillende gemeenten die worden bediend en de geografische ligging in Nederland. Ook is getracht de mate van sociale en culturele coherentie van het verzorgingsgebied in de selectie te betrekken en de verhoudingen tussen de verschillende bediende gemeenten: Zijn ze van een gelijk inwonertal? Is er sprake van één grote gemeente met één of meerdere randgemeenten? Het verzamelde materiaal geeft inzicht in welke mate de vraagstelling van het onderzoek aansluit bij de praktijk van de Nederlandse streekomroep. De resultaten van dit kwalitatief onderzoek worden als zodanig gerapporteerd, maar zijn ook input voor een ander onderzoeksdeel.

In een survey-onderzoek is een zo groot mogelijk deel van streekomroepen en lokale publieke omroepen in Nederland over de hoofdthema's uit onderzoeksvraag 2 onderzocht. De enquête sloot in opzet en toon zoveel mogelijk aan bij de huidige situatie van de omroepen. Het survey-onderzoek is uitgezet via internet, waarbij de beoogde respondenten per e-mail werden benaderd. Voor een aantal achtergrondgegevens van streekomroepen én informatie over verschillende aspecten van de totstandkoming van de streekomroepen is informatie van het Commissariaat voor de Media gebruikt die in de analyse gecombineerd is met informatie uit de enquête.

Een tweetal andere deelstudies heeft betrekking op de juridische en technologische aspecten, de laatste vooral voor zover het de 'distributieproblematiek' betreft. In de eerste deelstudie wordt onderzocht hoe de gegroeide praktijk van streekomroep zich verhoudt tot bestaande wet- en regelgeving (Mediawet, Telecommunicatiewet) en voorgenomen wet- en regelgeving (Multimediawet) en de signalering van mogelijkheden en knelpunten, evenals het doen van aanbevelingen voor mogelijke oplossingen. De technische deelstudie betreft de bepaling van mogelijkheden en knelpunten in de praktijk van streekomroep in de context van distributie van programmadiensten via analoge en digitale distributie-infrastructuren, in het bijzonder in vergelijking met de reguliere lokale publieke omroep.

Om de eerste uitkomsten van de studie te toetsen aan de branche en de overheid zijn verschillende partijen uit het veld bijeengebracht in een interactieve sessie, waarbij ze op basis van het belangrijkste deel van de andere onderzoeksresultaten hebben gereflecteerd op de positie en de toekomst van de streekomroepen, vanuit hun specifieke positie in het veld. Daarmee heeft deze workshop behalve inzicht in de institutionele positie van het fenomeen ook geresulteerd in een betere integratie van de deelconclusies uit de verschillende onderdelen van het project. De inzichten die resulteerden uit deze sessie zijn geïntegreerd in de rapportage van de andere onderzoeksvragen en komen als zodanig niet separaat in dit rapport terug.

Het onderzoek is begeleid door een commissie die in een aparte workshop gereflecteerd heeft op de uitkomsten van het onderzoek naar de drie hoofdvragen. Op die wijze heeft ze een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling en formulering van de eindconclusies, waar overigens slechts de onderzoekers de verantwoordelijkheid dragen.

## 1.8 Opbouw

In het volgende hoofdstuk wordt het fenomeen streekomroep verder geïntroduceerd en worden de belangrijkste structurele kenmerken en ontwikkelingen in de context van het Nederlandse medialandschap toegelicht.

Hoofdstuk drie gaat over de motieven die ten grondslag liggen aan de vorming van streekomroepen, de mate van de tevredenheid met de huidige omroeppraktijk en de voor- en nadelen van streekomroepen. Ook worden in dit hoofdstuk de streekomroepen en de reguliere lokale publieke omroepen vergeleken. Daar komt ook de vraag aan bod of de schaalvergroting als gevolg van de introductie van streekomroepen leidt tot voordelen, zoals meer professionaliteit, een betere uitvoering van de maatschappelijke taak en een grotere efficiency en doelmatigheid.

Hoofdstuk vier en vijf gaan in op twee specifieke subthema's van de problematiek rond streekomroepen: de voor- en nadelen en de mogelijk kansen van de vorming van streekomroepen voor wettelijke en toezichtskaders en de distributie van programma's via verschillende soorten elektronische netwerken.

In hoofdstuk zes wordt een beknopte schets gegeven van kleinschalige omroepfenomenen in het buitenland die qua schaal en functie vergelijkbaar zijn met de Nederlandse streekomroepen.

Hoofdstuk zeven bevat de eindconclusies en de beleidsaanbevelingen.

## 2 Lokale en streekomroepen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste kenmerken van publieke lokale omroep in Nederland in kaart gebracht. Daarbij gaat het in het bijzonder om de vergelijking van omroepen die voor meer dan één gemeente mediadiensten aanbieden (streekomroepen) met omroepen die dat doen voor één gemeente (gewone lokale publieke omroepen). Wanneer in dit hoofdstuk sprake is van lokale publieke omroepen in relatie tot streekomroepen, worden steeds omroepen die voor één gemeente werken bedoeld. Streekomroepen zijn lokale publieke omroepen die mediadiensten aanbieden voor twee of meer gemeenten en onderscheiden zich in die zin van gewone lokale publieke omroepen.

Voor de beschrijving van het lokale publieke omroeplandschap wordt geput uit verschillende bronnen. Naast het jaarverslag van het Commissariaat van de Media, is gebruikgemaakt van relevante gegevensbestanden van datzelfde Commissariaat waarin kenmerken en activiteiten van lokale publieke omroepen worden bijgehouden in functie van de toezichtstaak van dit instituut. Daarnaast wordt geput uit de resultaten van een onderzoek onder lokale publieke omroepen en streekomroepen dat in het kader van deze studie is gehouden in de zomer van 2008. Die werd in het totaal door 179 omroepen van de 293 omroepen<sup>8</sup> (61 procent) ingevuld, 138 van de 231 lokale publieke omroepen (60 procent) en 41 van de 62 streekomroepen (66 procent).

### 2.1 Ontwikkeling en spreiding

Lokale publieke omroep is de vorm van omroep in Nederland die de meeste organisaties met een zendmachtiging kent. Eind 2007 waren er in totaal 292 lokale publieke omroepen in 385 gemeenten, 58 gemeenten hadden geen lokale publieke omroep. In 2004 waren er 301 lokale publieke omroepen in 421 gemeenten. De afname van het aantal omroepen is hoofdzakelijk te wijten aan de gemeentelijke herindelingen, wat automatisch betekent dat het aantal lokale publieke omroepen wordt gereduceerd tot één per gemeente. Wettelijk is immers vastgesteld dat één gemeente maar één lokale publieke omroep kent.

Van de 292 lokale publieke omroepen zenden er eind 2007 230 uit voor één gemeente (lokale publieke omroepen) en 62 voor twee of meer. Dat zijn streekomroepen. Het aantal streekomroepen is sinds 2003 redelijk constant. In dat jaar waren er 64 streekomroepen, in 2007 zijn het er 62. Een enkele keer komt er een streekomroep bij, maar net zo vaak is er door gemeentelijke herindeling geen sprake meer van een streekomroep.

---

<sup>8</sup> Aantal lokale omroepen geregistreerd medio 2008 door het Commissariaat van de Media.

Tabel 2.1: Ontwikkeling lokale publieke omroepen en streekomroepen (2003-2007)

	2007	2006	2005	2004	2003
Gemeenten in Nederland	443	458	467	483	496
Gemeenten met lokale publieke omroep	385	404	410	421	423
Streekomroepen	62	66	64	65	64
Lokale publieke omroepen ( <i>totaal, inclusief streekomroepen</i> )	292	295	298	301	299
Hernieuwde zendtijdtoewijzingen	48	38	46	46	66
Nieuwe zendtijdtoewijzingen	13	9	18	12	12
Ingetrokken zendtijdtoewijzingen	10	10	16	4	13
Verlopen zendtijdtoewijzingen	6	2	5	6	9

Bron: CvdM Jaarverslag 2008

Van alle provincies telt Zuid-Holland in 2008 met elf de meeste streekomroepen, naast 37 gewone lokale publieke omroepen. Noord-Brabant heeft de meeste omroepen in totaal; zeven streekomroepen en 49 lokale publieke omroepen. Drenthe en Flevoland hebben geen streekomroepen, Zeeland heeft er één. Dit zijn ook de provincies met het kleinste aantal lokale publieke omroepen, niet verwonderlijk gezien het relatief kleine aantal gemeenten in deze provincies. Zeeland kent verhoudingsgewijs veel gemeenten zonder enige vorm van lokale publieke omroep, in deze provincie zijn zeven van de totaal dertien gemeenten verstoken van lokale publieke omroep. Friesland en Noord-Holland kennen de meeste gemeenten zonder lokale publieke omroep: acht.

Tabel 2.2: Aantal omroepen uitgesplitst naar provincie (2007)

	Aantal gemeenten	Aantal streek-omroepen	Aantal lokale omroepen	Aantal gemeenten zonder lokale publieke omroep
Groningen	25	5	7	5
Friesland	31	5	11	8
Drenthe	12	0	8	4
Overijssel	25	3	18	1
Gelderland	56	9	33	4
Flevoland	6	0	4	2
Utrecht	29	5	14	2
Noord Holland	61	7	32	8
Zuid Holland	77	11	37	3
Zeeland	13	1	4	7
Noord-Brabant	68	7	49	4
Limburg	40	10	14	1
<b>Totaal</b>	<b>443</b>	<b>63</b>	<b>231</b>	<b>49</b>

Bron: CvdM (2008), bewerking Dialogic<sup>9</sup>.

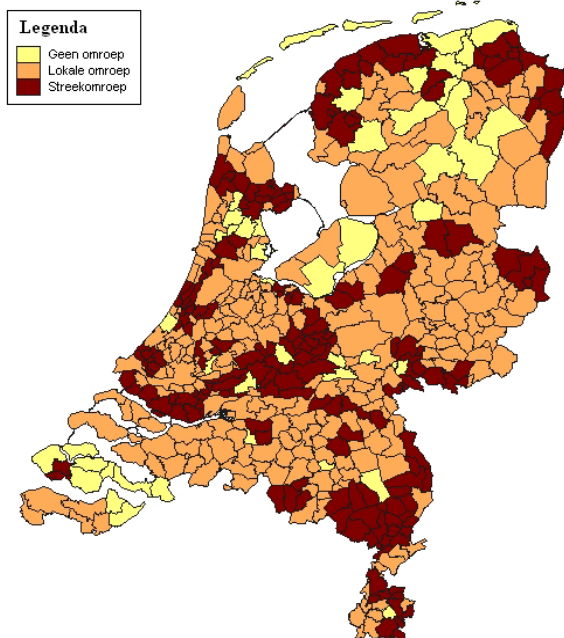
<sup>9</sup> Voor tabel 2.2 is het databestand van het Commissariaat gebruikt, wat nog niet volledig gevuld was (omroepen hebben niet alle vragen beantwoord), daarom verschillen de aantallen van de overgenomen tabellen van het CvdM.

## 2.2 Verzorgingsgebieden en potentieel bereik

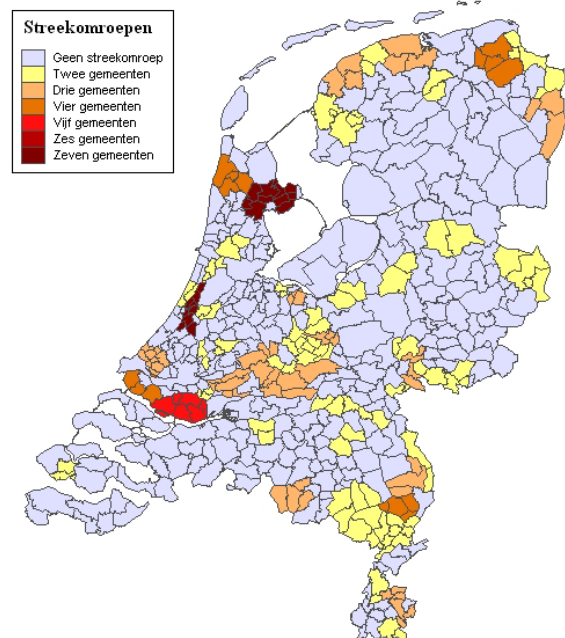
Een streekomroep is een lokale publieke omroep die voor tenminste twee gemeenten uitzendt. Van de 63 streekomroepen zenden de meeste (veertig in totaal) uit voor twee gemeenten, de overige omroepen zenden uit in drie of meer gemeenten<sup>10</sup>.

*Holland Centraal* is met zeven gemeenten, de grootste streekomroep gerekend naar het aantal gemeenten dat bediend wordt. Hij richt zich op Leidse regio en de Bollenstreek. *Stichting Radio, Televisie West-Friesland* verzorgt publieke mediadiensten voor een net zo groot aantal gemeenten. Het grootste aantal inwoners (bijna 248 duizend) wordt bediend door streekomroep *Holland Centraal*. De twee na grootste streekomroep, qua inwonersaantal is *Stichting Plus*, die zich richt op Heerlen, Kerkrade en Simpelveld (ruim 171 duizend inwoners). Het kleinste gebied is voor de *Omroep Stichting Milbergen*, samen hebben Ubbergen en Millingen aan de Rijn ruim vijftien duizend inwoners. De 63 streekomroepen verzorgen samen programma's voor 163 verschillende gemeenten. Dat betekent dat 41% van alle gemeenten in Nederland die een lokale publieke omroep hebben, bediend worden door een streekomroep. Van alle inwoners van Nederland wordt 70% bediend door een lokale publieke omroep die werkt voor één gemeente (11,4 miljoen), 25% door een streekomroep (4 miljoen) en 6% door geen enkele lokale publieke omroep (zo'n 950.000 mensen).

Figuur 2.1 en 2.2 laten zien hoe 63 streekomroepen en de gewone lokale publieke omroepen over Nederland verdeeld zijn. Per gemeente staat weergegeven of deze gemeente een lokale publieke omroep, streekomroep of geen oproep heeft. In Figuur 2.2 zijn de omroepen ingedeeld naar het aantal gemeenten waarvoor ze uitzenden. De twee grootste omroepen (donkerrood voor zeven gemeenten) zijn duidelijk zichtbaar, daarbij is duidelijk zichtbaar dat merendeel van de streekomroepen uitzenden voor twee gemeenten.



Figuur 2.1: Gemeenten ingedeeld naar omroepvoorziening (beide figuren met dank aan TNO Innovatie en Ruimte)



Figuur 2.2: Gemeenten met streekomroep ingedeeld naar aantal gemeenten waarvoor de streekomroep uitzendt

<sup>10</sup> Zie ook OLON jaarverslag 2008, p. 51

Onderzoek naar het gebruik van lokale publieke omroep (inclusief streekomroep) is slechts sporadisch verricht. Het meest recente onderzoek dat bekendheid met en gebruik van de verschillende diensten dat door de lokale publieke omroep wordt aangeboden, in kaart bracht, heeft betrekking op 2005 (OLON 2006, Bereiksonderzoek lokale omroepen in Nederland, Nijmegen: OLON). Waar lokale televisie wordt aangeboden, geniet deze dienst de grootste bekendheid van alle aanbod. In de gemeenten die lokale televisie kennen, kan 77 procent van de mensen de naam van het station noemen. Twee derde van de mensen is bekend met de lokale kabelkrant, terwijl de helft van de bevolking de lokale radiostations kent. Teletekst en het webaanbod zijn in 2005 minder bekend. Over alle diensten heen blijkt lokaal nieuws het belangrijkste motief om gebruik te maken van de diensten van publieke lokale omroepen. Voor radio is lokaal nieuws het op één na belangrijkste motief, na het luisteren naar muziek. De lokale publieke omroep is niet de belangrijkste nieuwsbron voor lokale zaken, dat is het huis-aan-huis blad, gevolgd door het regionale dagblad, mond-tot-mond communicatie en folders en dergelijke. Daarna volgen de verschillende diensten van de lokale publieke omroep.

### **Potentieel bereik**

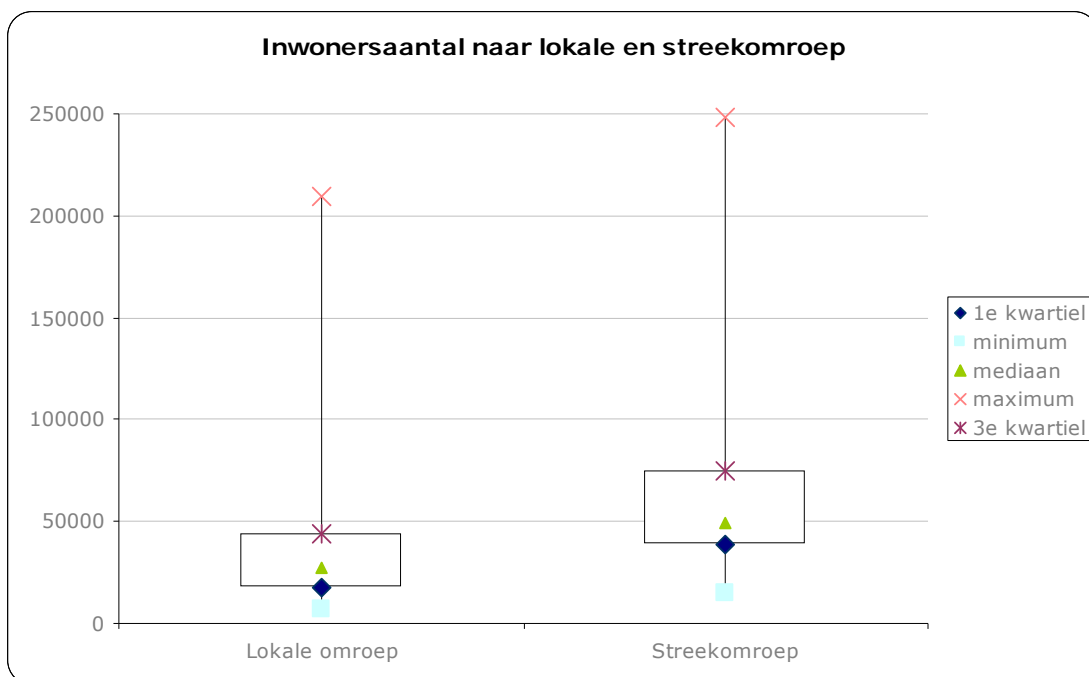
Een streekomroep bedient gemiddeld iets meer dan 60.000 mensen; dat wordt ook wel het gemiddelde potentiële bereik genoemd. Voor lokale publieke omroepen in één gemeente is dat gemiddeld bijna 49.500. De gezamenlijke lokale publieke omroepen tonen een grotere variëteit wanneer het aankomt op het aantal inwoners in hun verzorgingsgebieden dan de streekomroepen. Dat wil zeggen dat het verschil tussen de grootste en de kleinste omroep bij de lokale publieke omroepen aanzienlijk groter is dan bij de streekomroepen. De kleinste gewone lokale publieke omroep is de *'Stichting De Stille Genieter'* uit Baarle-Nassau met een potentieel bereik van bijna zevenduizend mensen. De kleinste streekomroep *Omroep Stichting Milbergen* kan met ruim vijftien duizend meer dan twee maal zo veel mensen bereiken. Het grootste potentiële bereik voor een lokale publieke omroep is in Amsterdam te vinden. *Salto* heeft een potentieel publiek van 743 duizend, drie maal zo veel als de grootste streekomroep (*Holland Centraal*) met 248 duizend potentiële gebruikers en meer dan vier maal zoveel als de op één na grootste streekomroep (*Stichting Plus*) met 171 duizend potentiële afnemers.

Uit het verschil in variëteit van het potentiële bereik van gewone lokale publieke omroepen en streekomroepen wordt duidelijk dat het fenomeen streekomroep zijn betekenis krijgt binnen een bepaald schaalniveau. In termen van potentieel bereik ligt dat feitelijk tussen de vijftien en 248 duizend inwoners, waarbij het verschil tussen de grootste streekomroep en de één na grootste ook nog aanzienlijk is: 248 duizend tegen 171 duizend. Dat is een ander bereik dan geldt voor de lokale publieke omroep waarbij de spanbreedte ligt tussen de zeven en 750 duizend inwoners.

Dat komt duidelijk naar voren in Figuur 2.3 waar het potentieel bereik van lokale en streekomroepen tegen elkaar is afgezet. Om de verschillen tussen beide vormen van kleinschalige publieke omroep duidelijk te maken is een achttal reguliere lokale publieke omroepen buiten deze grafische voorstelling en de presentatie van de verdeling in financiële middelen, die later volgt, gehouden. Wanneer het brede spectrum van gewone lokale publieke omroepen afgezet zou worden tegen het aanmerkelijk minder weidse beeld van de streekomroepen, zou een genuanceerde vergelijking nauwelijks mogelijk zijn. De grafische voorstellingen zouden grotendeels bepaald worden door de grote en/of meest kapitaalkrachtige lokale publieke omroepen. Kapitaalkrchtig moet dan uitsluitend als een relatief begrip worden opgevat; kapitaalkrachtige lokale en streekomroepen zijn er niet in Nederland.

De omroepen die vanwege de omvang van hun potentieel bereik én de omvang van hun budget buiten beschouwing zijn gelaten zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Ze behoren zowel qua budget als bereik bij de top vier. Een viertal andere omroepen is louter omwille van de grote omvang van hun budget buiten beschouwing gebleven: Groningen, Dordrecht, Maastricht en Venlo. Het budget van de omroepen van de laatste drie van deze vier steden onderscheidt zich uitzonderlijk positief ten opzichte van vergelijkbare Nederlandse steden. Dat blijkt uit het feit dat ze qua budgethoogte tot de top acht gemeenten van ons land behoren, terwijl ze qua inwonertal aanmerkelijk lager scoren: ze beschikken in relatie tot hun aantal inwoners over een hoog budget. Op inwoneraantallen scoren de andere gemeenten minder hoog: Dordrecht 20<sup>e</sup>, Maastricht 21<sup>e</sup> en Venlo zelfs 33<sup>e</sup>. Alleen Groningen bevindt zich zowel in de top 8 qua inwonertal, als qua budget op de 8<sup>e</sup> plaats. Deze voorbeelden tonen aan dat er weliswaar een duidelijke samenhang tussen inwoneraantal en budgetten van lokale publieke omroepen bestaat, maar dat die relatie niet absoluut is. Specifieke lokale omstandigheden zullen de uitzonderlijke posities van de lokale publieke omroepen in deze drie steden kunnen verklaren.

Het potentieel bereik van de lokale publieke omroep (N=223, exclusief de genoemde acht) is gemiddeld 39.445 inwoners met een standaarddeviatie van 35.500, bij de streekomroepen (N=63) is het gemiddelde 63.964 inwoners met een standaarddeviatie van 43.574. Beide groepen kennen dus een grote spreiding.



Figuur 2.3: Aantal inwoners per lokale publieke omroep (N=223) en streekomroep (N=63)

Figuur 2.3 laat de kwartielen, de mediaan<sup>11</sup> en de omroep met grootste en het kleinste potentiële bereik zien. Tussen het eerste en het derde kwartiel bevindt zich de helft van alle omroepen, zij vormen de grote middenmoot. Voor beide omroepvormen zijn die in de grafiek aangegeven met een box. Het potentiële bereik van de middencategorie streekomroepen ligt aanmerkelijk hoger dan dat van de lokale publieke omroepen. Naast

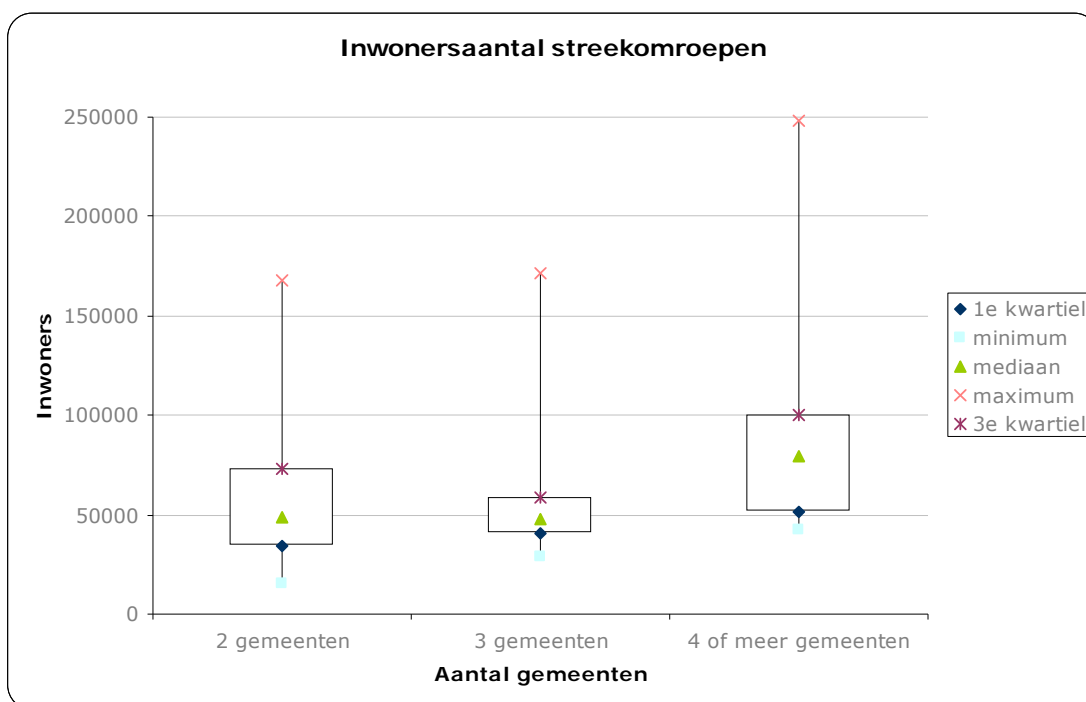
<sup>11</sup> De mediaan is de middelste waarneming in een verzameling op basis van een bepaalde volgorde, in dit geval de grootte van het potentiële bereik.

de middengroep is er onder lokale en streekomroepen een aantal dat grote en een aantal dat kleine gemeenschappen bedient, al is de kleinste streekomroep meer dan twee maal zo groot als de kleinste lokale publieke omroep. De mediaan van de streekomroepen kent een score die twee keer zo groot is als die van de mediaan bij de lokale publieke omroepen, hoewel de spreiding van beide groepen vergelijkbaar is. Ware de grootste lokale publieke omroepen meegenomen in de grafiek, dan zou de spreiding bij lokale publieke omroepen aanmerkelijk groter zijn geweest en zou de mediaan iets hoger uit zijn gekomen. Hiervoor kwam al naar voren dat de spreiding binnen de streekomroepen groot is door Holland Centraal (met een potentieel bereik van bijna 250 duizend mensen). De op een na grootste lokale publieke omroep kent een mogelijk bereik van 171 duizend mensen. Dat is aanmerkelijk minder dan de grootste van de hier meegenomen lokale publieke omroepen (opnieuw minus de grootste vier steden).

Op basis van deze gegevens kan vastgesteld worden dat het vormen van een streekomroep voor het creëren van een groter bereik, en dus het behalen van een zeker schaalvoordeel, een oplossing kan bieden. Dat geldt echter tot op zekere hoogte. Het voordeel wordt behaald aan de onderkant van het lokale omroepspectrum. De vorming van streekomroepen heeft dan ook een schaaffect voor wat betreft de kleinere omroepen. Dat er, ondanks dat vastgesteld schaaffect, nog steeds lokale publieke omroepen zijn die voor gemeenten uitzenden met vijf tot vijftien duizend inwoners, en vooralsnog geen onderdeel uitmaken van een streekomroep, kan verschillende oorzaken hebben. Het meest voor de hand ligt dat er geen gevoelde sociaal culturele gemeenschappelijkheid bestaat met aangrenzende gemeenten die het vormen van een streekomroep zou kunnen stimuleren of dat de behoefte aan schaal wellicht op gespannen voet staat met de gevoelde eigenheid van omroep en gemeente.

De praktijk laat verder zien dat de mogelijkheid om een streekomroep te vormen om een schaal te creëren die de 250.000 te boven gaat niet voorkomt. Wellicht neemt het verwachte schaalprofijt van het samengaan met andere omroepen af, naarmate omroepen groter worden. Ook kan hier de regelgeving een rol spelen. Daarin wordt immers bepaald dat de omvang van streekomroepen niet dermate groot mag worden dat er een soort regionale omroep ontstaat. De mogelijkheid om een streekomroep te vormen wordt klaarblijkelijk aangegrepen door omroepen en initiatieven in kleinere gemeenten die een schaalnadeel kunnen compenseren.





Figuur 2.4: Aantal inwoners per streekomroep, uitgesplitst naar aantal gemeenten (twee gemeenten: N=40, drie gemeenten: N=16 en vier of meer gemeenten: N=7)

Om nog wat fijnmaziger te kunnen vaststellen hoe de praktijk van de streekomroepen er uitziet, is in figuur 2.3 onderscheid gemaakt naar streekomroepen werkend voor twee, drie of meer gemeenten. Naarmate er sprake is van meer gemeenten binnen een streekomroep neemt de omvang van de kleinste omroep toe, terwijl de omvang van de grootste streekomroep enigszins toeneemt (van twee naar drie gemeenten) dan wel behoorlijk toeneemt (van drie naar meer gemeenten). Ook op basis van deze analyse dringt zich nadrukkelijk de conclusie op dat het vormen van streekomroepen vooral een schaalprobleem aan de onderkant van het spectrum oplost.

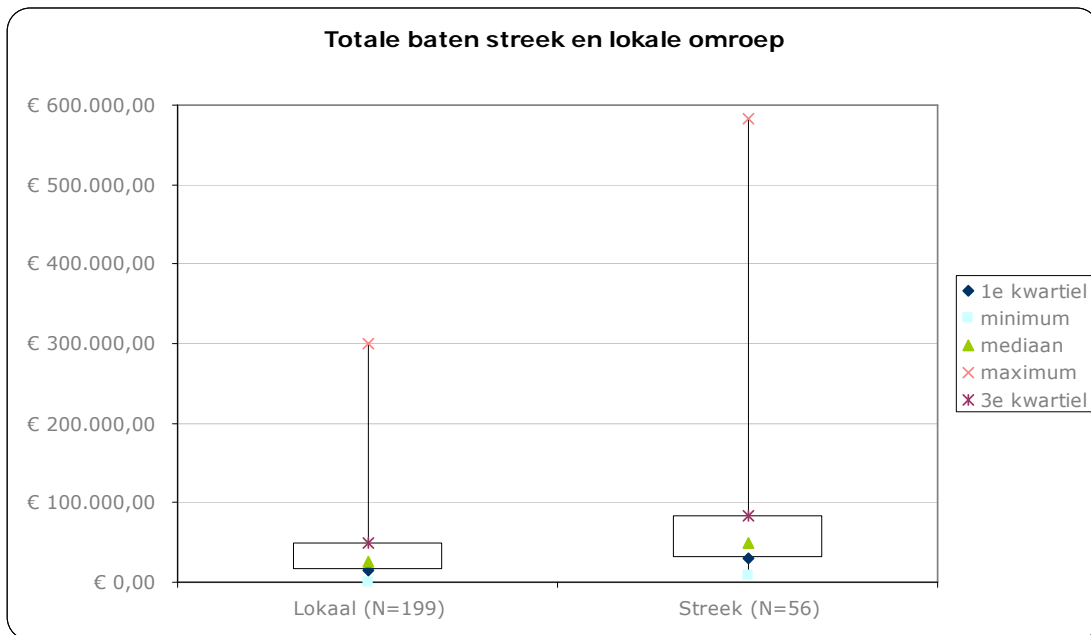
## 2.3 Budgetten en Financiering

Het Commissariaat voor de Media telde in 2005 alle jaaromzetten van de 273 lokale publieke omroepen (inclusief de streekomroepen) met een omzet van meer dan vijftig duizend euro en niet behorend tot de grote vier gemeenten bij elkaar. Dat resulteerde in een totaalomzet van € 15,7 miljoen. De grote vier zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor € 12,3 miljoen, waarvan ruim tien miljoen op het conto van Amsterdam kan worden geschreven. Dat resulteert in een omzet van de lokale omroepsector van € 28 miljoen. De belangrijkste bron van inkomsten voor de 273 (excl. G4) zijn reclame (39 procent) en subsidie (38 procent). Voor de G4 is subsidie de belangrijkste inkomstenbron (47 procent), gevolgd door reclame (23 procent)<sup>12</sup>.

Op dezelfde manier als hiervoor naar potentieel bereik van de reguliere en de streekomroepen is gekeken, worden hier, ten bate van de vergelijkbaarheid, de budgettaire situaties van beide soorten omroep geanalyseerd. Zoals gezegd zijn voor deze analyse en die in het vorige hoofdstuk de vier lokale publieke omroepen met het grootste potentiële bereik (de

<sup>12</sup> Commissariaat voor de Media (2007). Jaarverslag 2006. Hilversum: CvdM, p.33-40.

G4: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) buiten beschouwing gelaten, net als de vier omroepen met de hoogste baten in 2007, aanvullend aan de G4: Groningen, Dordrecht, Maastricht en Venlo. Deze omroepen kennen allemaal een jaarbegroting van tussen de € 600 en € 870 duizend<sup>13</sup>.

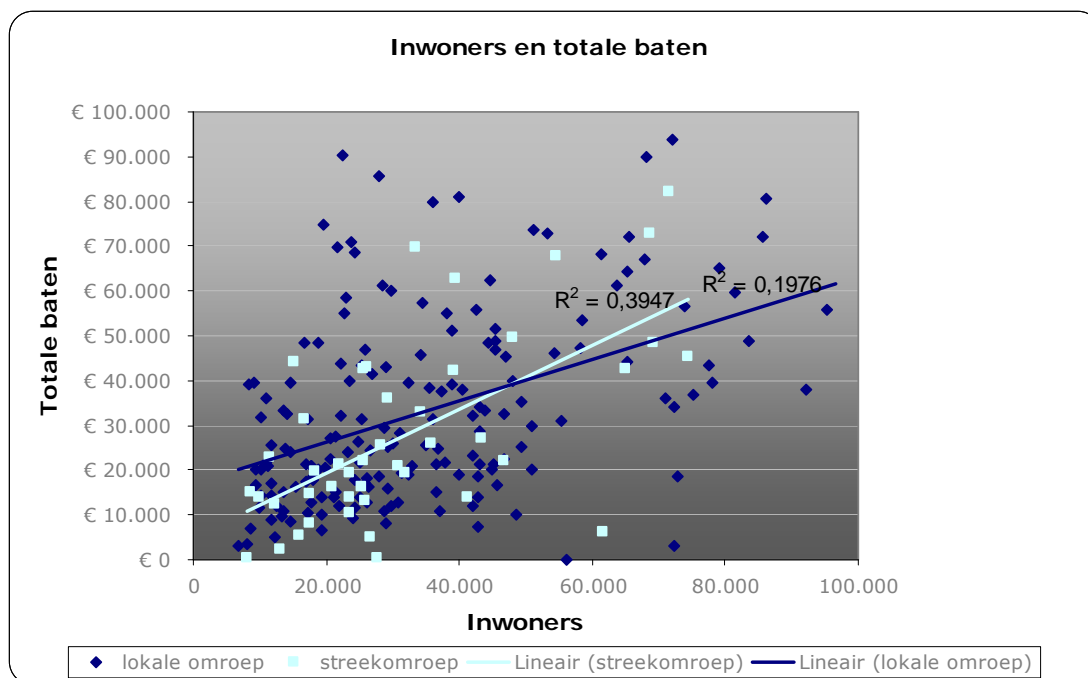


Figuur 2.5: Totale baten, uitgesplitst naar lokale publieke omroepen (N=199) en Streekomroepen (N=56)

Uit Figuur 2.5 valt te af te lezen dat de streekomroepen over het algemeen meer geld hebben dan de lokale publieke omroepen. Voor de lokale en de streekomroepen geldt dat er instellingen zijn die het nagenoeg zonder geld moeten stellen. Blijkbaar is het vormen van een streekomroep niet in alle gevallen een oplossing voor dit probleem. Wat wel opvalt, is de middengroep van alle streekomroepen, tussen de aanduiding van het eerste en het derde kwartiel, aanmerkelijk hoger ligt dan bij de lokale publieke omroepen. Dat komt overeen met wat figuur 2.3. in termen van bereik liet zien. Voor de lokale publieke omroepen geldt dat driekwart het moet stellen met een budget van maximaal € 50.000. Dat ligt bij de streekomroepen ongeveer op € 80.000,-. In die zin zijn de 75% minst bedeelde streekomroepen als totaal ruim beter af dan de 75% minst bedeelde lokale publieke omroepen. Dat duidt op een betere financiële positie van de eersten.

<sup>13</sup> Voor deze analyse is een databestand van het Commissariaat van de Media gebruikt, waarin de gegevens van de omroepen staan die zij in 2007 aan het CvdM hebben doorgegeven. Dit bestand bevat gegevens van 291 omroepen, met bruikbare gegevens van 284 omroepen. Van 7 omroepen zijn de data niet bruikbaar, omdat deze omroepen in 2006 en 2008 in een ander organisatorisch verband opereerden. (Een omroep is bijvoorbeeld in 2006 een streekomroep, maar door gemeentelijke herindelingen in 2008 een lokale omroep). Om de analyses niet te vervuilen is ervoor gekozen om deze gegevens buiten de beschouwing te laten. Van de 284 omroepen zijn er 222 lokale omroepen en 62 streekomroepen. Door missende financiële gegevens, blijven er in deze analyse 205 lokale omroepen en 56 streekomroepen over. In sommige analyses is een achttal omroepen buiten beschouwing gelaten omdat ze gezien de omvang van het potentiële bereik en/of hun budget, een genuanceerde vergelijking van streek- en lokale omroepen onmogelijk maken. Dat geldt voor de analyses die gestoeld zijn op grafische voorstellingen (figuur 2.2 en 2.4) In andere analyses wordt met de gegevens van 222 lokale omroepen en 62 streekomroepen gewerkt. Wanneer er andere getallen staan, missen gegevens van een aantal omroepen.

In Figuur 2.6 is de relatie tussen totale baten van lokale publieke omroepen en streekomroepen en de omvang van het potentiële bereik in kaart gebracht voor de omroepen met een potentieel bereik tot 120 duizend inwoners en een bedrag aan totale baten tot honderdduizend euro. Binnen de groep valt driekwart van de streekomroepen en de lokale publieke omroepen. De figuur suggereert in ieder geval een relatie tussen beide grootheden, over het algemeen gaat een groter bereik gepaard met een hogere hoeveelheid baten. Tezelfdertijd is er sprake van talrijke afwijkingen op het verwachte patroon. Die zijn van groot belang voor de vraag in hoeverre uitbreiding van verzorgingsgebied, dus schaalvergroting in termen van bereik, leidt tot meer middelen in het bijzonder die aan bereik gekoppeld: subsidie en reclame. De figuur leert ons dat vergroting van het bereik de mogelijkheid in zich bergt om meer middelen te verwerven, maar dat dit in de praktijk vaak niet zo uitpakt. Zoals een van de geïnterviewde medewerkers aangeeft kan een groter uitzendgebied voor meer geld van adverteerders zorgen, een streekomroep moet echter wel tijd investeren om deze potentiële reclame-inkomsten daadwerkelijk binnen te halen. Anderzijds laten tal van andere voorbeelden zien dat het ook mogelijk is om zonder aanzienlijke bereikexpansie aanzienlijke hoeveelheden middelen te verwerven.



Figuur 2.6: Inwoners en baten uitgesplitst naar lokale en streekomroepen (tot 100.000; 42 streekomroepen en 174 lokale publieke omroep)

In Tabel 2.3 zijn de subsidies<sup>14</sup> van streekomroepen vergeleken met die van de lokale publieke omroepen. Hierbij zijn ook de grotere omroepen meegeteld (de G4, Groningen, Dordrecht, Maastricht en Venlo). Streekomroepen krijgen gemiddeld minder subsidie dan de omroepen die voor één gemeente uitzenden en ook de hoogste subsidiebijdrage gaat naar een lokale publieke omroep. Het percentage streekomroepen en lokale publieke omroepen dat moet rondkomen zonder subsidie is voor streekomroepen en lokale publieke omroepen nagenoeg gelijk. Streekomroepen zijn in vergelijking met lokale omroepen niet beter af wanneer het gaat om het verkrijgen van subsidies. Het relatief gunstige beeld voor de lokale publieke omroepen, in afwijking van figuur 2.5, is het gevolg van het meetellen

<sup>14</sup> De subsidies zijn voornamelijk afkomstig van gemeenten, maar dit kunnen ook andere subsidie-inkomsten zijn.

van de grote omroepen. Die trekken de gemiddelde subsidie voor lokale omroepen aanzienlijk omhoog.

**Tabel 2.3: Subsidie-inkomsten van streekomroepen en lokale publieke omroepen**

	Lokale omroep (N=222)	Streekomroep (N=62)
Gemiddelde subsidie	€ 29.216	€ 27.753
Aantal omroepen zonder subsidie	28 omroepen (12,6%)	9 omroepen (14,5%)
Hoogste subsidie	€ 757.021	€ 197.395
Aantal omroepen onbekend	17	6

Bron: CvdM (2008), bewerking Dialogic

Om een nog beter zicht te krijgen op het financiële reilen en zeilen van lokale en streekomroepen vat Tabel 2.4 de schuldenpositie samen. Wat opvalt, is dat de streekomroepen er voor wat hun schuldenpositie betreft gemiddeld slechter voorstaan dan de lokale publieke omroepen. Hun kortlopende schuld is ruim twee maal zo groot, hun langlopende schuld ruim veertig procent. De bedragen waar het om gaat zijn niet bijzonder groot, anderzijds werken veel lokale en streekomroepen met een zeer beperkte begroting, meer dan driekwart zit onder of ver onder een ton.

**Tabel 2.4: Schuldenpositie: streekomroepen en lokale omroepen**

	Gemiddeld	Minimum	Maximum
<i>Lokale omroep (N=222)</i>			
Langlopende schuld	€ 7.912	€ 0	€ 187.000
Kortlopende schuld	€ 15.463	€ 0	€ 336.102
<i>Streekomroep (N=62)</i>			
Langlopende schuld	€ 13.791	€ 0	€ 181.960
Kortlopende schuld	€ 30.291	€ 0	€ 537.842

Bron: CvdM (2008), bewerking Dialogic

In Tabel 2.5 staat een overzicht van de inkomsten en uitgaven van streekomroepen. Streekomroepen ontvangen gemiddeld € 27.753,00 subsidie, waarbij negen omroepen geen subsidie en anderen meer dan € 100.000. Het hoogste bedrag dat een streekomroep heeft gekregen in 2007 is € 197.395,00. (Zie ook tabel 2.3)

Uit diezelfde tabel kan afgeleid worden dat van de financiën van een streekomroep gemiddeld 32,3 procent afkomstig is uit subsidie, 49,2 procent uit reclame, 0,5 procent uit sponsoring en 18,0 procent uit overige baten. De gemiddelde totale baten zijn € 86 duizend, met een bruto positief resultaat van ruim vierduizend euro. De minimum en maximum bedragen laten zien waar de financiële uitersten liggen in de streekomroeppraktijk. Twintig omroepen hebben een negatief bruto eindresultaat in 2007, wat varieert van een negatief saldo van €71 tot € 139.714,00.

Vijf streekomroepen ontvingen geen subsidie. Er zijn acht streekomroepen die geen reclame-inkomsten genereren, en 43 streekomroepen hebben geen inkomsten uit sponsoring.

Tabel 2.5: Gemiddelde inkomsten en uitgaven streekomroepen (N=62)

	Gemiddeld	Totaal	Minimum	Maximum
<i>Inkomsten</i>				
Subsidie	€ 27.752,71	€ 1.554.152,00	€ 0,00	€ 197.395,00
Reclame	€ 42.283,71	€ 2.367.888,00	€ 0,00	€ 338.986,00
Sponsoring	€ 445,04	€ 24.922,00	€ 0,00	€ 5.000,00
Overige Baten	€ 15.523,16	€ 869.297,00	€ 0,00	€ 98.025,00
Totale Baten	€ 86.004,63	€ 4.816.259,00	€ 8.274,00	€ 581.846,00
<i>Totale lasten</i>				
	€ 81.964,64	€ 4.590.020,00	€ 0,00	€ 570.421,00
Bruto resultaat	€ 4.039,98	€ 226.239,00	-€ 139.714,00	€ 73.617,00

Bron: CvdM, bewerking Dialogic

Niet alle streekomroepen krijgen van de gemeenten het maximale bedrag van de subsidie. Minder dan één derde (30,8 procent) van de 41 ondervraagde streekomroepen krijgt van alle gemeenten het maximale bedrag aan subsidie. 15,4 procent van de streekomroepen krijgt van alle gemeenten subsidie, maar slechts een deel van het totale voor lokale publieke omroep bestemde bedrag. Bijna de helft van de streekomroepen (46,2 procent) krijgt niet van alle gemeenten subsidie en 7,7 % van de streekomroepen ontvangt van geen enkele gemeente in het uitzendinggebied subsidie.

De omvang van het personeel, betaald en vrijwillig, is niet louter een kwestie van budget en financiering, maar heeft er wel degelijk mee te maken. In tabel 2.6 is, op basis van de uitkomsten van het enquêteonderzoek een overzicht gegeven van de personele situatie bij lokale en streekomroepen. De verscheidenheid tussen de omroepen is groot, zo laten het minimum en maximum aantal medewerkers zien. Het gemiddeld aantal betaalde medewerkers is voor beiden vormen van omroep bescheiden, 1,7 voor streekomroepen en 2,2 voor lokale publieke omroepen. Daar staan voor de streekomroepen bijna zestig vrijwilligers tegenover en voor de lokale publieke omroepen gemiddeld iets meer dan zeventig. Kijken we naar de uitersten dan kent de grootste onderzochte lokale publieke omroep zestig betaalde medewerkers en de grootste streekomroep minder dan één kwart van dat getal: veertien. Dat beeld correspondeert met eerdere observaties, de grote lokale publieke omroepen beïnvloeden de gemiddelde scores voor de lokale publieke omroepen in opwaartse richting. Andersom is geconstateerd dat de kleinste lokale publieke omroep aanmerkelijk kleiner is dan de kleinste streekomroep. De minst toegeruste lokale publieke omroep kan slechts terugvallen op drie vrijwilligers, de evenknie bij de streekomroepen moet het met tien doen!

Tabel 2.6: Vrijwilligers en betaalde krachten

	Gemiddeld	Minimum	Maximum
<i>Lokale publieke omroep (N=138)</i>			
Betaalde medewerkers	2,2 personen	0 personen	60 personen
Vrijwillige medewerkers	70,2 personen	3 personen	2500 personen(*)
<i>Streekomroep (N= 41)</i>			
Betaalde medewerkers	1,7 personen	0 personen	14 personen
Vrijwillige medewerkers	59,3 personen	10 personen	180 personen

\*) Dit hoge aantal vrijwillige medewerkers is een uitschieter; het volgende maximum ligt op 180 vrijwilligers

## 2.4 Aanbod van mediadiensten door lokale en streekomroepen

Lokale en streekomroepen ontlenen hun bestaansrecht op de eerste plaats aan de programma's die ze aanbieden, naast het feit dat ze een voor de vrijwillige medewerkers een belangrijke sociaal culturele rol vervullen en voor een beperkt aantal arbeidsplaatsen zorgen. Door middel van een analyse van beschikbare gegevens bij het Commissariaat voor de Media en resultaten van het enquêteonderzoek dat specifiek in het kader van deze studie is gehouden, wordt in deze paragraaf het aanbod van mediadiensten besproken. Daarbij staat opnieuw de vergelijking tussen lokale publieke omroepen en streekomroepen centraal.

Het mogelijke aanbod van lokale en streekomroep bestaat uit televisieprogramma's, radioprogramma's, tekst-tv, teletekst en online informatie (website). Lang niet alle lokale en streekomroepen bieden alle diensten aan. Ook in de mate waarin de verschillende diensten worden aangeboden bestaat verschil.

Tabel 2.7 bevat een overzicht van het aanbod van de 62 streekomroepen en 231 lokale publieke omroepen. Van het traditionele media-aanbod wordt radio verreweg het meest aangeboden. Twee van de streekomroepen (3%) bieden geen radio aan, bij de lokale omroepen is er een groter deel dat geen radio-uitzendingen heeft (10% van de lokale omroepen, 23 in getal). Televisie ontbreekt het vaakst in het aanbod bij zowel lokale als streekomroepen; op dit punt bestaat geen groot verschil. Dat is gezien de kosten van het produceren en distribueren van televisie geen verassend inzicht. Opvallend is dat streekomroepen ruim twee maal zo vaak teletekst, als onderdeel van het televisieaanbod, aanbieden dan lokale publieke omroepen. Bijna alle streekomroepen hebben een website; net als de lokale publieke omroepen.

Voor alle vormen van informatieaanbod via de verschillende mediatypen, scoren de streekomroepen hoger dan de lokale publieke omroepen; soms is het verschil klein, in een enkel geval aanzienlijk. Dat is mede opvallend in het licht van het feit dat er minder omroepen met een groot bereik onder de streekomroepen voorkomen, in vergelijking met de lokale publieke omroepen. Bereik impliceert immers schaalgrootte en daarmee meer armslag om een dienstenaanbod te ontwikkelen.

Tabel 2.7: Aanbod media van lokale en streekomroepen<sup>15</sup>

	Lokale omroepen (N= 231)		Streekomroepen (N=62)		Totaal aantal
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage	
Radio	208	90,0%	60	96,8%	268
Televisie	81	35,1%	24	38,7%	105
Tekst TV	114	49,4%	34	54,8%	148
Teletekst	36	15,6%	20	32,3%	56
Website	211	91,3%	61	98,4%	272
Totaal	231	Nvt	62	Nvt	293

Bron: CvdM, bewerking Dialogic

Op één na geven alle streekomroepen aan dat ze zeven dagen per week radio uitzenden. Slotstad RTV in Zeist vormt de uitzondering. Deze omroep biedt 50 uur radio per week

<sup>15</sup> Van sommige omroepen zijn geen gegevens bekend over de soorten media die zij aanbieden. Het percentage geeft alleen aan hoeveel omroepen een bepaald media-aanbod hebben en dit bij het CvdM hebben aangegeven. Een laag percentage betekent niet automatisch dat de andere omroep geen gebruik maken van deze media.

aan, geconcentreerd rond en in het weekend. Hierin verschillen de streekomroepen niet van de lokale omroepen, waarvan het merendeel ook zeven dagen per week radio maakt. Van de 24 streekomroepen die aangeven televisie aan te bieden, hebben achttien omroepen bij het Commissariaat van de Media gemeld hoeveel uren ze uitzenden. Deze zenden gemiddeld 53 uur televisie uit. Voor de 88 lokale publieke omroepen die dit hebben gemeld bij het Commissariaat is dat ongeveer 30,5 uur. Ook hier valt weer op dat de streekomroepen door de bank genomen een groter aanbod kennen dan de lokale omroepen.

Uit een vergelijking van de hoeveelheid uren die streekomroepen en lokale publieke omroepen verschillende diensten aanbieden, wanneer ze deze aanbieden, komen enkele verschillen naar voren. Tabel 2.8 laat zien dat streekomroepen gemiddeld ruim dertien uur meer radio uitzenden en één uur minder televisie<sup>16</sup>. Het grootste deel van het aanbod produceren de omroepen zelf. Daarnaast geven ze zo nu en dan programma's van derden (bijvoorbeeld regionale of nationale publieke omroepen) door. Een klein deel wordt buitenshuis geproduceerd en in het kader van het eigen aanbod van de omroepen uitgezonden. Verhoudingsgewijs geldt dat het meest voor televisie. Op de gemiddeld negentien uur televisie laten de lokale publieke omroepen gemiddeld rond de twee en een half uur extern produceren. Voor de streekomroepen is dan minder: één uur en drie kwartier.

**Tabel 2.8: Herkomst mediadiensten (in uren en minuten per week)**

<b>Lokale omroep (N= 138)</b>	<b>Radio</b>	<b>Televisie</b>	<b>Tekst TV</b>
Zelf geproduceerd	111:27	19:18	98:26
Door anderen geproduceerd	5:08	2:35	8:01
Doorgifte aanbod van derden	13:21	0:00	0:00
<b>Totaal</b>	<b>129:56</b>	<b>21:53</b>	<b>106:27</b>
<b>Streekomroep (N 41)</b>	<b>Radio</b>	<b>Televisie</b>	<b>Tekst TV</b>
Zelf geproduceerd	132:46	18:53	103:12
Door anderen geproduceerd	2:39	1:44	4:38
Doorgifte aanbod van derden	8:03	0:12	0:00
<b>Totaal</b>	<b>143:28</b>	<b>20:49</b>	<b>107:50</b>

*Bron: CvdM, bewerking Dialogic*

Van 26 streekomroepen en 86 lokale publieke omroepen zijn gegevens beschikbaar over de mate waarin ze programmaproductie uitbesteden en met wie ze samenwerken. 41 lokale publieke omroepen (47 procent) en 14 streekomroepen (54 procent) werken samen met andere organisaties. Van de 41 lokale publieke omroepen werken er 17 (43 procent) samen met één partner, dertien (32 procent) met twee partners, zeven (17 procent) met drie partners samen en vier (8 procent) zelfs met vier of meer partners. Van de streekomroepen werkt het merendeel van de omroepen, tien in totaal, samen met één bedrijf. Vier omroepen werken samen met twee of drie externe instellingen.

De veertien streekomroepen die gebruik maken van externe producties, kennen in het totaal negentien samenwerkingsrelaties, voor de 41 lokale publieke omroepen gaat het om 87 samenwerkingsrelaties. Tabel 2.9 splitst de samenwerking uit. Streekomroepen werken het vaakst samen met een regionale omroep, lokale publieke omroepen met een productiebedrijf.

<sup>16</sup> Het verschillen in de uren radio en televisie komen voort uit verschillende databestanden die voor dit rapport zijn gebruikt; deze van het CvdM en de eigen vragenlijst.

Tabel 2.9: Samenwerkingpartners met externe productie

	Lokale omroepen (N=86)		Streekomroepen (N=26)	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Regionale omroep	19	21,8%	7	36,8%
Lokale publieke omroep	9	10,3%	3	15,8%
Productiebedrijf	25	28,7%	4	21,1%
Stichting of vereniging	20	23,0%	4	21,1%
Anders	14	16,1%	1	5,3%
Totaal aantal samenwerkingspartners	87	Nvt	19	Nvt

Bron: CvdM, bewerking Dialogic

Bij de lokale publieke omroepen wordt regelmatig gebruik gemaakt van productiebedrijven en samenwerking met andere stichtingen en/of verenigingen. Een lokale omroep geeft aan een gezamenlijke productie te hebben gemaakt met drie andere lokale omroepen. De lokale omroepen noemen allemaal verschillende productiebedrijven, slechts twee bedrijven worden door meerdere omroepen genoemd. Er zijn dus verschillende toeleveranciers van de lokale omroepen. Tot de stichtingen en verenigingen die de omroepen noemen behoren enkele kerken en zendingsorganisaties, organisaties die zich inzetten voor specifieke muzieksoorten (country of het Nederlandse Lied) en verschillende soorten lokale stichtingen. Andere organisaties waar lokale publieke omroepen mee samenwerken zijn onder andere de School voor de Journalistiek, NOS nieuws en OLON. Streekomroepen werken vooral samen met regionale omroepen. Verder noemen ze ook een aantal keren andere lokale omroepen uit de regio. Ook wordt de OLON genoemd als samenwerkingspartner. OLON geeft aan dat ongeveer 150 omroepen het NOS-nieuws doorgeven en 200 omroepen de spots van de OLON Redactie Service gebruiken.

In het enquêteonderzoek is verder ingegaan op het onderwerp samenwerking. Aan streekomroepen en lokale publieke omroepen is gevraagd in hoeverre er sprake is van samenwerking met andere lokale omroepen op andere terreinen dan het uitbesteden van productie. In hoeverre wordt er samengewerkt in het delen van apparatuur, het maken van programma's of het geven van cursussen? Opvallend is dat 59 procent van de lokale omroepen samenwerkt met andere omroepen op deze vlakken, terwijl dat voor slechts 22 procent van de streekomroepen geldt.

Een ander element in het enquêteonderzoek is het aantal uren herhaling van radioprogramma's bij lokale publieke omroep en de streekomroepen, omdat het Commissariaat voor de Media niet over gegevens daarover beschikt. Het aantal herhalingsuren voor radio verschilt niet veel voor lokale en streekomroepen. Per week herhalen ze tussen de 10,5 uur en elf uur radio. In Tabel 2.10 staan de radioherhalingen in uren en minuten uitgesplitst naar lokale omroepen en streekomroepen. Opvallend is wel de grote verschil tussen de uitersten. De lokale publieke omroep die het meest herhaalt, herhaalt negentig uur, voor de meest herhalende streekomroep is dat zestig uur.

Tabel 2.10: Herhalingen radio (in uren en minuten per week)

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Lokale omroep (N= 138)	10:37	0:00	90:00
Streekomroep (N= 41)	11:06	0:00	60:00

Bron: CvdM, bewerking Dialogic

Van de omroepen die meededen aan het voornoemde enquêteonderzoek verzorgt bijna de helft geen televisie uitzendingen. Dit percentage is iets hoger dan uit de gegevens van het



Commissariaat blijkt. Tabel 2.11 laat zien hoe vaak de omroepen aangeven de televisie-uitzendingen per dag te herhalen.

Tabel 2.11: Herhalingen van televisie-uitzendingen

	Lokale publieke omroepen (N=131)		Streekomroepen (N=40)	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
meerdere malen per dag	47	35,9%	18	45,0%
eenmaal per dag	9	6,9%	1	2,5%
geen herhaling	12	9,2%	2	5,0%
nvt (geen televisie-uitzendingen)	63	48,1%	19	47,5%
Totaal	131	100,0%	40	100,0%

Van de omroepen die televisie-uitzendingen verzorgen, herhaalt het overgrote deel de uitzendingen meerdere malen per dag. Streekomroepen die televisie-uitzendingen aanbieden, plachten hun televisieprogramma's vaker, meermalen per dag te herhalen dan lokale publieke omroepen. Het percentage lokale omroepen dat eenmaal per dag uitzendingen herhaalt, of geen uitzendingen herhaalt, ligt hoger dan bij de streekomroepen.

Tabel 2.12: Nieuwe uren televisie (uren per week)

	Gemiddelde	Minimum	Maximum
Lokale omroep (N=131)	6:19	0:00	168:00
Streekomroep (N=40)	5:47	0:00	84:00

Tabel 2.12 laat het gemiddelde aantal wekelijks nieuw geproduceerde uren televisie voor lokale en streekomroepen zien. Dit gemiddelde is berekend over alle streek- en lokale publieke omroepen, inclusief zij die geen televisie aanbieden. De omroepen produceren gemiddeld zes uur televisie per week<sup>17</sup>. 62 lokale publieke omroepen en 19 streekomroepen geven aan geen nieuwe televisie te maken.

Het gemiddelde van de 69 lokale publieke omroepen die televisie maken is bijna twaalf uur nieuwe televisie per week. Bij de streekomroepen (21 in totaal) ligt dit een uur lager, met het gemiddelde op elf uur nieuwe televisie per week. Dat lokale omroepen gemiddeld hoger scoren is terug te voeren op de score van een drietal grote omroepen in het onderzoek. Zij produceren ieder meer dan 100 uur nieuwe televisie. Zonder deze drie uitschieters komt het gemiddelde aantal uren nieuwe televisie van de lokale omroepen die actief zijn met televisie op vijf uur uit.

<sup>17</sup> Het gemiddelde zal in de praktijk lager liggen; enkele omroepen geven in de vragenlijst aan dat ze 168 uur nieuwe televisie uitzenden. De vraag is waarschijnlijk door enkele respondenten anders opgevat, in praktijk zal een publieke lokale omroep niet alleen maar nieuwe televisie uitzenden, maar ook herhalingen.

## 2.5 Streekomroepen en distributie

Lokale en streekomroepen maken voor de distributie van hun programma's en diensten gebruik van verschillende infrastructuren en netwerken. In Tabel 2.13 is het gebruik van infrastructuren door de omroepen samengevat.

Tabel 2.13: infrastructuren en netwerken

	Lokale omroep (N=138)		Streekomroepen (N=41)	
	N	%	N	%
kabel (analoog pakket)	134	97,1	41	100,0
kabel (digitaal pakket)	12	8,7	3	7,3
ether (analoog)	123	89,1	40	97,6
Internet	110	79,7	37	90,2
Anders	8	5,8	2	4,9

De analoge kabel is voor de streek- en lokale publieke omroepen de belangrijkste distributie-infrastructuur, samen met de analoge ether. Nog maar een klein deel weet zijn programma's in het digitale pakket van de kabelmaatschappijen gedistribueerd. Internet is een belangrijk netwerk voor beide soorten omroepen. Eerder is al vastgesteld dat streekomroepen vaker een website hebben dan lokale publieke omroepen. Dat vertaalt zich in het belang van internet als distributie-infrastructuur.

Omdat het mogelijk is om tal van diensten via het internet aan te bieden is nagegaan welke diensten door welk soort omroep in welke mate worden aangeboden.

Tabel 2.14: Aanbod omroepen op internet

	Lokale omroep (N=138)		Streekomroepen (N=41)	
	N	%	N	%
Nvt: geen website	5	3,6	0	0,0
Tekstuele informatie	117	84,8	36	87,8
Radio (stream)	105	76,1	37	90,2
Radio (download)	20	14,5	11	26,8
Tv (stream)	33	23,9	7	17,1
Tv (download)	17	12,3	12	29,3
Overig	6	4,3	10	24,4

Opvallend is dat de meer geavanceerde diensten, met uitzondering van streaming van televisie, in alle gevallen vaker wordt aangeboden door streekomroepen dan door lokale publieke omroepen, zelfs wanneer in ogenschouw wordt genomen dat 3,6 procent van de lokale omroepen geen website heeft. De verschillen zijn het grootst bij radiodownloads (podcasts) en televisiedownloads. In het laatste geval wordt de dienst door twee maal zoveel streekomroepen aangeboden dan door lokale omroepen.

Het thema distributie komt verderop in dit rapport nog enkele malen aan de orde. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat distributie een bijzonder probleem is voor streekomroepen. Technische aspecten en ontwikkelingen komen aan bod in hoofdstuk vijf.

## 2.6 Programmabeleid Bepalend Orgaan

In het voorgaande zijn tal van aspecten van de organisatie van lokale en streekomroepen naar voren gekomen. De manier waarop de lokale en streekomroepen hun verankering in

de lokale samenlevingen vormgeven, door middel van het programmabeleidbepalend orgaan (PBO) bleef nog onderbelicht.

Volgens het Commissariaat van de Media lopen de contacten met de gemeenten die gezamenlijk het uitzendgebied van de streekomroepen vormen, wanneer het gaat over representativiteitsverklaring van het PBO, doorgaans frictieloos. Uit enkele interviews met streekomroepen blijkt het samenstellen van een representatief PBO een continue zorg; het is lastig om leden te vinden en het verplichtstellen van een PBO zorgt soms voor ongemotiveerde en onbetrokken leden. Dit is overigens ook een probleem dat bij lokale publieke omroepen speelt.

Van 60 van de 62 streekomroepen bleken bij het Commissariaat voor de Media gegevens over het PBO beschikbaar. 54 streekomroepen hebben een PBO dat samenvalt met het bestuur van de omroep. Het PBO (apart of gelijk aan het bestuur) bestaat gemiddeld uit tien tot elf personen en vergadert ruim drie keer per jaar. Er bestaan uiteraard ook afwijkingen op dit gemiddelde met de Stichting Omroep Hoeksche Waard als uitschieter met 29 leden in het PBO, net als Stichting Lokale Omroep Midden-Nederland met 43 leden. Ten aanzien van omvang en vergaderfrequenties van de PBO's zijn er geen opvallend relevante verschillen tussen streek- en lokale publieke omroepen. In het volgende hoofdstuk komt het thema PBO nog verder aan de orde wanneer de opinies en zienswijzen van lokale en streekomroepen aan bod komen.

## 2.7 Conclusies

Streekomroepen zijn een belangrijk onderdeel van het lokale omroeplandschap. Zo heeft ruim veertig procent van de Nederlandse gemeenten met een lokale publieke omroep, een streekomroep. Deze streekomroepen bedienen gezamenlijk ongeveer een kwart van de inwoners van Nederland. In termen van gebiedsdekking bestrijken ze een aanmerkelijk groter deel. Streekomroepen komen meer voor in de minder verstedelijkte gebieden.

### Beschrijving streekomroepen

Het aantal streekomroepen laat in de voorbije jaren een lichte teruggang zien. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat, als gevolg van gemeentelijke herindeling, gemeenten worden samengevoegd die daarvoor door streekomroepen werden bediend. Met de fusie van gemeenten houdt de organisatie niet op te bestaan maar komt ze te boek te staan als lokale publieke omroep, ze bedient immers één gemeente. Het aantal streekomroepen is dus geen goede indicator voor schaalvergroting in de lokale omroep. Ook is het ook niet de enige aanjager van schaalvergroting, genoemde herindeling speelt daarin ook een belangrijke rol. In meerdere gevallen is de vorming van een streekomroep een voorbode van herindeling. Een oorzakelijk verband ligt minder voor de hand.

Streekomroepen zijn zeer verschillend, de omvang van hun potentieel publiek loopt sterk uiteen, van vijftien duizend tot 248 duizend. Dit geldt nog meer voor lokale publieke omroepen wier potentieel bereik varieert van zeven duizend tot 750 duizend. Streekomroepen zijn gemiddeld genomen echter groter dan lokale omroepen, gerekend naar potentieel bereik. Daarmee is ook de gemiddeld financiële armslag groter. Om en nabij de driekwart van de lokale omroepen moet het stellen met een budget van maximaal € 50.000. Dat ligt bij de streekomroepen ongeveer op € 80.000,-. In die zin zijn de 75 procent minst bedeelde streekomroepen als totaal ruim beter af dan de 75 procent minst bedeelde lokale omroepen. Dat duidt op een betere financiële positie van de eersten. Daar staat tegenover dat de schuldenpositie van de streekomroepen gemiddeld genomen slechter is.

## Streekomroep niet altijd de oplossing

Deze observaties voeden de stelling dat de vorming van een streekomroep voor bepaalde lokale publieke omroepen een oplossing van een schaalprobleem is en daarmee reële mogelijkheden tot grotere efficiency biedt. De bovengrens van een streekomroep ligt momenteel op bijna 250 duizend. Blijkbaar gelden schaalvoordelen daarboven niet. Een stimulans om grotere organisaties te vormen is blijkbaar afwezig. Dat kan samenhangen met de complexiteit van de bestuurlijke en operationele constructies, die weer kan leiden tot inefficiënties. Immers bij een verdere doorgroei krijgen omroepen te maken met meer gemeenten en hun besturen, moeten ze meer verschillende gemeenten met programma's bedienen, vrijwilligers in meerdere gemeenten rekruteren en hun inbreng coördineren en moeten ze, vaak kostbare voorzieningen treffen voor de distributie van hun programma's naar kabelin prikpunten (zie ook hoofdstuk 5). Daardoor worden schaalvoordelen mogelijk te niet gedaan. Momenteel zijn er veertig omroepen die voor twee gemeenten uitzendingen voor verzorgen, zestien voor drie en zeven voor vier of meer. De streekomroep die een potentieel publiek van bijna 250 duizend heeft (Holland Centraal) bedient zeven gemeenten, net als Stichting Radio/Televisie West-Friesland. Behalve organisatorische complexiteit kunnen ook bepalingen van het Commissariaat voor de Media voorkomen dat streekomroepen groter worden. Die zeggen onder meer zeggen dat een streekomroep niet de omvang van een deel van een provincie, zoals in dat in de Mediawet is aangeduid, mag naderen. Dit om oneigenlijke concurrentie met de regionale omroep tegen te gaan.

Aan de andere kant blijkt voor tal van zéér kleine omroepen een mogelijke vergroting van de schaal van de operatie geen reële optie. De resultaten van het onderzoek die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd laten zien dat er tal van kleine lokale publieke omroepen zijn die op bijzonder kleine schaal opereren. Voor hen wegen de mogelijke voordelen van samenwerking blijkbaar niet op tegen gepercipieerde nadelen. Welke dat zijn is in dit onderzoek niet blootgelegd. Naar alle waarschijnlijkheid functioneren deze omroepen al jaren goed en in een stabiele omgeving en is er voor deze omroepen geen duidelijke reden om een streekomroep te vormen. Eveneens kan onvoldoende onderlinge binding tussen gemeenten een rol spelen, waardoor samengaan voor twee lokale publieke omroepen geen pasklare optie is.

Daarmee kan de conclusie luiden dat het vormen van een streekomroep voor bepaalde omroepen voordelen biedt, maar dat zulks niet generiek in alle omstandigheden geldt, in ieder geval niet in de ogen van diegenen die momenteel lokale publieke omroep bedrijven. Daarmee is niet beweerd dat de kansen die het vormen van een streekomroep kan bieden in alle gevallen ten volle geëxploreerd zijn.

Op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde resultaten kan niet eenduidig worden vastgesteld of het vormen van streekomroepen in de volle breedte tot meer efficiëntie leidt, al zijn er wel enkele aanwijzingen<sup>18</sup>. Het meest opvallend is wel dat, bij een vergelijking van streekomroepen en lokale publieke omroepen voor wat betreft het aanbieden van bepaalde mediadiensten (radio, televisie, kabelkrant, teletekst, website) de streekomroepen in alle gevallen hoger scoren. Dat geldt ook voor het specifieke internetaanbod, met uitzondering van TV streaming. Dat betekent echter niet automatisch dat de streekomroepen die de verschillende diensten aanbieden, ook gemiddeld meer aanbod verzorgen. Dat geldt wel voor radio, streekomroepen zenden gemiddeld veertien uur meer radio uit. Ze bieden echter ruim één uur minder televisie per week aan. Anderzijds blijkt dat lokale publieke omroepen gemiddeld meer vaste krachten hebben dan streekomroepen (2,2 tegen 1,7) en ook meer vrijwilligers aan zich weten te binden. Dat is

---

<sup>18</sup> Dit zijn slechts aanwijzingen, gezien de grote onderlinge verschillen tussen de streekomroepen.

opvallend omdat het gemiddelde potentiële bereik van streekomroepen groter is. Het ligt voor de hand dat deze verschillen terug te voeren zijn op het gewicht dat de grote lokale publieke omroepen (G4) hier in de schaal leggen.



## 3 Motieven, ervaringen en oordelen

In het vorige hoofdstuk is het lokale publieke omroeplandschap en daarmee ook de streekomroep, in Nederland in kaart is gebracht. Structurele kenmerken zoals potentieel bereik, aanbod van diensten en financiën zijn in die analyse betrokken.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op achtergronden en motieven die leiden tot de vorming van streekomroepen, de verschillende ervaringen die streekomroepen rapporteren en de mate van tevredenheid over het functioneren van de omroep. Het gaat met andere woorden om motieven, ervaringen en oordelen van de omroepen. Daarbij worden elementen als organisatie, distributie, bestuurlijke context en eigen prestaties in ogenschouw genomen. In de meeste gevallen wordt de situatie van de streekomroepen vergeleken met die van lokale publieke omroepen die voor één gemeente uitzenden. Op die wijze draagt dit hoofdstuk bij aan een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: In hoeverre leidt het mogelijke schaalvoordeel van streekomroepen tot een beter functionerende omroep?

Hier wordt opnieuw gebruikgemaakt van verschillende gegevensbronnen. Op verzoek van het onderzoeksteam heeft het Commissariaat voor de Media de dossiers van vrijwel alle streekomroepen onderzocht aan de hand van een aantal vragen. In het bijzonder is nagegaan wat de achtergrond van de vorming van streekomroepen is geweest. Ging het om een fusie van bestaande lokale publieke omroepen? Was er sprake van een uitbreiding van het verzorgingsgebied van een al operationele omroep naar één of meerdere gemeenten waar nog geen sprake was van een lokale publieke omroep? Of was er sprake van de oprichting van een omroep die onmiddellijk voor meerdere gemeenten ging uitzenden? De mate waarin er sprake is van de een of de andere aanleiding of ontstaansgeschiedenis werpt een interessant licht op de motieven waarmee en de wijze waarop er streekomroepen zijn gevormd.

Daarnaast is gesproken met representanten van een aantal streekomroepen in Nederland over aanleiding en motieven die hebben geleid tot de vorming van een streekomroep. Daarbij is ook aandacht besteed aan de ervaringen met het functioneren van die omroepen.

Tenslotte worden ook in dit hoofdstuk resultaten van het survey-onderzoek onder lokale en streekomroepen hier gebruikt. De enquête, waar ook in het vorige hoofdstuk uit werd geput, is ingevuld door representanten van 179 instanties, 138 lokale publieke omroepen en 42 streekomroepen. In dit hoofdstuk worden in het bijzonder de vragen waarin de respondenten is gevraagd de situatie van de eigen omroep te beoordelen, gebruikt.

### 3.1 Totstandkoming van streekomroepen

Uit de reconstructie van de ontstaansgeschiedenis van de momenteel opererende streekomroepen blijkt dat verschillende factoren een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van een streekomroep. Vaak is daarbij een combinatie van die verschillende factoren aan de orde.

Soms besluiten lokale publieke omroepen van twee of meer nabijgelegen gemeenten tot een fusie. Ze gaan verder onder één vlag, met een programma voor meerdere gemeenten. In discussies over het nut van streekomroepen speelt dit model vaak op de achtergrond. Een duidelijk voorbeeld van deze praktijk is Stichting Streekomroep Braassemermeer, in

2005 ontstaan vanuit een fusie van de lokale publieke omroepen van Alkemade en Jacobswoude. De omroep bedient ruim 25.000 inwoners. Inmiddels zijn de gemeenten Alkemade en Jacobswoude per 1 januari 2009 opgegaan in de gemeente Kaag en Braassem, de omroep is daarmee een lokale omroep geworden. Een ander, wat complexer voorbeeld is de fusie van Stichting Radio Televisie Lingewaal met Stichting Radio Televisie Zederik. In augustus 2005 besloten ze samen te gaan onder de naam van de eerste stichting die vóór de fusie programma's verzorgde voor de gemeenten Lingewaal, Leerdam en Zederik. Daarmee was Stichting Radio Televisie Lingewaal, opgericht in 1992, vóór 2005 ook al een streekomroep. Die ontstond toen de stichting haar werkgebied uitbreidde naar Leerdam. De omroep bedient nu ruim 45.000 mensen. Toch is het samengaan van twee of meer bestaande omroepen slechts van toepassing op een beperkt deel van de streekomroepen.

Veel vaker is er sprake van de uitbreiding van het werkterrein van een al actieve omroep naar één of meerdere naburige gemeenten, waar tot dan toe nog geen sprake was van een lokale publieke omroep. Dat is de meest voorkomende manier waarop streekomroepen tot stand komen. Een voorbeeld is de streekomroep actief voor Bergen, Arcen en Velden. In Bergen werd in 1993 een lokale omroep actief. In 1995 kon het verzorgingsgebied uitgebreid worden met Arcen en Velden. Een soortgelijke ontwikkeling leidde tot Slotstad RTV dat in 1985 als Radio Zeist. In 1994 werd Bunnik aan het verzorgingsgebied toegevoegd waardoor Slotstad RTV tot stand kwam. In de gemeente Bunnik wilde men in eerste instantie zelf een nieuwe omroep starten, maar al snel werd duidelijk dat het financieel niet haalbaar was om een omroep op te richten, waarna contact is gezocht met Zeist. In het geval van Slotstad RTV kwam het initiatief tot samenwerking uit een gemeente waar nog geen lokale publieke omroep bestond. Er kan echter ook sprake zijn van een aanbod van een al actieve omroep om ook voor de naburige gemeente(n) programma's te maken. Een voorbeeld is het ontstaan van streekomroep Bolsward en Wûnseradiel. De omroep is 25 jaar geleden ontstaan in Bolsward, vanuit een ziekenomroep begonnen. Sinds vier jaar valt ook de gemeente Wûnseradiel binnen het verzorgingsgebied van de omroep. Aanleiding voor de uitbreiding was dat bleek dat met het draaien van de FM-zender ook Wûnseradiel bediend kon worden met lokale radioprogramma's. Aldus geschiedde.

Een derde manier is de oprichting van een nieuwe omroep voor meerdere gemeenten vanaf de start. Dat geldt bijvoorbeeld voor Branding RTV, de lokale publieke omroep voor Heemstede (ruim 25.000 inwoners) en Bennebroek (ruim 5.000 inwoners). Sinds 2009 is Bennebroek opgegaan in de gemeente Bloemendaal en is Branding TV een lokale omroep geworden die voor de gemeente Heemstede uitzendt. Stichting Lokale Omroep Gooi en Omstreken bedient sinds zijn oprichting in 1985 ruim 48.000 mensen in Bussum en Naarden.

Veel streekomroepen maken, na hun totstandkoming, een verdere ontwikkeling door die leidt tot veranderingen in de omvang van het verzorgingsgebied of het potentiële bereik. Daarvan is hiervoor al een voorbeeld gepresenteerd uit de gemeenten Lingewaal, Leerdam en Zederik. Een streekomroep kan gaan uitzenden voor gemeenten waar daarvoor nog geen omroep was. Ook kan een omroep uit een naburige gemeente zich aansluiten. Ook is er wel eens sprake van afsplitsing van een groep afkomstig uit de groep vrijwilligers uit één van de gemeenten die besluit een eigen omroep voor de eigen gemeente te gaan oprichten of heroprichten. Dat wordt dan vaak gevoed door onvrede met de gang van zaken of de programmering van een streekomroep.

Eén van de Nederlandse streekomroepen met de meest rijke geschiedenis is de reeds hiervoor genoemde Holland Centraal. De grootste gemeente binnen het verzorgingsgebied is Leiden, waar ook de studio staat. De omroep kent een geschiedenis van uitbreiding en



ook incidentele inkrimping. Anno 2009 zendt de omroep uit voor zeven gemeenten en kent een potentieel bereik van ruim 249 duizend luisteraars en kijkers (Leiden:119.000, Lisse: 22.000, Hillegom: 20.600, Oegstgeest: 21.000, Teylingen: 35.600, Voorschoten: 22.500 en Zoeterwoude: 8.500).

Een andere omroep die zich op een bijzondere wijze heeft ontwikkeld is Stichting Omroep Hoeksche Waard. Hij bedient 85.000 burgers. Vanaf zomer 2000 zendt de omroep uit in een viertal gemeenten: Binnenmaas, Cromstrijen, Oud-Beijerland en Strijen. Het jaar daarop wordt een aanvraag voor gebiedsuitbreiding met 's-Gravendeel gehonoreerd. In 2007 vindt er binnen het verzorgingsgebied van de Omroep Hoeksche Waard een gemeentelijke herindeling plaats. Binnenmaas en 's-Gravendeel worden één gemeente: Binnenmaas. Het verzorgingsgebied van de Omroep Hoeksche Waard wijzigt niet, het aantal gemeenten binnen het verzorgingsgebied neemt echter af. In 2007 volgt een uitbreiding met Korendijk, een gemeente die overigens ook werd geclaimd door een andere lokale publieke omroep: Stichting Origineel FM. Deze Stichting heeft zich echter in de loop van dat jaar teruggetrokken. Van alle bediende gemeenten is Binnenmaas met ruim 28.000 inwoners de grootste en Strijen met ruim 9.000 de kleinste.

In een uitzonderlijk geval leidt een gemeentelijke herindeling tot de uitbreiding van het verzorgingsgebied van een streekomroep. Dat is het geval wanneer een gemeente met een omroep wordt samengevoegd met een gemeente waar nog geen omroep was. Wanneer een herindeling alle gemeenten binnen het verzorgingsgebied omvat, blijft het verzorgingsgebied gelijk en wordt de streekomroep een lokale publieke omroep. Er is dan immers geen sprake meer van omroepverzorging voor meerdere gemeenten. In een uitzonderlijk geval is er sprake van uitbreiding van het verzorgingsgebied én de omvorming van de streekomroep in een lokale omroep. Dat is aan de orde wanneer er meer gemeenten bij een herindeling betrokken zijn dan er onder de streekomroep ressorteren. De omroep is dan niet langer een streekomroep; er is dan immers sprake van één gemeente.

De toegenomen omvang van gemeenten in Nederland en in het kielzog daarvan omzetting van streekomroepen in gewone lokale publieke omroepen heeft ervoor gezorgd dat het aantal omroepen met het predicaat streekomroep niet groeit, terwijl de schaalvergroting doorgaat. Vorming van streekomroepen preludeert vaak op gemeentelijke herindeling. Dat is niet verwonderlijk omdat het vaak gaat om gebieden die sociaal-cultureel een zekere eenheid vertonen en daarom ook vaak bestuurlijk een logisch verband vormen.

In het geval van de Stichting Omroep Leudal-Maasgouw heeft herindeling geleid tot een bijzondere streekomroep. Op 1 januari 2007 vond er in deze Noord-Limburgse regio een gemeentelijke herindeling plaats waarbij de gemeenten Heythuysen, Haelen, Heel, Roggel en Neer, Maasbracht, Thorn en Hunsel zijn samengevoegd tot twee nieuwe gemeenten, namelijk Leudal en Maasgouw. Naar aanleiding hiervan hebben de Stichting Omroep Leudal- en Thornerkwartier en de Omroepstichting Studio Maasbracht besloten te fuseren in een nieuwe streekomroep de Stichting Omroep Leudal-Maasgouw. Een mooi voorbeeld van het hand in hand gaan van omroepontwikkeling en gemeentelijke herindeling doet zich voor in de gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel en Zevenhuizen-Moerkapelle, waar LONradio uitzendt, en Moordrecht, uitzendgebied van RaMoFM. Beide lokale publieke omroepen werken aan een plan om vanaf 1 januari 2010 te fuseren, net als de betreffende gemeenten. Vooruitlopend daarop is in de loop van 2009 programmatische samenwerking van de grond gekomen.

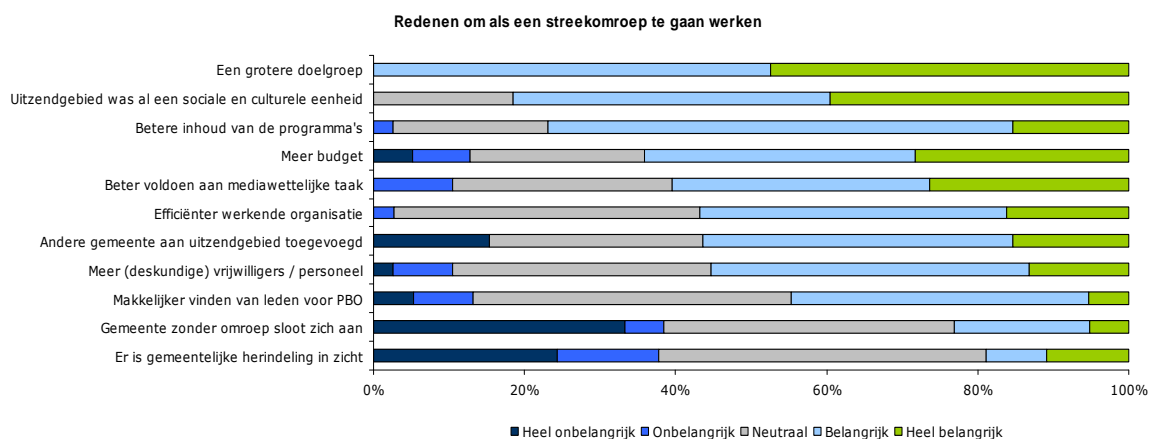
Uit het voorgaande blijkt een rijke variatie aan ontstaansgeschiedenissen van streekomroepen. In termen van de samenstelling van verzorgingsgebieden naar typen gemeenten springen er twee heel duidelijk uit: streekomroepen samengesteld uit gemeenten van relatief gelijke grootte en streekomroepen bestaand uit één centrum gemeente en

daarnaast één of meerdere randgemeenten. Van de laatste zijn de meest duidelijke voorbeelden Holland Centraal (met Leiden als centrum met bijna 120.000 inwoners en de anderen variërend van 35.600 tot 8.500), Haarlem (Haarlem met ruim 146.000 en Haarlemmerliede en Spaarnwoude met bijna 5.500 inwoners) en Amersfoort (139.000 inwoners) en Leusden (29.000 inwoners). Van de eerste bestaan er veel meer voorbeelden.

## 3.2 Motieven, voor- en nadelen

### Motieven

Schaalmotieven blijken van groot belang voor de vorming van streekomroepen, zo blijkt uit de informatie die 42 streekomroepen in de enquête verstrekten. Het bereiken van een grotere groep luisteraars en kijkers geldt als het meest belangrijke. Daarnaast gelden schaalmotieven als 'meer budget' en 'meer vrijwilligers'. Ook geeft men aan dat een 'efficiënt werkende organisatie' een motief is om een streekomroep te gaan vormen. Impliciet associeert men een grotere organisatie (streekomroep) met meer efficiëntie. Het feit dat het uitzendgebied van de streekomroep een sociaal culturele eenheid vormt wordt ook als belangrijk aangeduid. De sociaal-culturele verwantschap blijkt een goede voedingsbodem voor het gezamenlijk produceren en uitzenden van omroepprogramma's. Daarnaast blijken ook op output en prestatiegerichte motieven van belang: 'betere inhoud van de programma's' en 'beter voldoen aan de mediawettelijke taak'.



Figuur 3.1: Belang van motieven om streekomroep te vormen (N=42)

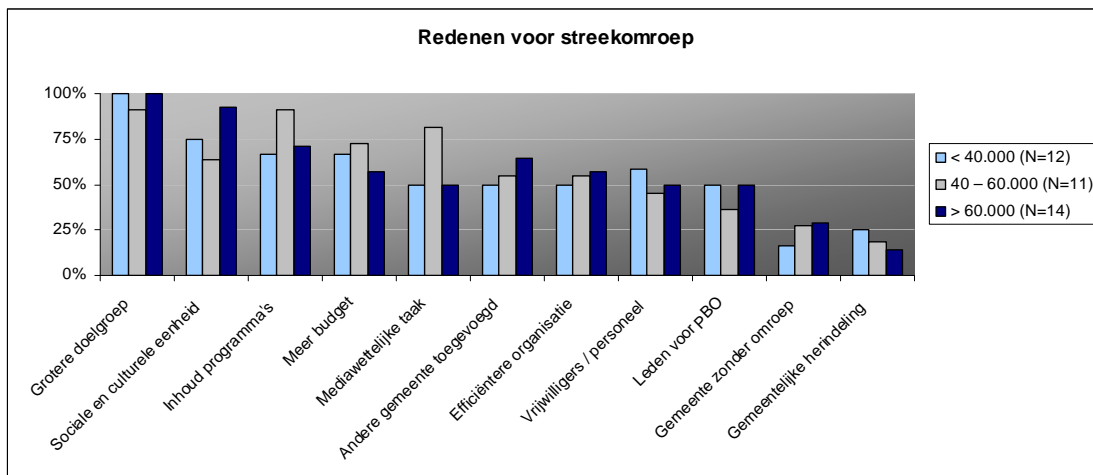
Sommige motieven gelden meer voor streekomroepen van een bepaalde omvang dan voor andere. Het motief om meer luisteraars en kijkers te bereiken is voor alle omroepen even belangrijk, zo laat figuur 3.2 zien.

Wat opvalt is dat de twee op output en prestatie gerichte motieven ('betere inhoud van de programma's' en 'beter voldoen aan de mediawettelijke taak') het meest belangrijk zijn voor de streekomroepen met een potentieel bereik van veertig tot zestig duizend burgers. Blijkbaar weegt in de vorming van omroepen van die omvang het prestatiemotief het sterkste mee. Wanneer een omroep groter wordt zijn die motieven niet onbelangrijk, maar duidelijk minder belangrijk dan in de middencategorie. Uit de aanvullende commentaren die omroepen gaven bij de enquête kwam onder meer naar voren dat het aantal nieuwsfeiten groter is bij een groter verzorgingsgebied. Dat maakt het beter mogelijk om aan de wettelijke norm van aanbod van informatie, cultuur en educatie te voldoen.

Het budgettaire motief geldt meer voor de omroepen met een potentieel bereik van minder dan zestigduizend potentiële luisteraars/kijkers dan voor de grotere omroepen. Dat is niet verwonderlijk omdat bij de eerste groep de financiële nood doorgaans het hoogst is. Zij moeten zich immers, net als de grotere collega's bepaalde basisinvesteringen getroosten die bij een klein budget relatief zwaar wegen. Het schaalvoordeel blijkt daarmee voor streekomroepen met een uiteindelijk potentieel bereik van minder dan zestig duizend zwaarder te wegen.

De motieven die voor de grote streekomroepen in het bijzonder belangrijk zijn, hebben vooral betrekking op een soort vanzelfsprekendheid om verder te expanderen: het gebied was al een sociaal culturele eenheid en een of meer andere gemeenten konden zonder veel problemen aan het uitzendgebied worden toegevoegd. De schaal- en outputmotieven blijken minder prangend; andersoortige motieven, met name sociaal culturele en pragmatische motieven zijn relatief belangrijker.

De enige twee motieven die meer voor de kleinste streekomroepen gelden dan voor de andere zijn een op handen zijnde herindeling van gemeenten en de mogelijkheid in een streekomroepconstructie meer vrijwilligers te binden. Overigens zijn de onderlinge verschillen in scores niet bijzonder groot.



Figuur 3.2: Motieven (belangrijk/heel belangrijk) om streekomroep te vormen, naar grootte verzorgingsgebied

Streekomroepen zijn ook nog in de gelegenheid gesteld om zelf redenen aan te duiden die niet voorgegeven waren in de vragenlijst. Eén omroep noemt levensvatbaarheid als een zeer belangrijke reden om als streekomroep verder te gaan. Dit past in het beeld dat hiervoor geschetst is. Een omroep geeft aan dat de uitzendlicentie vanaf de start was uitgegeven voor vier gemeenten, terwijl weer een andere vermeldt dat een omroep in een naburige gemeente in problemen verkeerde waarna werd gefuseerd. Eén opmerkelijke reden door één omroep genoemd is het verminderen van lokale overheidsinvloeden. In de ogen van deze omroep garandeert voor meerdere gemeenten uitzenden een meer onafhankelijke koers van de omroep van de gemeentelijke overheid.

### Voordelen

Om meer helderheid te krijgen in de soorten voordelen die een streekomroep mogelijk heeft boven een reguliere lokale publieke omroep is de streekomroepen gevraagd of er sprake is van positieve punten van een streekomroep boven een reguliere lokale omroep. Ook is naar negatieve punten geïnformeerd

Van de 39 omroepen die deze vraag beantwoordden, laten 35 omroepen (90 procent) weten voor hen voordelen te zien in de streekomroepconstructie. Hen is gevraagd te omschrijven welke ze dan precies als positieve punten ervaren. Ook is in de interviews met een aantal streekomroepen nadrukkelijk gevraagd naar de ervaren voordelen van streekomroepen. Uit beide informatiebronnen zijn duidelijke patronen te destilleren.

Er wordt allereerst veelvuldig verwezen naar het grotere potentiële bereik van de streekomroepen, in vergelijking met het bereik dat binnen één van de samenstellende gemeenten gehaald kan worden. Daarbij leggen meerdere omroepen expliciet het verband met meer inkomsten, betere programma's en een betere organisatorische basis. Sommigen spreken zelfs van professionalisering. Een omroep met een groter bereik is ook beter in staat advertentie-inkomsten te verwerven en verwerft, indien de gemeenten doen wat de landelijke overheid van hen verwacht, meer publieke financiering. Ook is het reservoir van vrijwilligers, de belangrijkste categorie van programmamakers, aanmerkelijk groter. Bij een groter verzorgingsgebied is een grotere groep vrijwilligers ook noodzakelijk om alle nieuwsitems te kunnen verslaan. Eén omroep noemt schaalvergroting expliciet als noodzaak.

Met de uitbreiding van het verzorgingsgebied verandert ook de taak, in die zin dat streekomroepen meer nieuws kunnen rapen, omdat er nou eenmaal meer gebeurt in een samenstel van gemeenten dan in één gemeente. Dat maakt het beter mogelijk aan de mediawettelijke normen te voldoen die aanduiden dat er minimaal 50 procent van de programma's aan informatie, cultuur en educatie moet worden besteed. Wanneer de omroep voor een groter gebied uitzendt is er meer nieuws te melden. De gemeenschap die bediend wordt is meer divers, wat meer aanknopingspunten en invalshoeken voor programma's geeft. De omroep ontwikkelt een ruimere blik. Tezelfdertijd wordt wel het belang van een gedeelde sociaal-culturele basis beklemtoond.

Een grotere omroep heeft in de ogen van één van de omroepen ook belangrijke strategische voordelen. Men vooronderstelt in de onderhandeling met de kabelmaatschappijen meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. De lokale publieke omroep kan op die manier overigens ook beter concurreren met de regionale omroep, zo wordt aangegeven. Uit één van de interviews komt naar voren dat een streekomroep door een groter budget en grotere groep medewerkers ook beter kan inspelen op onverwachte, technologische ontwikkelingen.

### **Nadelen**

Daarnaast is ook geïnformeerd naar mogelijke specifieke problemen dan wel negatieve punten van de streekomroep. Een kleine 72 procent (28 van de 39 streekomroepen) laat weten dat er ook nadelen kleven aan een streekomroep. Ook in de interviews is gesproken over nadelen. De twee belangrijkste categorieën van problemen die streekomroepen ervaren, hebben te maken met de afhankelijkheid van meerdere gemeenten en de distributie, radio via de ether en televisie via de kabel.

Streekomroepen zijn net als reguliere omroepen voor hun financiering in ieder geval voor een deel afhankelijk van gemeentelijke subsidie. Van rijkswege wordt per jaar € 1,26 in de kas van de verschillende gemeenten gestort, met het oog op financiering van de lokale publieke omroep. Er is echter momenteel geen daadwerkelijke verplichting van de uitbetaling ervan aan de lokale publieke omroep, ook al is die door hetzelfde gemeentebestuur representatief verklaard. Sommige gemeenten keren het bedrag geheel uit, anderen voor een deel en weer anderen zetten de middelen voor andere doeleinden in. Tot voor kort beval de VNG gemeenten aan de vergoeding daadwerkelijk te bestemmen voor de lokale publieke omroep. De vereniging is inmiddels op dit standpunt terug gekeerd en geeft

nu aan dat gemeenten de rijksbijdrage kunnen gebruiken voor lokaal mediabeleid, zonder nadere bepaling van de betekenis daarvan. Inmiddels is daar enige verandering in gekomen. Op 26 maart 2009 nam de Tweede Kamer, tijdens het debat over de erkenningswet, een amendement en een motie aan waarin de financiering van publieke lokale omroepen door gemeenten beter wordt geregeld. Indien de regering de strekking van amendement en motie volgt zijn gemeenten voortaan verplicht de lokale omroep te bekostigen indien zij een advies van culturele representativiteit hebben afgegeven. De motie bevat een richtbedrag van € 1,30 per woonruimte, wat tevens een ondergrens is. De minister verantwoordelijk voor de media wordt voorts opgeroepen om hierover afspraken met de VNG te maken. De Tweede Kamer en de OLON gaan ervan uit dat de in motie en amendement uiteengezette systematiek vanaf 1 januari 2010 zal gelden voor alle gemeenten en omroepen.

Lokale publieke omroepen die voor meerdere gemeenten uitzenden hebben vaak te maken met verschillende beleidslijnen in verschillende gemeenten. Het onderhandelen met meerdere gemeenten en het voldoen aan de specifieke bepalingen van verschillende gemeenten, die vaak verschillen, een behoorlijke administratieve last voor de omroeporganisatie die grotendeels op vrijwilligers draait. In één van de antwoorden wordt zelfs melding gemaakt van tegenstrijdige eisen van verschillende gemeentebesturen. Een omroep zegt om die redenen reikhalzend uit te zien naar een geplande gemeentelijke herindeling die een samenvoeging van de verschillende gemeenten die nu bediend worden, zal impliceren. Los van de financieringskwestie en subsidievoorwaarden sijpelt in het commentaar van enkele omroepen frustratie door over de opstelling van gemeenten ten aanzien van programmering en programma's. Sommige bestuurders hebben in de waarneming van de omroepen moeite zich verre te houden van de inhoud van de programma's, wat in een democratisch stelsel een voorwaarde is.

De problemen met de distributie van de omroepprogramma's zijn verschillend van aard<sup>19</sup>. Het blijkt niet altijd mogelijk om met de bestaande FM-frequenties het gehele verzorgingsgebied van goede radiosignalen te voorzien. Streekomroepen blijken vaak een moeizame relatie met kabelexploitanten te onderhouden. Omdat lokale omroepen het televisiesignaal aan de kabelexploitanten moeten aanleveren, betekent vaak dat omroepen die in meerdere gemeenten uitzenden deze hoge kosten meerdere malen moeten maken. Omroepen signaleren dat kabelmaatschappijen zich vaak star opstellen. Dat probleem is nog groter wanneer er in de verschillende gemeenten binnen het verzorgingsgebied meerdere kabelmaatschappijen actief zijn. Net als bij het werken en onderhandelen met meerdere gemeenten levert dit voor de streekomroepen extra werk en kosten op.

Het grotere verzorgingsgebied blijkt niet alleen voordelen op te leveren, het maakt het functioneren van streekomroepen soms ook complex. De vraag waar de studio te vestigen, is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden. Gemeenten waar de studio niet gevestigd is, kunnen zich achtergesteld voelen. Met de toename van de omvang van het verzorgingsgebied wordt afstand soms een probleem. Zo loopt de reisafstand voor medewerkers op en daarmee ook de kosten die daarvoor gemaakt worden. Een andere uitdaging is de (nieuwe) naamgeving van de omroep en de daarmee samenhangende promotiekosten bij het vormen van de streekomroep.

Het verzorgen van een programma voor meerdere gemeenten en een groot aantal woonkernen levert voor streekomroepen soms ook specifieke problemen op. Zo leidt de variëteit tot discussies over de identiteit van de omroep op en het noodzakelijke evenwicht

---

<sup>19</sup> In hoofdstuk 5 wordt nog nader ingegaan op recente ontwikkelingen in omroepdistributietechnologie en de nieuwe mogelijkheden die deze bieden voor streekomroepen en lokale omroepen.

in programmatische aandacht. Dat manifesteert zich bijvoorbeeld tijdens Koninginnedag, wanneer er in alle gemeenten binnen het verzorgingsgebied activiteiten plaatsvinden, waar door de omroep aandacht aan besteed zou kunnen worden. Toch moet er vaak op basis van praktische overwegingen een keuze gemaakt worden die vaak niet iedere gemeenschap tot tevredenheid stemt.

### **3.3 Tevredenheid: streekomroepen en lokale publieke omroepen vergeleken**

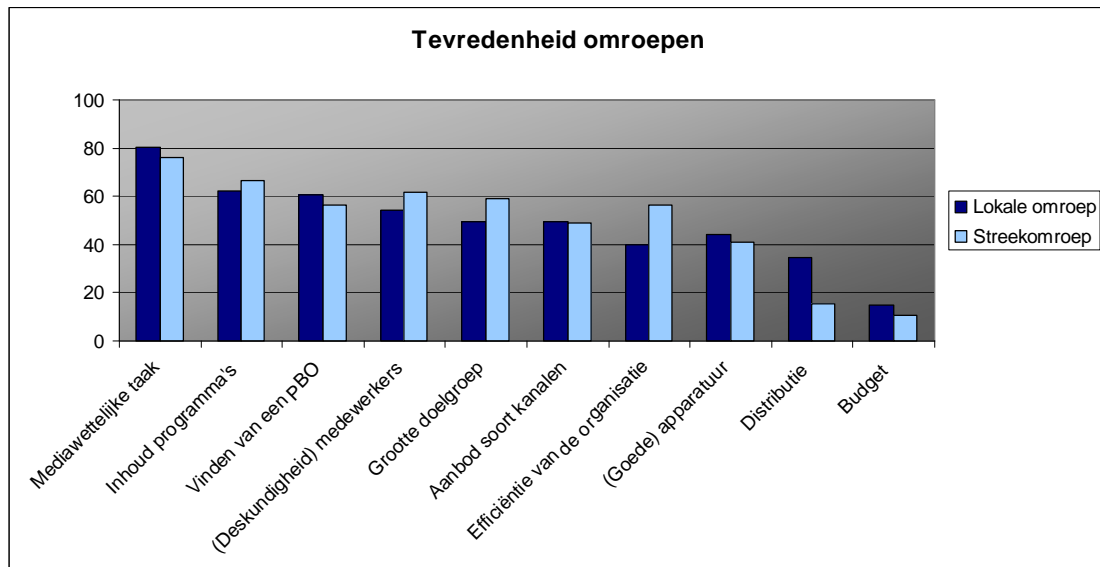
Om na te kunnen gaan hoe de ervaringen van reguliere lokale publieke omroepen zich verhouden tot die van streekomroepen is de mate van de tevredenheid bij lokale omroepen en streekomroepen op een aantal punten onderzocht. Daarbij ging het onder andere over de middelen en mensen die hen ter beschikking staan, de organisatie, de programma's en het publiek. De respondenten konden bij deze vraag antwoorden op een vijf punt schaal die liep van zeer ontevreden (1) naar zeer tevreden (5).

De grootste tevredenheid (gemeten als de som van de scores op tevreden en zeer tevreden) bij zowel de streekomroepen als de lokale publieke omroepen bestaat over het (1) voldoen aan de wettelijke taak, gevolgd door (2) de inhoud van de programma's en (3) het vinden van leden voor het PBO. Men toont zich daarmee over de gehele linie redelijk tevreden over de eigen prestaties. Die tevredenheid geldt daarentegen niet voor de omstandigheden waarbinnen die prestaties geleverd moeten worden, in het bijzonder voor zover derden daarvoor verantwoordelijk zijn. Het minst tevreden is men over het beschikbare budget en de distributie-infrastructuur waarvan gebruik kan maken. De scores zijn weergegeven in figuur 3.3.

De grootste verschillen tussen streekomroepen en reguliere lokale publieke omroepen treden op bij distributie, grootte van de groep luisteraars en kijkers en efficiëntie van de organisatie.

Streekomroepen zijn aanmerkelijk minder tevreden over de distributie. Dat past in het, in de vorige paragraaf geschetste beeld. Van de streekomroepen is slechts 15,4 procent tevreden met de distributie, bij de reguliere lokale publieke omroepen is de tevredenheid meer dan twee maal zo groot: 34,4 procent. Streekomroepen zijn echter aanmerkelijk meer tevreden dan lokale omroepen over de efficiency van de organisatie (56,4 procent streekomroepen, 40,2 procent lokale omroepen), grootte van de doelgroep (59,0 procent streekomroepen, 49,6 procent lokale omroepen), deskundigheid van de medewerkers (61,5 procent streekomroepen, 54,3 procent lokale omroepen) en de inhoud van programma's (66,7 procent streekomroepen, 62,2 procent lokale omroepen).

Daarmee betonen de streekomroepen zich over de gehele linie positiever over de eigen organisatie en de prestaties ervan dan de reguliere lokale publieke omroepen. De reden dat de streekomroepen meer tevreden zijn over de omvang van de doelgroep kan samenhangen met het aanzienlijk mindere aantal zéér kleine omroepen in de populatie streekomroepen (vgl. 2.2.). Het feit dat daartegenover staat dat er onder reguliere lokale omroepen instellingen zijn die aanmerkelijk groter zijn dan de grootste streekomroepen doet daar blijkbaar niets aan af. Bij de grotere streekomroepen, zo lijkt het, speelt de omvang van de doelgroep geen negatieve rol, in de zin dat men liever een groter aantal mensen zou kunnen bedienen.



Figuur 7: Tevredenheid over onderdelen omroeppraktijk (lokale en streekomroepen)

Het meest ontevreden zijn de streekomroepen en reguliere lokale publieke omroepen over (1) het budget, (2) de distributie, (3) de aanwezigheid van (goede) apparatuur en (4) het aanbod van de soorten kanalen.

In een nadere analyse is nagegaan of er in de (on)tevredenheid ten aanzien van de onderzochte thema's grote verschillen bestonden tussen omroepen met verschillende groottes van verzorgingsgebied. Daaruit viel geen helder patroon af te leiden anders dan hiervoor al werd geschetst.

De hoogste van alle scores op tevredenheid kon genoteerd worden bij de streekomroepen met een bereik kleiner dan veertigduizend. In die categorie is ruim 83 procent tevreden over de mate waarin de wettelijke taken worden vervuld. De laagste score op tevredenheid komt voor rekening van de reguliere lokale publieke omroepen met een potentieel bereik van veertig tot zestigduizend luisteraars. Binnen die categorie is slechts 5,9% tevreden met het budget (één van de zeventien in die categorie). Voor de streekomroepen scoort de kleinste categorie (een bereik van lager dan veertig duizend) met 8,3% tevredenheid het laagste op de mate van tevredenheid met het budget (één van de twaalf in die categorie).

Tenslotte is in het onderzoek aan de reguliere lokale publieke omroepen gevraagd in hoeverre ze plannen hebben of wel eens overwogen hebben om te gaan samenwerken in een streekomroepconstructie. Van de 128 omroepen die deze vraag hebben beantwoord hebben 56 omroepen (44 procent) er nooit over nagedacht. Van de resterende omroepen hebben er wederom 56 wel eens over nagedacht, vormen twaalf omroepen (negen procent) momenteel ideeën en zijn vier omroepen (drie procent) in een verder gevorderd stadium. Twee hebben concrete plannen en een ander tweetal is bezig met het vormen van een streekomroep. Deze laatste vier vallen allemaal in de categorie lokale omroepen met een potentieel bereik van minder dan veertig duizend. Voor deze grafieken en tabellen verwijzen wij naar Bijlage A.

### 3.4 Conclusies

In de motieven, ervaringen en oordelen van streekomroepen spelen schaalvoordelen een belangrijke rol spelen. Ze gelden vaak als motief om tot vorming van een streekomroep over te gaan, ze worden in de praktijk ervaren en als voordeel gezien. Daarbij gaat het in

het bijzonder om een grotere groep luisteraars en kijkers, (de kans op) een groter budget, een groter potentieel aan vrijwilligers en een grotere bron voor nieuws en thema's voor programma's, waardoor de wettelijke norm van informatie, cultuur en educatie beter gehaald kan worden.

Tezelfdertijd heeft deze schaalvergroting een aantal schaduwzijden. Wanneer een omroep gaat uitzenden voor meerdere gemeenten ontstaan er op het terrein van distributie via kabel en ether relatief complexe situaties die tot hogere kosten kunnen leiden, die schaal binnen deze constellatie tot een nadeel maken. Ook in bestuurlijke zin kleven er mogelijke nadelen aan de schaalvergroting over gemeentegrenzen heen. Men krijgt te maken met verschillende eisen van verschillende gemeenten, moet door bepaalde procedures meerdere malen heen en is voor financiering afhankelijk van meerdere gemeenten, wat meerdere malen lobbyen inhoudt. Omdat er momenteel politiek het voornemen is om de speelruimte van gemeenten op dit vlak te beperken, wordt de situatie rond overheidsfinanciering mogelijk minder complex.<sup>20</sup> Andere schaduwzijden van schaalvergroting zijn de opgave om verschillende gemeenten programmatisch voldoende te kunnen bedienen en de soms dreigende grotere afstand tussen omroep en gemeenschap. Daaruit blijkt dat de sociaal culturele verbondenheid van gemeenten die door een streekomroep worden bediend, een belangrijke factor moet zijn bij het besluit om al dan niet tot vorming ervan over te gaan. Die verbondenheid functioneert aan de ene kant als belangrijkste motor voor vorming van streekomroepen, en tegelijkertijd als rem. Binnen die conditie kan schaalvergroting effectief zijn.

---

<sup>20</sup> In de wetwijziging 'Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep' (*Stb.*, 2009, 300) wordt de bekostiging van lokale publieke media-instellingen strakker ingekaderd (artikel 2.170a).



## 4 Juridische aspecten

De mogelijkheid om als lokale publieke media-instelling meer dan één gemeente te bedienen ('streekomroep') is al sinds geruime tijd in de mediaregulering voorzien. Een eerste basis werd gelegd in de Omroepwet. Het toen opgezette regime is gecontinueerd onder de Mediawet en is behouden in het wetvoorstel voor een nieuwe Mediawet.<sup>21</sup> In nadere regelgeving zijn de beleidsregels vastgelegd die van toepassing zijn op streekomroep. In dit hoofdstuk worden deze regels nader uitgediept.

Voorts wordt het juridische kader geschetst met betrekking tot de distributie van de programma's van streekomroepen via de ether en de kabel. Tenslotte wordt kort stilgestaan bij de toestemmingsverlening en afgesloten met een analyse van de juridische aspecten.

### 4.1 Streekomroep

#### *Omroepwet*

Ofschoon op grond van eerdere regulering het fenomeen streekomroep al mogelijk werd gemaakt, is in artikel 48 van Omroepwet de grondslag voor streekomroep terug te vinden. Dit artikel bood de mogelijkheid tot regulering van omroep via draadomroepinrichtingen.<sup>22</sup> De bijbehorende ministeriële regeling (de zogenaamde 'kabelregeling')<sup>23</sup> geeft in artikel 3 de bevoegdheid om toestemming te geven voor het uitzenden van lokale kabelprogramma's. Per gemeente kan slechts één instelling worden aangewezen. De betrokken gemeenten dient te adviseren over de representativiteit van de instelling. De Memorie bij de regeling geeft aan dat één instelling actief kan zijn binnen één verzorgingsgebied:<sup>24</sup>

*Indien gewenst kan worden gekozen voor de figuur van een lokale omroeporganisatie die als verzorgingsgebied één agglomeratie heeft. Bij het begrip agglomeratie wordt in eerste instantie gedacht aan een gebied dat zoveel mogelijk samenvalt met een samenwerkingsverband zoals voorzien in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb 1984, 669). Voor de goede orde is het wenselijk dat de gemeenten binnen een agglomeratie, in de betreffende gevallen, hun adviezen gezamenlijk indienen.*

---

<sup>21</sup> *Kamerstukken I*, 2007-08, 31.356, nr A.

<sup>22</sup> De omroepwet dateert oorspronkelijk van 1967. In artikel 48, lid 2 onder b werd de mogelijkheid opgenomen om programma's door te geven van instellingen die op grond van de wet voor toewijzing van zendtijd in aanmerking kwamen. In een wetswijziging van 1978, die om niet lokale omroep relateerde redenen nimmer in werking is getreden, werd een en ander nog verder gepreciseerd/verruimd tot 'andere instellingen', waarmee meer in het bijzonder op kleinschalige omroep werd gedoeld.

<sup>23</sup> *Stcrt.* 1984, 145.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II*, 1984/84, 19136, 3.

## Mediawet

De Mediawet van 1987<sup>25</sup> introduceert voor de eerste maal het begrip 'lokale omroep' (omroep bestemd voor een gemeente)<sup>26</sup>. Artikel 42 bevestigt in lid 2 het uitgangspunt dat er per gemeente slechts aan één omroepinstelling zendtijd kan worden toegewezen. Het derde lid regelt de streekomroep:

*Aan een omroepinstelling wier programma bestemd is voor meer dan één gemeente of provincie, wordt alleen dan voor dat gebied zendtijd toegewezen, indien de besturen van de betreffende gemeenten of provincies het in artikel 43, eerste lid, bedoelde advies gezamenlijk hebben uitgebracht.*

De memorie van toelichting voegt hier aan toe:<sup>27</sup>

*Naast de mogelijkheid van één lokale omroep per gemeente bestaat de mogelijkheid dat één lokaalomroepprogramma wordt verzorgd voor een aantal aan elkaar grenzende gemeenten. In dit geval kan worden gesproken van één streekomroep. Bij het begrip streek wordt in eerste instantie gedacht aan een gebied dat zoveel mogelijk samenvalt met een samenwerkingsverband zoals voorzien in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Stb 1984, 669). Voor de goede orde is het wenselijk dat de gemeenten binnen een streek in de betreffende gevallen, hun adviezen gezamenlijk indienen.*

(..)

*Uiteraard dient hierbij de doelstelling van de lokale omroep, dat wil zeggen het verschaffen van lokaal gebonden informatie aan het publiek en het creëren van een communicatiemogelijk voor mensen uit de lokale gemeenschap, niet in het gedrang komt. De omvang van het gebied dient derhalve beperkt te blijven.*

De term 'streekomroep' doet hiermee haar intrede en worden de uitgangspunten van de Kabelregeling in de Mediawet gecodificeerd (ofschoon die streekomroep nog koppelt aan het begrip agglomeratie, maar materieel daaraan dezelfde invulling geeft).

De wetstekst van artikel 42, lid 2 Mw is vandaag de dag nog steeds van kracht.

## Mediawet 2008

In de nieuwe 'Mediawet 2008'<sup>28</sup>, die overigens de term 'lokale publieke media-instelling' introduceert, blijft het reguleringsmodel van de Mediawet in stand. Artikel 2.64 Mediawet 2008 bepaalt namelijk:

---

<sup>25</sup> Stb. 1987, 249.

<sup>26</sup> Artikel 1.1k.

<sup>27</sup> Kamerstukken II, 1984/84, 19136, 3.

<sup>28</sup> Stb. 2002008, 583; In werking getreden per 1 januari 2009 (Stb. 2008, 585)

1. *Een instelling die de publieke mediaopdracht wil uitvoeren voor meer dan één provincie of gemeente, wordt alleen dan voor dat gebied aangewezen, als Provinciale Staten of de gemeenteraden van de desbetreffende provincies of gemeenten het in artikel 2.62, eerste lid, bedoelde advies gezamenlijk hebben uitgebracht.*

2. *Het Commissariaat stelt Provinciale Staten en de gemeenten in kennis van een aanvraag van een instelling als bedoeld in het eerste lid*

In de Memorie van Toelichting wordt niet specifiek ingegaan op dit artikel.

## 4.2 Beleidsregels Commissariaat voor de Media

De toekenning van zendtijd aan lokale publieke omroepinstelling geschiedt sinds de invoering van de Mediawet door het Commissariaat voor de Media. Het Commissariaat hanteert speciale beleidsregels voor streekomroep. Deze zijn neergelegd in de 'Beleidslijn lokale omroep voor meerdere gemeenten'. Deze beleidslijn dateert van 1998 en is aangepast/vervangen in 2003 door de 'Beleidsregels lokale omroep voor meerdere gemeenten'.<sup>29</sup>

De beleidsregels gaan in op de inhoudelijke en procedurele aspecten van streekomroep. Allereerst wordt in artikel 2 lid 1 buiten twijfel gesteld dat de eisen die artikel 30 Mw stelt aan de toewijzing van zendtijd voor lokale omroep onverminderd van toepassing zijn op toewijzing aan streekomroep. Het gaat daarbij om eisen met betrekking tot rechtspersoonlijkheid, doelstelling en het hebben van een representatief programmabeleidsbepalend orgaan.

Wat betreft de overige inhoudelijke aspecten, geven de beleidsregels in artikel 2.2 aan dat de gemeenten waarvoor het omroepprogramma bestemd is, zoveel mogelijk liggen in een samenwerkingsgebied zoals voorzien in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze samenwerkingsgebieden kunnen de provinciegrens overschrijden. Het verzorgingsgebied van de desbetreffende lokale publieke omroepinstelling bestaat uit, bijeen liggende, aan elkaar grenzende gemeenten, binnen welk gebied het vanzelfsprekend wordt geacht dat één lokale omroepinstelling een programma verzorgt (artikel 2.3). Daarenboven geldt dat het verzorgingsgebied wordt beschouwd als een sociale, culturele en geografische eenheid in die zin dat het door de inwoners ook daadwerkelijk als een streek wordt ervaren (artikel 2.4). Het verzorgingsgebied mag echter niet zo groot zijn dat het voor wat betreft zowel de oppervlakte als het aantal inwoners de omvang benadert van een in artikel 30, onder b van de Mediawet bedoelde deel van een provincie. Voorkomen moet worden dat door fusies zodanige dominante omroepinstellingen ontstaan dat andere lokale of regionale omroepinstellingen in hun functioneren worden gehinderd. Het Commissariaat voor de Media kan in bijzondere gevallen of naar aanleiding van bijzondere omstandigheden afwijken van de bedoelde criteria ten behoeve van de inhoudelijke toets

De procedurele aspecten komen er op neer dat a) zendtijd ten behoeve van een programma dat bestemd is voor meer dan één gemeente voldoende gemotiveerd dient te zijn. Er moet worden aangetoond dat er sprake is van een zodanige samenhang in sociale, economische, maatschappelijke en/of geografische zin, dat het van belang is dat in het desbetreffende gebied één lokale omroepinstelling het voor dat gebied bestemde

---

<sup>29</sup> *Stcrt.* 1998, 193, pg. 12 respectievelijk *Stcrt* 2003, 187, pg. 25.

omroepprogramma verzorgt; b) De aanvraag tot toewijzing van zendtijd in het kader van een fusie moet door de desbetreffende lokale omroepinstellingen gezamenlijk worden ingediend; c) De aanvraag tot toewijzing van zendtijd in het kader van een fusie dient de instemming te hebben van de betrokken programmabeleidbepalende organen.

Uit de aanvraag dient ontegenzeggelijk te blijken dat deze wordt onderschreven door het programmabeleidbepalende orgaan. Omdat de toewijzing van zendtijd, in het kader van een fusie en/of gebiedsuitbreiding, mede de belangen raakt van de lokale publieke omroepinstellingen in omliggende gemeenten, moeten deze lokale omroepinstellingen op de hoogte worden gebracht van de desbetreffende aanvraag, en moeten zij in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze kenbaar te maken. Hetzelfde geldt voor de gemeentebesturen van deze omringende lokale omroepen en voor de regionale omroep die in het verzorgingsgebied actief is. Ook zij moeten geïnformeerd worden en gelegenheid krijgen om hun zienswijze kenbaar te maken. Het Commissariaat voor de Media kan in bijzondere gevallen of naar aanleiding van bijzondere omstandigheden afwijken van de bedoelde criteria ten behoeve van de inhoudelijke toets.

### 4.3 Toestemmingsverlening

Op dit moment zijn er 63 streekomroepen. Uit gevoerde gesprekken met Commissariaat voor de Media is gebleken dat zich bij de stemmingverlening geen problemen van enige importantie hebben voorgedaan voor zover daarbij het regelgevende kader in het geding was. Evenmin is gebleken dat zich juridische geschillen hebben voorgedaan.<sup>30</sup> Wel kan worden geconstateerd dat er als zodanig geen procedurele waarborgen in de wet zijn opgenomen met betrekking tot de afstemming van besluitvorming/advisering door gemeenten in het geval van streekomroep. Het Commissariaat voor de Media heeft geen wettelijke basis om in deze voorschriften te stellen.

### 4.4 Toegang tot distributie

Voor de verspreiding van hun programma's zijn lokale publieke omroepinstellingen (en dus ook streekomroepen) afhankelijk van etherdistributie en verspreiding via kabelnetten. Er gelden geen afwijkende regels voor streekomroep.

Een en ander betekent dat streekomroepen eenzelfde beroep kunnen doen op het voorkeursrecht tot frequentiegebruik als lokale omroepinstellingen die één gemeente bedienen. Artikel 3.3, lid 3, sub 4 van de Telecommunicatiewet (Tw) bepaalt dienaangaande:

*d. aan iedere instelling die op grond van de Mediawet voor lokale omroep zendtijd heeft verkregen, zal, onverminderd artikel 3.6, ten behoeve van de uitzending van haar radioprogramma vergunning voor het gebruik van frequentieruimte worden verleend voor een bereik dat tenminste gelijk is aan het verzorgingsgebied van het programma, voorzover dit technisch mogelijk is, en een doelmatig gebruik van het frequentiespectrum zich daartegen niet verzet.*

---

<sup>30</sup> Op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) zijn geen zaken aangetroffen.

Deze bepaling verandert niet wezenlijk in het wetsvoorstel 'Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de Nota frequentiebeleid 2005', waar in de artikelen 3.6, 3.7 en 3.8 de frequenties voor publieke omroep worden geregeld.<sup>31</sup> Een en ander laat onverlet dat zich wel problemen voordoen bij de optimalisering van frequentiegebruik voor streekomroepen, bijvoorbeeld wanneer twee lokale publieke omroepen een streekomroep worden en graag van één frequentie gebruik zouden willen maken. Zie hierover hoofdstuk 5.

Bij verspreiding via kabelnetten vallen de programma's van lokale omroepen onder de 'must carry verplichting' als geregeld in artikel Artikel 82i Mw:

*1. De aanbieder van een omroepnetwerk zendt onverkort, ongewijzigd en gelijktijdig met de oorspronkelijke uitzending naar alle aangeslotenen op het omroepnetwerk tenminste vijftien televisieprogramma's voor algemene omroep en ten minste vijfentwintig radioprogramma's voor algemene omroep uit, waaronder in ieder geval:*

*(...)*

*c. het televisie- en radioprogramma, bedoeld in de artikelen 30, onderdeel b, en 51f, waarvoor zendtijd is verkregen voor lokale omroep, dan wel waarvoor toestemming is verkregen als bedoeld in artikel 66, eerste lid, bestemd voor de gemeente waarbinnen het omroepnetwerk zich bevindt;*

*(..)*

*2. Voor zover een instelling die zendtijd heeft verkregen voor lokale omroep andere programma's voor algemene omroep dan bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, verzorgt, die gericht zijn op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen waaronder minderheden, zendt de aanbieder van een omroepnetwerk deze onverkort, ongewijzigd en gelijktijdig met de oorspronkelijke uitzending uit naar alle aangeslotenen op het omroepnetwerk, met dien verstande dat deze verplichting geldt voor uitzendingen op ten hoogste twee kanalen voor televisie en vijf kanalen voor radio. Op de volgens de vorige volzin doorgegeven programma's is artikel 51f, eerste lid, aanhef en onderdeel a, van overeenkomstige toepassing.*

*(..)*

*4. Het is de aanbieder van een omroepnetwerk toegestaan naar een aangeslotene op het omroepnetwerk, op diens verzoek, minder dan vijftien televisieprogramma's voor algemene omroep en minder dan vijfentwintig radioprogramma's voor algemene omroep uit te zenden, mits tenminste de programma's genoemd in het eerste lid, onder a tot en met d, worden uitgezonden, en mits aan de desbetreffende aangeslotene een tarief in rekening wordt gebracht dat evenredig lager is dan het tarief dat in rekening wordt gebracht voor de ontvangst van het met inachtneming van het eerste lid uitgezonden aantal programma's. Het derde lid is daarbij van overeenkomstige toepassing.*

*5. Het Commissariaat voor de Media kan een aanbieder van een omroepnetwerk desgevraagd geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen van de verplichtingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, indien de kosten voor*

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 31 412.

*het onverkort nakomen van deze verplichtingen niet opwegen tegen het belang dat de aangeslotenen op het omroepnetwerk verzekerd zijn van de ontvangst van de programma's, bedoeld in het eerste en tweede lid.*

In de Mediawet 2008 is deze bepaling grotendeels ongewijzigd terug te vinden in artikel 6.12 en 6.13:

*Artikel 6.12*

*Deze paragraaf is van toepassing als omroepnetwerken voor een significant aantal eindgebruikers in Nederland het belangrijkste middel zijn om programma-aanbod te ontvangen.*

*Artikel 6.13*

*1. Als een significant aantal aangeslotenen op een omroepnetwerk programma-aanbod op analoge wijze ontvangt, verspreidt de aanbieder van dat omroepnetwerk naar die aangeslotenen in ieder geval vrij toegankelijk programma-aanbod op ten minste vijftien omroepnetten voor televisie en op ten minste vijfentwintig omroepnetten voor radio,*

*waaronder:*

*(..)*

*c. het in artikel 2.70 bedoelde programma-aanbod van de lokale publieke mediadienst dat bestemd is voor de gemeente waarbinnen het omroepnetwerk zich bevindt op één omroepnet voor televisie en één omroepnet voor radio;*

*(..)*

*e. ander programma-aanbod dan bedoeld in onderdeel c, dat een lokale publieke media-instelling verzorgt en dat gericht is op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen, waaronder minderheden, met dien verstande dat deze verplichting beperkt is tot het programma-aanbod op ten hoogste twee omroepnetten voor televisie en vijf omroepnetten voor radio.*

*2. Als een significant aantal aangeslotenen op een omroepnetwerk programma-aanbod op digitale wijze ontvangt, verspreidt de aanbieder van dat omroepnetwerk naar die aangeslotenen in ieder geval:*

*a. het programma-aanbod, bedoeld in het eerste lid; en*

*(..)*

Deze bepalingen brengen met zich mee dat voor streekomroepen dezelfde doorgifteverplichtingen van toepassing zijn als voor gewone lokale omroepen.

## 4.5 Digitalisering

In het bijzonder de lokale publieke omroepen zijn bezorgd over de verspreiding van hun programma's in een gedigitaliseerde omgeving. Dit leidde onder meer tot Kamervragen.<sup>32</sup> Programma's van lokale omroepen worden bijvoorbeeld niet automatisch opgenomen in de digitale pakketten van kabelexploitanten. Dat is wel het geval met de meeste andere programma's die onder de must carry verplichting vallen. Echter de verplichte doorgifte is vooralsnog niet van toepassing op digitale verspreiding omdat niet wordt voldaan aan de criteria van een 'significant aantal aangeslotenen die het programma-aanbod op digitale wijze ontvangt'. Over de vraag wanneer sprake is van een significant aantal eindgebruikers (artikel 6.12 Mediawet 2008) c.q. een significant aantal aangeslotenen op een omroepnetwerk dat het programma-aanbod op digitale wijze ontvangt is nadere discussie geweest tijdens de behandeling van het wetsontwerp. Van een significant aantal eindgebruikers is sprake wanneer minimaal de helft van de huishoudens een omroepnetwerk gebruikt voor ontvangst.<sup>33</sup>

Bovendien kent de Multimediawet een bepaling (artikel 6.14 Mediawet 2008) op grond waarvan het Commissariaat voor de Media geheel of gedeeltelijk ontheffing kan verlenen van de hiervoor beschreven verplichtingen 'als het onverkort nakomen daarvan leidt tot disproportionele kosten, tot een belemmering van innovatie of tot anderszins onredelijke uitkomsten. Het Commissariaat kan aan een ontheffing voorschriften verbinden. Wat precies onder de ontheffingsgronden moet worden begrepen is onduidelijk. De memorie van toelichting geeft wel enige richting. Zo zou het uitsluitend gaan om de plicht om minimaal 15 televisie- en 25 radionetten in het analoge basispakket aan te bieden (waaronder de lokale/streekomroep). Op het kostencriterium wordt in de Memorie van Toelichting<sup>34</sup> niet nader ingegaan, maar wel in latere stukken zoals de Nota naar aanleiding van het verslag<sup>35</sup> waarin wordt gesteld dat deze toevoeging is bedoeld om het mogelijk te maken dat nieuwe, vaak dure initiatieven op omroepnetwerken in de beginfase niet belast worden met doorgifteverplichtingen. Een voorbeeld is televisie via ADSL. Het innovatieargument wordt in de memorie van toelichting onderbouwd met de opmerking dat aanbieders van omroepnetwerken op enig moment in staat moeten zijn om hun analoge aanbod door digitaal aanbod te vervangen omdat dit efficiënter is.

## 4.6 Aanlevering signaal

De Mediawet en de nieuwe Multimediawet verplichten tot het uitzenden van de programma's van lokale publieke omroepinstellingen door aanbieders van omroepnetwerken (artikel 82i Mw en artikel 6.13 Mediawet 2008). Voor deze paragraaf maakt het geen onderscheid of sprake is van de Mediawet of de Multimediawet. De verspreiding betreft volgens artikel 82i Mw 'Het televisie en radioprogramma (..) waarvoor zendtijd is verkregen voor lokale omroep, (..) bestemd voor de gemeente waarbinnen het omroepnetwerk zich bevindt. Deze bepaling is dusdanig uitgelegd dat de kabelexploitant alleen gehouden is om een lokale publieke omroep binnen de specifieke gemeente(n) uit te zenden. Het is aan de betreffende omroepinstelling om het signaal bij de aanbieder van het omroepnetwerk aan

---

<sup>32</sup> Aanhangsel *Kamerstukken II*, 2006/07, nr. 1631.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II*, 2008/09, 31.356, nr. 45.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II*, 2007/08, 31356, nr. 3, p. 77.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II*, 2007/08, 31356, nr. 7, p. 14.

te leveren. Deze stelt daarvoor een zogenaamd 'inprikpunt' beschikbaar. Dit kan hij per gemeente doen en de aanbieder bepaalt waar het inprikpunt zich binnen de gemeente bevindt. De consequentie kan met name voor streekomroepen zijn dat het signaal op meerdere inprikpunten in het verzorgingsgebied moet worden aangeleverd en dat de afstand tussen de plek van registratie (de studio van de omroep) en het inprikpunt (bijvoorbeeld de locatie van de technische voorzieningen van een kabelexploitant) groot is. De kosten van het aanleveren van het signaal komen evenwel voor rekening van de omroep en kunnen substantieel zijn (zie hoofdstuk 2). Door de lokale omroep is regelmatig bezwaar tegen deze bestaande praktijk gemaakt en onder meer bepleit dat de kosten voor de aanlevering door de aanbieder van het omroepnetwerk gedragen zouden moeten worden.

#### **4.7 Analyse**

De regulering van het verschijnsel streekomroep gaat terug tot medio jaren tachtig. Het eerste wat opvalt betreft de continuïteit. Sinds meer dan twintig jaar zijn de regels vrijwel ongewijzigd gebleven. Dat geldt in het bijzonder voor de inhoudelijke en procedurele criteria, die sinds 1998 zijn neergelegd in beleidsregels van het Commissariaat voor de Media. De regels zijn goed hanteerbaar gebleken en hebben niet of nauwelijks aanleiding gegeven voor discussie. Als enige kritiekpunt kan worden gewezen op het feit dat er geen specifieke wettelijke basis is om voorschriften te stellen aan de besluitvorming/advisering van gemeenten bij het vormen of beoordelen van streekomroepen. Hierin zou kunnen worden voorzien door een bevoegdheid te introduceren om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen. Samenvattend kan worden gesteld dat het bestaande juridische kader voor streekomroep inzake erkenning en toewijzing van zendtijd brede acceptatie kent.

Voor wat betreft de toegang tot distributiemiddelen vertoont het fenomeen van de streekomroep evenmin afwijkingen ten opzichte van reguliere lokale publieke omroepinstellingen. Streekomroepen zijn evenwel meer dan gewone omroepen gevoelig voor de gesignaleerde problemen inzake de beschikbaarheid van frequenties en het aanleveren van signalen bij kabelexploitanten. Voor wat betreft de digitaliseringsproblematiek verschillen zij niet van reguliere lokale omroepen.



## 5 Distributie

In dit hoofdstuk worden de specifieke distributieaspecten van streekomroep, als bijzondere vorm van lokale publieke omroep nader verkend. Hiervoor kwam al naar voren dat de streekomroepen minder tevreden zijn met de distributie van hun programma's dan de omroepen die voor één gemeente programma's verzorgen. Bovendien geldt dat relatief weinig lokale omroepen gebruik kunnen maken van de meest recent ontwikkelde digitale distributienetwerken.

### 5.1 Footprint en verzorgingsgebied

Voor een omroep is het essentieel voor een omroep is dat zijn programma's tegen zo laag mogelijke kosten het beoogde publiek bereiken. Daartoe moet een keten opgezet worden waarmee de omroepsignalen vanaf de studio van de omroep via een of meerdere netwerken naar het ontvangstapparaat van de mediagebruiker worden getransporteerd. Meestal zal de omroep daarvoor gebruik maken van de diensten van een netwerkuitbater zoals een kabel-, telecommunicatie of satellietexploitant. Deze keten is in drie delen te scheiden:

1. de verbinding tussen de studio van de omroep en het netwerk van de netwerkexploitant,
2. het transport- of kernnetwerk van de netwerkexploitant,
3. het distributie- of aansluitnetwerk van de netwerkexploitant naar de eindgebruiker.

Tegenwoordig zijn er diverse distributie- of aansluitnetwerken waarmee radio en TV signalen kunnen worden gedistribueerd naar luisteraars en kijkers. Kenmerkend daarbij is dat elke technologie een eigen footprint heeft. Dat is het geografische gebied waarbinnen een signaal wordt verspreid en kan worden ontvangen door meerdere of zelfs zeer vele kijkers en luisteraars, afhankelijk van de omvang van de footprint en de bevolkingsdichtheid van het gebied. Bijvoorbeeld, een satelliet zendt het signaal van een televisiestation uit vanuit een hoge positie in de ruimte resulterend in een zeer grote footprint van wel duizenden km<sup>2</sup>. Een kabelexploitant stelt in het zogenaamde TV head-end de zenderpakketten samen die hij vervolgens via het gehele netwerk distribueert naar de aangesloten abonnees, het verzorgingsgebied. De footprint van het kabelnetwerk is daarmee gelijk aan het gebied waarin de huishoudens die het bereikt een mogelijkheid tot aansluiting hebben. Inmiddels is het ook mogelijk om met DSL of FttH (Fiber-to-the-Home) aansluitingen radio- en TV programma's te leveren. Daarbij gaat het dan niet om pakketten die door een groot aantal abonnees wordt afgenomen, zoals bij de kabel. Per aansluitlijn kan het signaal en daarmee het audiovisueel aanbod dat wordt afgenomen worden samengesteld.

Omroepen oriënteren zich om verschillende redenen op geografisch aaneengesloten gebieden. Voor publieke omroepen zijn de gebieden waarin de signalen te ontvangen moeten zijn precies bepaald. Voor commerciële omroepen geldt dat niet of minder. Bij de publieke omroepen zijn dat een gemeente of meerdere aan elkaar grenzende gemeenten (in het geval van streekomroepen), een provincie of een deel ervan of het gehele land. In technische zin wordt daarmee een footprint gedefinieerd als het geografische gebied waarbinnen het beoogde publiek zich bevindt of ophoudt. Doorgaans wordt dit het

verzorgingsgebied van de omroep genoemd. Optimalisatie van de footprint ten opzichte van het beoogde verzorgingsgebied biedt de omroepen de meest kosteneffectieve distributieoplossing.

Echter, er zijn verschillende factoren die ervoor zorgen dat een perfecte match van deze twee grootheden niet altijd mogelijk is. Daarbij kan het gaan om de beschikbare capaciteit van de verschillende netwerken, specifieke karakteristieken van bepaalde type netwerken die grenzen stellen aan de vormgeving van de footprint en om de beschikbaarheid van de vereiste apparatuur bij de mediagebruikers, aan het eind van de distributieketen.

In de volgende paragrafen worden de technische mogelijkheden en beperkingen van verschillende netwerken om de programma's van streekomroepen te distribueren nader bekeken. Daarin wordt de gehele distributieketen, vanaf de omroepstudio tot de omroepgebruiker in beschouwing genomen. Achtereenvolgens komen aan bod: ether, kabel, satelliet en IP netwerken zoals DSL en FttH.

## 5.2 Aardse Ether

### FM Radio

Historisch gezien vormt FM radio (87,5 – 107.9 MHz) de basis van de lokale publieke omroepen. De band is 20 MHz groot en het gebruik van het spectrum is zo ingericht dat de band ruimte biedt aan zenders met een groot bereik en zenders met een klein bereik. Daarnaast zijn FM radio-ontvangers al decennia lang in alle huishoudens en auto's beschikbaar. Voorts kunnen de zenders veelal in eigen beheer en nabij de studio door de omroepen gerealiseerd worden. Voor lokale radio is FM daarmee de ideale oplossing voor het distribueren van programma's naar luisteraars. De lokale publieke omroep heeft een eigen zender waarmee hij de luisteraar kan bereiken, zonder tussenkomst van een netwerkexploitant.

Ongeacht de relatieve grote band (20 MHz) en de beperkte (200 kHz) afstand tussen de frequentiekanalen, is de totale capaciteit van de FM radio band beperkt. Frequenties kunnen weliswaar hergebruikt worden, maar de zenders moeten dan wel voldoende ver uit elkaar staan, om storing te voorkomen. In de praktijk betekent dit dat in een regio slechts een beperkt aantal zenders kan worden toegelaten. Het huidige gebruik van het FM spectrum (het frequentieplan) is gebaseerd op de Zero Base planning van Nozema en Broadcast Partners uit 2000. Deze planning biedt ruimte voor een groot aantal zenders met verschillende bereikdoelstellingen, nationaal of regionaal in de frequentieband van 87,5 tot 104,9 MHz. De frequentieband van 104.9 – 107.9 is bestemd voor lokale omroepen. In deze band is alleen het gebruik van zenders met een beperkt vermogen en een lage opstelhoogte toegestaan. Het bereik is daarmee beperkt. Dat sluit in principe goed aan bij de grootte van het verzorgingsgebied van de lokale omroepen. Daarnaast heeft het beperkte zendvermogen en opstelhoogte als voordeel dat, in die gevallen, de planning minder coördinatie vereist.

Gezien de grote behoefte aan distributiec capaciteit op de FM band van een groot aantal publieke en commerciële aanbieders is er momenteel sprake van een tekort aan frequentieruimte. Dat betekent onder meer dat veel lokale publieke omroepen met de hen toegewezen frequentie niet in hun gehele verzorgingsgebied kunnen worden ontvangen. In 2006 wordt de spectrumschaarste binnen het kader van het onderzoek "Lokale omroep (B)ether" van het Agentschap Telecom geïnventariseerd. Daaruit blijkt dat er in geval van 113 lokale omroepen sprake is van verzorgingsproblemen. Aansluitend onderzoekt het Agentschap Telecom de mogelijkheden om de planning beter af te stemmen op de behoeften van de lokale publieke omroepen. Het onderzoek laat zien dat het frequentieplan

weinig ruimte biedt om aan de wensen van de lokale omroepen tegemoet te komen. Voor 67 omroepen biedt het Agentschap Telecom een oplossing, echter volgens de lokale publieke omroepen betreft dit slechts in een kleine helft van de oplossingen een werkelijke verbetering.

De problematiek van de lokale publieke omroepen geeft een goed beeld van de frequentieschaarste in de FM band: met de huidige landelijke, regionale en lokale zenders zit de band vol. Er is geen ruimte voor nieuwe zenders. Voor streekomroepen, die al over de benodigde frequenties beschikken zijn er geen additionele problemen. Wat voor hen wel zou kunnen gelden is dat ze, ondanks een relatief klein verzorgingsgebied, van meerdere frequenties gebruik moeten maken. De footprint van een frequentie in de 104.9 – 107.9 MHz band zal veelal kleiner zijn dan het gewenste verzorgingsgebied en dus zal een streekomroep meerdere zenders moeten inrichten. Daarbij moet voor elke FM zender het radiosignaal met een verbinding worden aangevoerd. Ook een aantal lokale omroepen met een groot verzorgingsgebied moet twee of meerdere zenders inzetten om een goede dekking te realiseren. Dat zorgt voor relatief hoge kosten voor het in de lucht houden voor de zenders en is promotioneel een handicap omdat men in de publicitaire campagnes niet één frequentie kan promoten.

Vanuit efficiency overwegingen heeft het gebruik van één frequentie in het gehele verzorgingsgebied dus de voorkeur, echter, hoogstwaarschijnlijk kan dit niet worden gehonoreerd vanwege de frequentieschaarste. Optimalisatie van het radionetwerk zal veelal wel mogelijk zijn. De frequenties liggen vast, maar de locaties, de hoogte, het antennepatroon, de tilt en het vermogen van de zenders kunnen aangepast worden aan de nieuwe situatie. Deze optimalisatie vergt een investering, maar bij voldoende voordeel zal die op termijn worden terugverdiend.

Landelijke en regionale omroepen kennen dit probleem eveneens, ook hun radiosignalen worden met meerdere zendmasten uitgestraald. Deze zenders zijn echter, anders dan die van de lokale publieke omroepen, via een netwerk met elkaar verbonden zodat ze slechts op één punt hoeven aan te leveren. KPN verzorgt deze dienstverlening voor bijvoorbeeld de regionale omroepen, waar zij overigens wel voor betalen. De lokale en streekomroepen met meerdere zendmasten zullen echter zelf de distributie van het omroepsignaal naar hun masten moeten verzorgen.

### **Radio in Band III (TDAB)**

Band III (174-230 MHz) is eind vorige eeuw internationaal gereserveerd voor digitale aardse radio (TDAB), echter, tot voor kort is de toepassing in Nederland en daarbuiten beperkt gebleven tot technische proeven en een enkele uitrol. Deze distributietechnologie is tot op heden nog niet grootschalig uitgerold. In reactie op het beperkte gebruik van de band voor omroepoepassingen, hebben marktpartijen aangedrongen om de frequentieband tevens voor data en mobiele televisiediensten open te stellen. De Nederlandse overheid heeft dat vertaald in aangepaste voorwaarden in de voor verdeling gehanteerde veiling. De band III en L band veilingen zijn inmiddels gehouden. Het bedrijf MTV.NL (mobiele televisie Nederland) heeft op 11 februari 2009 de vergunning met frequentieruimte voor omroep in band III (174 MHz tot 230 MHz) verworven. Het bedrijf is een samenwerking van telecom-experts en private investeerders en heeft als doel via de TDAB frequentievergunning uitzendingen van multimediale diensten te verrichten en als concurrent van KPN mobiele televisiediensten te gaan distribueren.

In de huidige technologie (TDAB) kunnen negen zenders in een 1,75 MHz kanaal worden doorgegeven. Bij toepassing van nieuwe DAB+ en DMB technologie is het mogelijk achttien radiozenders door te geven. De frequentieplanning van band III (174-230 MHz) is in 2006

door de Regional Radio Conference 2006 (RRC06) in Geneve vastgesteld. Voor Nederland is een frequentieplan opgesteld in termen van geografisch aaneengesloten gebieden. Elk van die gebieden is één specifieke frequentie toegewezen. Daarop kunnen vooralsnog zoals gezegd achttien kanalen worden doorgegeven. Deze regio's zijn relatief groot, veelal ter grootte van enkele provincies en enkele kleinere gebieden ter grootte van een groot deel van een provincie. De Nederlandse overheid heeft zich voorgenomen om deze gebieden gebundeld in vier kavels met een grotendeels landelijke dekking uit te geven: één kavel voor de Nederlandse Publieke Omroep (2009-2010), één kavel bij MTV.NL voor mobiele televisie (2009-2024), één kavel voor landelijke radio en één kavel met name voor regionale omroep. Die laatste kan pas na 2011 als het spectrum ter beschikking komt, in gebruik worden genomen.<sup>36</sup>

Gezien de grootte van de bestreken geografische gebieden, het beperkte aantal radiozenders dat per kanaal doorgegeven kan worden (maximaal achttien) en de mogelijke concurrentie van data en mobiele TV toepassingen, die met de uitgifte van de vergunning aan Mobile TV Nederland een feit is geworden, is de capaciteit gering. Echter, technisch is er wel ruimte om naast de regionale omroepen ook streekomroepen per provincie door te geven. De afweging tussen gebruik voor streekomroepen enerzijds en data en mobiele TV anderzijds betreft een politiek, maatschappelijke afweging inzake het belang van streekomroepen vergeleken met de andere genoemde diensten. Indien de overheid de drie kavels ten behoeve van regionale en streekomroepen had gereserveerd, dan zou het mogelijk zijn geweest om de streekomroepen met DAB+ of TDAB regionaal te distribueren.

#### **Radio in de L-Band (1452 – 1479,5 MHz) (TDAB)**

De L-Band (1452 – 1479,5) was internationaal oorspronkelijk bedoeld voor digitale radio via de satelliet. Omdat marktacceptatie voor satellietradio is uitgebleven, is de band nu gereserveerd voor aardse digitale radio en aardse mobiele TV. De L-Band is eveneens ingedeeld in kanalen van 1,75 MHz die geschikt zijn voor de distributie van negen (TDAB) tot achttien (DAB+ en DMB) radiozenders. Nederland heeft een laag toegewezen gekregen waarbij het land in 117 niet-overlappende gebieden is verdeeld, met elk een eigen frequentie. In elk gebied kunnen dus maximaal 18 radiozenders onafhankelijk van elkaar worden doorgegeven. Elk gebied zal meerdere gemeenten omvatten. In technisch opzicht is de frequentie daarmee zeer geschikt voor kleinschalige distributie van radio, in het bijzonder lokale omroepen en streekomroepen en wellicht ook regionale omroepen. Enerzijds biedt de band voldoende capaciteit om alle lokale en streekomroepen te distribueren terwijl anderzijds het bereik beperkt is zodat de omroepen in eigen beheer een zender in kunnen richten. Echter, vooralsnog beschikken de luisteraars niet over de vereiste L-DAB ontvangers, en is het ook zeer de vraag of zij L-DAB ontvangers zullen aanschaffen, en of leveranciers deze zullen ontwikkelen. De marktpotentie zowel vanuit het leveranciersperspectief als ook het gebruikersperspectief van ontvangers waarmee alleen L-DAB diensten kunnen worden ontvangen, zal wellicht gering zijn. Alleen dual (of multiple) band ontvangers met een L-Band en bijvoorbeeld een T-DAB (Band III) ontvanger biedt mogelijk goede perspectieven. Kortom, ondanks het feit L-DAB technisch gezien goed aansluit bij de behoeften van streek- en lokale publieke omroepen, is het erg onzeker of met band de beoogde luisteraars in voldoende aantallen zijn te bereiken. Dit zal met name afhangen van de marktacceptatie van L-DAB technologie inclusief radio-ontvangers. Gebruik voor lokale omroepen wordt door het ministerie al wel voorzien.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 095, nr. 225

<sup>37</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 095, nr. 225

Begin 2009 zijn de gebruiksrechten voor de L-Band (1452 MHz tot 1479,5 MHz) aan de firma CallMax verleend, een bedrijf van origine gespecialiseerd in datadiensten. Callmax gaat de L-band gebruiken voor T-DMB diensten. Ze hebben de capaciteit om vier tv kanalen door te geven en tien radiozenders per opstelpunt. In de multiplex zal één kanaal vrij worden gehouden voor lokale TV. Ook wil Callmax regionale en lokale radiozenders gaan doorgeven. OLON heeft inmiddels het overleg met CallMax geopend. Een van de vergunningvoorwaarden is dat binnen elk van de 117 zendgebieden die door de band bestreken worden in elk geval drie lokale radiostations door worden gegeven.

### **Radio en TV in Banden IV/V (470- 862 MHz) (DVB-T)**

Band IV/V is in de tweede helft van de 20 eeuw toegewezen aan analoge aardse TV. Voor 2012 is de algehele uitschakeling van analoge TV in Europa voorzien. In de herbestemming van de frequentieruimte wordt naast aardse digitale TV (DVB-T) ook mobiele TV en mogelijk ook mobiele telecommunicatie voorzien. In diverse landen zijn al DVB-T netwerken uitgerold, waarmee naast TV ook radio diensten worden geleverd.

Evenals voor Band III, is er door de Regional Radio Conference 2006 (RRC06) in Geneve een frequentieplan opgesteld voor de Banden IV en V. De volledige uitvoering van dit plan vergt de uitschakeling van alle analoge TV zenders in Noord-West Europa, gepland voor 2012. In het frequentieplan zijn zeven zogeheten multiplexen voorzien. Elke multiplex omvat een aantal geografisch aaneengesloten gebieden die ieder met een eigen frequentie bediend kunnen worden. De meeste van deze gebieden zijn groot, veelal aanmerkelijk groter dan provincies. Er zijn echter ook enkele relatief kleinere gebieden ter grootte van een groot deel van een provincie. De DVB-T footprint is daarmee veelal groter dan een provincie, en dus veel groter dan het verzorgingsgebied van een streekomroep.

Digitenne is op dit moment de enige die een licentie heeft om vier multiplexen te exploiteren, de vijfde, die ook door Digitenne wordt gedistribueerd wordt ingevuld door de Nederlandse Publieke Omroep. Met deze vijf multiplexen worden in het totaal 25 televisie- en negentien radiozenders doorgegeven. In elke regio wordt de eigen regionale televisie en regionale radio doorgegeven. Digitenne distribueert dertien regionale omroepen zoals bepaald in de DVB-T licentie. KPN, de exploitant van Digitenne, haalt alle TV signalen met een glasvezelverbinding bij studio's van de regionale omroepen op, veelal niet gecompri-meerd (270 Mbps). Zij distribueert de signalen vervolgens naar de regionale DVB-T zenders, aan het eigen IPTV platform en aan ASTRA ten behoeve van satelliet distributie.

Gezien de beperkte capaciteit, is het niet mogelijk om met de huidige multiplexen van Digitenne ook radio- en televisieprogramma's van de streekomroepen door te geven. In de toekomst komen er nog één of twee multiplexen bij, die capaciteit voor acht tot tien televisiezenders bieden, en mogelijk voor een nog groter aantal radiozenders. Nieuwe, verbeterde videocompressie technologieën zoals MPEG-4 en H.264 bieden daarbij de mogelijkheid om een nog groter aantal radio en TV zenders te distribueren binnen de bandbreedte van bestaande multiplexen. Daar elke multiplex opgebouwd is uit landelijke regio's typisch ter grootte van twee provincies, bieden de twee resterende multiplexen capaciteit om per provincie vier tot vijf lokale omroepen, waaronder mogelijk streekomroepen door te geven. Daarmee kunnen in theorie de mogelijkheden voor lokale publieke omroepen worden vergroot waar ook streekomroepen van kunnen profiteren. De bestemming van deze multiplexen is echter nog geen uitgemaakte zaak. Zo gaan er in kringen van de Europese Unie ook stemmen op om ze te bestemmen voor telecommunicatiediensten.

In het geval de resterende twee DVB-T multiplexen aan de lokale omroep (inclusief streekomroep) worden toegewezen, dan zal daartoe een regionaal netwerk met meerdere

DVB-T zenders moeten worden aangelegd. Grote lokale publieke omroepen hebben met hun FM radiozenders al ervaring met de bouw en beheer van netwerken met meerdere zendmasten. Dat kleine organisaties ook een DVB-T zender kunnen beheren wordt aangetoond door TV Stadskanaal. Deze omroep zendt momenteel met een eigen DVB-T zender zijn televisieprogramma's uit op basis van een tijdelijke licentie van het Agentschap Telecom. Voorts kunnen de radio- en televisiezenders met een standaard DVB-T ontvanger worden ontvangen, zodat de beschikbaarheid en betaalbaarheid van ontvangers geen drempel hoeft te vormen.

De keuze voor distributie via DVB-T van radio- en televisieprogramma's van lokale of streekomroepen of voor mobiele televisie of telecommunicatiediensten kan niet op technische grondslagen worden gemaakt. Er is capaciteit, de technologie inclusief ontvangers is beschikbaar en kleine omroepenorganisaties hebben aantoonbaar de kennis en ervaring om zelf een netwerk met zendmasten te bouwen en te beheren. De toewijzing van de mogelijke nieuwe capaciteit in de digitale ether is geen louter technische afweging maar een beslissing die genomen moet worden op basis van politieke motieven.

### 5.3 Kabel

De meeste Nederlandse kabelnetwerken zijn in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw door de gemeenten ontwikkeld. Dat waren lokale, volledig coaxiale netwerken, waarmee in de gemeenten, Nederlandse en enkele buitenlandse televisie- en radiozenders opgepikt uit de ether aan de huizen werden doorgegeven. In de decennia aansluitend op de aanleg van de lokale netwerken kwam er geleidelijk een aggregatieproces op gang waarbij de kleine lokale netwerken werden samengevoegd tot grotere netwerken onder het beheer van één exploitant. Dat proces culmineerde in de huidige situatie waarin de markt wordt gedomineerd door twee grote exploitanten. Met de aggregatie van de netwerken neemt het aantal zenders gestaag toe; vanaf 1989 komen er commerciële omroepen bij gevolgd door thematische zenders zoals MTV en National Geographic, digitale TV (onder meer Mr. Zapp), kanalen die door de kabelexploitant zelf worden geprogrammeerd en HDTV kanalen. De toenemende schaalgrootte van de netwerken en de verbreding van het TV aanbod leiden er tevens toe dat het karakter van de netwerkexploitant verandert. De van origine kleine en lokale kabelexploitanten maken plaats voor commerciële ondernemingen, deels in handen van grote buitenlandse investeerders of internationale concerns. Met deze ontwikkeling ontstaat er een spanningsveld tussen de commerciële belangen van de exploitant en het maatschappelijk belang van omroepdistributie. Een voldoende pluriform zenderaanbod, dat ook kleine doelgroepen bedient, wordt als een maatschappelijke taak van de kabelexploitant gezien. Die is onder meer wettelijk vastgelegd in een doorgifteplicht voor de kabelexploitanten van de publieke omroep, landelijk, regionaal en lokaal. Bovendien worden, om de gewenste diversiteit te waarborgen in de mediawet van 1996 programmeraden ingesteld die de kabelexploitanten adviseren bij de samenstelling van het basispakket van vijftien analoge TV zenders en 25 radiozenders. Een exploitant kan slechts op grond van zéér zwaarwegende overwegingen van dit advies afwijken. De kabelnetwerken in Nederland hebben een hiërarchische opbouw met een (landelijk) head-end, regionaal head-end en met distributiecentra. Ongeacht deze hiërarchische opbouw is er sprake van een zeer grote variatie in de grootte van de head-ends en distributiecentra. Tabel 5.1 geeft de indicatieve grootte.

Tabel 5.1: Netwerkcentra en typische grootte

Netwerkcentrum	Synoniemen	Indicatieve grootte
Landelijk Head-End		1.000.000 huizen
Regionaal Head-End	Kopstation, Ontvangststation	100.000 huizen
Distributiecentrum	Lokaal Centrum, HUB	10.000 huizen

### 5.3.1 Analooq

De analoge radio- en televisiediensten worden in de regionale head-ends samengesteld en naar de distributiecentra gedistribueerd, waarbij pakketdifferentiatie per distributiecentrum mogelijk is. Vanuit de distributiecentra worden de analoge pakketten naar alle huizen gedistribueerd. Dit betekent dat de footprint voor analoge radio en TV door de bank genomen zo'n 10.000 huizen (distributiecentrum) groot is. In de praktijk zal daarbij het verzorgingsgebied van een lokale publieke omroep niet altijd geheel binnen de footprint van een distributiecentrum vallen. De omroepzender moet dan vanuit twee of eventueel meer distributiecentra worden gedistribueerd. In een enkel geval is het potentiële bereik van een lokale omroep kleiner dan de indicatieve grootte van een distributiecentrum.

#### Televisie

De analoge transmissiecapaciteit op een kabelnetwerk is te allen tijde een schaars goed dat is afgestemd op de behoefte vanuit de markt. De kabelnetwerken uit de zeventiger jaren hadden capaciteit van zo'n zes televisiezenders, voldoende voor de doorgifte van het toenmalige publieke TV aanbod. De komst commerciële omroepen, van de themazenders en van digitale televisie is keer op keer gepaard gegaan met investeringen om de netwerkcapaciteit te vergroten. De capaciteit van een kabelnetwerk is zodoende een door de markt gedreven technisch-economische keuze. Momenteel geven de exploitanten ruim dertig analoge televisie zenders door, waarvan er zeven wettelijk verplicht zijn en acht en op advies van de programmaraad worden doorgegeven. In de komende jaren zal het totaal aantal analoge zenders geleidelijk gereduceerd worden om ruimte te maken voor nieuwe diensten zoals HDTV en Video on Demand.

Zoals eerder aangegeven is de footprint voor analoge televisie zo'n 10.000 huizen zodat de kabelexploitant het analoge zenderpakket kan afstemmen op de lokale behoefte. De huidige praktijk is dat de kabelexploitanten in elke gemeente de regionale en de lokale televisieomroep doorgeven, zoals is voorgeschreven.

#### FM Radio

Evenals in geval van analoge TV, kan de samenstelling van het FM radiozender pakket op het niveau van het distributiecentrum worden verbijzonderd. Doorgaans geven de kabelexploitanten één of meerdere lokale radio-omroepen in hun verzorgingsgebieden door.

Kabelnetwerken zijn zo ingericht dat ze de gehele FM band (87,5 – 107.9 MHz) kunnen doorgeven. In principe biedt dit de frequentieruimte voor 100 FM zenders. Typisch levert een kabelexploitant ruim dertig FM zenders aan de klant. Daarbij vergt de doorgifte van een FM zender aanmerkelijk minder vermogen dan de distributie van een analoge TV zender. In vergelijking met analoge televisie, is de beperking om nog extra FM zenders door te geven dus veel geringer.

Voor de distributie van een nieuwe streekomroep is er dus geen daadwerkelijke helemmering. De streekomroep kan goed in het eigen verzorgingsgebied worden geleverd

en er is geen grote capaciteitsbeperking zoals in geval van analoge TV. Een nieuwe streekomroep betekent niet dat een andere FM zender van de kabel moet.

### **De aansluiting van de omroep op het kabelnetwerk**

Kabelexploitanten zijn verplicht de programma's van binnen hun verzorgingsgebied actieve lokale publieke omroepen uit te zenden. Volgens de heersende interpretatie volgt hieruit geen verplichting om het signaal op te halen bij de lokale omroep. Het aanbieden van een zogenaamd 'inprikkpunt' of interconnectiepunt volstaat. In de praktijk betekent dit dat de lokale omroep zelf de aansluiting tussen de studio en een interconnectiepunt op het kabelnetwerk in de gemeente moet verzorgen. Voor de FM radio is dit veelal geen onoverkomelijk probleem. De kabelexploitant kan op een geschikte netwerklocatie de FM zender uit de ether ontvangen, en het signaal via zijn netwerk in de huiskamer afleveren. Televisiesignalen worden echter niet via de ether uitgezonden. Daarnaast zijn de televisiesignalen zeer breedbandig (8 MHz) of vergen een hoge bitrate (>5 Mbps). Dit betekent dat glas-, coax of straalverbinding vereist is, waarbij de omroep in haar technologiekeuze sterk afhankelijk is van de kabelexploitant. Ongeacht de specifieke technologie vereist een verbinding een eenmalige investering van (tien)duizenden Euro's ten behoeve van de aanleg van de verbinding en een maandelijks last van honderd euro of meer.

Zoals hiervoor werd aangegeven, heeft KPN een koppeling met dertien regionale zenders (die meeliften op de multiplex van de Nederlandse Publieke Omroep) en levert zij dit gehele pakket aan Digitenne en aan ASTRA. De kabelexploitanten zijn niet gekoppeld met het KPN netwerk. In plaats daarvan ontvangen zij de meeste regionale zenders van ASTRA. De regionale omroepen die niet door ASTRA worden uitgezonden zoals Regio TV Utrecht, RTV West en TV Flevoland worden rechtstreeks door een kabelexploitant bij de studio opgehaald en doorgeleverd aan de andere exploitanten. In het regionale head-end van de betreffende regionale omroep wordt het digitale signaal omgezet in een analogo signaal en op de kabel gezet.

De koppeling tussen de omroepstudio en het kabelnetwerk, en met name de verbinding nodig voor televisiesignalen, is in technisch en operationele zin vaak lastig. Voor de lokale publieke omroepen geldt dat kabelexploitant een distributieverplichting heeft. Deze verplichting is altijd zo uitgelegd dat de kabelexploitant een interconnectiepunt in de gemeente levert en dat de lokale omroep haar signalen daar aanlevert.

Voor nieuwe streekomroepen is de interconnectie eveneens lastig. Zonder nadere regulering is de streekomroep afhankelijk van de wensen en eisen van de kabelexploitant. Omdat streekomroepen voor meerdere gemeenten lokale publieke omroep verzorgen kan dit een complex probleem. Wanneer lokale omroepen fuseren tot één streekomroep dragen zij in principe de kosten om het signaal dat voorheen vanaf twee of meerdere gemeenten afzonderlijk aan een lokaal distributiecentrum werd aangeboden, gebundeld als één signaal voor meerdere gemeenten en wellicht meerdere distributiecentra aan te leveren. De situatie wordt mogelijk nog complexer en waarschijnlijk kostbaarder in een situatie waarin een streekomroep meerdere gemeenten bedient die binnen het verzorgingsgebied van verschillende kabelexploitanten vallen. Wanneer het om twee gemeenten en twee kabelmaatschappijen zijn de kosten voor de betreffende omroep minimaal twee maal zo hoog.

### **5.3.2 Digitaal**

Eind jaren negentig van de vorige eeuw hebben Nederlandse kabelexploitanten hun eerste digitale radio- en televisieplatformen uitgerold. In de loop der jaren is digitale radio en



televisie geleidelijk aan door de markt geaccepteerd. Anno 2008 is een kleine 25 procent van de Nederlandse huishoudens op deze digitale kabeldiensten geabonneerd.

De belangrijkste reden om radio en televisiediensten te digitaliseren is, naast de betere beeldkwaliteit en de interactieve mogelijkheden, de capaciteitswinst. Een analogo kanaal vergt een capaciteit van 8 MHz. Digitaal kunnen in hetzelfde 8 MHz kanaal vijf of meer televisiezenders worden doorgegeven. Deze efficiëntere doorgifte vertaalt zich direct in een veel ruimer zenderaanbod op het digitale platform; in plaats van ruim dertig analoge televisiezenders bieden de kabelexploitanten 100 – 140 digitale zenders. Kortom, in vergelijking met de analoge televisiediensten is er op het digitale platform veel meer ruimte.

In de huidige situatie worden de signalen voor de digitale radio- en televisiepakketten in het (landelijke) head-end samengesteld, waarbij het mogelijk is de pakkettsamenstelling naar de regionale head-ends te differentiëren. Vanuit het regionale head-end worden de signalen ongewijzigd naar alle huizen gedistribueerd. Daarmee is de footprint voor het digitale radio- en televisieplatform typisch zo'n 100.000 huizen.

Momenteel is er technologie beschikbaar (EdgeQAM) die het mogelijk maakt om in het regionale head-end nog digitale zenders aan het zenderpakket toe te voegen, zodat pakketdifferentiatie per distributiecentrum mogelijk wordt. Deze technologie wordt niet alleen ingezet voor de digitale omroepdiensten maar ook voor de kostenefficiënte levering van de communicatiediensten zoals internet en telefonie en ook van Video on Demand diensten. Het is dus te voorzien dat deze technologie de komende jaren grootschalig zal worden toegepast. Toepassing van deze EdgeQAM technologie zal de footprint voor digitale radio en TV verkleinen tot het niveau van het distributiecentrum, oftewel 10.000 huizen en daarmee ook de toevoeging van lokale en streekomroepen mogelijk maken.

### **Radio en TV**

In de huidige situatie hebben de kabelexploitanten meerdere regionale omroepen in hun digitale TV aanbod opgenomen, eventueel afgestemd op de regionale behoefte<sup>38</sup>. Lokale publieke omroepen worden maar op zeer beperkte schaal doorgegeven. Zoals eerder opgemerkt, ontvangen de kabelexploitanten het merendeel van de regionale omroepen van ASTRA. De regionale omroepen die niet door ASTRA worden uitgezonden zoals Regio TV Utrecht, RTV West en TV Flevoland worden rechtstreeks door een kabelexploitant bij de studio opgehaald. Onderling leveren de exploitanten regionale zenders aan elkaar door. Kortom, voor de regionale omroepen is er voldoende doorgiftecapaciteit en is er anderzijds een goede oplossing voor de interconnectie tussen de studio en de kabelnetwerken gevonden.

In geval van analoge radio en televisie zijn de kabelexploitanten verplicht de lokale zenders binnen de gemeentegrens af te nemen en deze binnen de gemeente analogo te distribueren. Voor de distributie van de televisiezenders via hun digitale platformen gelden deze verplichtingen nog niet. Pas wanneer de digitale distributie-infrastructuur een significant deel van de markt heeft veroverd, als vuistregel wordt meer dan vijftig procent aangehouden, gaat de must carry regeling ook voor digitaal gelden. Momenteel zijn de exploitanten dus nog niet verplicht om de lokale programma's te distribueren. Anderzijds hoeven de kabelexploitant het televisiesignaal niet in de gemeente op te halen. Daarbij

---

<sup>38</sup> Ziggo levert alle 13 regionale omroepen in al haar verzorgingsgebieden, UPC levert die 8 van de 13 regionale omroepen die matchen met haar leveringsgebied, kleinere kabelexploitanten zoals Delta leveren slechts een beperkt aantal regionale omroepen afgestemd op de behoeften van hun abonnees.

speelt ook nog dat het verzorgingsgebied van een lokale publieke omroep veelal beperkt is tot enkele 10.000 huizen. Deze kleinschaligheid sluit momenteel niet goed aan bij de operationele praktijk van de kabelexploitanten. Die is nu meer gericht op grootschalige distributie.

Echter, gezien het toenemende aantal digitale kabelabonnees wordt het voor lokale publieke omroepen (streekomroepen inclusief) steeds belangrijker en aantrekkelijker om hun radio- en televisieprogramma's ook via het digitale platform te distribueren. Technisch is dit ook goed mogelijk. Een proef die kabelexploitant Ziggo uitvoert toont dat zien. De exploitant geeft momenteel lokale televisiezenders via haar digitale platform. Onder andere Alphen Stad FM en Den Haag TV nemen deel aan deze proef. De studio van Alphen Stad FM is via een eigen glasvezelverbinding gekoppeld aan het Ziggo netwerk. Ziggo distribueert het signaal in Alphen aan de Rijn en omliggende gemeenten. Aldus wordt het digitale signaal in een groter gebied gedistribueerd dan het analoge signaal dat alleen in Alphen aan de Rijn wordt geleverd.

In technisch opzicht zijn er weinig beletsels om ook de streekomroepen via de digitale kabelplatformen te distribueren. Er is voldoende digitale transmissiecapaciteit en het geografische gebied waar de omroep wordt doorgegeven kan worden beperkt tot het verzorgingsgebied en nabijgelegen gemeenten, met gebruikmaking van nieuwe technologieën. Of deze doorgifte ook wordt gerealiseerd is afhankelijk van de bereidwillige medewerking van de platformbeheerder: de kabelmaatschappij. Indien die niet meewerkt zijn lokale en streekomroep digitaal onzichtbaar en onvindbaar.

## 5.4 Satelliet

Satellieten hebben bij uitstek een zeer grote footprint van 100 duizenden vierkante kilometers, waarmee tientallen miljoenen mensen en huishoudens bereikt kunnen worden. Per satelliet kunnen enkele honderden televisie- en radio zenders worden gedistribueerd. Momenteel distribueert ASTRA tien van de dertien Nederlandse regionale omroepen, maar geen lokale of streekomroepen. Dat is begrijpelijk gezien het grote aantal lokale publieke omroepen met elk een geografisch beperkt verzorgingsgebied. Lokale omroepen zouden een zeer groot deel van de transmissiecapaciteit vereisen, terwijl elke zender slechts een beperkt aantal kijkers zal trekken.

Technisch is het mogelijk om de footprint van een satelliet te verkleinen, echter, dit resulteert vooralsnog niet in een substantiële kosten reductie zodat satelliet transmissiecapaciteit relatief duur blijft. Daarmee is satelliet – daargelaten de kosten – ook de komende jaren geen geschikte technologie voor de doorgifte van lokale of streekomroepen.

## 5.5 IP netwerken

In veel communicatienetwerken worden momenteel de bestaande netwerktechnologieën vervangen door IP (Internet Protocol) gebaseerde technologie. De nieuwe diensten zoals internettoegang komen voort uit de IP technologie, echter ook bestaande diensten zoals telefonie worden vervangen door IP gebaseerde equivalenten (Voice over IP, VoIP). Ook nieuwe netwerken zoals DSL en FttH netwerken en volgende generatie van UMTS zijn volledig op IP technologie gestoeld. Eind 2008 beschikt meer dan 75% van alle Nederlandse huishoudens over een breedband internetaansluiting, 45% heeft een DSL verbinding en 30% van de kabel.

De DSL diensten worden momenteel op basis van ADSL en ADSL2+ vanuit de nummencentrales van KPN gerealiseerd. Recentelijk heeft KPN een begin gemaakt met de upgrade

naar een VDSL netwerk waarbij het netwerzijde VDSL modem (de DSLAM) in de straatkast komt te staan en de straatkast met een glasvezelverbinding aan de nummercentrale wordt gekoppeld. Met VDSL kunnen KPN en Telco's zoals Tele2 bitrates groter 20 Mbps aan alle huizen te leveren. Deze upgrade moet in 2010 zijn voltooid.<sup>39</sup> FttH is tot nu toe beperkt uitgerold (krap 200.000 huizen), maar verwacht wordt dat er eind 2010 ruim 600.000 aansluitingen zijn gerealiseerd.<sup>40</sup>

IP technologie biedt eveneens mogelijkheden om televisiediensten te leveren. Het bijzondere daarbij is dat aan elk huis een ander signaal kan worden geleverd. Kortom, het betreft maatwerktelevisie, die zich fundamenteel onderscheidt van standaard broadcasting. Kijkers ontvangen slechts de zenders die ze wensen.

Via het open internet TV kan iedereen radio- en televisiediensten leveren. Zo zijn er inmiddels honderden internet radiozenders en biedt ook elke omroep zijn zenders aan via internet. Daarnaast kunnen televisiediensten via een gesloten IPTV platform worden aangeboden. Exploitanten zoals Belgacom, Tele2 en KPN leveren IPTV. Hieronder gaan we kort op beide opties in.

### **Internet TV**

De huidige internet televisiediensten hebben een lagere kwaliteit dan het standaard televisieaanbod van de kabel, satelliet of DVB-T. Met name de resolutie is geringer zodat de zender met een lage bitrate van 1 Mbps of minder kan worden doorgegeven. Deze keuze voor een relatief lage bitrate sluit aan bij het 'best-effort' karakter van het internet. Daarnaast zijn er tot op heden geen goedkope "set-top-boxen" beschikbaar waarmee internet TV op het televisietoestel kan worden bekeken. Internet radio heeft geen van beide bezwaren. De vereiste bitrates zijn aanmerkelijk geringer en er zijn IP radio's die direct op de muziekinstallatie kunnen worden aangesloten. Alleen is een internet radiotoestel nog geen gemeengoed.

### **IPTV**

IPTV is ontwikkeld als een volwaardig alternatief voor de televisiediensten van de broadcast exploitanten. Dat wil zeggen dat IPTV naar dezelfde diensten, hetzelfde gebruikersgemak en dezelfde beeldkwaliteit streeft. Om dit niveau te evenaren en te kunnen garanderen moet de gehele televisieketen binnen het operationele domein van de IP netwerk exploitant liggen. In de praktijk houdt dit in dat de IP netwerk exploitant een IPTV platform bouwt. Dit platform bestaat uit een IPTV head-end waar de radio, TV en video signalen bewerkt worden en een set-top-box bij de luisteraar en kijker die direct met de geluidsinstallatie en het televisietoestel (Home Cinema) wordt verbonden. Tevens beheert de IP netwerkexploitant de IP verbinding tussen het IPTV head-end en de set-top-box bij de klant. Het netwerk wordt zo ingericht dat er voor de video en televisiedienst een minimale gegarandeerde bitrate beschikbaar is.

Momenteel staat IP TV nog in de kinderschoenen. De technologie is nog nieuw en nog zeer zeker niet door de markt geaccepteerd. Wel streven de telecom-exploitanten ernaar om met IP TV een substantieel marktaandeel te verwerven. Komende jaren, als de technologie marktrijp is, is dan ook een sterke groei te verwachten.

---

<sup>39</sup> <http://tweakers.net/nieuws/50954/kpn-maakt-begin-met-uitrol-nieuwe-wijkkasten-voor-vdsl.html>

<sup>40</sup> FttH deployment overview March 2008, Stratix Consulting, May 20, 2008

Ook voor de distributie via een IP TV platform is koppeling van de studio met het netwerk van de telecom-exploitant noodzakelijk. Momenteel heeft alleen KPN een landelijk glasvezelnetwerk waarbij alle nummercentrales op glas zijn aangesloten. Voor een omroep betekent dit dat er een verbinding tussen de nummercentrale en de TV studio moet worden gerealiseerd. Dit kan op basis van een nieuw aan te leggen glasvezelverbinding, een straalverbinding of met meerdere gebundelde koperparen in combinatie met een symmetrische DSL technologie. Al deze oplossingen betreffen verbindingen voor zakelijk gebruik met een relatief hoge initiële investering dan wel een hoge maandelijkse last. In de nabije toekomst, als VDSL is uitgerold, zal de koppeling veel eenvoudiger worden. Het interconnectiepunt komt in de straatkast te liggen, en daarmee aanmerkelijk dichterbij dan de nummercentrale, en daarnaast is de upstream bitrate van VDSL voldoende om standaard TV signalen te transporteren.

Gezien de maatwerktelevisie die geleverd wordt, is IP TV in principe een ideale distributietechniek voor lokale en streekomroepen. De betreffende omroep kan aan elk huis worden geleverd ongeacht de geografische positie. Het zal echter nog enkele jaren duren voordat IP TV een voldoende groot marktaandeel heeft om een voor de lokale en streekomroepen aantrekkelijk deel van hun luisteraars en kijkers te bereiken. Kortom IP TV biedt een aantrekkelijke distributieoptie, zij het in de toekomst.

## 5.6 Conclusie

Een goede bereikbaarheid van de doelgroep is een vereiste voor elke omroep. Zo ook voor streekomroepen. In de bovenstaande paragrafen zijn de mogelijke netwerkopties om de radio- en televisieprogramma's van een streekomroep te distribueren in haar verzorgingsgebied geanalyseerd. Het resultaat van de analyse is in Tabel 5.2 tot en met Tabel 5.4 samengevat. Uit de analyse blijkt dat satelliet feitelijk geen optie is.

Tabel 5.2: Technische mogelijkheden voor de doorgifte van streekomroepen via de ether

	Technische analyse	Opmerking
<b>Radio banden</b>		
FM radio	Technisch en praktisch goed mogelijk	Grote schaarste, weinig plaats voor nieuwkomers. Voor iedere gemeente in bestaande planning capaciteit beschikbaar.
Band III	Technisch goed mogelijk	Gebruiksrechten bij MTV.NL (mobiele televisie Nederland)
L-Band	Technisch goed mogelijk	Gebruiksrechten bij CallMax. Risico dat de markt de technologie niet oppakt
<b>Band IV/V</b>		
Radio	Technisch goed mogelijk	Er komen nog twee multiplexen beschikbaar na 2012. Alternatief gebruik voor bv mobiele TV en mobiele communicatie eveneens overwogen.
TV	Technisch goed mogelijk	

Tabel 5.3: Technische mogelijkheden voor de doorgifte van streekomroepen via de kabel

	Technische analyse	Opmerking
<b>Analoog</b>		
FM radio	Technisch goed mogelijk	
TV	Technisch goed mogelijk, wel is er een capaciteitsbeperking.	
<b>Digitaal</b>		
Radio	Technisch goed mogelijk	De omroep is afhankelijk van onderhandelingen met de kabelexploitant (toegangsverzoeken dienen redelijk te zijn; kostenaspect; voorsnog geen digitale must carry verplichting).
TV	Technisch goed mogelijk	

Tabel 5.4: Technische mogelijkheden voor de doorgifte van streekomroepen via IP netwerken

	Technische analyse	Opmerking
<b>Internet radio en TV</b>		
Radio	Technisch goed mogelijk	IP radio ontvangers zijn nog niet in alle huizen aanwezig; geen alternatief voor etherontvangst
TV	Technisch goed mogelijk	Beeldkwaliteit inferieur en niet op de TV geleverd
<b>IP TV platform</b>		
Radio	Technisch goed mogelijk	Beide opties zijn voorsnog slechts zeer beperkt beschikbaar, echter een sterke groei is te voorzien; geen substituuat voor etherontvangst
TV	Technisch goed mogelijk	

Het resultaat toont dat de FM band technisch goede mogelijkheden voor de distributie van radio en TV programma's van streekomroepen biedt, maar dat er sprake is van een groot capaciteitsgebrek. De FM-band is momenteel zo goed als vol, wat impliceert dat het moeilijk is verschuivingen in bestaande situaties te realiseren. Echter, omdat streekomroepen lokale publieke omroep verzorgen voor meerdere gemeenten en in de bestaande planning per gemeente capaciteit is gereserveerd, blijken er oplossingen mogelijk bij de totstandkoming van nieuwe streekomroepen. De digitale ether (Band III, band IV/V en de L-Band) biedt technisch evenmin obstakels. Wel is er sprake van concurrerende diensten zoals mobiele televisie, data en mobiele communicatie die eveneens spectrum claimen en van de onzekerheid of deze technologieën wel door de markt opgepakt worden. Band III is inmiddels bestemd voor mobiele televisie. De gebruiksrechten voor de L-Band zijn in handen van CallMax.

Op de kabel is de situatie gedifferentieerd. Zuiver technisch is de doorgifte van streekomroepen geen probleem. Op het analoge platform is ruimte voor radioprogramma's echter voor analoge televisie is meer ruimte volledig benut en vergt de doorgifte van een nieuwe additionele streekzender (indien er geen sprake is van vervanging van bestaande lokale omroepen) dat de distributie van een andere zender wordt gestaakt. Op het digitale platform is capaciteit beschikbaar. Wel zijn de lokale publieke omroepen afhankelijk van de medewerking van de kabel exploitanten (een doorgifte plicht voor digitale distributie is nog niet van toepassing, maar ligt in het verschieat bij verdere ontwikkeling en marktpenetratie).

In geval van distributie via IP netwerken is het beeld eveneens wisselend. Internetradio en -televisie zijn technisch goed te realiseren, maar zijn vooralsnog hoofdzakelijk op de PC gericht. Voor radio is daarenboven etherdistributie van groot belang. Voor televisie geldt voorts dat de kwaliteit van het beeld beduidend slechter is dan van televisie via kabel of satelliet gedistribueerd. IP TV biedt een goed perspectief om streekradio en televisie te distribueren. Nadeel van IP TV is echter dat het nog enkele jaren zal duren voordat er voldoende abonnees zijn.

De digitale kabel, IPTV en DVB-T zullen in de toekomst tot concurrerende platformen evolueren. Aldus moeten zij in samenhang worden bekeken. Gezamenlijk zullen in de toekomst met deze digitale platformen vrijwel alle Nederlandse huishoudens bereikt kunnen worden. Het is dus van belang om met de exploitanten van deze netwerken een oplossing voor de distributie van lokale en streekomroepen te vinden.

## 6 Buitenland

### 6.1 Inleiding

Kleinschalige omroep trekt al enkele decennia nationaal en internationaal de aandacht. Sinds de eeuwwisseling lijkt de interesse in en buiten Europa voor radio in het bijzonder, zelfs verder toe te nemen. Organisaties als het Europese Parlement en de Raad van Europa koesteren warme aandacht voor *community media*, terwijl de nationale overheden zich duidelijk oriënteren op de mogelijkheden van gemeenschapsmedia voor lokale en regionale ontwikkeling, of concreet werk maken van de ontwikkeling van deze vorm van media. Tot de eerste categorie behoort Oostenrijk, tot de tweede het Verenigd Koninkrijk. Buiten Europa is in het bijzonder de aandacht in Australië en Canada opmerkelijk. De sector *community media* kent verschillende organisaties die de belangen van dit onderdeel van het mediabestel behartigen, en tegelijkertijd een platform bieden voor uitwisseling van ervaringen en kennis. Op mondiale schaal worden de belangen van de community broadcasting door AMARC behartigd, the World Association of Community Radio Broadcasters. Daarnaast zijn op nationale schaal tal van organisaties actief, zoals OLON in Nederland.

Dit hoofdstuk verkent de situatie van kleinschalige omroep internationaal op basis van enkele recent verschenen studies naar dit fenomeen. Het Europees Parlement liet de sector in Europa in kaart brengen wat resulteerde in *The State of Community Media in the European Union*<sup>41</sup>, terwijl de Raad van Europa de opdracht gaf tot *Promoting Social Cohesion, The Role of Community Media*<sup>42</sup>. Een andere studie die verricht werd door een aantal Oostenrijkse onderzoekers in opdracht van het Oostenrijks regulerend orgaan voor telecommunicatie en omroep behandelt community media in een viertal Europese landen (waaronder Nederland) en één Duitse deelstaat Niedersachsen, naast een studie naar de geschiedenis van tien jaar vrije radio's in Oostenrijk: *Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich und Europa*<sup>43</sup>. In het Verenigd Koninkrijk rapporteerde het Department for Culture, Media and Sports (DCMS) in *The Community Radio Sector: Looking for the Future*<sup>44</sup> over het maatschappelijk nut van community radio voor de Britse gemeenschappen, op basis van een onderzoek naar de sociale effecten van kleinschalig radio van een dertiental relatief recente initiatieven op dat terrein. Een bijzonder rapport verscheen in Australië in 2007, van de hand van een viertal onderzoekers van Griffith University.

---

<sup>41</sup> European Parliament, DG for Internal Policies of the Union (2007). *The State of Community Media in the European Union* (Uitgevoerd door KEA). Brussels: European Parliament.

<sup>42</sup> Council of Europe, Media and Information Society Division (2008). *Promoting Social Cohesion: The Role of Community Media*. (Uitgevoerd door Peter Maynard Lewis). Strasbourg: Council of Europe.

<sup>43</sup> Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH. (2008) *Nichtkommerzieller Rundfunk in Österreich und Europa (Studie 1: 10 Jahre Freies Radio in Österreich – Judith Purkarthofer, Petra Pfisterer & Brigitta Busch -, Studie 2: Community Medien in Europa – Helmut Peissl & Otto Tremetzberger)*. Schriftenreihe der RTR GmbH, Band 3. Wien: RTR.

<sup>44</sup> Department for Culture, Media and Sports (2006). *The Community Radio Sector: Looking for the Future*. London: DCMS

*Community Media Matters* bevat een gedetailleerd kwalitatief onderzoek naar het publiek van community broadcasting in Australië<sup>45</sup>.

Op basis van deze studies kan de institutionele positie en maatschappelijke rol van kleinschalige omroep in het buitenland worden geschetst in vergelijking met Nederland. Hier wordt speciale aandacht besteed aan de wijze waarop community broadcasting in het mediabestel in verschillende landen wettelijk is verankerd. Van belang daarbij is ook welke schaal dominant is en welke noties van professionaliteit daaraan verbonden worden. Die vraag wordt gesteld in relatie tot het doel van dit onderzoek, vaststellen in hoeverre het samengaan van lokale publieke omroepen van meerdere Nederlandse gemeenten kan leiden tot een professionelere en dus effectievere invulling van de kleinschalige omroeptaken.

## 6.2 Community media in Europa

De ontstaansgeschiedenis en de ontwikkeling van kleinschalige omroepmedia is lang niet voor alle Europese landen gelijk. In de verschillende vergelijkende studies komt Nederland steevast naar voren als een land met de langste traditie van kleinschalige omroep en een relatief sterke wettelijke verankering. Bovendien kent Nederland een zeer uitgebreid landschap van lokale publieke omroepen, iets wat internationaal redelijk uniek is. De hoeveelheid kleinschalige omroepen is in vergelijking met andere landen groot, zeker wanneer het aantal inwoners in ogenschouw wordt genomen. Het rapport van het Europees parlement maakt gewag van de Nederlandse sector als 'probably the most mature in Europe',<sup>46</sup> waar ongeveer 90 procent van de bevolking toegang heeft tot diensten van community media. Andere landen die al geruime tijd een relatief ver ontwikkeld kleinschalig omroeplandschap hebben zijn: Frankrijk, Duitsland en Denemarken. Samen met Nederland vormen deze landen de voortrekkersgroep. Community media is vooral een fenomeen van landen in het noordwesten van Europa, zo wordt in het rapport *The State of Community Media in the European Union* gesteld. Zo is er in de nieuwe lidstaten aanzienlijk minder sprake van activiteiten op dit gebied.

### Landen met relatief ver ontwikkeld kleinschalig omroeplandschap

*Frankrijk* telt het grootste aantal community radio stations. In 2003 stonden er om en nabij de zeshonderd officieel geregistreerd. De wortels van de sector liggen, net als in Nederland aan het eind van de jaren zeventig. Officiële status kregen de Franse lokale stations in 1982 met de ontwikkeling van een officieel fonds voor community radio dat gefinancierd wordt uit een deel van de advertentieopbrengsten van commerciële omroep. Televisie is op kleine schaal aanmerkelijk minder ontwikkeld.

In *Duitsland* zijn ruim drie honderd community media initiatieven (radio en televisie) geregistreerd. De helft daarvan bevindt zich in Nord Rhein Westfalen. In Duitsland is mediabeleid een bevoegdheid van de Bundesländer. In Nord Rhein Westfalen gaat het vooral om initiatieven waarbij burgers in staat worden gesteld programma's te produceren. Voor uitzending is men van derden afhankelijk omdat de initiatieven doorgaans zelf niet over uitzendvergunningen beschikken. Vaak bieden open kanalen uitkomst. In Niedersachsen, zo laat de studie van Rundfunk und Telekom Regulierungs

---

<sup>45</sup> Micheal Meadows, Susan Forde, Jacqui Ewart & Kerrie Foxwell (2007). *Community Media Matters. An audience study of the Australian community broadcasting sector*. Australia: Griffith University.

<sup>46</sup> European Parliament (2007), p.11. Het hier gepresenteerde overzicht is gebaseerd op de inhoud van dit rapport en op het rapport van The Council of Europe (2008). Aanvullingen uit andere studies in dit overzicht worden apart vermeld.



GmbH uit 2008 zien, komt de Bürgerfunk pas vanaf begin jaren negentig tot ontwikkeling. In 2002 werden de eerste licenties uitgeschreven voor een termijn van zeven jaar. Inmiddels kent deze vorm van omroep een vijftiental licenties voor radio of televisie, of een combinatie van beiden. Daarmee hebben de community media zich een vaste plaats in het omroeplandschap van Niedersachsen verworven. De Bürgerfunk kent zijn eigen plaats naast de reguliere publieke omroep, die op een grotere schaal opereert, en de commerciële omroep<sup>47</sup>. Financiering is onder andere afkomstig uit een deel van de verplichte kijk- en luisterbijdrage.

*Denemarken* telt bijna 160 community radiostations en 110 televisiestations. In dit land is community televisie bijzonder sterk ontwikkeld. Daarbij gaat het niet om televisieorganisaties met een eigen zendvergunning. Er is in Denemarken sprake van een soort must carry waarbij commerciële stations worden verplicht om tussen negen en twaalf in de ochtend community television programma's uit te zenden. Community broadcasting wordt in Denemarken ten dele gefinancierd vanuit een centraal publiek fonds.

### **Landen met recente ontwikkelingen in het omroeplandschap**

Tot een tweede categorie landen die ook een levendige community sector kennen, maar waar die pas recent tot ontwikkeling zijn gekomen behoren het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Hongarije.

*Engeland* had tot 2003 een relatief onderontwikkelde community media sector. Recent is dat beleid bijgesteld. De ontwikkeling van community media, radio in het bijzonder, is in het Verenigd Koninkrijk opgepakt als een combinatie van welzijnsbeleid en mediabeleid. Sociale samenhang, participatie en cohesie zijn woorden die veelvuldig in de context van community media worden gebruikt. Community media worden gezien als een mogelijkheid om (etnische) minderheidsgroepen een stem in de ether te geven en een voor hen herkenbaar geluid uit te zenden. Anno 2008 waren er in het Verenigd Koninkrijk 144 licenties aan community radiostations uitgegeven. Er is een beperkt aantal community televisie projecten. Een volgende ronde van uitgiftes staat voor de deur. Licenties worden verleend op basis van de beoordeling van het sociaal nut (social gain) van de diensten die een community radio station gaat aanbieden. Het ministerie van cultuur, media en sport (DCMS) heeft het Community Radio Fund (CRF) ingesteld waarin jaarlijks £500,000 worden gereserveerd ten bate van deze vorm van omroep. Uit een onderzoek dat DCMS liet verrichten blijkt dat community radio in het Verenigd Koninkrijk het verwachte sociale nut oplevert en daarnaast ook nog zorgt voor enige economische positieve effecten. Voor de toekomst van community radio in Engeland is financiering een sleutelkwestie<sup>48</sup>. De Britse Community Media Association heeft inmiddels meer dan zeshonderd leden, waaronder veel instellingen die azen op een plek in het community media landschap. Naast de permanente licenties kent Engeland sinds 1990 een systeem van licenties met beperkte duur van één of twee weken, met een bijbehorende uitzendfrequentie. Daarvan worden er jaarlijks om en nabij de vijfhonderd uitgegeven.

*Ierland*<sup>49</sup> kent een twintigtal community radiostations en drie community televisiestations. Van de radiostations zijn er alleen al vijf in Dublin actief. Deze organisaties zijn voortgekomen uit pilots opgezet door de Broadcasting Commission of Ireland (BCI) die in 1995 voor achttien maanden licenties verschaften aan elf *community groups*. Op basis van deze pilot heeft de BCI een beleid ten aanzien van community radio ontwikkeld. Daarin

---

<sup>47</sup> Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH (2008), pp. 196-211.

<sup>48</sup> Department for Culture, Media and Sports (2006), pp. 2-3

<sup>49</sup> Deze schets is medegebaseerd op Rundfunk und Telekom Regulierungs GmbH (2008), pp. 160-175.

wordt beklemtoond dat een community radiostation een non-profit instelling is die eigendom moet zijn van de gemeenschap die het bedient. De instelling wordt bestuurd en beheerd door mensen uit diezelfde gemeenschap. De programmering is gebaseerd op het principe van burgertoegang en moet een weerspiegeling zijn van de bijzondere belangstelling en behoeften van de luisteraars die het station mag bedienen. De BCI wil een sector bevorderen die zichzelf in stand kan houden en niet van de overheid afhankelijk is voor operationele kosten. Commerciële inkomsten zijn toegestaan, maar maken doorgaans slechts een deel van de inkomsten uit. Het grootste deel komt uit projectgelden. Ierland kent ook een brancheorganisatie, CRAOL, die op tal van terreinen actief is.

In *Hongarije* zijn naar schatting van KEA Consultants, de auteurs van het rapport van het Europese parlement om en nabij de honderd community radiostations actief. De Hongaarse mediawet van 1996 erkent community media als een onderdeel van de mediasector en stelde een fonds voor deze vorm van omroep in.

In andere Europese landen is sprake van een aanmerkelijk minder dynamische community media sector. Voor de situatieschets in deze landen wordt verwezen naar de genoemde overzichtsstudies.

### **Conditie voor ontwikkeling**

Verschillende studies geven aan onder welke condities community media vooral floreren. Een duidelijke wettelijke status is onontbeerlijk. Op die manier kunnen er stabiele relaties met regelgevende autoriteiten worden opgebouwd, krijgt financiering in relatie met publieke organisaties en op basis van advertenties beter vorm en kan een duurzaam model vorm krijgen<sup>50</sup>. De ontwikkeling van digitale technologie biedt kansen om het publiek op andere manieren te bereiken met een groter pakket aan diensten, maar zorgt ook voor bedreigingen. Op Europees niveau wordt vastgesteld dat in de vormgeving van het beleid ten aanzien van de digitale switch over slechts mondjesmaat rekening wordt gehouden met de belangen van community radiostations. Must carry verordeningen gericht op de digitale doorgifte van deze aanbieders zijn er nauwelijks.

Het Europees Parlement stelt vast in de studie die ze liet uitvoeren door KEA Consultants dat er momenteel sprake is van een bijzonder momentum in de ontwikkeling van community media in Europa. De sector heeft de digitale technologie omarmd en de brancheorganisaties vragen steeds meer aandacht voor de sector. Wat verder opvalt, is dat tal van organisaties in het veld van de community media met succes een beroep doen op Europese fondsen, met name het European Social Fund en het European Regional Development Fund.

## **6.3 Community broadcasting en lokale publieke omroep**

Wie de internationale literatuur leest en de discussies in verschillende landen over kleinschalige omroepvormen inventariseert stuit voortdurend op het concept *community broadcasting* en minder vaak op een equivalent van lokale publieke media, een concept zoals we dat in Nederland kennen. Hiervoor is het concept community broadcasting of het brede community media voorlopig ongedefinieerd gelaten en is een bespreking van de relatie ervan met het concept lokale publieke omroep (en daarmee streekomroep) nog even geparkeerd. Deze paragraaf belicht de relatie van beide concepten en het institutionele kader waarin ze gebruikt worden.

---

<sup>50</sup> Council of Europe (2006). P. iii

## Community media

In *The State of Community Media in the European Union* worden community media opgevat als niet op winst gericht, open voor en verantwoordelijkheid verschuldigd aan de gemeenschap die bediend wordt. Community media bieden de gelegenheid tot participatie in programmaproductie en management voor leden van de gemeenschap. Ze worden hoofdzakelijk gerund door vrijwilligers.

De wijze waarop algemene termen aangeduide community media gedefinieerd worden in de verschillende nationale mediawetten is van bijzonder belang voor de invulling van hun taken en de manier waarop de uitvoering ervan wordt beoordeeld. Opvallend is dat de invulling van community media in de Nederlandse wet, als lokale publieke omroep, fundamenteel afwijkt van de wijze waarop dat in vrijwel alle andere Europese nationale mediawetgeving gebeurt. In het buitenland worden community media gerekend tot de zogenaamde *third sector media*<sup>51</sup> en worden ze apart gezet van de commerciële media en de regulier publieke omroep: public service broadcasting. Ze vallen daardoor onder een ander deel van het wettelijk regime. Het idee van third sector media is al oud en refereert aan hun ontstaan vanuit gemeenschappen, op basis van eigendom van de gemeenschap en programmering voor de gemeenschap of zoals Lewis schrijft: 'It is a case of community moving into broadcasting rather than broadcasting moving into the community'<sup>52</sup>.

### Lokale publieke omroep in Nederland

De lokale publieke omroep in Nederland, in de vele internationale studies over het onderwerp aangeduid als een ver ontwikkelde vorm van community media, staat niet apart van de public service broadcasting, het is er onderdeel van. In ons land wordt de lokale omroep opgevat als een onderdeel van het publieke omroepbestel en worden aan de lokale publieke omroepen programmatische eisen gesteld die in hun definitie overeenkomen met de eisen die aan de landelijke en regionale publieke omroepen worden gesteld: het uitzenden van minimaal 50% informatie, cultuur en educatie<sup>53</sup>. Waar in de buitenlandse definitie van community media juist de nadruk wordt gelegd op de specificiteit van doelgroepen, vaak (sub)cultureel of etnisch, worden lokale omroepen in Nederland juist verplicht voor een breed publiek binnen een geografisch domein van één of meerdere gemeenten te produceren en te programmeren. Daarbij is gestipuleerd dat het om niet-commerciële organisaties gaat. De nadruk op vrijwilligheid van de medewerkers is niet principieel vastgesteld, maar is feitelijk de uitkomst van de financiële situatie van de omroepen, die doorgaans noodlijdend zijn. Daarmee geeft de wettelijke inbedding van de kleinschalige omroep in Nederland een beheersmatige en inhoudelijke definitie van het fenomeen community media die een scherp onderscheid markeert met de definities zoals die gangbaar zijn in de rest van Europa. Het door het Europees parlement gesignaleerde momentum in de ontwikkeling van community media in Europa is er een van de *third sector media* en niet van de lokale publieke omroep volgens Nederlands model. Exemplarisch is de door de Britse autoriteiten geformuleerde definitie van community media aan de hand van hun sociaal nut. Dat kunnen ze realiseren door mensen te bereiken die onvoldoende door de bestaande media bereikt worden, uiting van meningen en discussie te bevorderen, opleiding en training te geven aan de leden van het publiek en de

---

<sup>51</sup> Peissl en Tremetzberger (RTR GmbH 2008, p.230) spreken over 'Dritte Saule Medien'.

<sup>52</sup> Council of Europe (2008), p. 19.

<sup>53</sup> Overigens is deze norm met de invoering van de prestatiecontracten bij de landelijke publieke omroep afgeschaft. Voor regionale en lokale omroep geldt zij onverkort.

specifieke gemeenschap te begrijpen en de cohesie daarbinnen te versterken. In Engeland ligt daarmee juist niet de prioriteit bij het bedienen van een breed publiek, zoals in Nederland, het gaat juist om specifieke doelgroepen. Met de verdere ontwikkeling aan de hand van die invulling van community media in Europa wordt de positie van Nederland uitzonderlijker. In Nederland is de kleinschalige omroep geen welzijnsvoorziening, die directe overheidsinvloed mogelijk zou maken, maar is hij bewust als een zelfstandige en publieke mediavoorziening op afstand van de overheid geplaatst, in ieder geval in zijn opzet.

Overigens impliceert dit niet dat specifieke doelgroepen binnen de Nederlandse lokale publieke omroepen niet aan bod zouden kunnen komen. Dat is wel degelijk het geval. Het verschil is echter dat in de buitenlandse invulling van community media de doelgroep centraal staat en dat bij de Nederlandse lokale omroep doelgroepen aan bod kunnen komen binnen het brede, op een algemeen publiek gericht programma-aanbod.

### **Open kanalen**

Sommige Nederlandse lokale publieke omroepen, met name in de grote steden, kennen zogenaamde open kanalen waar individuen en groepen over zendtijd kunnen beschikken voor hun specifieke doelen. Met name het open kanaal van de Amsterdamse SALTO is bekend. Deze vorm van toegangsomroep sluit meer aan bij de buitenlandse benadering van community media. In Nederland maken verschillende doelgroepen (van etnische minderheidsgroeperingen, lifestyle groepen, mensen van verschillende geloofsrichtingen en leeftijden<sup>54</sup>) gebruik van open kanalen. De lokale publieke omroep heeft de redactionele verantwoordelijkheid voor deze open kanalen. De makers van de programma's moeten zelf in de productiekosten voorzien, terwijl de beheerder van het open kanaal zorgt voor de distributiekosten. Ondanks de relatief lage kosten vormt financiering van de productie voor de toegangsomroepen een probleem omdat ze zelden voor subsidie in aanmerking komen.

Vermeldenswaard is verder de rol van een nieuwkomer in het Nederlandse omroepbestel die zich onttrekt aan de gelaagde systematiek van het publieke bestel (landelijk, regionaal en lokaal) en in de studie van de Raad van Europa wordt opgevoerd als een succesvol community media initiatief dat muziek centraal stelt: 'The urban radio FunX is another example and is from the Netherlands. It is made by young people for young people and broadcasts on FM in Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht and nationally on cable.'<sup>55</sup> Ondanks het feit dat het hier gaat om een doelgroep medium dat in principe werkt op een kleine schaal, is hier geen sprake van een 'community moving into broadcasting', zoals eerder als typisch voor community media werd aangeduid. FunX is gestart vanuit de overheid als onderdeel van een beleid gericht op allochtone jongeren. Op dezelfde wijze is het community media beleid in het Verenigd Koninkrijk ontsproten aan het beleid gericht op welzijn en integratie. Community media is daarmee zowel een beweging van gemeenschappen die de openbaarheid zoeken als een bewust door overheden gecreëerde ruimte om, vanuit sociale beleidsdoelstellingen ingegeven, voor gemeenschappen de mogelijkheid te scheppen zichzelf te articuleren.

Dat laatste is ook het effect van community media in Australië<sup>56</sup>, zoals door een viertal onderzoekers van Griffith University onderzocht. Community media draaien om

---

<sup>54</sup> Zie jaarverslag SALTO 2008 op [http://www.salto.nl/downloads/jaarverslag\\_2008.pdf](http://www.salto.nl/downloads/jaarverslag_2008.pdf)

<sup>55</sup> Council of Europe (2008), p. 22.

<sup>56</sup> Net als Nederland kent Australië een ver ontwikkelde community radio sector, met een relatief recente ontwikkeling van community televisie. Radio ontstond in de jaren zeventig, televisie in de jaren negentig. In maart 2007 zijn in Australië 361 licenties voor community radio uitgegeven en 79

empowerment. Zij concluderen: 'The sense of belonging and identity produced and maintained by the diverse array of Australian community radio and television stations is difficult to quantify and yet, as this study confirms, is perhaps the most positive contribution of the sector to Australian society.'<sup>57</sup>

## 6.4 Conclusie

In Europa is kleinschalige omroep een opkomend fenomeen, net als in een aantal andere landen als buiten Europa. Naast Europese landen als Nederland, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland laten sinds enkele jaren verschillende andere landen een groei in community broadcasting zien. De concrete institutionele inbedding van de kleinschalige omroep in Nederland en de meeste andere landen kent een fundamenteel onderscheid. Community Broadcasting wordt doorgaans binnen Europa opgevat als kleinschalige, niet-commerciële omroep, dat wil zeggen met een klein territoriaal bereik, gericht op specifieke (doel)groepen die door andere vormen van omroep niet of nauwelijks bediend worden. Daarom valt community broadcasting onder de zogenaamde *third sector* media, apart van commerciële omroep en publieke omroep (public service). In Nederland wordt lokale publieke omroep juist gezien als een onderdeel van de publieke omroep, is daarom op een breed publiek gericht en biedt een relatief breed aanbod van programma's. Doelgroepen kunnen binnen die brede doelstelling aan bod komen. Onder de koepel van lokale omroepen in de grote steden vallen de zogenaamde open kanalen die door doelgroepen gebruikt kunnen worden om specifieke programma's voor en door henzelf uit te zenden. Een van de Nederlandse niet-commerciële radiozenders die Nederland kent, die een doelgroep bedient die in andere landen gezien wordt als typisch voor community media, is FunX. Dit station, gericht op allochtone jongeren, zendt uit in de ether van Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag en is zelfs landelijk via de kabel te beluisteren. In die zin onttrekt het zich aan de Europese invulling van community broadcasting.

### Schaalvergroting

In het licht van de huidige ontwikkeling van community media in Europa is de discussie over schaalvergroting en professionalisering van de lokale publieke omroep in Nederland bijzonder. Streven naar schaalvergroting door het uitbreiden van verzorgingsgebieden van lokale omroepen past allerm minst in de Europese trend. In tegendeel, wanneer schaalvergroting een grotere afstand impliceert tussen communities en omroeporganisaties betekent dit een grotere kloof tussen het kleinschalige omroepmodel van Nederlandse en van de rest van Europa groter. Overigens leidt schaalvergroting niet per definitie tot is een grotere afstand tussen gemeenschappen en omroeporganisaties. Wanneer er sprake is van een sterke sociaal-culturele verbondenheid van grotere gemeenschappen en gebieden dan die op een bepaald moment door één specifieke lokale omroep bediend worden, kan schaalvergroting en een betere aansluiting bij de gemeenschapsbehoeften juist samengaan. Echter wanneer schaalvergroting als zodanig uitgangspunt is en de sociaal-culturele binding van de te bedienen gemeenschappen ondergeschikt is, bestaat het gevaar van een grotere kloof tussen gemeenschap en omroep wel degelijk. Een dergelijke ontwikkeling gaat ten koste van de effectiviteit van de lokale omroep in Nederland, de

---

voor televisie. Dat betekent een verdrievoudiging van het aantal kanalen sinds 1990. Bijna alle diensten zijn 24 uur per dag, zeven dagen per week in de lucht. Community radio is, in termen van het aantal licenties, omvangrijker dan de commerciële radio op het Australische continent. Voor inkomsten geldt dat echter allerm minst. De commerciële sector zet jaarlijks \$ 945 miljoen om, de community sector \$ 51 miljoen.

<sup>57</sup> Meadows et al (2007), p.102.

invulling van de taak wordt moeilijker, al kan het op de korte termijn de efficiëntie bevorderen. Bovendien is de kans reëel dat wanneer de schaal waarop lokale omroepen opereren vergroot wordt, er initiatieven ontstaan om op kleinere schaal community broadcasting op te pakken. Dan ontstaat naast een minder professionele streekomroep, een op kleine schaal opererende community broadcasting praktijk als third media sector.

## 7 Conclusies

Centraal in deze studie stond de vraag in hoeverre schaalvergroting bij lokale publieke omroep, in het bijzonder door de vorming van streekomroepen, positief bijdraagt aan het functioneren van lokale omroep in Nederland. Lokale omroep bewijst zijn waarde voor de Nederlandse samenleving door positief bij te dragen aan de meningsvorming en invulling te geven aan zijn brede culturele opdracht op lokaal niveau. Van belang is dat hij dat doet op een doelmatige en efficiënte wijze

Hier is nagegaan in hoeverre het vormen van streekomroepen schaalvoordelen oplevert die positief bijdragen aan het bedrijven van lokale publieke omroep. De vooronderstelling is dat lokale omroepen door onderlinge samenwerking aan kracht kunnen winnen en professioneler kunnen gaan werken. Daarbij zou dan kunnen gelden dat streekomroepen, door het aanbieden van lokale omroepdiensten voor een groter verzorgingsgebied met een groter aantal inwoners, een extra bijdrage aan de maatschappelijke taak van de lokale omroepen leveren. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een drietal deelvragen behandeld:

1. *Wat is de plaats van de streekomroep in het huidige lokale omroeplandschap?*
2. *Wat zijn de voor- en nadelen van streekomroepen voor het lokale omroeplandschap?*
3. *In hoeverre moet de ontwikkeling van streekomroepen bevorderd worden met het oog op een betere vervulling van de taak die aan lokale publieke omroep in het algemeen toevalt? Indien dat wenselijk is, onder welke condities zou dat dienen te gebeuren met welke soort maatregelen of beleid?*

Ten aanzien van de eerste vraag levert dit onderzoek tal van inzichten, waarvan hieronder de belangrijkste.

### 7.1 Plaats in het medialandschap

Het aantal streekomroepen is in de voorbij jaren redelijk stabiel gebleven. Van de 292 lokale publieke omroepen zenden er eind 2007 230 uit voor één gemeente (lokale omroepen) en 62 voor twee of meer. Dat zijn streekomroepen, merendeel van de streekomroepen zenden uit voor twee gemeenten. Tezamen bedienen de streekomroepen een kwart van de Nederlandse inwoners. Het aantal streekomroepen is sinds 2003 redelijk constant. In dat jaar waren er 64 streekomroepen, in 2007 zijn het er 62. Toch is er wel sprake van dynamiek. Door gemeentelijke herindelingen worden omroepen die eerder onder de vlag streekomroep voeren vaak plotsklaps weer gewoon lokale omroep, omdat er niet langer sprake is van meerdere gemeenten. Dat gaat ten koste van het aantal streekomroepen, maar niet ten koste van de schaalgrootte van de gehele lokale omroep in Nederland. Vorming van streekomroepen is soms een voorbode van gemeentelijke herindeling. Tezelfdertijd ontstaan er nieuwe samenwerkingsverbanden waarbij één omroep meerdere gemeente bedient. Dat levert netto een relatief constant beeld op. Daarbij is duidelijk geworden dat er doorgaans nauwelijks sprake is van juridische complicaties in dat proces. Sinds decennia maakt de wet de vorming van streekomroepen mogelijk. Het aantal complicaties blijkt zeer beperkt.

De vorming van streekomroepen kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het grootste deel van de streekomroepen komt tot stand door de uitbreiding van het verzorgingsgebied van een omroep naar naburige gemeenten waar daarvoor nog geen lokale publieke omroep actief was. Een fusie van bestaande, reeds actieve omroepen komt ook regelmatig voor, maar is niet de dominante manier waarop streekomroepen tot stand komen.

De variatie in streekomroepen in termen van hun potentiële bereik is aanmerkelijk kleiner dan die bij de reguliere lokale publieke omroepen. Er is qua omvang minder variatie bij streekomroepen dan bij reguliere lokale omroepen. De kleinste streekomroep is aanzienlijk groter dan de kleinste lokale omroep en de grootste lokale omroep is aanmerkelijk groter dan de grootste streekomroep. In termen van potentieel bereik variëren de streekomroepen van vijftien tot 248 duizend inwoners, waarbij het verschil tussen de grootste streekomroep en de één na grootste ook nog aanzienlijk is: 248 duizend tegen 171 duizend. Bij de lokale omroep ligt de range tussen de zeven en 750 duizend inwoners. Bovendien heeft de middenmoot van de streekomroepen een aanzienlijk groter bereik dan de middenmoot van reguliere publieke omroepen.

### **Schaalvergroting aan de onderkant van het spectrum**

De optie om een streekomroep te vormen is blijkbaar vooral aantrekkelijk voor kleinere gemeenten en eventueel daar actieve omroepen. De mogelijkheid om een streekomroep te vormen heeft daarmee een schaalvergrotingseffect aan de onderkant van het spectrum van de lokale publieke omroep in Nederland. Voor omroepen die in grote steden actief zijn geldt dit doorgaans niet, uitzonderingen daargelaten. Zo is Leiden de centrumgemeente van de grootste streekomroep van Nederland, Holland Centraal, die naast Leiden een zestal gemeenten rondom Leiden bedient. Tezelfdertijd toont het feit dat er nog steeds zeer kleine lokale omroepen bestaan dat het vormen van een streekomroep niet voor alle kleine omroepen een aantrekkelijke optie is. Dat kan terug te voeren zijn op de behoefte aan een onderscheidende culturele identiteit bij kleinere gemeenschappen, die opweegt tegen een lonkend perspectief van een efficiëntere bedrijfsvoering door schaalvergroting. Daarmee is vastgesteld dat het vormen van streekomroepen in het bijzonder leidt tot schaalvergroting aan de onderkant van het lokale omroep spectrum, voor bepaalde gemeenten. Niet voor elke omroep is de optie van grotere schaal aantrekkelijk.

Opvallend gegeven dat resulteert uit deze studie is dat de prestaties van de streekomroepen in termen van de omvang van de diensten die ze aanbieden vrijwel op alle punten positief afsteken bij het gemiddelde van de reguliere lokale publieke omroepen. Dat geldt voor het aanbod aan radio, televisie, kabelkrant, teletekst en online diensten, met uitzondering van TV streaming. Er is geen duidelijke verklaring voor dit verschil. Lokale omroepen hebben gemiddeld meer vaste krachten in dienst dan streekomroepen (gemiddeld 2,2 tegen 1,7 fte). Ze weten ook meer vrijwilligers aan zich te binden. Deze verschillen zijn met name terug te voeren op het gewicht dat de grote lokale omroepen (G4) hier in de schaal leggen.

### **Schaal en bedrijfsvoering**

In deze studie kwam min of meer zijdelings naar voren dat een grotere schaal niet automatisch leidt tot een economisch efficiëntere bedrijfsvoering; de relatie tussen begroting, kostenstructuur en verzorgingsgebied is complex en verdient daarom meer onderzoek. Wat echter blijkt uit gegevens van het Commissariaat voor de Media is dat de lokale publieke omroepen van de vier grootste steden voor 47 procent van hun begroting afhankelijk zijn van subsidie, tegen 39 procent voor alle andere, aanzienlijke kleinere lokale en streekomroepen in Nederland (met een begroting van € 50.000,- of meer). Op basis van verwachte schaalearselen zou de afhankelijkheid van subsidie in de grote steden



juist kleiner moeten zijn dan in de kleinere gemeenten. Immers omroep kenmerkt zich doorgaans door relatief hoge vaste kosten (huisvesting, techniek en programmaproductie-kosten) en lage variabele kosten (kosten van distributie naar luisteraars). Daartegenover staan opbrengsten die gekoppeld zijn aan het aantal huishoudens in de gemeenten die worden bediend. Gemeenten met een groot potentieel bereik in een groot aantal huishoudens zouden moeten profiteren van dat schaafeffect. Dat blijkt niet het geval. Dat is te wijten aan het hoger ambitieniveau van grote omroepen in grote steden, wat zich vertaalt in hogere begrotingen met vaste kosten die dat ambitieniveau weerspiegelen op een dusdanige manier dat de afhankelijkheid van subsidie, bij een beperkte advertentie-markt, relatief groot is. Zo is bekend dat de aan Amsterdam op basis van het aantal huishoudens toegekende gelden vanwege de centrale overheid niet voldoende zijn om het subsidiebeslag van SALTO (inclusief AT5) te financieren. Daar staat tegenover dat kleine lokale publieke omroepen het vaak moeten rooien met relatief minder publieke middelen; niet alle gemeentebesturen sluiten de voor de lokale omroepfunctie bestemde centrale middelen door naar hun lokale omroep. Dus het schaalvoordeel wordt in het geval van grotere gemeenten grotendeels of zelfs volledig teniet gedaan door een hoger ambitieniveau en een daarbij passende begroting. Deze analyse duidt op een duidelijk onderscheid van de lokale omroeppraktijk in de grote steden en de kleine gemeenten. Qua ambitie en schaal lijken de omroepen in de grote steden eerder op regionale omroepen; dat geldt zeker niet voor de omroepen in kleine gemeenten of een combinatie daarvan.

### **Internationale vergelijking**

Niet alleen in Nederland is kleinschalige omroep een belangrijke factor. Het is een opkomend fenomeen in Europa en de wereld. Naast Europese landen als Nederland, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland groei community broadcasting sinds enkele jaren in tal van andere landen. Echter de bestuurlijke en mediawettelijke inbedding van kleinschalige omroep in Nederland onderscheidt zich vrij fundamenteel van die in de meeste andere landen. Community broadcasting, de term die in andere landen gemeengoed is, wordt in het buitenland opgevat als kleinschalige, niet-commerciële omroep, dat wil zeggen met een klein territoriaal bereik, gericht op specifieke (doel)groepen die door andere vormen van omroep niet of nauwelijks bediend worden. Daarom valt community broadcasting onder de zogenaamde *third sector* media, apart van commerciële omroep en publieke omroep (public service). In Nederland wordt lokale publieke omroep juist gezien als een onderdeel van de publieke omroep, is daarom op een breed publiek gericht, kent een algemeen programmavoorschrift en biedt daarom een relatief breed aanbod van programma's. Doelgroepen kunnen binnen die brede doelstelling aan bod komen. In die zin onttrekt het zich aan de Europese invulling van community broadcasting, waar kleinschalige omroep veel doelgroeperichter is en qua programmering daarom veel smaller wordt ingevuld.

In het licht van de huidige ontwikkeling van community media in Europa is de discussie over schaalvergroting en professionalisering van de lokale omroep in Nederland bijzonder. Streven naar schaalvergroting door het uitbreiden van verzorgingsgebieden van lokale omroepen past allerminst in de Europese trend. In tegendeel, wanneer schaalvergroting een grotere afstand impliceert tussen communities en omroeporganisaties betekent dit een grotere kloof tussen het kleinschalige omroepmodel van Nederlandse en van de rest van Europa groter. Overigens leidt schaalvergroting niet per definitie tot is een grotere afstand tussen gemeenschappen en omroeporganisaties. Wanneer er sprake is van een sterke sociaal-culturele verbondenheid van grotere gemeenschappen en gebieden dan die op een bepaald moment door één specifieke lokale publieke omroep bediend worden, kan schaalvergroting en een betere aansluiting bij de gemeenschapsbehoeften juist samengaan.

## 7.2 Voor- en nadelen

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de voor- en nadelen van streekomroepen ten opzichte van lokale publieke omroepen.

### Voordelen

De ervaren voordelen voor de streekomroepen weerspiegelen voor een belangrijk deel de motieven die ten grondslag lagen aan de vorming van streekomroepen. Het grotere bereik en daaraan gekoppeld het uitzicht op meer middelen op basis van subsidie en reclame wordt als belangrijk voordeel gezien. Dat biedt mogelijkheden om professioneler te gaan werken. Ook is het reservoir van vrijwilligers, de belangrijkste categorie van programmamakers, aanmerkelijk groter. Bij een groter verzorgingsgebied is een grotere groep vrijwilligers ook noodzakelijk om alle nieuwsitems te kunnen verslaan, waar opnieuw sprake is van een gepercipieerd voordeel: men kan meer nieuws rapen waardoor men beter aan de wettelijke norm kan voldoen. Ook geldt een aantal strategische voordelen: de onderhandelingspositie met kabelmaatschappijen verbetert.

### Nadelen

De twee belangrijkste categorieën van specifieke nadelen die streekomroepen hebben te maken met de afhankelijkheid van meerdere gemeenten en de distributie, radio via de ether en televisie via de kabel. Lokale publieke omroepen die voor meerdere gemeenten uitzenden hebben vaak te maken met verschillende beleidslijnen in verschillende gemeenten, in het bijzonder ten aanzien van financiering. Men krijgt te maken met verschillende eisen van verschillende gemeenten, moet door bepaalde procedures meerdere malen heen en is voor financiering afhankelijk van meerdere gemeenten, wat meerdere malen lobbyen inhoudt. Het onderhandelen met meerdere gemeenten en het daarmee moeten voldoen aan specifieke bepalingen van verschillende gemeenten, die vaak verschillen, is een behoorlijke bestuurlijke en administratieve last voor een omroeporganisatie die grotendeels op vrijwilligers draait. Omdat er momenteel politiek het voornemen is om de speelruimte van gemeenten op dit vlak te beperken, wordt de situatie rond overheidsfinanciering mogelijk minder complex. Een derde nadeel is dat bij het verzorgen van een programma voor meerdere gemeenten en een groot aantal woonkernen het behouden van het evenwicht in programmatische aandacht soms moeilijk is. Daaruit blijkt dat de sociaal culturele verbondenheid van gemeenten die door een streekomroep worden bediend, een belangrijke factor moet zijn bij het besluit om al dan niet tot vorming ervan over te gaan. Die verbondenheid functioneert aan de ene kant als belangrijkste motor voor vorming van streekomroepen, en tezelfdertijd als rem.

De problemen met de distributie van de omroepprogramma's zijn verschillend van aard. Wanneer een omroep gaat uitzenden voor meerdere gemeenten ontstaan er op het terrein van distributie via kabel en ether relatief complexe situaties die tot hogere kosten kunnen leiden, die schaal binnen deze constellatie tot een nadeel maken. Het blijkt niet altijd mogelijk om met de bestaande FM-frequenties het gehele verzorgingsgebied van goede radiosignalen te voorzien. Streekomroepen blijken vaak een moeizame relatie met kabelexploitanten te onderhouden. Zij moet vaak hoge kosten maken omdat ze het signaal op meerdere plaatsen moeten aanbieden. De complexiteit voor de omroep neemt verder toe wanneer er binnen het verzorgingsgebied meerdere kabelmaatschappijen actief zijn. Op het terrein van digitale distributie bestaat een aantal specifieke barrières. Er is (nog) geen must carry rule voor kabelexploitanten voor het digitale pakket verplicht omdat de digitale kabel nog niet voor een significant aantal eindgebruikers in Nederland het belangrijkste middel is om het programma-aanbod te ontvangen. Dat is vooralsnog de analoge kabel. Dit onderzoek laat zien dat de technische barrières of capaciteitsargumen-

ten om lokale publieke omroepen via de digitale kabel door te geven niet of nauwelijks meer gelden. Dat geldt in mindere mate voor distributie van de lokale en streekomroepen via de digitale ether (DVB-T) en IPTV. Dit onderzoek laat zien dat het voor de toekomst belangrijk is om de verschillende distributienetwerken in combinatie met elkaar te beschouwen. Gezamenlijk zullen in de toekomst met deze digitale platformen vrijwel alle Nederlandse huishoudens bereikt kunnen worden. Het is dus van belang om met de exploitanten van deze netwerken een oplossing voor de distributie van lokale en streekomroepen te vinden.

### **7.3 Implicaties voor beleid**

Hieruit resulteert de vraag welk beleid de overheid zou kunnen ontwikkelen ten aanzien van de streekomroepen en in tweede instantie ten aanzien van een beter functioneren van de lokale omroep in het algemeen.

#### **Stimuleren van schaalvergroting niet nodig**

Schaalvergroting in de lokale publieke omroep komt voor, wanneer er overgegaan wordt tot het vormen van streekomroep of door het samengaan van gemeenten. Soms is het eerste een voorbode van het tweede. Door de combinatie van deze twee vormen gaat de schaalvergroting onmiskenbaar door. Het overheidsbeleid dat schaalvergroting actief bevordert ligt daarmee eerder op het niveau van het binnenlands bestuur dan binnen het domein van het mediabeleid. De bepalingen die vorming van streekomroepen mogelijk maken werken al decennia zonder noemenswaardige problemen. De huidige regels en beleid voor de vorming van streekomroepen zijn afdoende gebleken en behoeven in beginsel geen aanpassing. Wel wordt gepleit voor een betere procedurele afstemming tussen betrokken gemeenten en omroepen.

#### **Fricities bij vorming streekomroepen**

Wat deze studie laat zien is dat er op enkele niveaus fricties bestaan die het positieve effect van schaalvergroting via de vorming van streekomroepen temperen en in ieder geval ten dele teniet doen. Dat betreft onder andere het onderhandelen met verschillende gemeentebesturen over de subsidievoorwaarden. Daarnaast neemt met de hoeveelheid gemeenten in een streekomroep de bestuurlijke belasting op de omroepen toe. Wanneer gemeenten binnen het uitzendgebied van een streekomroep verschillende voorwaarden kennen (één gemeente subsidieert wel en een andere niet), ontstaan er complexe situaties die als werken als zand in de omroepmachine. Er zou in de sfeer van wet- en regelgeving gezocht moeten worden om dit probleem te verlichten of op te lossen. Nu gemeenten zorg dragen voor de financiering van de lokale publieke omroep wanneer ze de representativiteit van de omroep aanvaarden, wordt in ieder geval een deel ervan opgelost.

Een tweede kwestie die in het bijzonder lastig is voor streekomroepen is de additionele last van het meerdere malen moeten aanleveren van hun signaal bij de kabelexploitanten. Dit is relatief duur en wordt duurder met de uitbreiding van het verzorgingsgebied naar meerdere koppelpunten in verschillende gemeenten. Deze ontwikkelingen doen de positieve effecten van schaalvergroting deels teniet. Om de omroepen daadwerkelijk de vruchten te laten plukken van de schaalvergroting moet een oplossing gevonden worden. Daarbij ligt een verplichting voor de kabelexploitanten om als onderdeel van de must carry bepaling het signaal bij de lokale publieke omroep op te halen, eventueel met een hardheidsclausule bij onredelijke kosten, het meest voor de hand. Dit is ook gebruikelijk bij landelijke en regionale omroep.

#### **Nabijheid van de lokale publieke omroepen**

Bij deze concrete aanbevelingen behoort ook een algemener advies ten aanzien van de bevordering van schaalvergroting in het domein van de lokale publieke omroep. Aan het begin van deze studie is aangegeven dat nabijheid tot burgers een belangrijk aspect van kleinschalige mediavormen is. Schaalvergroting binnen dit mediadomein is slechts dan aan te bevelen wanneer ze geen afbreuk doet aan de kracht van de nabijheid. Daarom is ook de bepaling in de huidige richtlijn van het Commissariaat voor de Media dat gemeenten een sociaal-culturele eenheid moeten vormen willen ze voor de vorming van een streekomroep in aanmerking komen, van groot belang. Immers wanneer schaalvergroting als zodanig uitgangspunt is en de sociaal-culturele binding van de te bedienen gemeenschappen ondergeschikt is, bestaat het gevaar van een grotere kloof tussen gemeenschap en omroep wel degelijk. Een dergelijke ontwikkeling gaat ten koste van de effectiviteit van de lokale omroep, de invulling van de taak wordt moeilijker, al kan het op de korte termijn de efficiëntie bevorderen.

# Bijlage A: Online vragenlijst

## Algemene vragen

Wat is de naam van uw omroep? (U kunt uw omroepnaam noemen en eventueel daarbij de gemeente(n) waarin u uitzendt)

**1. Heeft u een zendmachtiging voor 1 gemeente of meerdere gemeenten?**

- 1 gemeente
- 2 of meer gemeenten

**2. Hoeveel mensen werken er op dit moment betaald bij de omroep waar u werkt? (als u het niet exact weet, geef dan een schatting)**

.. aantal personen

**3. Hoeveel mensen werken er op dit moment als vrijwilliger bij de omroep waar u werkt? (als u het niet exact weet, geef dan een schatting)**

.. aantal personen

**4. Is uw omroep te ontvangen via (meer antwoorden mogelijk):**

- Kabel (analoog pakker)
- Kabel (digitaal pakket)
- Ether (analoog)
- Internet
- anders, nl.:

**5. Wat biedt de omroep aan via internet? (meer antwoorden mogelijk)**

- nvt (geen website)
- tekstuele informatie
- radio (stream)
- radio (download)
- tv (stream)
- tv (download)
- overig, (zoals podcasts ed.)

**6. Hoeveel uren van de uitzendingen:**

	Radio	Televisie	TekstTV
produceert de omroep zelf:	.... Uren	.... Uren	.... Uren
wordt door anderen voor de omroep geproduceerd (in opdracht van of samen met uw omroep):	.... Uren	.... Uren	.... Uren
wordt doorgegeven van een andere (regionale) omroep:	.... Uren	.... Uren	.... Uren
n.v.t.			

**7. Hoeveel uren van de radio-uitzendtijd bestaat uit herhaling (per week)?**  
 .... Uren herhaling

**8. Hoeveel uren nieuw geproduceerde televisie zendt uw omroep gemiddeld uit (per week)?**  
 .... Uren

- 9. Hoe vaak worden de televisie-uitzendingen per dag herhaald?**
- Meerdere malen per dag
  - Een maal per dag
  - Geen herhaling

Afhankelijk van het antwoord op vraag 2 is de respondent doorverwezen naar de vragenlijst streekomroepen (vraag 10) OF vragenlijst lokale omroepen (vraag 16)

**10. Wat waren de redenen om als een streekomroep te gaan werken? Geef van de onderstaande mogelijkheden de mate van belangrijkheid aan.**

	Heel onbelangrijk	Onbelangrijk	Neutraal	Belangrijk	Heel belangrijk
Meer <u>budget</u>					
Uitzendgebied was al een <u>sociale &amp; culturele eenheid</u>					
Er is <u>gemeentelijke herindeling</u> in zicht					
Meer (deskundige) <u>vrijwilligers/personeel</u>					
Betere <u>inhoud van de programma's</u>					
Een <u>grotere doelgroep</u>					

luisteraars					
Efficiënter werkende organisatie					
Beter voldoen aan mediawettelijke taak van publieke omroep					
Makkelijker vinden van leden voor Programmabeleid Bepalend Orgaan					
Andere gemeente kon zonder veel moeite aan uitzendgebied worden toegevoegd.					
Gemeente zonder omroep sloot zich aan.					
Anders; nl ..... [open]					

**11. Hoe tevreden bent u over de onderstaande aspecten van uw omroep? Geef van de onderstaande mogelijkheden de mate van tevredenheid aan.**

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden
Budget					
(Goede) apparatuur					
(Deskundigheid) vrijwilligers/personeel					
Distributie					
Aanbod soort kanalen (radio en televisie en internet)					
Inhoud van de programma's					
Grootte doelgroep luisteraars					
Efficiëntie van de organisatie					
Voldoen aan <u>mediawettelijke taak</u> van publiek omroep					
Vinden van een Programma Bepalend Orgaan					
Anders; nl ..... [open]					

**12. Zijn er positieve punten (voordelen) die een streekomroep heeft ten opzichte van een lokale omroep, die uitzendt voor 1 gemeente? Zo ja, welke?**  
 ..... [open]

**13. Zijn er problemen die voor een streekomroep meer aanwezig zijn dan bij een lokale omroep, die uitzendt voor 1 gemeente? Zo ja, welke?**  
 ..... [open]

- 14. Krijgt uw omroep van alle gemeenten binnen het uitzendgebied subsidie?**
- ja, van alle gemeenten het maximale bedrag aan subsidie
  - ja, van alle gemeenten, maar slechts een deel van de maximale subsidie
  - nee, niet van alle gemeenten
  - nee, van geen enkele gemeente

- 15. Werkt u samen met andere omroepen? (bijvoorbeeld het delen van apparatuur, maken van programma's, geven van cursussen ed.) Zo ja, op welke manier en met welke omroepen?**
- Nee
  - Ja, ..... [open]

→ De respondenten van deze vragen werden doorverwezen naar vraag 20

**16. Hoe tevreden bent u over de onderstaande aspecten van uw omroep? Geef van de onderstaande mogelijkheden de mate van tevredenheid aan.**

	Heel ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Heel tevreden
Budget					
(Goede) apparatuur					
(Deskundigheid) vrijwilligers/personeel					
Distributie					
Aanbod soort kanalen (radio en televisie en internet)					
Inhoud van de programma's					
Grote doelgroep luisteraars					
Efficiëntie van de organisatie					
Voldoen aan <u>mediawettelijke taak</u> van publiek omroep					
Vinden van een Programma Bepalend Orgaan					
Anders; nl ..... [open]					



**17. Heeft volgens u een streekomroep voordeel op de onderstaande punten ten opzichte van de lokale omroepen, die voor 1 gemeente uitzenden?**

	Helemaal geen voordeel	Gering voordeel	Voordeel	Aanzienlijk voordeel	Erg groot voordeel
Budget					
(Goede) apparatuur					
(Deskundigheid) vrijwilligers/personeel					
Distributie					
Aanbod soort kanalen (radio en televisie en internet)					
Inhoud van de programma's					
Grootte doelgroep luisteraars					
Efficiëntie van de organisatie					
Voldoen aan <u>mediawettelijke taak</u> van publiek omroep					
Makkelijker vinden van een <u>Programma Bepalend Orgaan</u>					
Anders; nl ..... [open]					

**18. Werkt u samen met andere omroepen? (bijvoorbeeld het delen van apparatuur, geven van cursussen ed.) Zo ja, op welke manier en met welke omroepen?**

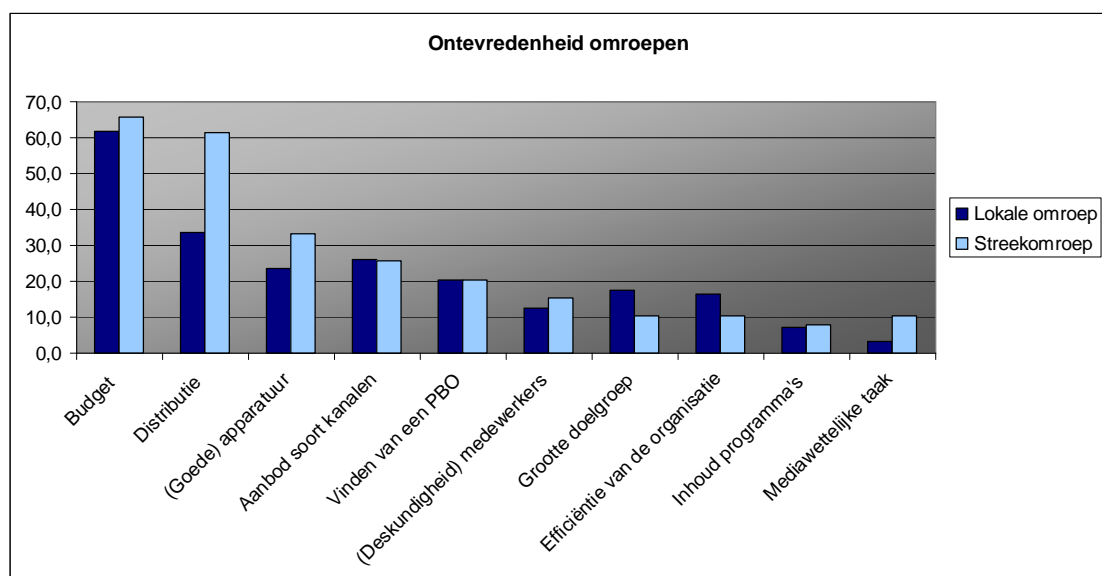
- Nee
- Ja, ..... [open]

**19. Heeft u er wel eens over nagedacht om samen te gaan werken in een streekomroep?**

- Nee
- Ja, we hebben er wel eens over nagedacht
- Ja, we hebben ideeën over het vormen van een streekomroep
- Ja, we hebben concrete plannen voor het vormen van een streekomroep
- Ja, we zijn bezig met het vormen van een streekomroep

**20. wilt verder nog iets kwijt naar aanleiding van dit onderzoek?**  
..... [open]

## Bijlage B: Tabellen en grafieken



Figuur 1. Ontevredenheid over onderdelen omroeppraktijk (lokale en streekomroepen)

	Lokale omroepen				Streekomroepen				Totaal
	< 40.000 (N 81)	40 – 60.000 (N 17)	> 60.000 (N 24)	Totaal (N 122)	< 40.000 (N 12)	40 – 60.000 (N 11)	> 60.000 (N 14)	Totaal (N 37)	(N 159)
budget	12,3%	5,9%	25,0%	13,9%	8,3%	18,2%	7,1%	10,8%	13,2%
deskundigheid personeel	49,4%	17,6%	41,7%	43,4%	33,3%	54,5%	35,7%	40,5%	42,8%
apparatuur	56,8%	35,3%	45,8%	51,6%	58,3%	45,5%	78,6%	62,2%	54,1%
distributie	39,5%	11,8%	33,3%	34,4%	16,7%	18,2%	14,3%	16,2%	30,2%
aanbod soorten kanalen	53,1%	41,2%	45,8%	50,0%	41,7%	54,5%	50,0%	48,6%	49,7%
inhoud van de programma's	64,2%	64,7%	50,0%	61,5%	58,3%	72,7%	71,4%	67,6%	62,9%
grootte van de doelgroep	54,3%	47,1%	33,3%	49,2%	66,7%	54,5%	57,1%	59,5%	51,6%
efficiëntie van de organisatie	44,4%	41,2%	25,0%	40,2%	58,3%	63,6%	50,0%	56,8%	44,0%
voldoen aan de wettelijke taak	81,5%	76,5%	79,2%	80,3%	83,3%	72,7%	71,4%	75,7%	79,2%
vinden van PBO	64,2%	58,8%	45,8%	59,8%	58,3%	54,5%	64,3%	59,5%	59,7%

Tabel 1. Tevredenheid omroepen over onderdelen omroeppraktijk naar omvangsgebied (als % van groep)

	Lokale omroepen				Streekomroepen				Totaal
	< 40.000 (N=81)	40 – 60.000 (N=17)	> 60.000 (N 24)	Totaal (N=122)	< 40.000 (N 12)	40 – 60.000 (N 11)	> 60.000 (N=14)	Totaal (N 37)	(N 159)
budget	61,7%	76,5%	54,2%	62,3%	66,7%	54,5%	71,4%	64,9%	62,9%
deskundigheid personeel	18,5%	52,9%	20,8%	23,8%	33,3%	18,2%	42,9%	32,4%	25,8%
apparatuur	9,9%	17,6%	20,8%	13,1%	25,0%	9,1%	7,1%	13,5%	13,2%
distributie	23,5%	64,7%	37,5%	32,0%	58,3%	54,5%	64,3%	59,5%	38,4%
aanbod soorten kanalen	30,9%	17,6%	12,5%	25,4%	33,3%	0,0%	35,7%	24,3%	25,2%
inhoud van de programma's	4,9%	5,9%	16,7%	7,4%	16,7%	0,0%	7,1%	8,1%	7,5%
grootte van de doelgroep	13,6%	11,8%	33,3%	17,2%	0,0%	9,1%	14,3%	8,1%	15,1%
efficiëntie van de organisatie	11,1%	17,6%	33,3%	16,4%	8,3%	9,1%	7,1%	8,1%	14,5%
voldoen aan de wettelijke taak	2,5%	5,9%	4,2%	3,3%	8,3%	9,1%	7,1%	8,1%	4,4%
vinden van PBO	18,5%	23,5%	20,8%	19,7%	16,7%	9,1%	21,4%	16,2%	18,9%

Tabel 2. Ontevredenheid omroepen over onderdelen omroeppraktijk naar omvangsgebied (als % van groep)

	N	%
Nee	56	43,8%
Ja, we hebben er wel eens over nagedacht	56	43,8%
Ja, we hebben ideeën over het vormen van een streekomroep	12	9,4%
Ja, we hebben concrete plannen voor het vormen van een streekomroep	2	1,6%
Ja, we zijn bezig met het vormen van een streekomroep	2	1,6%
	128	100,0%

Tabel 3. Lokale omroepen die het vormen van een streekomroep hebben overwogen.

	< 40.000 (N 81)	40 – 60.000 (N 17)	> 60.000 (N 24)	Totaal (N 122)
Nee	44,4%	52,9%	41,7%	45,1%
Ja, we hebben er wel eens over nagedacht	43,2%	35,3%	50,0%	43,4%
Ja, we hebben ideeën over het vormen van een streekomroep	8,6%	11,8%	8,3%	9,0%
Ja, we hebben concrete plannen voor het vormen van een streekomroep	2,5%	0,0%	0,0%	1,6%
Ja, we zijn bezig met het vormen van een streekomroep	1,2%	0,0%	0,0%	0,8%

Tabel 4. Lokale omroepen die het vormen van een streekomroep hebben overwogen, naar omvangsgebied

# Bijlage C: Gesprekspartners

## Interviews met Streekomroepen

Organisatie	Gesprekspartners
Holland Centraal	de heer Marselis
SLOTSTAD RTV: Stichting Lokale Omroep Zeist – Bunnik	de heer den Heijer de heer Huitema
Stichting Lokale Omroep Bolsward/A7FM	de heer Alkema
Stichting Omroep Hoeksche Waard	de heer Robbemonnd
Stichting Skyline Radio en TV	de heer Roomer
WOS	de heer van den Burg

## Bijeenkomst expertgroep

Experts	Organisatie
Toos Bastiaansen	OLON
Jan Bierhoff	European Centre for Digital Communication (EC/DC)
Hermineke van Bockxmeer	Ministerie van OCW, hoofd sector mediabeleid
Steven Huismans	Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties
Freek Ingen Housz	Ministerie van OCW
Lydia Jongmans	VNG
Harry Manders	voormalig communicatie onderzoeker KUN en voormalig secretaris OLON

## Begeleidingscommissie

Commissieleden	Organisatie
Freek Ingen Housz	Ministerie van OCW
Lydia Jongmans	VNG
Dirk Oudenaarden	Commissariaat van de Media
Michel van der Voort	OLON





**Contact:**

Dialogic  
Hooghiemstraplein 33-36  
3514 AX Utrecht  
Tel. +31 (0)30 215 05 80  
Fax +31 (0)30 215 05 95  
[www.dialogic.nl](http://www.dialogic.nl)

