



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 tegelijkertijd 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 loose 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

Summary	6
1 Inleiding en Probleemstelling	11
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
2 Lokale en streekomroepen	19
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
3 Motieven, ervaringen en oordelen	39
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
4 Juridische aspecten	49
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
5 Distributie	57

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
6	Buitenland	71
6.1	Inleiding	71
6.2	Community media in Europa.....	72
6.3	Community broadcasting en lokale publieke omroep	74
6.4	Conclusie	77
7	Conclusies	79
7.1	Plaats in het medialandschap.....	79
7.2	Voor- en nadelen	82
7.3	Implicaties voor beleid.....	83
	Bijlage A: Online vragenlijst	85
	Bijlage B: Tabellen en grafieken	90
	Bijlage C: Gesprekspartners	92

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 wooneenheid² 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 continuïteit³.

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

³ Dit blijkt ook uit de resultaten in Hoofdstuk 2, in het bijzonder tabel 2.1

