

# LOKALE MEDIA: NIET TE MISSEN



**DE RAAD VOOR CULTUUR** is het wettelijke adviesorgaan van de regering en het parlement op het terrein van kunst, cultuur en media. De raad is onafhankelijk en adviseert, gevraagd en ongevraagd, over actuele beleidskwesties en subsidie-aanvragen.

**ADRESGEGEVENS**

Prins Willem Alexanderhof 20

2595 BE Den Haag

T 070 310 66 86

E [info@cultuur.nl](mailto:info@cultuur.nl)

[www.raadvoorcultuur.nl](http://www.raadvoorcultuur.nl)

[@RaadvoorCultuur](https://www.instagram.com/RaadvoorCultuur)

**DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR** is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

**ADRESGEGEVENS**

Bezoekadres: Korte Voorhout 7

Postadres: Postbus 20011,

2500 EA Den Haag

T 070 426 75 40

E [info@raadopenbaarbestuur.nl](mailto:info@raadopenbaarbestuur.nl)

[www.raadopenbaarbestuur.nl](http://www.raadopenbaarbestuur.nl)

[@Raad\\_ROB](https://www.instagram.com/Raad_ROB)

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag

© november 2020 Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur

ISBN/EAN 978-90-5991-131-4

NUR 823

## Managementsamenvatting

Hoe gaat het met het lokale nieuws via de kranten, nieuwsbladen, omroepen en websites in ons land? Krijgen burgers genoeg informatie over hun directe omgeving? Wordt het lokale bestuur scherp gehouden door de waakhond die lokale media moeten zijn? En zo niet, hoe zorgen we er dan voor dat lokale media wel weer kunnen doen wat we van ze verwachten? Op deze vragen geven, op verzoek van de ministers van BZK en van OCW, de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur in dit advies antwoord.

Serieuze aandacht voor onze lokale en regionale media is zinvol, zelfs noodzakelijk. Goed functionerende lokale media zijn essentieel voor een gezonde democratie: ze houden de vinger aan de pols van het openbaar bestuur. Behalve die controlerende functie onderscheiden de Raden – in navolging van de minister – ook een informerende, verbindende, een educatieve en een culturele functie.

De Raden spraken met tientallen vertegenwoordigers van lokale en regionale (en landelijke) media en onderzochten evenzovele eerdere rapporten over de stand van zaken. Het algemene beeld: nee, lokale media zijn beslist niet dood, maar er is wel reden voor grote zorgen.

De eerste grote zorg is dat er te veel plekken in Nederland zijn waar lokale media bovengenoemde functies niet (voldoende) uitoefenen. Met name in de landelijke gebieden, buiten de grote en middelgrote steden, komt maar zelden een journalist om verhaal te halen. De informatievoorziening is daar bleekjes, laat staan dat lokale media erin slagen het lokale bestuur of andere lokaal invloedrijke spelers te controleren. In grote delen van het land is een belangrijke pijler onder de lokale democratie dus niet, of niet stevig genoeg, aanwezig.

Waar lokale media wel aanwezig zijn, is hun financiële positie en daarmee hun voortbestaan vaak kwetsbaar en precair. Dit is de tweede zorg die de Raden hebben over het lokale mediabestel. Publieke omroepen zijn afhankelijk van een bijdrage van gemeenten, private lokale media zijn vooral afhankelijk van teruglopende advertentie-inkomsten. Met name ook weer buiten de grote en middelgrote steden hangt het voortbestaan van de lokale media die inwoners informeren, het lokale bestuur controleren en zorgen voor sociale cohesie, aan een zijden draadje.

De derde zorg van de Raden is het gebrekkige bereik van lokale en regionale media. Door het tekortschietende bereik van lokale en regionale media komt de burger minder snel in aanraking met journalistiek dan voorheen. Het bereik van regionale en lokale media schiet in nog sterkere mate tekort onder Nederlanders met een niet-Westerse achtergrond en onder jongeren. Etnische gemeenschappen vinden elkaar als mediaconsument in grootstedelijke gebieden weliswaar via 'eigen' etnische media, en hier en daar als medewerker bij een lokale omroep of regionale krant, maar extra energie is gewenst om ook deze doelgroepen volwaardig te betrekken bij de lokale democratie en samenleving. Dat geldt ook voor jongeren: die zoeken en vinden hun eigen (online) communicatiekanalen voor nieuws uit hun directe omgeving, buiten de professionele lokale en regionale journalistiek om.

Is alles kommer en kwel? Als gezegd: nee. Regionale dagbladuitgevers zijn bezig om zichzelf digitaal nieuw leven in te blazen en daarbij geldt lokaal nieuws als een 'trekker'. Kostenbesparingen leiden er wel toe dat minder redacteurs grotere gebieden moeten bestrijken, met een zekere verschraving van de agenderende en controlerende functies tot gevolg. Lokale omroepen die bij gebrek aan deugdelijke financiering vaak niet uitblinken in verslaggeving of journalistiek onderzoek, zoeken een basis voor professionalisering in schaalvergroting via samenwerking met soortgenoten in de buurt. Er zijn zo streekomroepen ontstaan die beter in staat zijn om te investeren in journalistiek talent. Ten slotte zijn er ook de dertien regionale omroepen die als digitale nieuwsplatforms aan het groeien zijn en mogelijkheden zien als partner van lokale omroepen – als opleidingscentrum, verstrekker van technische apparatuur en op het gebied van inhoudelijke samenwerking ver buiten de provinciehoofdstad. Ook dergelijke samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen leidt tot meer investering in journalistieke inhoud.

De Raden zien grond voor dringende aanbevelingen die de noodzakelijk geachte samenwerking versterken en in bredere zin een steviger bodem leggen onder de kwaliteit van lokale en regionale media in Nederland. De zes kernaanbevelingen van de Raden zijn als volgt.

1. **Om de democratische en maatschappelijke functies blijvend te borgen is een duidelijk beleidskader nodig.** Dat moet gebaseerd zijn op het voldoen aan de onderscheiden functies, het bereiken van onderscheiden doelgroepen en het garanderen van kwalitatief hoogwaardige inhoud. Het ministerie van OCW zal daarover afspraken moeten maken met regionale en lokale omroepen, allereerst via hun koepelorganisaties RPO en NLPO. Het Commissariaat voor de Media ziet toe op de uitvoering van deze afspraken; het niet nakomen ervan zou gevolgen moeten hebben voor het krijgen dan wel behouden van de aanwijzing tot publieke omroep en daarmee voor de financiering.

2. **Samenwerking tussen regionale en lokale omroepen en tussen lokale omroepen onderling moet gestimuleerd worden door samenwerkende gemeenten en provincies.** Provincies zouden in de aanwijzingsprocedure van lokale publieke omroepen moeten adviseren over de mate waarin samenwerking met naburige lokale omroepen en/of de regionale omroep de kwaliteit versterkt. Ook moeten zij hun gemeenten wijzen op de plekken in de provincie waar burgers onvoldoende bediend worden door hun lokale media, opdat extra inzet kan worden geleverd om ook voor die gebieden media-initiatieven te ondersteunen. Samenwerking moet verder gestimuleerd worden door het verleggen en verhogen van de basisfinanciering (aanbevelingen 3 en 4) en de inzet van mediafondsen (aanbeveling 5).
3. **De basisfinanciering van lokale publieke omroepen moet verlegd worden van gemeenten naar de Mediabegroting van het ministerie van OCW,** in lijn met de financiering van regionale en landelijke omroepen. De nu nog vrijblijvend te besteden maar wel structureel ingeboekte financiering vanuit het gemeentefonds verdwijnt daarmee.
4. **Deze basisfinanciering moet ook flink versterkt worden, van de 1,34 euro per huishouden die er nu in het gemeentefonds voor staat naar 2,00 euro per inwoner,** met een aftopping van dit bedrag voor omroepen die meer dan 200 duizend mensen bedienen. Zo krijgen lokale omroepen een solide financiële basis.
5. **Er moet een landelijk dekkend netwerk van mediafondsen voor lokale en regionale mediaproducties komen, gefinancierd door het ministerie van OCW en uitgevoerd door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.** Criteria voor toewijzing van deze gelden zouden gebaseerd moeten zijn op de onderscheiden functies, waarbij ook het bereiken van jongeren en etnische doelgroepen wordt meegenomen. De fondsen staan open voor publieke en private partijen.
6. **Vanuit het Rijk moet er structureel geld (blijven) vrijkomen om lokaal talent via regionale omroepen bij lokale omroepen te plaatsen,** waarvoor zij een gezamenlijke aanvraag indienen bij het ministerie van OCW.

Voor de basisfinanciering van publieke lokale omroepen is ca. 21 miljoen euro extra nodig; voor het versterken van lokale en regionale media in de breedte door het instellen van mediafondsen en het investeren in journalistiek talent is 15 miljoen euro extra nodig. Een deel van dit geld is nu al op incidentele basis beschikbaar. De Raden achten deze verhoging noodzakelijk en in balans met de opbrengst: een vitaal en toekomstbestendig lokaal en regionaal medialandschap dat in staat is om met een hoogwaardig media-aanbod voor alle Nederlanders zijn belangrijke democratische en maatschappelijke functies te vervullen.



## Voorwoord

Begin 2019 vroeg het kabinet aan de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies over de positie van de lokale publieke omroepen. De ministers voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erkenden dat lokale publieke omroepen een belangrijke functie vervullen in de lokale democratie, maar stelden ook vast dat zij een kwetsbare positie hebben. Ze vroegen de Raden advies uit te brengen over de financiering en positionering van de lokale publieke omroep.

Kort na de zomer van 2019 brachten de Raden een beknopt briefadvies uit. Daarin luidde één van de adviezen van de Raden om de financiering van de lokale omroepen niet meer via het gemeentefonds te laten verlopen, maar via de mediabegroting van OCW. Een belangrijke reden daarvoor was dat de Raden zagen dat lokale omroepen in een spagaat terecht konden komen: zij moeten zich enerzijds als kritische luis in de pels van de lokale politiek opstellen maar zijn anderzijds voor hun financiering afhankelijk van die zelfde politiek. Dat pakt niet altijd goed uit.

Tegelijk stelden de Raden in dat briefadvies dat de positie van lokale publieke omroepen niet los kan worden gezien van het grotere en sterk aan verandering onderhevige speelveld van regionale en lokale media dat verder reikt dan alleen de klassieke, publiek gefinancierde omroep. De adviesvraag van begin 2019 en de gevraagde snelheid om met een advies over de lokale publieke omroep te komen, verhinderden dat de Raden in hun advisering dat gehele speelveld in ogenschouw namen. Daarom stelden ze al in hun briefadvies van september 2019 dat het de moeite waard zou zijn om een breder advies op te stellen over de staat van lokale media in de breedte.

Het kabinet ondersteunde deze suggestie met een adviesaanvraag. In maart 2020 schreven de ministers Slob en Knops aan de Raden dat lokale media invulling geven aan belangrijke publieke waarden en bovendien een democratische functie vervullen. Een van de centrale vragen die zij namens het kabinet aan de Raden stelden was hoe die publieke waarden en de democratische functies van media op lokaal niveau in de toekomst geborgd kunnen worden.

Voor u ligt het advies dat de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur in antwoord op deze adviesaanvraag gezamenlijk hebben opgesteld. Om dit advies te kunnen schrijven, hebben de Raden met vele deskundigen en vertegenwoordigers van lokale omroepen gesproken. In Bijlage II kunt u een overzicht vinden van alle gesprekspartners. Wij zijn alle mensen dankbaar dat ze bereid waren om met ons mee te denken over de toekomst van lokale media. Ondanks de zorgen die de Raden in dit rapport over de positie van lokale media uiten, zien zij in de grote betrokkenheid en het enorme enthousiasme van hun gesprekspartners veel reden voor optimisme over de toekomst van lokale media.

De adviesraden concluderen in dit rapport dat lokale media niet te missen zijn. Ze vervullen een cruciale rol in lokale gemeenschappen; ze informeren, controleren, agenderen, verbinden en verzorgen educatie. Tegelijk zijn de Raden ongerust over de borging van deze belangrijke functies. Er zijn regio's in Nederland waar niet of nauwelijks lokale media op een kwalitatief voldoende wijze functioneren, de financiële positie van veel media is erg kwetsbaar en ze slagen er onvoldoende in de Nederlandse samenleving in zijn volle breedte te bereiken.

Om er zeker van te zijn dat lokale media hun functies in de toekomst kunnen blijven vervullen, is het nodig dat in lokale media wordt geïnvesteerd. Dat betekent in de eerste plaats dat er flink geld bij moet als we het belangrijk vinden dat lokale media blijven bestaan. Daarnaast kan het kabinet stimuleren dat omroepen met elkaar gaan samenwerken. En de Raden zien kansen om te investeren in een netwerk van mediafondsen als impuls voor regionale en lokale kwaliteitsjournalistiek.

Dit advies werd voorbereid door een werkgroep met leden vanuit de beide Raden. Miranda de Vries en Huri Sahin namen daaraan deel namens de Raad voor het Openbaar Bestuur, waarbij de eerste optrad als voorzitter van de werkgroep. Marijke van Hees, Liesbet van Zoonen en Jeroen Bartelse brachten hun kennis en ervaring vanuit de Raad voor Cultuur in. De werkgroep werd vanuit de staf ondersteund door Bart Coster (ROB), Joachim Thissen (RvC) en Onno Aerden als extern adviseur.



De beide Raden zijn Piet Bakker, Quint Kik en Joop Daalmeijer erkentelijk voor hun bereidwilligheid om eerdere versies van dit rapport te becommentariëren. Hun scherpe commentaar heeft ons behoed voor omissies en is de kwaliteit van het advies zeker ten goede gekomen. Uiteraard zijn alleen de Raden verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de inhoud van dit advies.

Han Polman  
Voorzitter  
Raad voor het Openbaar Bestuur

Marijke van Hees  
Voorzitter  
Raad voor Cultuur

Rien Fraanje  
secretaris-directeur  
Raad voor het Openbaar Bestuur

Jakob van der Waarden  
secretaris-directeur  
Raad voor Cultuur



# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Managementsamenvatting</b>                 | <b>3</b>  |
| <b>Voorwoord</b>                              | <b>7</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                            | <b>15</b> |
| 1.1 De wethouder spreekt, de buurt doneert    | 15        |
| 1.2 Achtergrond van de adviesaanvraag         | 17        |
| 1.3 Leeswijzer                                | 19        |
| 1.4 Onderzoeksaanpak                          | 20        |
| <b>2 Publieke functies van lokale media</b>   | <b>21</b> |
| 2.1 Inleiding                                 | 21        |
| 2.2 Democratische functies                    | 21        |
| 2.3 Maatschappelijke functies                 | 23        |
| 2.4 Zorgen over de functies                   | 25        |
| 2.5 Conclusie                                 | 26        |
| <b>3 Ontwikkelingen in het medialandschap</b> | <b>27</b> |
| 3.1 Inleiding                                 | 27        |
| 3.2 Doelgroepbereik                           | 27        |
| 3.3 Veranderende rol van de overheid          | 32        |
| 3.4 Geografische spreiding                    | 34        |
| <b>4 Omroepen</b>                             | <b>36</b> |
| 4.1 Inleiding                                 | 36        |
| 4.2 Organisatie                               | 36        |
| 4.3 Financiering                              | 44        |
| 4.4 Inhoud                                    | 49        |
| 4.5 Gebruik                                   | 51        |
| <b>5 Printmedia</b>                           | <b>54</b> |
| 5.1 Organisatie                               | 54        |
| 5.2 Financiering                              | 57        |
| 5.3 Inhoud                                    | 59        |
| 5.4 Gebruik                                   | 60        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>6</b> | <b>Online media</b>  | <b>61</b> |
| 6.1      | Inleiding  | 61        |
| 6.2      | Organisatie  | 61        |
| 6.3      | Financiering   | 63        |
| 6.4      | Inhoud   | 64        |
| 6.5      | Gebruik  | 66        |
| <b>7</b> | <b>Hoe vervullen lokale media hun publieke functies?</b>   | <b>67</b> |
| 7.1      | Inleiding  | 67        |
| 7.2      | Democratische functies   | 67        |
| 7.3      | Maatschappelijke functies  | 69        |
| 7.4      | Conclusie  | 71        |
| <b>8</b> | <b>Aanbevelingen</b>   | <b>73</b> |
| 8.1      | Inleiding  | 73        |
|          | <i>Aanbeveling 1: Maak duidelijke en concrete afspraken over kwaliteit en bereik</i>                 | 73        |
|          | <i>Aanbeveling 2: Versterk lokale media met samenwerking en maatwerk</i>                             | 74        |
|          | <i>Aanbeveling 3: Verleg basisfinanciering lokale omroepen naar rijk</i>                             | 77        |
|          | <i>Aanbeveling 4: Verhoog basisfinanciering lokale omroepen</i>                                      | 78        |
|          | <i>Aanbeveling 5: Stel een landelijk dekkend netwerk van mediafondsen in</i>                         | 78        |
|          | <i>Aanbeveling 6: Investeer structureel in journalistiek lokaal talent</i>                           | 80        |
| 8.2      | Het financiële plaatje   | 80        |
|          | <i>Randvoorwaarde A: Versterk ook private media</i>  | 82        |
|          | <i>Randvoorwaarde B: Maak met publiek geld gemaakte content publiek toegankelijk</i>                 | 83        |
|          | <i>Randvoorwaarde C: Wees transparant</i>  | 83        |
|          | <i>Randvoorwaarde D: Handhaaf het auteursrecht</i>   | 84        |
|          | <i>Randvoorwaarde E: Onderzoek het gebruik van lokale media</i>                                      | 84        |
|          | <i>Randvoorwaarde F: Plaats lokale en regionale visuele content op een landelijk online platform</i> | 84        |
|          | <i>Randvoorwaarde G: Gemeenten, pak je verantwoordelijkheid</i>                                      | 85        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>9 Tot slot</b>                                | <b>86</b> |
| <b>Literatuur</b>                                | <b>87</b> |
| <i>Bijlage I</i> adviesaanvraag                  | 92        |
| <i>Bijlage II</i> overzicht van gesprekspartners | 94        |



## 1 Inleiding

### 1.1 DE WETHOUDER SPREEKT, DE BUURT DONEERT

Dinsdagmiddag, het gemeentehuis van een middelgrote stad. Een wethouder bespreekt een omstreden plan van het college van B&W, het leggen van een snelle busbaan door een oude woonwijk. Dat, zegt ze, is noodzakelijk. En de inwoners zijn ‘meegenomen’. Aan tafel zitten behalve zichzelf en de gemeentelijke woordvoerder een journaliste van de lokale omroep met haar cameraatje, een jonge journalist van het huis-aan-huisblad, een van het regionale dagblad en een verslaggever van de regionale omroep. Ze noteren allemaal min of meer hetzelfde, stellen vragen en verwerken de informatie voor hun eigen medium. Na afloop zegt de wethouder tegen haar communicatiemedewerker: goede opkomst, prima gedaan. De gemeente twittert een berichtje met een verwijzing naar de gemeentelijke site waar een persbericht is geplaatst over het plan.

Een dag later blijkt dat alleen de lokale omroep een item heeft geproduceerd over het plan. Een kritische analyse van het bericht op een Facebookgroep heeft honderden reacties opgeleverd van een actiegroep die het gemeentebestuur van het plan wil laten afzien. De levendige online-discussie laat geen twijfel: de meeste burgers die reageren zijn ‘tegen’.

Nieuwsberichten later die week over het plan verwijzen naar de persbijeenkomst en naar de Facebookgroep. Omgekeerd worden die nieuwsberichten door de Facebookgroep gedeeld, opnieuw met commentaar: *‘mainstream media geknecht door de macht’*.

Het gemeentelijk twitterbericht heeft dan twaalf likes.

Dezelfde gemeente, een paar weken later. Buurtbewoners organiseren een veiling van huisraad in een garage van een jong stel. De opbrengst moet zorgkosten dekken voor hun gehandicapte zoon. Die kan door gemeentelijke bezuinigingen niet meer elke dag met de bus naar zijn school worden gebracht.

Het idee is spontaan ontstaan op de buurt-WhatsApp-groep. Foto’s van de veilingavond deelt een buurman op een speciale Facebookpagina met een donatie-mogelijkheid. Binnen een paar dagen is een link naar die pagina op social media tweeduizend keer gedeeld. Op Twitter doet een Bekende Nederlander die in de stad is opgegroeid een oproep om toch vooral te doneren.

De opbrengst van de veiling is een mooie 800 euro, maar een week later blijkt dat via de donatie-link 23 duizend euro is opgehaald. Het huis-aan-huisblad interviewt de dolgelukkige zoon, de regionale omroep komt kijken, het regionale dagblad richt zijn pijlen op de kortingen op de zorg door het gemeentebestuur. Daarbij worden online reacties aangehaald. De wethouder laat pijlsnel uitzoeken of het vervoer alsnog gefinancierd kan worden. Dat lukt binnen drie weken.

Zomaar twee fictieve voorbeelden die de huidige dynamiek schetsen tussen lokale media, sociale media en lokaal bestuur. Je zou de lokale nieuwsvoorziening tegenwoordig als een driestromenland kunnen bezien. Traditionele lokale nieuwsmedia – krant, nieuwsblad, huis-aan-huisblad, lokale omroep – proberen het lokale bestuur te volgen en te controleren, maar worden gekweld door gebrekkige financiering en onderbemensing. Doordat gemeenten veel taken erbij hebben gekregen die complex zijn en het leven van hun inwoners direct raken – denk aan de decentralisering van de zorg, maar ook het verduurzamen van woningen – investeren zij juist in communicatiemedewerkers en eigen nieuwskanalen. Daardoor raakt de balans tussen onafhankelijk en gemeentelijk nieuws zoek. Ondertussen kiezen burgers hun eigen, alternatieve kanalen om samen met andere burgers nieuws te volgen, te becommentariëren en te maken. Die onderstroom wordt steeds zichtbaarder, ook bij traditionele media en op de gemeentehuizen in ons land.

Dat lijkt allemaal niet zo erg, een gevolg van de alomtegenwoordigheid van het internet en de veranderingen in de nieuwsproductie en -consumptie die daarmee gepaard gaan. Maar wacht. Hadden we traditionele onafhankelijke lokale media niet belangrijke rollen toebedeeld? Zouden ze de samenleving niet informeren over het reilen en zeilen van lokale bestuurders, opdat burgers optimaal geïnformeerd deel konden nemen aan de democratie? Zouden ze bestuurders om diezelfde reden niet kritisch en volhardend volgen, om eventueel misbruik van macht of invloed aan de kaak te stellen? Zouden ze niet de verbindende schakel kunnen zijn tussen verschillende bevolkingsgroepen, om via berichtgeving informatie te delen en begrip te kweken over uiteenlopende achtergronden en omstandigheden van groepen burgers? Taken die net zo zeer voor lokale en regionale media gelden als voor landelijke (of internationale): je zou zelfs kunnen beweren dat het berichten over eventuele misstappen van lokale bestuurders meer directe gevolgen heeft voor leden van een gemeenschap dan het aan de kaak stellen van bijvoorbeeld 'Haagse misstanden'.

Als je door die 'taken-bril' naar de voorbeelden kijkt valt op dat genoemde taken onder druk staan, voor zover ze worden ingevuld door de traditionele lokale media – radio, televisie, pers. Ook weer op drie manieren: ze beschikken



over minder eigen middelen om optimaal aan de slag te gaan, de verhouding tussen overheidsinformatie en onafhankelijke berichtgeving raakt zoek en de burger komt minder snel in aanraking met traditionele journalistiek dan voorheen: de regionale krant en de lokale radio worden deels ingeruild voor of aangevuld door social media.

De teloorgang van een sterke infrastructuur van professioneel ingevulde lokale media is onwenselijk, betogen de Raden in dit rapport. Een bloeiend lokaal medialandschap met kundige, professionele makers strekt immers de democratie tot voordeel: lokale bestuurders die zich kritisch gevolgd weten, letten – waarschijnlijk – beter op. Burgers die zich goed geïnformeerd weten, voelen zich – doorgaans – meer betrokken bij politiek en samenleving. Samen profiteren ze van de kracht van lokale nieuws- en informatievoorziening: een goed functionerend onafhankelijk lokaal media-aanbod maakt de samenleving hechter.

De vraag die de Raden stellen is: welke maatregelen kunnen overheden treffen zodat lokale media – zowel publiek- als privaatrechtelijk georganiseerd rondom professionele journalisten – hun publieke taken blijven kunnen uitoefenen: informatie verschaffen over en controle uitoefenen op lokale bestuurders, zorgdragen voor educatie van en verbinding tussen bevolkingsgroepen.

## 1.2 ACHTERGROND VAN DE ADVIESAANVRAAG

Het kabinet wil zich beraden ‘op de wijze van organisatie en financiering van de lokale omroepen’. Zo staat dat in het Regeerakkoord.<sup>1</sup> Volgend op een aanvraag<sup>2</sup> van de ministers voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties publiceerden de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Cultuur (RvC) in september 2019 een advies over de organisatie en financiering van lokale publieke omroepen.<sup>3</sup> Volgend op aanbevelingen voor een betere organisatie en financiering van lokale omroepen stelden de Raden een fundamentele vervolgadvisie voor. Daarin wilden de Raden ingaan op de publieke functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau, waarbij nadrukkelijk niet alleen omroepen betrokken worden maar lokale nieuwsmedia in het algemeen: zowel geschreven als audiovisueel, zowel professioneel als door vrijwilligers geleid, zowel geworteld in een lange geschiedenis als ontstaan door nieuwe technologische mogelijkheden. Naar aanleiding van dit voorstel hebben de ministers voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor

1 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 2017

2 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019

3 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2019

Cultuur (RvC) op 10 maart 2020 gevraagd om een dergelijk advies.<sup>4</sup> Het advies dat u voor zich heeft, hoopt aan deze aanvraag te voldoen.

### Media, de vijfde macht

Onze democratische rechtsstaat hecht aan het beginsel van de scheiding der machten, volgens welke de wetgevende macht (het parlement), de uitvoerende macht (de regering) en de rechterlijke macht (de rechters) naast elkaar bestaan. Deze verdeling moet voorkomen dat één staatsrechtelijke partij een disproportioneel grote macht krijgt over het leven van burgers. Dat evenwicht leidt in een vitale democratie zoals die in Nederland tot een systeem van *checks and balances*.

In de politicologie wordt inmiddels ook van een vierde macht gesproken, de ambtenarij, en een vijfde macht: de media. Door media op een dergelijke manier te beschouwen, wordt duidelijk dat zij een essentiële steunpilaar zijn onder het functioneren van de democratische rechtsstaat en het voorkomen dat macht ongecontroleerd en ongeremd bij één partij komt te liggen. Onafhankelijke en vrije media moeten in een gezonde democratische rechtsstaat bestaan om ‘tegenspel te bieden aan macht en staatsmacht aan te spreken op haar verantwoordelijkheid’.<sup>5</sup> Het is niet voor niks dat in landen waar deze rol van de media erkend wordt, de media sterke grondwettelijke bescherming genieten.

Het belang van *lokale* media is des te meer gebleken tijdens de coronacrisis. Lokale media bleken over het algemeen een herkenbare en vaak geraadpleegde bron voor informatie over de lokale maatregelen en situatie: websites van lokale omroepen trokken in het voorjaar van 2020 gemiddeld ruim tweeneenhalf keer zoveel bezoekers als in ‘normale tijden’.<sup>6</sup> Maar hoewel het belang van lokale omroepen en persorganen als informatieverstrekker groter werd, kwam hun voortbestaan in gevaar doordat adverteerders zich terugtrokken – simpelweg omdat de crisis hun financiële middelen beperkte. Hierdoor verloren lokale media (met name omroepen en huis-aan-huisbladen), volgens schattingen uit de zomer van 2020, tussen de 30 en 70 procent van hun advertentie-inkomsten.<sup>7</sup> Die inkomstenderving werd in het geval van

4 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020

5 Raad voor het Openbaar Bestuur 2020, p. 60

6 Dit bleek uit een steekproef van de NLPO onder 13 lokale (streek)omroepen. De toename was gemiddeld 160% in week 14 (30 maart-5 april) t.o.v. week 6 (3-9 februari).

Bron: e-mailcorrespondentie met de stichting NLPO.

7 Nieuwsuur 2020, 7 april

de lokale publieke omroepen maar zeer ten dele gecompenseerd door Haagse ‘corona-steunmaatregelen’.

Uit de coronacrisis blijken dus zowel belang als kwetsbaarheid van lokale media. Dit maakt het nog urgenter om landelijke, regionale en gemeentelijke beleidsmakers duidelijke handelingsperspectieven te bieden om lokale media en hun democratische en maatschappelijke functies te versterken.

In dit advies nemen de Raden een lange rij eerdere rapporten, onderzoeken en adviezen mee. Al in 2005 kwam de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid met een advies over het mediabestel met de functies van media als uitgangspunt<sup>8</sup>; in 2009 kwam de Commissie Brinkman met een helder rapport over de pers.<sup>9</sup> In de jaren erna zijn een aantal onderzoeken gedaan, met name in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek<sup>10</sup>, waaruit zorgwekkende conclusies kwamen. De Raden vinden het wenselijk om uit het goede werk dat in de afgelopen jaren is verricht, antwoorden te destilleren op de ministeriële vragen en concrete aanbevelingen te doen, die daadwerkelijk in de praktijk gebracht kunnen worden. Die handschoen poogt dit rapport op te pakken. In de afgelopen jaren is er in het beleid voor lokale media nauwelijks iets veranderd; nu wordt het tijd voor actie.

### 1.3 LEESWIJZER

Dit advies bespreekt in hoofdstuk 2 de vraag welke publieke functies lokale media zouden moeten uitvoeren. De Raden duiden de zorgen die leven rond de mate waarin lokale media deze publieke functies (kunnen) vervullen. Hoofdstukken 3 tot en met 6 vormen het analytisch hart van dit advies. Hoofdstuk 3 gaat in op het mediagebruik van twee doelgroepen waarvan de Raden vermoeden dat lokale media ze minder bereiken: jongeren en mensen met een migratieachtergrond. Ook beziet dit hoofdstuk hoe de veranderende rol van de overheid als informatiebron invloed heeft op het lokale medialandschap. Hoofdstukken 4 tot en met 6 schetsen recente ontwikkelingen in de organisatie, financiering, inhoud van en gebruik van respectievelijk omroepen, printmedia en online media. Hoofdstuk 7 beschrijft vervolgens, op basis van de analyse in hoofdstuk 3 tot en met 6 per publieke functie hoe de lokale media die publieke functie uitvoeren en waar de problemen zitten. Hoofdstuk 8 bevat concrete aanbevelingen om lokale media zo te organiseren en financieren zodat de in hoofdstuk 7 geschetste problemen zo goed mogelijk worden aangepakt.

8 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2005

9 Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers 2009

10 Zie literatuurlijst voor een overzicht.

#### 1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Dit advies is, dat mag uit het voorgaande blijken, gestoeld op uitgebreid bronnenonderzoek. Daarnaast hebben de Raden gesproken met een aantal in het oog springende lokale mediale initiatieven op zoek naar *best practices*. Ten slotte heeft de werkgroep zich ook laten informeren door de belangrijkste spelers op het gebied van lokale en regionale media.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Zie hiervoor bijlage II.

## 2 Publieke functies van lokale media

### 2.1 INLEIDING

Waarom zou de overheid zich moeten bezighouden met media? Je zou kunnen zeggen dat als lokale media het moeilijk hebben, dat komt omdat er blijkbaar geen behoefte meer aan is en ze geen nut meer dienen. Lokale media zouden volgens deze denkwijze hun eigen broek moeten ophouden; als ze dat niet meer kunnen, toont dat aan dat er geen vraag meer naar is en dat het aanbod dus kan verdwijnen.

Tegelijkertijd erkennen we in Nederland ook dat er bepaalde goederen en diensten zijn die op een competitieve markt geen winst zullen maken, maar die wel publieke functies vervullen waarover we met z'n allen hebben besloten dat die belangrijk zijn. In zulke gevallen ondersteunt de overheid zulke diensten of goederen met wettelijke, financiële of andere middelen. In dit hoofdstuk bespreken de Raden de publieke functies die lokale media (zouden moeten) vervullen.

De Mediawet is zowel duidelijk als onduidelijk als het over de publieke functies van (lokale) media gaat. De media hebben de wettelijke opdracht om te voorzien in 'informatie, cultuur en educatie'. De maatschappelijk aanvaarde kernfunctie 'controleren (van het openbaar bestuur)' is daarentegen niet verankerd in de wet, evenals de maatschappelijk eveneens gevoelde noodzaak tot 'verbinden' van verschillende bevolkingsgroepen. Hieronder onderscheiden de Raden de functies die lokale media volgens hen behoren te vervullen, ongeacht hun wettelijke status.

### 2.2 DEMOCRATISCHE FUNCTIES

Een eerste functie die lokale media moeten vervullen, die ook in de adviesaanvraag<sup>12</sup> door de ministers wordt erkend, is 'het levend houden en vitaliseren van de lokale democratie'. Nader bekeken onderscheiden de Raden drie traditionele democratische functies van de (lokale) media:

1. Het *informer* van burgers zodat ze weloverwogen en goed geïnformeerd besluiten kunnen nemen die maatschappelijke en/of politieke gevolgen hebben (stemmen, ondernemen, belasting betalen, inspreken etc.). Zonder deze functie zouden burgers in veel mindere mate op de hoogte zijn van wat zich in de maatschappij en in de politiek afspeelt. Dit is niet alleen onhandig voor mensen in hun dagelijks leven, bijvoorbeeld

12 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020

omdat zij niet weten dat de Rondweg-Oost er voor zes maanden uit ligt of dat er vuurwerkvrije zones zijn ingesteld door de gemeenteraad, het bemoeilijkt ook het functioneren van de lokale democratie, want als burgers niet weten wat de politiek heeft besloten, kunnen zij er ook niks van vinden en geen invloed op uitoefenen.

2. Het *controleren* van lokale en regionale bestuurders en hun adviseurs en belangen. Dit is de functie die maakt dat de journalistiek vaak als vijfde macht wordt beschouwd.<sup>13</sup> Deze functie veronderstelt een meer betrokken werkhouding van de journalist: hij of zij ‘verpakt’ niet louter wat zich aan feiten aandient in mediaproducties maar volgt onafhankelijk en kritisch lokale bestuurders en andere lokaal invloedrijke organisaties en personen.
3. Het *agenderen* van maatschappelijke kwesties in het politieke en maatschappelijke debat. Media ‘voeden’ de politiek: driekwart van alle Kamervragen wordt gesteld op basis van nieuwsberichten.<sup>14</sup> Ook op lokaal niveau dragen lokale media bij aan het op de agenda zetten van bestuurlijke thematiek.<sup>15</sup>

Dat de lokale media belangrijk zijn voor politiek en maatschappelijk betrokken burgers, blijkt onder meer uit een onderzoek naar de rol van de media bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018.<sup>16</sup> De interesse in de lokale politiek, het vertrouwen daarin en de consumptie van lokale media blijken sterk met elkaar samen te hangen. Ook blijkt uit Brits onderzoek dat hoe groter het bereik van lokale media is, des te hoger de opkomst bij de lokale verkiezingen is.<sup>17</sup> Dit betekent op zijn minst dat mensen die betrokken zijn bij de lokale samenleving, lokale media gebruiken om daarover op de hoogte te blijven. Voor politiek betrokken burgers spelen lokale media dus een belangrijke rol. Omgekeerd zou de samenhang ook kunnen betekenen dat meer gebruik van lokale media zorgt voor een hoger vertrouwen in de politiek en meer kennis over belangrijke lokale kwesties.

De betrokkenheid van mensen bij het lokale bestuur en de lokale politiek is alleen maar belangrijker geworden, gezien de toenemende decentralisatie van taken in zowel het sociale als fysieke domein. Lokale overheden ‘gaan over’ steeds meer, de directe invloed van lokale bestuurders op het leven van mensen groeit. Geïnformeerde discussies over lokale kwesties en goede controle van de lokale macht zijn dus onontbeerlijk voor een functionerende lokale democratie. Lokale media zouden hier een belangrijke rol bij moeten spelen.

13 Raad voor het Openbaar Bestuur 2020, p. 60

14 Schaper, J. 2011

15 Gestel, B. van 2016

16 Stimuleringsfonds voor de Journalistiek 2018

17 Voor elk procentpunt extra bereik van de lokale krant stijgt de opkomst bij de lokale verkiezingen met 0,37 procentpunt, ontdekten de onderzoekers. Bron: Lavender, T. et al. 2020

### 2.3 MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIES

Behalve bovengenoemde democratische functies die de Raden aan (lokale) media toeschrijven, onderscheiden de Raden functies met een meer maatschappelijk karakter: de verbindende, en educatieve en culturele functies.

#### *Verbindende functie*

De tweede publieke functie die de ministers onderschrijven in de adviesaanvraag is ‘het *verbinden* van verschillende groepen binnen de lokale gemeenschap’.<sup>18</sup> Te denken valt aan het zorgen voor verbinding tussen bestuurders en burgers, verschillende generaties en etnische minderheidsgroepen. Lokale media zijn een manier waarop mensen kennis kunnen nemen van dingen die spelen bij bevolkingsgroepen waarmee zij in hun dagelijks leven niet of nauwelijks mee in contact komen. Hoewel allerlei groepen in Nederland deels hun eigen cultuur hebben, is het belangrijk dat mensen in Nederland niet compleet los van elkaar leven. Een bepaalde betrokkenheid bij een gedeelde Nederlandse maatschappij is belangrijk.<sup>19</sup> Het kan verrijkend zijn voor mensen om te weten wat er buiten hun ‘bubbel’ speelt.

Deze verbindende functie heeft ook een maatschappelijk effect, en niet alleen – zoals de drie eerder gedefinieerde democratische functies – een politiek effect. Toch is ook de verbindende belangrijk voor de lokale democratie. Sociale cohesie is namelijk een voorwaarde voor het vormen van een democratische gemeenschap. Daarnaast kan weten ‘wat er speelt’ bij andere bevolkingsgroepen ervoor zorgen dat ook hun belangen in beeld zijn bij iedereen. De politiek wordt daardoor meer een samenwerken aan een algemeen belang, en minder een strijd van ieder voor zijn eigen belang. Dit kan de kwaliteit van het maatschappelijk en politiek debat vergroten. Omgekeerd draagt de informerende functie ook bij aan verbinding in de samenleving: weten wat er speelt in de samenleving – en er eventueel samen wat aan doen – vergroot de betrokkenheid van mensen bij het grotere geheel.

Belangrijk voor het uitoefenen van een verbindende functie is dat media verschillende doelgroepen ook daadwerkelijk weten te bereiken. Daarop gaat hoofdstuk 3 van dit advies verder in.

#### *Educatieve en culturele functie*

De derde en laatste publieke functie die de minister in zijn adviesaanvraag noemt is ‘het bevorderen van educatie en cultuur’.<sup>20</sup> Deze publieke functie komt ook terug in de Mediawet: deze stelt dat de ‘publieke mediaopdracht’

18 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020

19 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie 2017, p. 54-55

20 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020

bestaat uit ‘het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen’.<sup>21</sup> Deze bepaling geldt uiteraard alleen voor de publieke, door de overheid gesubsidieerde media. De drieslag informatie, cultuur en educatie wordt in de mediawereld de ‘ICE-norm’ genoemd. Cultuur en educatie nemen de Raden in dit advies samen als de *educatieve* functie van lokale media. Die geeft aan dat lokale media het doel hebben om mensen zich te laten ontwikkelen. In die zin zou je ook kunnen spreken van de verheffende of – enigszins ouderwets – de vormende functie van lokale media.

Zulke educatie vindt plaats via programma’s met een uitgesproken *educatief* karakter: Teleac-cursussen, schooltelevisie. Op lokaal niveau zouden dergelijke programma’s kijkers en luisteraars bijvoorbeeld kunnen bijspijkeren op het gebied van het lokale dialect of over de lokale geschiedenis, zoals in Friesland gebeurt, met programma’s over de Friese taal via Omrop Fryslân. Een belangrijke doelgroep van deze programmering bestaat uit bevolkingsgroepen die relatief weinig weten van de (lokale) samenleving: mensen die nieuw zijn Nederland en/of de lokale gemeenschap. Uit vele gesprekken met ‘het veld’ – zowel met het Commissariaat voor de Media als met lokale omroepen – blijkt de Raden evenwel dat lokale omroepen zelden tot nooit aandacht besteden aan deze educatieve functie. Voor het maken van dat type programma zijn kennis van het onderwerp en educatieve vaardigheden nodig. Niet elke lokale omroep heeft de betreffende kennis of het juiste netwerk hiervoor in huis waardoor structurele aandacht voor programma’s met een educatief karakter veelal lastig is.

De productie van *culturele* programma’s – muziekconcoursen, toneelvoorstellingen, culturele talkshows – ziet het Commissariaat voor de Media als relevant voor het voldoen aan het cultuur-criterium wanneer zij de ICE-norm controleert bij lokale media.<sup>22</sup> Het informeren over de lokale culturele programmering of lokale evenementen ziet het Commissariaat als informerende programmering en niet als culturele. Overigens is er door het Commissariaat nog nimmer een boete uitgedeeld wegens het niet-voldoen aan deze culturele taak noch aan de hierboven geschetste educatieve taak van een lokale omroep. De ICE-norm lijkt een lege letter in de wet.

Tot slot: uiteraard hebben media ook nog andere functies, zoals het zorgen voor ontspanning of het zorgen voor een dagelijks ritueel (‘het ochtendkrantje met de kop koffie’). In dit advies richten de Raden zich echter op de genoemde vijf functies: informeren, controleren, agenderen, verbinden en educatie, ook door middel van culturele *content*.

21 Mediawet 2008, art. 2.1 lid 1a.

22 Gesprek met Commissariaat voor de Media, d.d. 23 juli 2020



## 2.4 ZORGEN OVER DE FUNCTIES

De laatste jaren is door marktpartijen en onderzoekers veelvuldig de noodklok geluid over het functioneren van lokale media. Kennelijk lukt het nogal wat lokale media niet om de gewenste functies optimaal te vervullen. Deze paragraaf schetst een aantal zorgen over in hoeverre lokale media nog in staat zijn bovenstaande publieke functies te vervullen. Onderstaande bevindingen bieden volgens de Raden genoeg aanleiding om in de daarop volgende hoofdstukken dieper in te gaan op deze zorgen.

### *Zorgen over de democratische functie*

Met name de democratische functies van de lokale media staan onder druk. Een onderzoek in opdracht van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek uit 2015 schetst vier scenario's voor de journalistiek in 2025; in drie van die vier scenario's gaat de publieke functie van de journalistiek teloor als er niet proactieve inzet komt om de journalistiek te versterken.<sup>23</sup> Een ander onderzoek uit hetzelfde jaar, nu specifiek naar regionale journalistiek, concludeert dat het vijf voor twaalf is geweest en dat er 'leegte in het landschap is'.<sup>24</sup> Met name de kritische (controleerende) functie van lokale media zou nauwelijks nog uitgeoefend worden.<sup>25</sup>

Deze 'zorg om lokale openbaarheid' is in 2012 al op basis van onderzoek geuit door het Stimuleringsfonds voor de Pers (de voorloper van het huidige Stimuleringsfonds voor de Journalistiek). Bovendien constateerde het Stimuleringsfonds met het oog op de controletaak een opmerkelijke beweging: verzwakte lokale en regionale media bestaan naast steeds sterker communicatief onderlegde gemeenten. Met name de gemeentelijke herindeling zorgt voor 'sterkere' gemeentebesturen met meer communicatiekracht: 'De raadsverslaggever van toen zag als het ware nog wat hij zag, vandaag moet diezelfde verslaggever alle zeilen bijzetten om nog te kunnen volgen waar welke beslissingen worden genomen.'<sup>26</sup> De dertien publieke regionale omroepen zijn vanwege hun structurele financiering vanuit de Mediawet financieel nog het best geëquipeerd, maar weinig betrokken bij lokale kwesties: de afstand tussen de studio en de straat is doorgaans groot, het lukt deze omroepen niet om bij elke raadsvergadering aanwezig te zijn en om soms tientallen gemeentelijke besturen intensief te volgen.

23 Kasem, A., Van Waes, M.J.F. & Wannet, K.C.M.E. 2015

24 Beunders, H., Van der Horst, A. & De Kleuver, J. 2015, p. 2 en titel

25 Idem, p. 3.

26 Nieuwenhuijsen, P. 2012, p. 16

### *Zorgen over verbindende, culturele en educatieve functies*

De verbindende, educatieve en culturele functies worden niet of maar matig ingevuld, blijkt uit recent onderzoek. Zo bleek dat onderwijs en migratie de minste aandacht krijgen in lokale media van alle onderwerpen. Cultuur en vrije tijd maken samen met 112-berichten en andere berichtgeving over veiligheid de helft van het nieuws uit. Dit nieuws is echter vaak de lokale uitgaansagenda en dus geen verdiepende culturele of educatieve programmering.<sup>27</sup> Dit strookt met het beeld dat het Commissariaat voor de Media heeft van de programmering van lokale media wat de ICE-norm betreft: hoewel er in kwantitatieve zin vaak nog wel aan de norm voldaan kan worden, is de kwalitatieve invulling ervan mager.<sup>28</sup>

## **2.5 CONCLUSIE**

Er zijn dus breed gedeelde zorgen over de manier waarop lokale media hun publieke functies kunnen vervullen. De Raden werken in hoofdstukken 3 tot en met 6 deze zorgen verder uit. Daarvoor analyseren ze per medium hoe lokale media erbij staan.

27 Idem, p. 2

28 Gesprek met Commissariaat voor de Media, d.d. 23 juli 2020

## 3 Ontwikkelingen in het medialandschap

### 3.1 INLEIDING

Voordat de Raden de afzonderlijke lokale mediatypen analyseren, staan ze in dit hoofdstuk stil bij een aantal ontwikkelingen die de huidige lokale media-markt karakteriseren. Het gaat daarbij ten eerste om het bereik van lokale media onder verschillende doelgroepen, met name jongeren en mensen met een migratieachtergrond, en ten tweede om een veranderende rol van de lokale overheid zelf: gemeenten en bovenlokale overheden worden steeds meer zelf producent, regisseur en distributeur van overheidsnieuws.

### 3.2 DOELGROEPBEREIK

De Mediawet stelt dat publieke media een aanbod moeten hebben dat ‘gericht is op en een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen’.<sup>29</sup> Een breed en divers bereik is belangrijk voor alle functies die lokale media uitoefenen. Bereiken zij immers weinig mensen, dan worden er veel mensen niet geïnformeerd over lokale kwesties en misstanden, zijn ze niet op de hoogte van wat er speelt bij andere bevolkingsgroepen, krijgen zij minder mee van de lokale cultuur en missen zij lokaal-educatieve programma’s. Twee doelgroepen die met name minder goed bereikt worden door lokale media zijn jongeren (met name ‘dertig-minners’) en mensen met een migratieachtergrond. Op deze twee doelgroepen gaan de Raden hier nader in.

#### *Jongeren*

Verschiedende onderzoeken van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek geven een indruk van het gebruik van lokaal nieuws: het percentage dat zelden of nooit lokale nieuwsbronnen gebruikt is het hoogst onder jongeren.<sup>30</sup> Huis-aan-huisbladen worden minder door jongeren dan door ouderen gelezen.<sup>31</sup> En uit een ander onderzoek blijkt dat jongeren niet of nauwelijks gebruik maken van nieuwsbronnen om zich te informeren over de gemeenteraadsverkiezingen.<sup>32</sup> In de vier grote steden, waar een relatief groot aanbod van lokaal nieuws bestaat, zijn jongeren wat meer te porren voor het volgen van lokaal nieuws, althans via traditionele nieuwsmedia. Uit onderzoek naar het nieuws-ecosysteem in de grootste steden (G4) van Nederland komt naar

29 Mediawet 2008, art. 2 lid 2c.

30 Bakker, P. & Kik, Q. 2018, p. 40

31 Idem, p. 26

32 Idem, p. 41

voren dat 93% van de G4-burgers lokaal nieuws volgt, maar dat dit voor jongeren en laagopgeleiden wel gratis beschikbaar moet zijn.<sup>33</sup>

Ook recent internationaal onderzoek van het Reuters Institute for the Study of Journalism, voor Nederland aangevuld door het Commissariaat voor de Media (Digital News Report Nederland 2020) laat zien dat lokale media jongeren slecht bereiken.<sup>34</sup>

Of het beperkte bereik van lokale media onder jongeren komt door een beperkte interesse vanuit jongeren voor lokaal nieuws of door een aanbod dat niet op hen toegesneden is, is lastig vast te stellen. Het lijkt de Raden waarschijnlijk dat beide het geval is. Met name studenten die studeren in een andere stad dan waar ze opgroeiden, hebben weinig binding met de plek waar ze wonen: ze zijn er pas kort en weten niet of ze er zullen blijven. Ook gebruiken jongeren vooral digitale media. Hoewel zowel pers als omroepen een flinke digitaliseringsslag hebben gemaakt, is dat ook nog werk in uitvoering. Een (nog) beter digitaal aanbod maakt kans jongeren beter te bereiken.

Lokale media omschrijven ‘jongeren’ niet als apart te bereiken doelgroep. Zowel publieke als private media zien, blijkens de gesprekken die de Raden in de zomer van 2020 voerden met verschillende lokale audiovisuele- en print-media, het vertellen van gewoon goede verhalen als belangrijkste manier om mensen te trekken naar hun platforms. Ze maken geen content speciaal toegesneden op jongeren. Jongeren worden door private media overigens gezien als de doelgroep tussen de 35 en 50, melden vertegenwoordigers van de regionale dagbladen van Mediahuis; in de leeftijdsgroepen daaronder waren er ook vroeger zeer weinig mensen die een abonnement op de papieren krant namen. Experimenten met op jongeren toegeschreven nieuws in de app (die meer door jongere lezers wordt gebruikt dan de papieren krant) leidden tot weinig aanwas van jongeren.<sup>35</sup>

### **MijnZ, online jongerenplatform in Zwolle**

In Zwolle is geëxperimenteerd met een online jongerenplatform, genaamd MijnZ. Uit onderzoek van voormalig regionale krantenuitgeverij Wegener en Hogeschool Windesheim (het Kenniscentrum Media) bleek dat jongeren dit platform nauwelijks bezochten, al was het inhoudelijk en wat betreft distributiekanaal helemaal op hen toegesneden.<sup>36</sup>

33 Kik, Q., Medendorp, M. & Ruigrok, N. 2019, p. 60

34 Commissariaat voor de Media 2020a, p. 5

35 Gesprek met Mediahuis, d.d. 20 augustus 2020

36 Duiven, R., Drok, N. & Hermans, L. 2015

De onderzoekers adviseren lokale mediamakers om een journalistiek van twee snelheden te hanteren: 24/7 snel en hapklaar nieuws aan de ene en diepgaande reportages voor jongeren aan de andere kant. Voorts adviseren ze het systematisch monitoren van de wensen en behoeften van jongeren op het gebied van vormgeving en inhoud van een nieuwsmedium. Dat ‘zou op redacties van dagbladen een hogere prioriteit moeten krijgen’.<sup>37</sup> Ten derde zou op de redactie van een (lokaal) nieuwsplatform voor jongeren nog bewuster moeten worden ingezet op (technische en inhoudelijke) innovatie en continuïteit. De gangbare rotatie-opzet van lokale omroepen of de dagelijkse verschijning van een krant zou niet meer voldoen, omdat jongeren permanente vernieuwing verwachten.

Uit gesprekken van de Raden met vertegenwoordigers van (politieke) jongerenorganisaties bleek dat zij niet veel zien in aparte lokale nieuwsplatforms voor jongeren: beter zou het zijn om het ‘gewone’ lokale nieuws beter voor hen te ontsluiten.<sup>38</sup>

Betekent dit dat jongeren geen lokale media meer volgen? Jongeren zijn actief op allerlei netwerken, delen daar berichten en informatie die ze zelf hebben opgedaan of linkjes naar berichten uit traditionele (lokale) media. Met name via sociale media als TikTok, WhatsApp, Instagram en Snapchat worden ‘nieuwstjes’ gedeeld en becommentarieerd. Jongeren zijn via deze media verbonden met netwerken die soms door een thema, soms door geografische kenmerken worden bepaald. Met name die laatste categorie netwerken fungeert in de praktijk als een lokaal ‘nieuwscentrum’, bijvoorbeeld een WhatsApp-groep van jongeren van een bepaalde school(-klas). Jongeren lijken berichtgeving van lokale media op te pikken als een of meer leden van zo’n netwerk een bericht relevant dan wel interessant acht ‘voor de groep’. Voorwaarde daarbij is dat het bericht gratis voorhanden is en dus gemakkelijk toegankelijk en te delen. Het Commissariaat voor de Media constateerde dat lokale media een kans laten liggen om present te zijn op of in de buurt van zulke netwerken: ‘Lokale media zouden zich moeten afvragen hoe ze hun nieuws aantrekkelijk maken voor jongeren.’<sup>39</sup>

### *Mensen met een migratieachtergrond*

Er is nog een andere doelgroep die in veel gebieden weinig door lokale media bediend lijkt te worden: mensen met een migratieachtergrond. Ook over deze groep zijn analyses van gebruikers van lokale nieuwsmedia schaars. Op landelijk niveau zijn er wel een aantal trends te zien die de Raden zorgen baren. Zo

37 Idem, p. 53

38 Gesprek met politieke jongerenorganisaties, d.d. 13 augustus 2020

39 Schipper, N. 2020

laat een recent onderzoek van Motivaction<sup>40</sup> een beeld zien waarbij het bereik van de grote Nederlandse tv-zenders, NPO 1 en RTL 4, onder biculturele Nederlanders aanzienlijk lager is dan onder autochtone Nederlanders. Sinds 2007 zien de onderzoekers een gestage daling van het totaalbereik van mainstream Nederlandse media onder Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Hoewel het bereik van RTL 4 en NPO 1 ook onder autochtone Nederlander (licht) daalt, is deze daling minder sterk dan bij de groep biculturele Nederlanders. De onderzoekers plaatsen dit in de context van de toenemende geluiden van onvrede over het witte perspectief, in combinatie met een grotere keuzevrijheid in media door digitalisering: 'De laatste jaren uiten steeds meer biculturele Nederlanders publiekelijk hun onvrede over het witte perspectief dat volgens hen door verschillende Nederlandse media wordt gecreëerd. Nu de digitalisering en internationalisering van het medialandschap maakt dat consumenten geregeld zelf beslissen welke mediacontent ze hoe en wanneer tot zich nemen, zijn biculturele Nederlanders steeds minder afhankelijk van de grote Nederlandse mediapartijen.'<sup>41</sup> Over het aanbod van de landelijke publieke omroepen concludeert ook de visitatiecommissie in het Evaluatierapport NPO 2013-2017 dat de (culturele) diversiteit van de Nederlandse bevolking hierin onvoldoende tot uitdrukking komt.<sup>42</sup>

In dit beeld past ook dat een groot aantal nieuwe omroepen toe wil treden tot het (landelijke) publieke bestel. Bij de inmiddels elf bekende aspirantomroepen, waarvan nog niet bekend is of zij aan de ledeneis voldoen, is een groot aantal omroepen dat wil zorgen voor meer (culturele) diversiteit in het aanbod.<sup>43</sup> In juli 2020 verscheen daarnaast een open brief van het Black Renaissance Collectief<sup>44</sup> aan de bestuursvoorzitter van de NPO waarin zorgen werden geuit over de aanpak van het racismedebat, zoals de representatie en de vorm. In diezelfde maand was er ook het nieuwe initiatief KLEUR<sup>45</sup> om inclusiviteit en diversiteit in de film- en televisiewereld aan te jagen.

Ook op regionaal en lokaal gebied lijken traditionele media mensen met een migratieachtergrond minder goed te bereiken en aan te spreken. Dit concludeert een onderzoek naar het gebruik van regionale en lokale media in Zuid-Holland. Daarbij tekenen betrokken gemeenten wel aan dat ze weinig onderzoek doen naar het gebruik van deze groep.<sup>46</sup> Ook experts die de Raden geraadpleegd hebben, wijzen op het ontbreken van recent wetenschappelijk onderzoek over in hoeverre lokale media mensen met een migratieachter-

40 Motivaction 2020

41 Ibidem

42 Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep 2018, p. 56

43 Takken, W. 2020

44 Black Renaissance 2020

45 KLEUR 2020

46 Jong, J.C. de & Koetsenruijter, A.W.M. 2019, p. 51

grond bereiken en in hoeverre en op welke manieren zij zelf lokale media gebruiken.

Aan het aanbod ligt het niet, althans in de Randstad. Grote steden kennen een variëteit aan lokale – gesubsidieerde – omroepen voor etnische minderheids-groepen. Zo zijn in Amsterdam onder de vlag van de Publieke Omroep Amsterdam (POA) vier publieke ‘mediamerken’ ondergebracht: AT5, SALTO, FunX (editie Amsterdam) en de Concertzender. Hierbij is SALTO een ‘open’ kanaal dat een on-demand internetplatform, vier lokale radiokanalen en twee lokale televisiekanalen exploiteert. De programma’s worden verzorgd door derden; SALTO faciliteert, vanuit een missie dat elke Amsterdammer ‘gezien en erkend’ wordt: ‘de deuren staan open voor iedereen, ook al levert dat soms minder begrijpelijke programma’s op.’<sup>47</sup> Veel etnische minderheidsgroepen uit Amsterdam Zuidoost maken gebruik van de radio- en televisiekanalen en het online platform, waarbij de Surinaamse, Antilliaanse en Ghanese gemeenschappen sterk vertegenwoordigd zijn.<sup>48</sup>

Ook in Rotterdam bestaan via de publieke zendgemachtigde Open Rotterdam twee lokale televisiezenders en een Rotterdamse FunX-editie (radio). Open Rotterdam mikt nadrukkelijk op een diverse, inclusieve programmering die bevolkingsgroepen verbindt en een podium biedt aan allerlei etnische minderheidsgroepen en jongeren.<sup>49</sup> In Utrecht en Den Haag zijn ook lokale edities van FunX beschikbaar, onder stadsjongeren met een migratieachtergrond de populairste radiozender. Het bereik ervan onder jongeren van 16 tot 34 jaar in de vier grote steden groeit nog steeds.<sup>50</sup>

De vraag is relevant hoe het bestaan van veel lokale, vooral audiovisuele media voor verschillende culturele etnische minderheidsgroepen zich verhoudt tot de ministerieel omschreven functie van lokale media als verbinder. Het is niet zo dat Turkse Nederlanders naar de Amsterdamse Indiase radiozender Ujala luisteren of Indische Nederlanders naar een van de Caribische programma’s op de SALTO-kanalen kijken. Of dat Amsterdammers met een niet-etnische achtergrond naar deze zenders kijken of luisteren. De afdeling communicatie van een grote stad als Amsterdam weet de redacties van al die zenders wel te vinden met – al dan niet vertaald – nieuws over de gemeente, dat vervolgens in de programma’s wordt besproken. Daardoor zou je kunnen stellen dat wordt voldaan aan de functie van informatievoorziening, al ontbreekt het al die omroepen aan journalistieke menskracht om de gemeente

47 Gesprek met SALTO, d.d. 2 september 2020

48 Publieke Omroep Amsterdam 2020, p. 12

49 In het Jaarverslag 2018, wordt op p.2 de missie aldus geformuleerd: ‘Open Rotterdam kent de stad, is net zo divers als de stad en zit diep in de haarvaten van de Rotterdamse samenleving.’

50 Motivaction 2019

kritisch te volgen. Feitelijk lijkt op lokale media-gebied in grote steden een nieuwe verzuiling te zijn ontstaan. Alle zuilen keurig verdeeld naar etnische achtergrond en tussen die zuilen nauwelijks uitwisseling van informatie.

Buiten de G4 zijn de Raden geen lokale media tegengekomen die zich deels richten op mensen met een niet-westerse migratieachtergrond. In gebieden waar weinig mensen met een migratieachtergrond wonen is dat uiteraard logisch en ook geen probleem, maar in gemeenten waar wel een belangrijk deel van de inwoners een migratieachtergrond heeft, bestaat het risico dat deze groep zich weinig herkent in de programmering van bestaande lokale media.

Om een inclusievere programmering te stimuleren doen de Raden verschillende aanbevelingen. Zie hiervoor aanbeveling 1 over prestatieafspraken, aanbeveling 5 over mediafondsen en randvoorwaarde E over het doen van nader onderzoek.

### 3.3 VERANDERENDE ROL VAN DE OVERHEID

#### *De participatiemaatschappij*

Zorgen over het voldoen aan maatschappelijke functies door lokale media winnen aan belang door recente ontwikkelingen in het openbaar bestuur. Die gaan sterk in de richting van ‘coproductie’ van beleid met inwoners. Er zijn bijvoorbeeld vaker rondetafels waarbij inwoners nadrukkelijker bij de besluitvorming worden betrokken, zo blijkt onder meer uit het Nationaal Raadsledenonderzoek van 2019.<sup>51</sup>

Ook zijn er experimenten met lokale directe democratie. In tientallen gemeenten zijn wethouders inmiddels tevens wijkwethouder. Inwoners die zich per buurt hebben georganiseerd krijgen verregaande bevoegdheid bij de besluitvorming en financiële invulling van plannen voor hun wijk. Zulke vormen van directe democratie duiken op in steeds meer gemeenten.

Wat betekenen deze relatief recente ontwikkelingen voor de rol van lokale en regionale media? De klassiek controlerende rol blijft nodig, bijvoorbeeld als blijkt dat de door de overheid gefaciliteerde bottom-up initiatieven vastlopen in bureaucratische rompslomp, of dat burgerinitiatieven uiteindelijk niet serieus genoeg worden behandeld door bestuurders; maar lokale media moeten ook kritisch zijn/worden op de manier waarop de participatie wordt vormgegeven en controleren of bijvoorbeeld wel alle groepen gelijkmatig betrokken worden en dat er geen mensen vergeten zijn. Zijn er groepen bewoners die

51 Daadkracht 2020, p. 13



veel actiever participeren dan andere? Welke gevolgen heeft dat? Als de politiek zich meer verplaatst naar de samenleving, vraagt het van lokale media dat zij haar daarbij volgen.

Ook bieden deze ontwikkelingen een kans voor media om op te treden als ‘informatiemakelaar’ tussen gemeente en burgers door niet alleen informatie naar burgers toe te brengen, maar ook informatie vanuit burgers bij de politiek neer te leggen en het gesprek tussen politiek en burger te faciliteren. Je zou dit kunnen zien als een combinatie van de eerder omschreven informerende en agenderende functies die de Raden weggelegd zien voor (lokale) media. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een groot stadsgesprek over racisme in het lokale theater, zoals de lokale publieke omroep 1Twenente met het regionale dagblad Tubantia organiseerde (zie kader bij paragraaf 5.1).

### *Meer communicatie*

Terwijl lokale media door wegvallende advertentie-inkomsten steeds zwakker staan, worden lokale overheden communicatief steeds sterker. Veel gemeenten zetten massaal in op de sociale-mediakanalen en online dienstverlening, op basis van groeiende budgetten. Uit recent onderzoek<sup>52</sup> onder 154 gemeenten blijkt dat de G4-gemeenten over communicatieafdelingen met minstens 25 fte beschikken. Alle deelnemende 154 gemeenten beschikken over een eigen communicatieadviseur. Ook de kleinere gemeenten (tot 25 duizend inwoners) hebben drie tot vijf communicatiemedewerkers in dienst. Veel gemeenten hebben bovendien medewerkers in dienst genomen voor hun online communicatie. Vaak nemen deze ambtenaren ook ‘webcare’ voor hun rekening: het online beantwoorden van eveneens online gestelde vragen van burgers en het delen van berichten van hun gemeente via sociale media.

Dit zijn logische ontwikkelingen, gezien het feit dat gemeenten complexe taken erbij hebben gekregen die grote impact kunnen hebben op het dagelijks leven van mensen en gezien de alomtegenwoordigheid van sociale media. Echter, de groeiende ‘gemeentelijke communicatiekracht’ leidt ertoe dat de balans tussen gemeentelijk en onafhankelijk nieuws zoek begint te raken. Dat gebeurt met name in middelgrote en kleine gemeenten waar de vershraling van lokale media het sterkst is (zie hoofdstukken 4 tot en met 6). Met name online hebben lokale media – zowel websites van lokale en regionale omroepen als die van (oorspronkelijk) dagbladuitgeverijen – geduchte concurrentie gekregen in de strijd om de aandacht van de burger van gemeentelijke *newsrooms* met woordvoerders, ‘beeldvoerders’ en soms een door de gemeente betaalde journalist. Die laatste is een relatief nieuw fenomeen, dat bij ontstentenis van onafhankelijke journalisten van de lokale pers hier en daar

52 Verloop, R. 2020

opduikt.<sup>53</sup> Als mensen al hun nieuws krijgen van lokale media, is de lokale overheid vaker wel dan niet de bron voor dit nieuws. In kleine gemeenten geldt dit het sterkst, daar is twee derde van de bronnen een lokale politicus of woordvoerder van de gemeente.<sup>54</sup>

Bij sommigen roept dit zorgen op over de onafhankelijkheid, originaliteit en kwaliteit van het nieuws en over journalistieke onafhankelijkheid van het nieuws dat mensen tot zich nemen.<sup>55</sup> Het vermindert volgens sommigen ook het gemak waarmee lokale bestuurders bereikt kunnen worden. Zo wil de communicatieafdeling de vragen van lokale media steeds vaker van tevoren zien, of doen ze die zelfs zelf per mail af, meldt een van onze gesprekspartners.<sup>56</sup> Anderen zeggen hier weer minder last van te hebben; het zal dus per gemeente verschillen. Een meer positieve ontwikkeling is dat het groeiende aantal communicatiemedewerkers ingezet wordt om burgers via steeds uitgebreidere participatietrajecten te betrekken bij de besluitvorming en de uitvoering van besluiten. Het zou zo makkelijker moeten worden voor burgers om informatie op te vragen bij de gemeente.

### 3.4 GEOGRAFISCHE SPREIDING

De verschillen tussen de bediening van mensen door lokale media in verschillende gebieden zijn groot. Er bestaan regio's waar mensen nauwelijks lokaal nieuws voorhanden hebben en lokale bestuurders en andere lokaal invloedrijke partijen nauwelijks gecontroleerd worden door de media. Die regio's bevinden zich logischerwijs buiten de grotere steden. Uit onderzoek blijkt dat deze regio's vaak verstoken blijven van informatie, ook op langere termijn. 'Daar waar het stil is, blijft het stil', concludeerden onderzoekers van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, terwijl nieuws juist nog meer nieuws aantrekt.<sup>57</sup>

Zo ontstaan in het land her en der plaatsen waar de journalistiek zich concentreert, waar lokale journalistieke ecosystemen ontstaan. Die kunnen bestaan uit een streekeditie van een regionale krant, een nieuwsblad, een of twee huis-aan-huisbladen, een lokale omroep en een lokale website die door burgers van informatie wordt voorzien. Het kan heel wel zijn dat vijftien kilometer verderop geen enkele van deze, op elkaar inspelende en elkaar volgende media actief is.

53 Bij voorbeeld in gemeente Smallingerland, in het voorjaar van 2020: Kivits, N. 2020

54 Bakker, P. en Kik, Q. 2018, p. 43

55 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2019; Democratie in actie 2020, p. 129

56 Gesprek met De Stentor, d.d. 17 augustus 2020

57 Gesprek met het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, d.d. 13 augustus 2020

De verklarende factor hiervoor is in veel gevallen de grootte van de gemeente. Hoe groter het bedieningsgebied van een lokaal medium, hoe hoger de bijdrage uit het gemeentefonds (in het geval van lokale media) en/of hoe hoger de inkomsten uit advertenties. Met deze hogere inkomsten is het gemakkelijker een lokaal medium in stand te houden en van kwalitatief hoogstaand nieuws te voorzien. Er tekent zich vooral een duidelijke scheidslijn af tussen de G4 plus de G28 (alle gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners) en 'de rest'.<sup>58</sup>

58 Kik, Q., Medendorp, M. & Ruigrok, N. 2019, p. 38

## 4 Omroepen

### 4.1 INLEIDING

In de komende drie hoofdstukken bespreken de Raden de organisatie van verschillende lokale mediatypen. Daarbij onderwerpen ze de in eerdere hoofdstukken besproken ontwikkelingen en obstakels voor het voldoen aan de democratische en maatschappelijke functies aan een nadere analyse. In dit hoofdstuk staan de lokale en regionale publieke omroepen centraal. Daarnaast bestaan er nog een aantal niet-landelijke commerciële omroepen. In 2012 kwamen er bij een inventarisatie van het Stimuleringsfonds 16 commerciële televisiezenders en 12 kabelkranten bovendien.<sup>59</sup> Inmiddels zijn de meeste hiervan verdwenen of online voortgezet.<sup>60</sup>

### 4.2 ORGANISATIE

In Nederland zijn er, naast de landelijke omroepen, voor de wet twee soorten publieke omroepen: regionale en lokale omroepen. Voor elke provincie kan één regionale omroep een publieke aanwijzing krijgen, behalve in Zuid-Holland, waar het historisch zo gegroeid is dat er twee regionale omroepen zijn (RTV West en RTV Rijnmond). In feite zijn regionale omroepen dus provinciale omroepen. Daarnaast zijn er de lokale omroepen. Voor elke gemeente kan één lokale omroep een publieke aanwijzing krijgen. Een variant van de lokale omroep is de streekomroep. Dit is een lokale omroep die de aanwijzing voor meerdere gemeenten heeft en dus meerdere gemeenten bedient.<sup>61</sup> Deze komt in die gemeente, vanwege het feit dat er per gemeente maar één omroep een publieke aanwijzing kan hebben, in de plaats van de 'gewone' lokale publieke omroep.

Lokale publieke omroepen moeten het doen met weinig middelen en ervaren ook nog eens problemen met het bereiken van bepaalde groepen burgers die voor het behalen van de wettelijk vastgestelde doelen essentieel zijn. Bij de tientallen omroeporganisaties in het land is sprake van versnippering en een gebrekkige inhoudelijke en organisatorische samenwerking. Verschillende pilots getuigen weliswaar van dappere pogingen om regiopers, lokale en regionale omroepen bij elkaar te brengen. In kaders bij dit advies bespreken we

59 Kik, Q. & Landman, L. 2013, p. 22

60 Correspondentie met Quint Kik, onderzoeker bij het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.

61 Er bestaat wat verwarring rondom de definitie van streekomroep. De NLPO en VNG duiden stadsomroepen die meer dan 200 duizend mensen bedienen ook als streekomroep en spreken soms ook over omroepen die met elkaar samenwerken als een streekomroep. De Raden reserveren het woord 'streekomroep' hier voor een omroep die beschikt over aanwijzingen van meerdere gemeenten.

een aantal van zulke pilots. Het algemene beeld is echter nog dat van een zwembad waarin op veilige afstand van elkaar allemaal mensen aan het watertrappelen zijn. Een badmeester wordt node gemist.

### *Samenwerking tussen lokale omroepen*

Er bestaan in 2020 in ons land 245 publieke en commerciële lokale omroepen<sup>62</sup> – van groot en professioneel ingericht tot zeer lokaal opererend en door vrijwilligers vormgegeven. Volgens een plan van de Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), opgesteld in samenspraak met vele tientallen gemeenten en lokale omroepen, zouden de vele publieke lokale omroepen uiteindelijk moeten fuseren tot tachtig streekomroepen. Deze schaalvergroting is nodig, stelt de NLPO, om de financiële en organisatorische slagkracht van lokale media te versterken. Daarmee zouden lokale omroepen zich professioneler kunnen organiseren met als doel kwalitatief meer hoogwaardige inhoud te produceren voor hun kijkers, lezers en luisteraars. Het uiteindelijke doel is om omroepen te hebben die een lokaal toereikend media-aanbod (LTMA) hebben. De Mediawet eist nu al dat ‘op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien’, maar specificceert niet nader wat dit zou moeten inhouden.<sup>63</sup> De VNG en de NLPO hebben daarop afspraken gemaakt wat een lokaal toereikend media-aanbod volgens hen moet inhouden en hebben deze criteria vervolgens vertaald in een keurmerk voor lokale omroepen.<sup>64</sup>

Verzorgingsgebieden van streekomroepen zijn in het plan ingedeeld volgens de ‘natuurlijke habitat’ van de burger: de leefomgeving waar de burger in zijn dagelijks leven het meest mee te maken heeft. Dit zou logischerwijs ook het gebied zijn waarover hij graag informatie ontvangt. De NLPO hanteert een gemiddeld inwonertal van ruim 200.000 inwoners voor zo’n leefgebied en stelt dat elke streek een eigen, volwaardig, professioneel geleid en bemand radio- en televisiestation zou moeten hebben. Uiteraard zou zo’n streekomroep volgens de NLPO ook online en via sociale media moeten opereren.

### **Streekomroep Zuidwest: een samenwerking met opleidingen**

Streekomroep ZuidWest uit Bergen op Zoom is met zijn voorloper ABG TV één van de oudste lokale omroepen van Nederland. Na oprichting in 1969 volgde vele jaren later het samengaan met de lokale omroepen van de omliggende gemeenten Woensdrecht en Roosendaal. Vorig jaar betrof de omroep nieuwe huisvesting in een gemeentelijk pand waar

62 Per 31 december 2019

63 Mediawet 2008, artikel 2.170b lid 2.

64 Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen 2018

ook MBO-opleiding Curio en een facilitair bedrijf voor culturele instellingen gevestigd zijn. Gemeenschappelijke ruimtes worden gedeeld, inhoudelijk werken omroep, opleiders en facilitaire ondersteuners samen. ZuidWest leidt als erkend leerbedrijf ongeveer acht MBO-stagiairs per jaar op. Daarnaast maakt de omroep gebruik van de scholieren bij de bouw van decors of de inrichting van de studio. Voor de scholieren is het van toegevoegde waarde dat hun praktijkopdrachten ook echt gebruikt worden en op de lokale televisie zijn terug te zien. Ook wordt door de leerlingen van het vak 'av-specialist' radio en televisie gemaakt in televisie- en radiostudio's die de opleiding deelt met de omroep. Deze samenwerking met de opleiding zorgt zo voor een logische verbinding met de jongeren uit de regio en hun bijbehorende netwerk.

Vooral tijdens de carnavalsperiode speelt de West-Brabantse omroep een verbindende rol. Carnavalsverenigingen gaven acte de présence in de studio. De kennisquiz 'Brainstorm' voor basisscholen, waarbij de bovenbouw met elkaar strijdt om de slimste klas van de regio te worden, zorgt ervoor dat een jong publiek maar natuurlijk ook hun ouders en grootouders bij de omroep en streek betrokken worden, waarmee wordt de educatieve rol ingevuld.

Het merendeel (80 procent) van de inkomsten van de streekomroep wordt 'uit de markt gehaald'. De omroep is daarnaast deelnemer van de pilot van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek die is gericht op de professionalisering van lokale omroepen. Het geld van deze subsidieregeling – met een looptijd van een jaar – is besteed aan (professionalisering van het) personeel: twee 'camjo's' (journalisten die voorzien zijn van een camera om zowel geschreven als audiovisuele producties te kunnen maken), een bureauredacteur en onderzoeksjournalist. Het voortbestaan van de streekomroep en hun samenwerking met het opleidingsinstituut loopt gevaar door dalende advertentie-inkomsten en de coronacrisis.

Verschillende bestaande en nieuwe media-aanbieders zetten zich aan zo'n samenwerking, hetgeen medio 2020 heeft geresulteerd in een kleine zestig streekomroepen<sup>65</sup> die beschikken over de aanwijzing van meerdere aaneenliggende gemeenten, zoals Regio8 (Oude IJsselstreek, Montfoort en Doetinchem), Zuidwest TV (Bergen op Zoom, Roosendaal en Woensdrecht) en BO Bollenstreekomroep met maar liefst vijf aanwijzingen in één hand. Die functioneren niet allemaal perfect (zie kader over de samenwerking in Twente). De problemen met samenwerking tussen lokale omroepen hebben

65 Bakker, P. 2019, 22 mei

vaak twee oorzaken: cultuurverschillen tussen de omroepen en/of onvrede over schaalvergroting.

Deze schaalvergroting leidt ook tot een ander risico, namelijk een verlies van het lokale karakter van omroepen. Dat dit gebeurt is overigens niet noodzakelijk; het bewaken van het lokale karakter is aan de lokale omroepen zelf. De Raden wijzen er bovendien op dat samenwerking in de meeste gevallen zorgt dat er middelen vrijkomen die lokale media kunnen aanwenden om de samenleving in te gaan en daarmee het lokale karakter van de omroep juist te versterken.

### **1Twente: vallen en weer opstaan**

Een van de vaak aangehaalde ‘succesverhalen’ over lokale mediale samenwerking staat nog steeds flink onder druk. Het gaat om 1Twente, het samenwerkingsverband anno 2015 van de lokale omroepen van Enschede, Hengelo, Borne, Almelo en Haaksbergen. In een zogeheten ‘visual radio studio’ in Enschede vervaardigen de vooral onbezoldigde medewerkers op werkdagen een basisprogramma dat via radio en ‘visual radio’ door alle aangesloten omroepen wordt uitgezonden. De Enschedese redactie zorgt voor journalistieke inhoud en de afzonderlijke lokale omroepen krijgen de mogelijkheid het gezamenlijke programma aan te vullen met nieuws uit hun eigen plaats. Daarnaast verzorgen de grotendeels bezoldigde Enschedese en Hengelose redacties het actuele nieuws en grote lokale en regionale thema’s onder andere met een dagelijks live audiovisueel-programma van een uur, bijvoorbeeld over hoe Enschede en de regio omgaan met corona. Elke uitzending komt zowel geheel als in delen terecht op radio, televisie, social media en online.

De samenwerking tussen de vijf omroepen – zomer 2019 nog goed voor de prijs ‘lokale omroep van het Jaar’<sup>66</sup> – lijkt in augustus 2020 een forse deuk op te lopen. De drie kleinste omroepen stapten uit het samenwerkingsverband. Te weinig meerwaarde vinden ze: ze gaan op eigen houtje verder.<sup>67</sup> Maar hoewel inmiddels alleen de lokale omroepen van de twee grootste steden van Twente, Enschede en Hengelo, samenwerken, verandert er in de nieuwsvoorziening weinig. Omdat die twee omroepen, in tegenstelling tot de omroepen die gestopt zijn, al waren geprofessionaliseerd, werd het overgrote deel van de content al door deze twee plaatsen geproduceerd, stelt de leiding van 1Twente.

66 Louwes, W. 2019

67 1Twente z.d.

### *Samenwerking regionaal en lokaal*

Regionale omroepen zetten zich steeds vaker aan een samenwerking met lokale omroepen. Dit doen zij vooral met meer professioneel georganiseerde lokale omroepen. Zulke samenwerking wordt door het Rijk gestimuleerd via subsidies, onder andere via een pilot waarbij door het Rijk betaalde journalisten vanuit regionale omroepen worden gedetacheerd bij lokale omroepen.

Tussen regionale en lokale omroepen bestaan verschillende vormen van samenwerking. Sommige regionale omroepen bieden opleidingen aan waar ook lokale omroepen gratis gebruik van kunnen maken. Andere hebben afgesproken geen dubbele teams met verslaggevers te sturen maar bijvoorbeeld de lokale omroep een verslaggever en de regionale omroep een cameraman te laten sturen. In weer andere gevallen is de samenwerking nog veel hechter, zie het kader over NH Media. In alle gevallen wordt het idee van samenwerken gezien als iets positiefs: zo wordt voorkomen dat dingen dubbel gedaan worden en krijgen zowel regionale als lokale omroepen een groter bereik en wordt de journalistieke output professioneler.

#### **NH Media**

Een alternatief voor een ‘one size fits all’ benadering van streekomroepen, is organische groei: samenwerken waar dat logisch is en waar dat kan. Tussen lokale omroepen onderling die daarvan de meerwaarde zien, maar ook tussen regionale omroepen en lokale omroepen. Vaak neemt in dat laatste geval de regionale omroep het voortouw, al dan niet gestimuleerd door subsidiegelden vanuit het Rijk. Zo wordt onder meer in Utrecht, Gelderland en Groningen samengewerkt tussen regionale en lokale omroepen.

En in Noord-Holland. Daar is in 2014 NH Media – voorheen RTVNH, de regionale omroep van Noord-Holland – een samenwerking gestart met lokale omroepen. Dit leidde binnen twee jaar tot een netwerk van 45 omroepen die alle content aan elkaar beschikbaar stellen en die gebruik kunnen maken van door NH Media georganiseerde en betaalde opleidingen. NH Media spreekt van een efficiëntieslag met het oog op een betere besteding van publiek geld, die ten goede is gekomen aan de inhoud van lokaal nieuws. In sommige regio’s is deze samenwerking verdiept. Tot nu toe is dit op twee plekken het geval: in West-Friesland is de streekomroep WEEFF gevormd, een samenwerkingsverband tussen lokale omroepen die hecht samenwerkt met NH Media, en in Gooi- en Vechtstreek is een streekomroep gevormd die NH Gooi heet. Beide zijn zelfstandige organisaties met een eigen bestuur, maar hun nieuwsre-



dacties zijn samengevoegd met die van NH Media. Zo wil NH Media het cement vormen tussen een groot netwerk van lokale publieke omroepen. Het ministerie van OCW heeft aan NH Media 2,3 miljoen euro subsidie verstrekt om deze samenwerking verder vorm te geven en te evalueren. Uiteindelijk streeft NH Media naar een regionetwerk waarbij de centrale studio en organisatie in Amsterdam-West vergezeld gaat van zeven 'edities' in Noord-Holland. In 2021 komt naar verwachting Stadsomroep Amstelveen er als derde editie bij.<sup>68</sup>

Met deze samenwerkingen hoopt NH Media te zorgen voor inhoudelijke kruisbestuiving tussen omroepen, de continuïteit van de lokale nieuwsvoorziening te waarborgen en ervoor te zorgen dat er minder geld naar gebouwen en materiaal gaat en meer naar journalistieke inhoud. Dit is al gelukt bij WEEFF en NH Gooi. Beide lokale omroep-organisaties werkten vanuit twee gebouwen; ze zijn beide teruggedaan naar één vestiging en lenen daarnaast kostbaar productiemateriaal uit het depot van NH Media als ze dat nodig hebben. Daardoor heeft de ene lokale omroep onder meer een extra redacteur kunnen aannemen en de andere een extra redacteur en een verslaggever.<sup>69</sup>

Zowel regionale als lokale omroepen noemen in onze gesprekken gelijkwaardigheid en wederkerigheid als kernwaarden bij samenwerking. Wel waarschuwen vooral lokale omroepen dat er van gelijkwaardigheid nog vaak geen sprake kan zijn vanwege het relatief zeer grote verschil in budgetten: er gaat qua structurele basisfinanciering ruim tien keer zo veel geld naar regionale omroepen als naar lokale omroepen. Ook zijn regionale omroepen in veel gevallen professioneler georganiseerd dan lokale omroepen (al zijn er ook zeker professioneel georganiseerde lokale omroepen) en werken er vaak meer professioneel opgeleide journalisten. Een groter probleem bij de gelijkwaardigheid zijn verschillen van inzicht tussen de partners over de vraag: wie profiteert het meest van onze samenwerking? Als de stroom content vooral één kant opgaat kan dat de samenwerking onder druk zetten. In voorkomende gevallen verruilen lokale publieke media hun samenwerking voor een model waarin wordt afgerekend per afgenomen mediaproductie.

Regionale omroepen zijn professioneler opgezet<sup>70</sup> en ontvangen van rijkswege meer geld dan lokale omroepen. Daarom krijgen zij in een samenwerking al snel de overhand, signaleren lokale omroepen en de NLPO. Marc Visch, direc-

68 Amstelveens Nieuwsblad 2020

69 Gesprek met NH Media, d.d. 20 augustus 2020.

70 Zo blijkt uit gesprekken van de Raden met zowel regionale als lokale omroepen en hun koepelorganisaties, de NLPO en RPO.

teur van de NLPO, stelt dat hij ‘vermoedt dat door regionale omroepen soms opzettelijk gebruik gemaakt wordt van de beroerde materiële en financiële situatie waarin veel lokale omroepen zich op dit moment nog bevinden’.<sup>71</sup> Ook regionale omroepen geven aan dat het cultuurverschil tussen professioneel en vrijwillig geleide organisaties de samenwerking soms lastig maakt. Regio-omroepen twijfelen nogal eens over de meerwaarde van samenwerking met lokale omroepen, omdat zij die soms als amateuristisch zien.<sup>72</sup> Behalve het grote verschil in de omvang van de budgetten is er ook een groot verschil in de wijze van financiering – zie daarvoor paragraaf 4.3.

Om samenwerkingen tussen regionale en lokale omroepen van de grond te trekken is de NLPO in augustus 2020 een ‘servicedesk’ begonnen.<sup>73</sup> Daarbij is de stichting Regionale Publieke Omroepen (RPO) niet geconsulteerd. Dat heeft daar geleid tot verbazing: ‘We vinden het jammer’.<sup>74</sup> De RPO vermoedt dat de desk in de praktijk vooral een klachtenpunt is voor lokale omroepen over al te veel bemoeienis van ‘de regionalen’.<sup>75</sup> De Raden constateren dat van het fraaie adagium ‘samen sterk’ van publieke lokale en regionale media-organisaties in de meeste gevallen nog niet altijd veel terecht komt.

### Lokale omroep Venlo

Lokale Omroep Venlo is één van de twintig lokale omroepen die meedoet aan de pilot ‘professionalisering’ van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ). De omroep, die is ontstaan na de gemeentelijke herindeling van Venlo, Tegelen en Belfeld, bedient eerst en vooral de inwoners van deze drie voormalige gemeenten maar is in bijna heel noord- en midden-Limburg te ontvangen.

Hoewel samenwerken op regionaal niveau door cultuurverschillen en andere financieringsmodellen nog wel eens lastig blijkt, werkt Omroep Venlo goed samen met regionale omroep L1. De regionale omroep heeft een regiokantoor in het pand van Omroep Venlo. Er is dagelijks redactioneel overleg over de onderwerpen en de verdeling daarvan zodat de capaciteit van beide publieke omroepen op effectieve wijze kan worden ingezet. Ruw beeldmateriaal wordt gedeeld waarvan beide omroepen eigen items monteren met bijpassende diepgang en signatuur. Voor het in beeld brengen van evenementen, zoals de halve marathon van Venlo,

71 Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen 2020

72 Gesprek met de RPO, d.d. 20 augustus 2020

73 Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen 2020

74 Gesprek met de RPO, d.d. 20 augustus 2020

75 Idem

is het zinnig om geen dubbel werk te gaan doen en met elkaar de taken te verdelen. Bij evenementen in de gemeente Venlo is Omroep Venlo altijd hoofdproducent en worden de registraties (indien provinciaal relevant en interessant) ook door L1 uitgezonden.

Directeur Evert Cuijpers wil met zijn omroep agendasettend zijn en niet volgend. Het enkel aanwezig zijn bij raadsvergaderingen waar de besluiten worden genomen, is daartoe volgens Cuijpers niet toereikend. Juist de aanloop, de bijbehorende discussie en de consequenties van de besluiten dienen onder de aandacht gebracht te worden.

Hoewel Omroep Venlo een relatief grote begroting heeft van 1 miljoen euro, zien ze de afhankelijkheid van advertenties en commerciële opdrachten (bij elkaar goed voor 75 procent van de begroting) als een kwetsbaarheid. Hierbij merkt Cuijpers nog op dat de suggestie dat televisie maken duur is niet geheel opgaat. Bij het verdienmodel van de Omroep Venlo wordt een substantieel deel met tv-commercials verdiend (350 duizend euro), die zeker opwegen tegen de kosten daarvan. Daarnaast is de bekostiging van de gemeente een risico voor de duurzaamheid. De gemeente Venlo is ruimhartig en verleent viermaal de minimaal voorgestelde bekostiging aan de omroep. Omdat dit geen wettelijke verplichting is, kan de gemeenten dit op enig moment weer intrekken of verminderen.<sup>76</sup>

### *Samenwerking landelijk en regionaal*

De dertien regionale omroepen in ons land werken samen met de NOS om regionaal nieuws dichterbij mensen te brengen. In 2019 tekenden zij een Convenant Versterking Publieke Journalistiek, waarin ze zich voornamen met elkaar nieuws uit te wisselen. Sinds 29 juni 2020 is op de voorpagina van NOS.nl en de NOS-app het nieuws van twee regionale omroepen naar keuze te zien. Verder zijn er regionale blokken in de NOS Journaals van 12.00 en 15.00 uur, plaatsing van artikelen van regionale omroepen op de NOS-site en -app, wisselen de partijen agenda's, interviews en video uit, doen ze gezamenlijk research, detacheren ze onderling redacteuren en verslaggevers en maken regionale omroepen gebruik van het door de NOS ontwikkelde redactiesysteem iNOS. Het bereik van de dertien regionale omroepen is door het publiceren van berichten bij de NOS naar eigen opgave met 15 procent gegroeid.<sup>77</sup>

76 Werkbezoek bij Streekomroep ZuidWest, d.d. 21 augustus, waar gesproken werd met Evert Cuijpers, directeur Omroep Venlo

77 Stichting Regionale Publieke Omroep 2020b

Deze samenwerking is er nog niet met (al dan niet samenwerkende) lokale omroepen. Wel is de NLPO is bezig met aanpassingen van de technische infrastructuur zodat lokale omroepen content uit kunnen wisselen en koppeling/integratie plaats kan vinden met de regionale omroep en mogelijk ook met de NOS.<sup>78</sup> Dit kan natuurlijk alleen als de nieuwsberichten professioneel journalistiek zijn gemaakt.

#### 4.3 FINANCIERING

Lokale omroepen worden niet zoals regionale omroepen gefinancierd uit de Mediabegroting van het ministerie van OCW. Wel ontvangen gemeenten een bedrag via het vrij besteedbare gemeentefonds dat bedoeld is om gemeenten in staat te stellen een lokale omroep te financieren. Voor 2020 hanteert het ministerie van BZK hiervoor een richtlijn van 1,34 euro per huishouden<sup>79</sup>, wat neerkomt op krap 0,64 euro per inwoner.<sup>80</sup> Dit is, zeker voor lokale omroepen buiten de grote en middelgrote steden, te weinig om financieel gezond te zijn, wat ertoe heeft geleid dat het Commissariaat voor de Media 28% van de lokale omroepen als financieel ongezond beschouwt.<sup>81</sup> Omdat het gemeenten vrij staat om dit geld niet aan hun lokale publieke omroep of andere lokale media te besteden, zijn er ook gemeenten (waaronder die zonder lokale omroep) die het geld (deels) ergens anders aan besteden. Wel moeten gemeenten, wanneer er wel een lokale publieke omroep is en ze minder dan het richtlijnbedrag aan deze omroep besteden, deze beslissing kunnen motiveren. Ze hebben, als er een lokale publieke omroep is, hier een zorgplicht voor.

In totaal is er in 2020 volgens de BZK-richtlijn van ongeveer 1,34 euro per huishouden ca. 10,6 miljoen euro structureel beschikbaar. Gemiddeld besteden gemeenten ruim 15 miljoen euro aan de basisfinanciering van lokale publieke omroepen<sup>82</sup>; zij plussen dit gemiddeld dus op, al zijn er ook gemeenten die geen publieke lokale omroep hebben en er dus niks aan besteden. Daarnaast bestaan tal van incidentele financieringen gefiatteerd door gemeenteraden, bijvoorbeeld voor speciale producties. Het totaal van deze financiering kwam neer op ruim 1,8 miljoen euro.<sup>83</sup>

78 Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen 2019, p.11

79 Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2020. In 2015 was het bedrag per huishouden 1,14 euro, voor 2020 is het vastgesteld op 1,34 euro.

80 Uitgegaan van een gemiddelde huishoudengrootte van 2,1, zoals dat het geval was in 2018. (Volksgezondheidszorg.info 2019). Het precieze bedrag per inwoner hangt uiteraard af van de gemiddelde grootte van huishoudens in de betreffende gemeente.

81 Commissariaat voor de Media 2019, p. 3. Dat 72% van de lokale publieke omroepen financieel gezond is, betekent natuurlijk niet dat zij inhoudelijk, bekeken vanuit de lens van de publieke functies, ook goed functioneren.

82 Commissariaat voor de Media 2019, p. 9, tabel 6

83 Commissariaat voor de Media 2019, p. 16, tabel 15

De overheidsmiddelen die voor de publieke omroepen in het land beschikbaar zijn, komen dus uit twee bronnen: regionaal afkomstig van het ministerie van OCW, lokaal van gemeenten die dit geld vrijwel geheel krijgen uit het gemeentefonds van het ministerie van BZK. Dit verschil in financiering is historisch gegroeid, maar lijkt geen inhoudelijke reden te hebben. Ook is er een enorm verschil in de grootte van de financiering: de 13 regionale omroepen samen hebben in 2019 147,1 miljoen euro ontvangen<sup>84</sup>, gemiddeld 11,3 miljoen euro per omroep, terwijl alle ongeveer 250 lokale publieke omroepen (in 2018) samen nog geen 17 miljoen euro kregen uit publiek geld. Per inwoner is er in het gemeentefonds voor lokale publieke omroepen 0,64 euro per inwoner gelabeld, terwijl regionale omroepen 8,55 euro uit de Mediabegroting ontvangen.<sup>85</sup>

Een andere belangrijke inkomstenbron voor publieke omroepen zijn reclame-inkomsten. Regionale omroepen halen hier 10,3% van hun inkomsten uit.<sup>86</sup> Voor lokale omroepen is het onduidelijk hoe groot het aandeel reclame-inkomsten op de totale baten is. Wel is duidelijk dat dit een groter deel moet zijn dan bij regionale omroepen. Van de baten van lokale omroepen komt namelijk 46% niet van de basisfinanciering van gemeenten, terwijl bij regionale omroepen slechts 16% niet van de vaste Rijksbijdrage komt.<sup>87</sup> Dit maakt de financiële positie van lokale omroepen, ten opzichte van regionale omroepen, onzekerder en maakt hen financieel afhankelijker van commerciële partijen.

Ten slotte is ook sprake van projectgebonden incidentele financiering van publieke omroepen. Ook hiervan zijn lokale omroepen afhankelijker dan regionale omroepen. Ten eerste loopt deze financiering via landelijke mediafondsen als het Stimuleringsfonds voor de media en provinciale, regionale en/of gemeentelijke mediafondsen. Ten tweede via incidentele betalingen door gemeenten op projectbasis. Ten derde ontvangen sommige publieke omroepen inkomsten uit het bedrijfsleven. Zulke betalingen mogen wettelijk geen programma-inhoudelijke gevolgen hebben. Met geld van het bedrijfsleven kunnen wel (relatief dure) thema-uitzendingen worden gemaakt. Zo droegen regionale private partijen bij aan de productie van uitzendingen van streekomroep 1Twente.

84 Stichting Regionale Publieke Omroep 2019, p. 28

85 Gebaseerd op de totale publieke inkomsten zoals beschreven in de begroting voor het jaar 2020 van de RPO (149,3 miljoen) en het inwoneraantal van Nederland in oktober 2020. Bronnen: Stichting Regionale Publieke Omroep 2019, p. 28 en Centraal Bureau voor de Statistiek z.d.

86 Stichting Regionale Publieke Omroep 2019, p. 28

87 Commissariaat voor de Media 2019, p. 9, tabel 6; Stichting Regionale Publieke Omroep 2019, p. 28

## Leids Mediafonds

Lokale mediafondsen kunnen worden gezien als een effectieve manier om journalistieke projecten te financieren en zo bij te dragen aan bestending van lokale (onderzoeks-)journalistiek. Het Leids Mediafonds (LMF) is zo'n fonds. Onderzoekers van de Universiteit Leiden hebben in maart 2020 de 'opbrengsten' van het werk van het fonds onderzocht.<sup>88</sup>

Het fonds, op verzoek van de gemeenteraad opgericht in 2017, heeft in twee jaar tijd ruim 450 duizend euro verdeeld onder Leidse mediabedrijven en – vooral – Leidse freelance journalisten. Doel van het fonds is om 'kwaliteitsjournalistiek' te bevorderen: 'het vervaardigen van kritische, betrouwbare en onafhankelijke journalistieke producten met voldoende diepgang, op basis van zorgvuldig onderzoek.'<sup>89</sup>

Meer dan zeventig aanvragen in de eerste – onderzochte – ronde, hebben geresulteerd in 33 gesubsidieerde journalistieke projecten. Ondervraagde mediaconsumenten in Leiden gaven aan dat de inhoud van deze producties toegevoegde waarde bevatte. Er is veel 'spitwerk' verricht en het multimediale karakter van mediaproducties werd gewaardeerd. Kritiek gaven mediaconsumenten ook: soms oogden de producties niet heel professioneel, was onduidelijk welke bronnen werden gebruikt, was er een gebrekkige methodologische verantwoording en hadden de reportages een te institutionele focus.<sup>90</sup>

Of het Leids Mediafonds echt een succes is? Dat ligt eraan aan wie je het vraagt. Betrokken media zijn redelijk enthousiast, evenals bevroegde burgers. Sommige journalisten zijn kritisch in hun analyse: 'Het is best nobel om geld in journalistiek te willen steken, maar als je dat doet zoals het Leids Mediafonds, krijg je heel veel losse projectjes die in essentie niet doen waar behoefte aan is: meer structurele politieke verslaggeving. Dat laatste is via het fonds niet structureel subsidieerbaar.'<sup>91</sup>

### *Pilotgelden*

Op 14 juni 2019 kondigde minister Slob in een visiebrief over de toekomst van de publieke omroep aan dat het kabinet incidenteel 15 miljoen euro beschikbaar stelt voor de jaren 2019-2021.<sup>92</sup> Daarmee wil hij de samenwerking tussen regionale en lokale publieke omroepen stimuleren. Een deel van het bedrag,

88 Jong, J.C. de & Koetsenruijter, A.W.M. 2020

89 Idem, p. 7

90 Idem, p. 5.

91 Aalbers, C. 2019

92 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 2019, 4 september

zes miljoen euro, zou worden aangewend voor de pilot Professionalisering Lokale Omroepen, conform de motie-Sneller.<sup>93</sup> Over 2019 en 2020 zou dan drie miljoen euro per jaar beschikbaar zijn. De overige negen miljoen euro was bedoeld voor de vergroting van de kwaliteit en professionaliteit van lokale journalistiek via versterking van de samenwerking tussen regionale en lokale omroepen. Deze negen miljoen euro zou verdeeld worden in 4,5 miljoen voor 2020 en 4,5 miljoen voor 2021. De pilot is een (tijdelijke) subsidieregeling via het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ). De eerste pilot is op 1 maart 2020 van start gegaan en heeft een looptijd van één jaar.<sup>94</sup> Het geld is bedoeld voor professionalisering door het creëren van meer arbeidsplaatsen voor journalisten, waaronder redacteuren en verslaggevers. Daarnaast is 10% per pilotomroep gereserveerd voor trainingsdoeleinden, zoals het organiseren van workshops of het inhuren van externe kennis. Ze mogen het geld niet gebruiken voor spullen en zaken die kunnen worden afgeschreven.<sup>95</sup>

### Ondersteuning voor regionale en lokale samenwerking

Behalve de pilot-gelden bestaat er ook een Subsidieregeling innovatie en samenwerking regionale publieke media-instellingen van het ministerie van OCW.<sup>96</sup> Deze regeling, die geldt tot 31 december 2023, stelt regionale publieke omroepen in staat om subsidie aan te vragen voor projecten die (onder meer) gericht zijn op innovatie en op onderlinge samenwerking en op samenwerking tussen landelijke en lokale publieke media-instellingen. Bij de motivering van aanvraag moeten de aanvragers expliciet aandacht besteden aan de duurzaamheid van het project.

Eén van de regionale omroepen die een succesvolle aanvraag heeft gedaan voor deze regeling is Omroep West. Deze omroep is eerder, met ondersteuning van het SvdJ, een samenwerking met vijf lokale omroepen gestart via het Regionaal Nieuws Netwerk (RNN). Met de lokale omroepen WOS (Westland), Sleutelstad (Leiden), Studio Alphen, Stadsomroep Den Haag en BO (Bollenstreek) worden op dagelijkse basis items en onderwerpen uitgewisseld. Inmiddels is daar een omroep bijgekomen: voor de gemeenten Zoetermeer en Leidschendam-Voorburg is de aansluiting gevonden met Midvliet FM. Ook draagt Omroep West bij aan de professionalisering van de lokale omroepen door middel van coaching, coördinatie en opleiding. Bij een aantal omroepen zit een verslaggever van Omroep West op de redactie van de betreffende omroep.

93 Kamerstukken II, 2018/2019, 35000-VIII, nr. 132

94 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 2019, 4 september

95 Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (z.d.)

96 Subsidieregeling innovatie en samenwerking regionale publieke media-instellingen 2020

Tegelijkertijd maakt Omroep West gebruik van het netwerk van lokale omroepen, die meer in de haarvaten van de lokale gemeenschap zitten. Er wordt gewerkt vanuit de inhoud, om mooie verhalen met diepgang te brengen en op die manier elkaar te versterken. Er is sprake van samenwerking op basis van wederkerigheid. Daardoor ontstaat er voor alle partijen meerwaarde, aldus Omroep West-hoofdredacteur Henk Ruijl.

Omroep West heeft de ambitie om het netwerk met meer lokale omroepen uit te breiden. De kosten voor het in stand houden van het huidige netwerk vallen binnen de lopende begroting. De subsidie wordt door de omroep zelf begrotingstechnisch uitgesmeerd over een aantal jaren. Door die inpassing en door het verschuiven van budgetten en het doorvoeren van besparingen wordt gewerkt aan een duurzame samenwerking.<sup>97</sup>

### *Coronasteunfonds*

Minister Slob maakte op 7 april 2020 bekend dat 11 miljoen euro beschikbaar komt via een tijdelijk steunfonds.<sup>98</sup> Met die eenmalige extra financiële injectie wil hij lokale media ondersteunen die door teruggelopen advertenties wegens het coronavirus in de problemen zijn gekomen. Vooral huis-aan-huis bladen zijn hoofdzakelijk afhankelijk van advertentie-inkomsten die, sinds de corona-maatregelen in maart effectief werden en het land maandenlang ‘op slot ging’ fors, zijn teruggelopen. Deze media-instellingen konden, net als lokale publieke omroepen en andere lokale nieuwsmidia een bijdrage uit het steunfonds aanvragen bij het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek. Uit de reeds bestaande subsidieregeling voor de pilots is in totaal 7,5 miljoen euro gehaald en in het tijdelijke steunfonds gestort. Vooralsnog komt dit geld niet in zijn geheel terug voor de subsidieregelingen. De pilot ‘professionalisering lokale omroepen’ wordt alsnog gecontinueerd, zij het in afgeslankte vorm (twee miljoen i.p.v. drie miljoen). Grofweg de helft (1,04 miljoen) daarvan is afkomstig uit het restant van de 11 miljoen van het Steunfonds. De rest komt uit het weerstandsvermogen van het SvdJ.

Het tweede deel van het steunfonds is afkomstig van de 3,5 miljoen euro die gereserveerd was voor de versterking van de onderzoeksjournalistiek door het SvdJ. Deze middelen waren op basis van het Regeerakkoord beschikbaar. Door de timing van de toekenningen in de verschillende jaren zou er geen gat moeten vallen tussen de jaren. De middelen voor 2021 kunnen gebruikt worden

97 Gesprek met Omroep West, d.d. 26 augustus 2020

98 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 2020, 7 april



voor projecten en regelingen die in 2021 zullen starten.<sup>99</sup> In de praktijk is dus geen sprake geweest van een verruiming van de gelden voor lokale media.

Als de Raden het noodsteun-bedrag van 11 miljoen euro nader bekijken, valt op dat – ondanks de zwakke financiële positie van veel lokale omroepen – het merendeel van het bedrag bij de uitgevers terecht is gekomen. Er was effectief 10,9 miljoen euro beschikbaar: 0,1 miljoen is voor de uitvoeringskosten van het Stimuleringsfonds. Daarvan was 7,5 miljoen geoormerkt voor lokale omroepen. 2,13 miljoen euro is bij lokale omroepen terechtgekomen. Ook huis-aan-huisbladen, lokale betaalde nieuwsbladen en lokale nieuwswebsites konden een aanvraag indienen; zij ontvingen de rest van het toegekende bedrag. Van het beschikbare bedrag van 10,9 miljoen euro is echter niet alles toegekend (9,86 miljoen). Het restant vloeit weer terug naar de lokale omroepen in de vorm van de verlengde pilot.

Op 28 mei 2020 heeft het kabinet bekend gemaakt dat de duur dat het steunfonds operationeel is verlengd wordt en dat er nog eens 24 miljoen euro beschikbaar is gekomen.<sup>100</sup> Van het vrijkomen en de besteding van die gelden hebben de Raden medio september 2020 nog geen beeld kunnen krijgen.

Naast extra geld van het Rijk hebben met name huis-aan-huisbladen ook extra steun ontvangen van de gemeenten waarin ze actief zijn, constateerden de Raden tijdens hun gesprekken. In de eerste maanden na de corona-uitbraak financierden gemeenten hen door de inkoop van extra ‘gemeentepagina’s’ waarop dan door de gemeente bijvoorbeeld berichten over coronamaatregelen werden gecommuniceerd.

#### 4.4 INHOUD

Lokale omroepen kennen een paar handvatten om democratische taken te vervullen: het vrijblijvende LTMA en wettelijk geborgde onafhankelijkheid. Die staat echter onder druk door de precaire financiële positie van de omroepen.

##### *Lokaal toereikend media-aanbod*

De NLPO introduceerde samen met VNG in 2015 in een Vernieuwingsconvenant Gemeente-Lokale Omroep 2015-2018 een variant van de wettelijke voorwaarden voor lokale omroepen: het Lokaal Toereikend Media-aanbod (LTMA).<sup>101</sup> Hoewel het LTMA in de wet is opgenomen<sup>102</sup>, wordt niet benoemd waaraan lokale media moeten voldoen om in een lokaal toereikend media-aanbod te voorzien. Het LTMA is in 2018 door NLPO en VNG wel verder uitgewerkt in

99 Tweede Kamer der Staten Generaal 2020

100 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2020

101 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland & Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen 2015

102 Mediawet 2008

twintig ‘criteria’, op inhoudelijk, organisatorisch, governance- en financieel gebied.<sup>103</sup> Maar die criteria gelden als wenken, ze zijn niet afdwingbaar en het Commissariaat van de Media kan geen boetes opleggen of vergunningen intrekken bij niet-voldoen aan het LTMA of de uitwerking daarvan.

### *Onafhankelijkheid*

Alle publieke media, dus ook lokale omroepen, dienen volgens de Mediawet vrij te zijn van politieke en commerciële invloeden (artikel 2.1, lid 2d). Door de financiering van lokale publieke media via gemeenten te laten lopen, de instantie die zij moeten controleren, wordt de kat in theorie op het spek gebonden: het wordt met een financiële stok achter de deur voor gemeenten eenvoudig om druk uit te oefenen op lokale publieke media. Uit de gesprekken voor het vorige advies van de Raden over lokale omroepen bleek al dat er ‘voorbeelden bekend zijn van lokale omroepen die kwesties die met hun gemeente(n) te maken hebben, laten liggen, of pas oppakken nadat de financiering rond is’.<sup>104</sup> In de gesprekken voor dit advies kwam ook zo’n voorbeeld naar voren: de gemeente Enschede wilde bijvoorbeeld maar wat graag een reportage financieren over de innovatieve manier waarop de Twentse gemeenten omgaan met water, maar kwam niet met geld over de brug voor een serie onderzoeken naar de armoede in het gebied. Dit weerhield 1Twente, de lokale omroep voor een deel van de Twentse gemeente, niet om hier alsnog over te berichten<sup>105</sup>, maar de precaire financiële situatie van lokale omroepen en het feit dat zij voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van gemeenten maakt (indirecte) beïnvloeding wel waarschijnlijker. Gemeenten stellen geen formele subsidievoorwaarden die de grenzen van de onafhankelijkheid van lokale media overschrijden, voor zover het CvdM kon ontdekken in een valuatie: ‘gemeenten [respecteren] de redactionele en journalistieke onafhankelijkheid van de media-instellingen’ en er ‘zijn geen voorwaarden aange troffen welke in strijd zijn met het bepaalde of krachtens de Mediawet 2008’.<sup>106</sup>

Het Commissariaat van de Media verleent – vijfjaarlijks – vergunningen aan lokale omroepen, gemeenteraden kunnen eigenstandig beslissen over additi onele financiering in de vorm van productie-overeenkomsten voor bijvoorbeeld het uitzenden van ‘gemeenteraadsvergaderingen, carnavalsoptochten of bloemencorso’s’, zoals het staat in bovengenoemde evaluatie van de financiering van lokale omroepen.<sup>107</sup> In een enkel geval (zie het eerdere voorbeeld van Venlo) besluit een gemeenteraad om de vrijwillige basisfinanciering uit het gemeentefonds ruimhartig te interpreteren. Daartoe sluiten gemeenten

103 Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen 2018

104 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 13

105 Gesprek met 1Twente, d.d. 23 juli 2020.

106 Commissariaat voor de Media 2019, p. 20.

107 Commissariaat voor de Media 2019, p. 16.

wel productie-overeenkomsten die buiten de basisfinanciering uit het gemeentefonds vallen.

Ook kan de relatief bescheiden geldpot van de overheid voor lokale omroepen afhankelijkheid van commerciële partijen in de hand werken. Omroepen zijn door de beperkte basisfinanciering vaak genoodzaakt flinke extra inkomsten te genereren om het hoofd boven water te houden. Soms doen ze dit via de eerder genoemde additionele productie-overeenkomsten met een welwillende gemeente, soms ontvangen ze incidenteel subsidie vanuit een bepaalde pilot. Maar vaker moeten ze geld uit de markt halen. Er zijn gevallen bekend waar 70 procent van de inkomsten op die manier binnenkomt, wat tot een wankel businessmodel leidt.<sup>108</sup> Dergelijke afhankelijkheid van extra geldstromen hoeft overigens niet te leiden tot programma-inhoudelijke verschrapping. Tijdens het veldonderzoek van de Raden regen de voorbeelden van goed bekeken en beluisterde programma's die mede gefinancierd waren uit extra gelden van lokale overheden en/of private partijen zich aaneen. Daarbij hanteren lokale omroepen naar eigen zeggen steevast een strikte scheiding tussen financiële ondersteuning en programma-inhoudelijke inmenging van zulke financiers.

#### 4.5 **GEBRUIK**

Regionale omroepen hebben de taak om het hele verzorgingsgebied – doorgaans begrensd door provinciale grenzen – te bestrijken. Maar die richten zich in de praktijk ook vooral op gebieden waar gemakkelijker nieuwsbronnen voorhanden zijn, meer kijkers en luisteraars woonachtig zijn en journalisten gemakkelijker hun weg vinden. Bovendien kampen ze over het algemeen met een afnemende kijk- en luisterdichtheid<sup>109</sup> en veroudering van het publiek. Meer dan de helft van de tv-kijkers naar regionale omroepen is inmiddels ouder dan 65 jaar.<sup>110</sup> De gemiddelde leeftijd stijgt dit jaar naar 63 jaar; de kijker is ook ouder dan bij de landelijke televisie. Daar steeg de gemiddelde leeftijd het afgelopen jaar van 54 naar 55 jaar.<sup>111</sup>

Regionale berichtgeving via publieke regionale omroepen wordt inmiddels vooral online gevolgd. Al scheelt het behoorlijk in welke provincie: buiten de Randstad is de kijk- en luisterdichtheid hoger dan in Randstedelijke gebieden, grofweg de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht. Onderzoeksbureau Motivaction analyseerde in 2018 de luistercijfers van de publieke regionale radio-omroepen en stelde: 'In Groningen en Friesland wordt een aandeel behaald dat tweemaal zo hoog is als het gemiddelde terwijl ook Zeeland rela-

108 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2019, p. 13

109 Bakker, P. 2019, 29 april

110 Motivaction z.d.

111 Gesprek met Stichting KijkOnderzoek, d.d. 9 september 2020, en daarna door Stichting KijkOnderzoek aangeleverde cijfers

tief hoog scoort. Randstedelijke omroepen als Flevoland, West en NH (Noord-Holland) scoren relatief laag. Het onderscheid tussen de Randstad en de rest van Nederland is niet absoluut, ook Brabant scoort onder het gemiddelde.<sup>112</sup> Online groeien bereikcijfers van regionale omroepen over de hele linie fors. De RPO becijferde een groei van 200 miljoen ‘bezoeken’ aan regionale omroepen in 2011 tot 1,2 miljard ‘bezoeken’ in 2017.<sup>113</sup> De Raden constateren dat het woord ‘bezoeken’ ruimte laat voor interpretatie, bedoeld worden paginabezoeken ofwel ‘page views’.

Hoewel niet representatief voor heel Nederland, geeft een recent onderzoek naar de lokale media in de G4 een goed beeld van de mediavorkeuren van verschillende groepen in Nederland. Met name praktisch opgeleide Nederlanders maken gebruik van audiovisuele media, oftewel de producties waar omroepen zich traditioneel op richten. Dit geldt met name voor ouderen, wiens ‘nieuwsmenu’ voor zo’n 70% bestaat uit audiovisuele media. Jongeren maken meer gebruik van online en sociale media, wat met name geldt voor hoogopgeleide jongeren. Hun ‘nieuwsmenu’ bestaat voor nog geen twintig procent uit audiovisuele media).<sup>114</sup> Een derde van alle burgers consumeert zijn of haar nieuws voornamelijk via audiovisuele media.<sup>115</sup> Daarmee vormen regionale en lokale omroepen, in ieder geval in de G4, dus nog een belangrijke nieuwsbron voor mensen.

### Informatie, cultuur en educatie

Toen de Mediawet in 1988 van kracht werd, zag het Nederlandse mediavoorkeuren er heel anders uit dan nu. In dat jaar kwam er een derde Nederlandse publieke televisiezender en niet veel later volgden de eerste commerciële zenders. In de jaren ‘90 volgden meer commerciële omroepzenders, zowel op radio als op (kabel-)televisie. Vanaf halverwege de jaren negentig zorgde verregaande technische verbetering van het internet tot het ontstaan van online radio en -videozenders.

Met de Mediawet werd in 1988 de norm van informatie, cultuur en educatie (ICE)<sup>116</sup> voor lokale (en regionale) omroepen ingevoerd. Hoewel er dus in de loop der jaren aan de aanbodkant heel veel veranderd is en burgers

112 Motivaction z.d.

113 Ibid.

114 Kik, Q., Medendorp, M. & Ruigrok, N. 2019, p. 52

115 Idem, p. 50

116 Deze norm bepaalt dat ten minste vijftig procent van de toetsingstijd een informatief, cultureel of educatief karakter moet hebben, gericht op de eigen gemeente. Van deze vijftig procent moet vervolgens ten minste zestig procent een lokaal informatief of educatief karakter bezitten. Zie Commissariaat voor de Media z.d.

kunnen kiezen uit een veelvoud aan radio- en televisiezenders en on-demand kanalen, is deze norm dezelfde gebleven. De vraag wordt relevant of deze norm, die in kwalitatieve zin in de wet niet nader wordt gedefinieerd, nog het juiste doel bereikt.

Bij het Commissariaat voor de Media (CvdM) bestaat de indruk dat een grote groep, van veelal kleine lokale (radio)omroepen, niet aan de norm kan voldoen. Om op een juiste wijze invulling te geven aan informatie, cultuur en educatie is specifieke kennis, waaronder bij bepaalde programma's een journalistieke achtergrond, vereist. Bij veel lokale omroepen die grotendeels met vrijwilligers werken ontbreekt het nog wel eens aan dat soort kennis.

In de praktijk is het vrij eenvoudig om te voldoen aan de 'vage' ICE-norm via televisie-uitzendingen en online, maar radioprogramma's ontbreken in de regel wel de in de norm omschreven kwaliteiten. Zo bleek uit gesprekken met veertig lokale omroepen dat het gros van de radiomakers uitsluitend plaatjes wilde draaien.<sup>117</sup> Met de kleine budgetten en een beperkt verzorgingsgebied lijkt zo'n norm voor deze groep omroepen dan ook niet passend. Met de norm heeft de wetgever beoogd dat de omroep voldoende aandacht heeft voor het eigen verzorgingsgebied in de programmering. Het tegen het licht houden van deze norm om deze in lijn te brengen met het huidige medialandschap en de beoogde doelen lijkt dan ook wenselijk. Denkrichtingen daarbij zijn een nadere uitwerking van de norm, differentiatie per kanaal en het verstrekken van meer beleidsruimte voor het CvdM of het vastleggen van doelen in prestatieafspraken.

117 Schriftelijke opmerking van Piet Bakker naar aanleiding van diens SvdJ-onderzoek, 30 augustus 2020.

## 5 Printmedia

### 5.1 ORGANISATIE

Door grote overnames van dagbladen en uitgevers in Nederland zijn er in feite nog maar twee aanbieders van kranten, beide Vlaams van origine: DPG Media en Mediahuis. In 2020 bereikte een derde grote krantenuitgever, de Noordelijke Dagblad Combinatie (NDC) – uitgever van onder meer Dagblad van het Noorden, Leeuwarder Courant en Friesch Dagblad – een principeakkoord met Mediahuis over overname. Die moet mededingingsautoriteit ACM nog goedkeuren.<sup>118</sup> DPG Media en Mediahuis controleerden samen in 2017 88% van de oplage.<sup>119</sup> NDC tekent voor een groot deel van de rest van de regionale mediapmarkt. Van de 25 dagbladen in Nederland zijn er in het najaar van 2020, als de geplande overname doorgaat, nog slechts vier geen eigendom van een Vlaams mediaconglomeraat.<sup>120</sup>

Deze extreme concentratiegolf vond met name plaats na de opheffing van de Tijdelijke wet mediaconcentraties (Twm) in 2010. Die wet maakte het vormen van mediale machtsblokken onmogelijk. Met het opheffen van de wet wilde het kabinet de sector steunen: afzonderlijke regionale dagbladuitgevers vreesden hun voortbestaan en het bieden van fusiemogelijkheden zou een uitweg kunnen bieden. Voor financiële overheidssteun van de pers was en is nooit een Kamermeerderheid geweest. Het argument is telkens dat de pers onafhankelijk moet zijn en daarom niet afhankelijk moet zijn van overheidsgeld.<sup>121</sup>

Naast dagbladen zijn er nog de gratis huis-aan-huisbladen en betaalde nieuwsbladen, die minder dan vijfmaal per week verschijnen. Het eigenaarschap van deze bladen is minder geconcentreerd, al is DPG Media ook van veel ervan eigenaar. Mediahuis is in 2019 begonnen met het uitfaseren van zijn huis-aan-huisbladen.

#### *Samenwerking pers en omroepen*

Tussen regionale dagbladen en lokale en regionale omroepen bestaat nergens een succesvolle, duurzame samenwerking. In Amsterdam, Brabant, Limburg, Friesland en Twente zijn in het verleden samenwerkingen geïnitieerd die beoogd waren duurzaam te zijn, maar die zijn op enig moment gestrand of

118 Brandenburg-van de Ven, T. 2020

119 Bakker, P. 2017

120 Bakker, P. 2020. Het gaat hier om het Reformatorisch Dagblad, het Nederlands Dagblad, het Financieele Dagblad en de Barneveldse Krant.

121 Eindhovens Dagblad 2010

van karakter veranderd en uitgemond in ad-hoc samenwerkingen. Zo is de vervlechting van AT5 (de stadszender van de Publieke Omroep Amsterdam) en Het Parool in Amsterdam weer gestaakt<sup>122</sup> en zijn in Twente doelen als het gezamenlijk bemensen van een regionale *newsroom* losgelaten.

### Samenwerking Tubantia en 1Twente<sup>123</sup>

De Twentse regiokrant Tubantia en de lokale omroep 1Twente werken al geruime tijd in meer of mindere mate samen. De samenwerking heeft echter wel betere tijden gekend. Aanvankelijk was het plan om op basis van gelijkwaardigheid uit te zoeken of, en zo ja hoe, een publieke en een private mediaorganisatie samen kunnen werken aan een sterkere lokale journalistieke infrastructuur. In een newsroom werd structureel gezamenlijke media-content geproduceerd; uiteindelijk betrokken ze zelfs een gemeenschappelijk pand.

Tubantia-hoofdredacteur Martha Riemsma ziet inmiddels een ‘aanvullende rol’ voor 1Twente, nu de regionale dagbladen van DPG zelf fors investeren in eigen video-producties, podcasts en online portals. Voor grote, thematische mediaprojecten wordt nog altijd samenwerking gezocht: talent van 1Twente kan doorstromen, grote stadsdebatten worden gezamenlijk georganiseerd en Tubantia laat televisieprogramma’s produceren door de omroepmedewerkers zoals een regionaal sportprogramma dat via 1Twente en via de Tubantia-site wordt gestreamd. Maar van structurele samenwerking in de dagelijkse nieuwsvoorziening is geen sprake meer.

Directeur Flip van Willigen begrijpt die terugtrekkende beweging wel. Omdat het verdienmodel voor de regionale kranten door dalende inkomsten uit advertenties en abonnees onder druk staat, dienen kranten zich te beperken tot de onderdelen van de journalistieke infrastructuur die geld opleveren. Het relevante dagelijkse nieuws verdwijnt achter een betaalmuur wat haaks staat op de publieke taak van een lokale omroep. Daardoor wordt samenwerken op dit gebied steeds lastiger. Daarbij is de opvatting van de DPG-bazen nooit echt positief geweest over de publieke omroep, stelt hij. Dat draagt bij aan het geringe enthousiasme voor structurele lokale samenwerkingsverbanden

122 Een analyse van dit project, waarbij ook de landelijke omroep AVRO was betrokken, is te vinden in een rapport over AT5 van de Amsterdamse Kunstraad: Amsterdamse Kunstraad 2016

123 Gesprek met Tubantia, d.d. 17 augustus 2020 en gesprek met 1Twente, d.d. 23 juli 2020

met omroepen zoals de zijne. Tubantia gebruikt de door de Twente-redactie aangekaarte onderzoeksthema's nog te vaak alleen voor een enkel achtergrondverhaal.

In het verleden is er, vaak met publiek geld, wel veel geëxperimenteerd met publiek-private samenwerking. Toch blijkt ook uit onderstaande kaders dat de cultuur- en belangenverschillen tussen publiek en privaat te groot zijn om een structurele samenwerking mogelijk te maken. Dit blijkt onder andere uit het verhaal van de door overheidssubsidie aangemoedigde samenwerking tussen Omrop Fryslân en de Noordelijke Dagblad Combinatie.

### **Samenwerking Omrop Fryslân en NDC vlot niet<sup>124</sup>**

Op het gebied van televisie heeft de Friese regionale omroep Omrop Fryslân een relatief hoger bereik ten opzichte van regionale zenders in de randstad.<sup>125</sup> Directeur Nina Hiddema en hoofdredacteur Ingrid Spijkers benadrukken dat dat komt door een sterk regionaal profiel. Er zijn uitzendingen in het Fries en verslaggevers zijn geworteld in de 11 steden en 30 dorpen van de provincie. Maar samenwerking met de Noordelijke Dagblad Combinatie (NDC), uitgever van de Leeuwarder Courant, het Friesch Dagblad en het Dagblad van het Noorden en een reeks van betaalde nieuwsbladen en gratis huis-aan-huisbladen in de drie Noordelijke provincies, vlot niet. Er was een paar jaar geleden sprake van de opzet van een Fries Regionaal Media Centrum – een gemeenschappelijke newsroom voor omroep en pers – maar daarvan is inmiddels niets meer over. Volgens Hiddema en Spijkers is dat het gevolg van verwaarloosde relaties, maar algemeen hoofdredacteur Evert van Dijk van de NDC ziet dat anders. Met hun nieuws bereiken alle NDC-media 'tachtig procent' van de provincies, stelt hij. Er is geen noodzaak voor samenwerking, zeker niet als dat bijvoorbeeld een aparte nieuwswebsite oplevert naast zijn eigen kanalen. Belangstelling voor radio en televisie heeft hij niet: dat is allemaal vervangen door online producties zoals video en podcasts, die in eigen huis worden gemaakt. Omrop Fryslân hekelte op zijn beurt de commerciële vertakkingen die ontwaard worden op de (online) nieuwskanalen van de uitgever: webshops en advertenties. Structurele samenwerking, bijvoorbeeld op personeelsvlak door eerstelijns nieuws door één gezamenlijke journalist te laten verslaan waardoor mensen vrijgespeeld worden voor meer arbeidsintensieve nieuwsverhalen, wordt

124 Gesprek met Omrop Fryslân, d.d. 17 augustus 2020 en gesprek met de Noordelijke Dagblad Combinatie, d.d. 17 augustus 2020

125 Stichting Regionale Publieke Omroep 2020b, p.5



zo lastig, stelt Spijkers. Met een streekomroep in Noord-Oost Friesland (RTV NOF) wordt wel dagelijks samengewerkt door het delen van content en het begeleiden van amateurtalent door de professionals van de regionale omroep.

Van Dijk ziet samenwerking op projectbasis wél zitten. Hij wijst op de zeer succesvolle samenwerking van het Dagblad van het Noorden met RTV Noord in een reconstructie van de Project X-catastrofe in Haren, het feest dat via Facebook in 2012 compleet uit de hand liep. Hiermee verdienden ze De Tegel in de categorie ‘Onderzoek’, een prestigieuze journalistieke prijs.

Verder ziet Van Dijk samenwerking eerst en vooral gebeuren binnen de eigen poorten. Nieuws van zijn verschillende redacties wordt onderling volop gedeeld, waarbij de sites van de huis-aan-huisbladen als aanjager dienen voor de betaalde content van de drie regionale dagbladen. Een aangekocht videoproduktiebedrijf ontwikkelt audio- en video-items voor alle betrokken media. Eigenaar FB Oranjewoud van de NDC, die in 2012 het geld uit de verkoop van de Friesland Bank aan de Rabobank in de onderneming stak, heeft de NDC in de zomer van 2020 verkocht aan de Vlaamse uitgever Mediahuis, die daarmee zijn greep op het (lokale) nieuwsaanbod verder vergroot. Omrop Fryslân stelt dat die overname de kansen op een structurele samenwerking met publieke partijen verder verkleint, omdat zowel Mediahuis als DPG Media samenwerking met publiek gefinancierde omroepen niet ziet zitten.

## 5.2 FINANCIERING

### *Dalende inkomsten*

Om met het goede nieuws te beginnen: het aantal digitale abonnementen stijgt steeds sneller, onder andere door de coronacrisis, waardoor de daling van het totaal aantal abonnementen (print en digitaal) naar zeggen van de regionale kranten zelfs tot staan is gebracht. Openbare cijfers om deze bewering te staven, ontbreken.<sup>126</sup>

De regioeditie van Mediahuis meldt dat de inkomstenstijging door het groeiend aantal digitale abonnementen ruimschoots compenseert voor een daling van inkomsten door een afname van het aantal print-abonnementen.<sup>127</sup> Dat neemt niet weg dat online voor de van oorsprong printmedia een lastig

<sup>126</sup> Cijfers verkregen van AD Regio (DPG Media)

<sup>127</sup> Gesprek met Mediahuis, d.d. 20 augustus 2020

speelveld is door de concurrentie van gratis nieuws en van de publieke omroepen, die onder andere gefinancierd door belastinggeld ook online actief zijn met berichten, foto's en video-items. Bij huis-aan-huisbladen is er een ander beeld, deze worden online nauwelijks gelezen. De verandering naar digitaal lijkt voor de huis-aan-huisbladen nog moeilijk. 'In 2019 rapporteerde NOM dat 97 procent van de lezers huis-aan-huisbladen op papier leest. Hiervan leest slechts 18 procent de krant (ook) digitaal en dus maar liefst 82 procent uitsluitend op papier.'<sup>128</sup>

Tegenover de stijging van digitale abonnementen staat wat de regiopers hun grootste probleem noemt: de dalende advertentie-inkomsten. Een oud probleem overigens, de inkomsten uit advertenties dalen al sinds de jaren negentig en leken juist voor het uitbreken van de corona-pandemie te zijn gestabiliseerd. Geld van adverteerders gaat voornamelijk naar Amerikaanse bedrijven als Facebook en Google. Van de Nederlandse online reclamebudgetten gaat inmiddels zeventig procent naar deze multinationals. Dit aandeel stijgt al jaren.<sup>129</sup> Uit de eerste onderzoeken naar de invloed van de coronacrisis is de verwachting dat de gevolgen van deze gestage geldstroom naar Silicon Valley voor lokale mediabedrijven groter zijn dan voor media-multinationals.

#### *Elektronische publicatie overheids-bekendmakingen*

Behalve met een verschuiving van de advertentiekosten van print naar digitaal, hebben huis-aan-huisbladen ook te maken met een verschuiving van bekendmakingen van gemeenten, provincies en waterschappen van papier naar digitaal. Vanaf 2021 wordt het verplicht voor decentrale overheden om hun bekendmakingen (ook) elektronisch te doen. Het overstappen van papieren naar elektronische publicatie – al kan beide volhouden natuurlijk ook – zou een potentiële besparing opleveren van 24 miljoen euro voor de decentrale overheden en potentieel een corresponderende inkomstenvermindering voor lokale media.<sup>130</sup>

Uit onderzoek van het ministerie van BZK blijkt dat inmiddels bijna de helft van de gemeenten niet of alleen over de belangrijke projecten nog advertenties inkoop.<sup>131</sup> Bij provincies en waterschappen zou een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar zijn.<sup>132</sup> Tot nu toe lijkt het erop dat er van de 24 miljoen euro die decentrale overheden eerst uitgaven aan advertenties nog niet de helft overblijft als inkomsten voor lokale media. Gezien de zich voortzettende digitalisering is het niet onwaarschijnlijk dat dit bedrag aan misgelopen inkomsten oploopt. Hoewel uit gesprekken blijkt dat gemeenten op de prijs drukken

128 Commissariaat voor de Media 2020b, p. 34

129 Deloitte en IAB Nederland 2020, p. 16

130 Tweede Kamer der Staten-Generaal 2019, p. 33

131 Idem, p. 25

132 Idem, p. 10

en de advertenties vaak tegen kostprijs zijn, zijn het toch belangrijke inkomsten voor de al in financiële nood verkerende huis-aan-huisbladen. Niet minder belangrijk is de impact op de relevantie en uitstraling van de huis-aan-huisbladen als gemeente en provincie hun bekendmakingen er niet meer in plaatsen.

#### *Fiscale maatregelen*

Ook fiscale maatregelen zijn van invloed op het verdienmodel van regionale en lokale bladen. Het Rijk verlaagde per 2020 het btw-tarief van 21 procent op online mediaproducties tot negen procent, maar verhoogde eerder het lage btw-tarief van zes naar negen procent, waardoor ook de belasting op printproducten omhoog ging. Deze laatste verhoging heeft de financiële positie van regionale en lokale printmedia niet geholpen.

#### *Kostenbesparing*

Door dalende inkomsten zien kranten zich genooddaakt om kosten te besparen, onder andere door afscheid te nemen van bijna de helft van de redacteurs.<sup>133</sup> Daardoor konden de totale redactionele kosten van de bij de NDP aangesloten dagbladen dalen van ruim 400 miljoen euro in 2003 naar ruim 200 miljoen euro in 2016.<sup>134</sup> Wel wordt geïnvesteerd in informatietechnologie, goede digitale vormgeving en de digitale mogelijkheden om advertenties en berichten af te stemmen op individueel niveau.

Ook tracht de regiopers door middel van schaalvergroting en samenwerking tussen redacties van verschillende ‘merken’ de schade te beperken. Zo werken de Nederlandse regionale kranten van DPG Media online samen met de landelijke website van het AD (DPG Media) in een ‘Kubus-app’ die regionaal nieuws ‘verweeft’ met landelijk nieuws. Het moge duidelijk zijn dat zulke inzet op het delen van nieuws en het verhogen van online gezamenlijke bereikcijfers al te lokaal journalistiek spitwerk niet direct stimuleert.

### **5.3 INHOUD**

Waar voorheen nog een fijnmazig editiestelsel bestond, waarbij elke kern zijn eigen plaatselijke bijlage had, zijn die nu veel samengevoegd tot edities voor grotere regio’s. Daardoor krijgen lezers in sommige regio’s ook nieuws te zien in hun plaatselijke krant uit plaatsen waar zij niet veel binding mee hebben en dat voor hen niet relevant is.

133 Jong, J.C. de & Koetsenruijter, A.W.M. 2019, p. 25

134 Behrens, C. & Brouwer, E. 2018, p. 42

Regionale dagbladen snoeien in het aantal lokale edities. Nieuwsbladen vullen in niet meer dan honderd gemeenten nog het regionale dagblad aan met lokaal nieuws.<sup>135</sup> In 2013 concludeerde het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek dat in kleine gemeenten de politiek amper gevolgd wordt door de journalistiek. Lokale media duiken wegens gebrek aan financiën niet in de gaten die regionale media door bezuinigingen laten vallen. In gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners wordt nauwelijks nog nieuws over lokaal beleid geproduceerd.<sup>136</sup>

In de gesprekken van de Raden met private media uiten zij weinig zorgen om het voldoen aan hun publieke functie. Zij denken nog genoeg onafhankelijke journalistiek te bedrijven die lokale bestuurders en andere lokaal invloedrijke figuren en organisaties op de vingers kijkt. Nu er veel inzicht is in welke verhalen scoren en welke niet, blijkt dat de politieke verhalen die de kranten van oudsher versloegen vanuit plichtsbesef ook goed scoren. Niet alleen de schandalen, ook doorwrochte politieke analyses over lokale politiek worden (online) gelezen. Het belang dat AD Regio hecht aan politieke verslaggeving blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de krant in sommige regio's eerder overweegt het amateurvoetbal – een grote publiekstrekker – niet meer te verslaan dan het politieke nieuws.<sup>137</sup>

#### 5.4 **GEBRUIK**

Lokale en regionale papieren media verliezen hun band met de (al dan niet betalende) nieuwsconsument. Die wordt steeds ouder en sterft uiteindelijk uit.<sup>138</sup> Print-uitgevers investeren wel in online innovaties. De DPG-website 'indebuurt' bestaat onder een landelijke paraplu uit vijfendertig regionale sites met wat DPG zelf omschrijft als 'positief nieuws' – vaak commercieel gedreven content – en algemene 'agenda'-informatie. In 2020 stond de site op de achtste plaats van nieuwssites wat betreft maandelijks bereik.<sup>139</sup>

Het aantal dagelijkse lezers van een papieren krant is vanaf 2000 met ruim twintig procentpunt gedaald, evenals de advertentie-inkomsten voor kranten. Deze ontwikkelingen suggereren een verschuiving van print naar online.<sup>140</sup>

135 Kik, Q. & Landman, L. 2013, p. 20

136 Ibidem

137 Gesprek met DPG Media, d.d. 20 augustus 2020

138 Bakker, P. & Kik, Q. 2018, p. 40

139 Commissariaat voor de Media 2020b, p. 24, tabel 21

140 Behrens, C. & Brouwer, E. 2018, p. 42

## 6 Online media

### 6.1 INLEIDING

Betekent het afnemende gebruik van traditionele media dat burgers massaal verstoken blijven van nieuws en duiding over hun buurt? De meerderheid van de mensen gebruikt wat voorheen ‘nieuwe media’ heette: websites, apps en andere platforms waarop ze nieuws vinden, delen en becommentariëren. Denk hierbij aan Facebookgroepen en websites voor de buurt, bottom-up opgezet door inwoners zelf. Ook de zogenaamde *hyperlocals* – lokale, uit advertentiegelden gefinancierde websites die door een of enkele burgers worden voorzien van nieuwscontent – zijn inmiddels op sommige plaatsen belangrijke spelers geworden in de lokale media.

### 6.2 ORGANISATIE

Uit onderzoek is gebleken dat in 2012 er in Nederland ongeveer 350 sites waren die eigen nieuws produceerden binnen zo’n 200 gemeenten.<sup>141</sup> Daar zaten zo’n negentig éénpitters tussen, maar ook media-ondernemingen die soms tientallen sites exploiteren. Veel van zulke sites gaan relatief snel ten onder maar er duiken ook relatief snel nieuwe sites op: in 2015 bleken al vijftien van de 123 onderzochte sites niet meer te bestaan, al vonden de onderzoekers wel 28 nieuwe *hyperlocals*.<sup>142</sup> *Hyperlocals* onderling verschillen enorm van elkaar, zowel wat betreft hun organisatievorm als op het gebied van de geleverde inhoud. Bij sommige *hyperlocals* schrijven medewerkers alle content zelf, andere nemen hoofdzakelijk content over van andere bronnen; de een werkt met professionele journalisten, de volgende met vrijwilligers.<sup>143</sup>

De wijze waarop de markt zijn huidige vorm heeft gekregen is die van *laissez faire, laissez passer*. Internet heeft jarenlang een gestage groei kunnen boeken zonder enige serieuze overheidsbemoediging. Er is een *winner takes all*-markt ontstaan waarin een paar grote Amerikaanse netwerken de markt domineert. Twitter, Facebook, Google (met onder meer de uitwerking Google News), WhatsApp en LinkedIn voorzien in de informatiebehoefte van veel burgers. Daarbij gaat het zowel om – al dan niet door professionele bronnen geverifieerd – nieuws als om entertainment.

141 Bakker, P. & Kerkhoven, Marco van (2013). Hoewel het onderzoek op het moment van schrijven acht jaar oud is, geeft het onderzoek volgens redacteur en samensteller van de bundel (tevens onderzoeker bij het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek) Quint Kik ook een goed beeld van de huidige situatie.

142 Bakker, P. 2015

143 Idem

Burgers gebruiken online platforms en netwerken om onderling contact te hebben, onder meer op het gebied van ‘nieuwsproductie’ (burgerjournalistiek in de vorm van filmpjes of columns) en het geven van commentaar. In vroegere tijden kon je als betrokken burger alleen in de pen klimmen voor een ingezonden brief of inbellen in een radio-uitzending.

Techbedrijven hebben interessante interacties met traditionele media. Via Google worden bijvoorbeeld veel artikelen van traditionele media gevonden. Recent kondigde Google aan te gaan betalen voor de toegang van zijn gebruikers tot hoogwaardige journalistieke artikelen.<sup>144</sup> Facebook startte een pilot waarin gebruikers een nieuwsfeed konden krijgen met lokaal nieuws.<sup>145</sup>

In tal van Nederlandse gemeenten zijn bewoners actief aan de slag gegaan met de Amerikaanse ‘buurt-nieuwssite’ Nextdoor. Een Nederlandse pendant, in tegenstelling tot Nextdoor zonder winstoogmerk, is gebiedonline.nl. Deze site wordt, na een succesvolle start in de Amsterdamse sterk groeiende nieuwbouwwijk IJburg (halloijburg.nl), in steeds meer gemeenten gebruikt.

De vraag is hoe hoogwaardig de kwaliteit is van deze alternatieve media en of zij genoeg en betrouwbaar genoeg de onderscheiden publieke functies uitvoeren en dus maatschappelijke meerwaarde hebben. Nederland kent niet veel (semi-)professionele hyperlocals. Uit gesprekken van de Raden met tientallen lokale en regionale mediavertegenwoordigers bleek dat er in ons land nauwelijks formele samenwerkingsverbanden bestaan tussen dergelijke nieuwssites en traditionele lokale en regionale media. Omroepen en persorganen weten de hyperlocals wel te vinden om nieuwsitems, met name video’s, af te nemen. Deze zetten omroepen en persorganen dan, doorgaans tegen betaling, door naar hun eigen websites en uitzendingen. Er bestaan wel een paar succesvolle voorbeelden van hyperlocals die zelf een belangrijke verbindende rol spelen binnen gemeenschappen. Zo opereert in Nieuwegein, een stad met 63 duizend inwoners, zonder eigen dagblad en met een lokaal huis-aan-huisblad, sinds 1995 Digitale Stad Nieuwegein als online medium. Zulke bescheiden maar effectieve zeer lokale media bestaan elders ook: Alphens.nl in Alphen aan de Rijn en duic.nl in Utrecht.

Ook via Facebookgroepen en andere platforms is sprake van een sterk groeiende alternatieve nieuws- en informatievoorziening voor en door burgers. Kenmerkend is dat burgers op dergelijke platforms zowel nieuwsleverancier zijn als ontvanger van nieuws. Al beperkt zich dat nieuws in de regel tot het delen van linkjes uit andere nieuwsbronnen of het delen van particuliere

144 BBC (2020)

145 Facebook (2019)

informatie. Het gebeurt omgekeerd ook wel dat berichten – zoals een filmpje van een inbraak, geschoten door de buurman en op de buurt-appgroep of op Twitter geplaatst of een oproep tot een demonstratie op een Facebookgroep – andere nieuwsmedia halen.

### 6.3 FINANCIERING

Vooral landelijk zijn (sommige) online nieuwsmedia inmiddels volwaardige spelers op de markt. Recente initiatieven als journalistieke ‘verzamelsite’ Blendle (verkocht aan het Franse bedrijf Cafeyn), online journalistieke onderzoeksorganisatie Follow The Money (FTM) en (online-) achtergrondjournalistiek platform De Correspondent vormen een alternatief voor de traditionele verdienmodellen van nieuwsorganisaties. Er bestaan ook lokale of regionale varianten van zulke vernieuwende, doorgaans privaatrechtelijke organisaties: de eerder genoemde hyperlocals, waarvan sommigen zichzelf uit advertentie-gelden goed kunnen bedruipen (Alphens, DUIC, Sliedrecht24, De Digitale Stad Nieuwegein bijvoorbeeld). En voorts de vanuit persmedia geïnitieerde platforms als indebuurt.nl.

Financieel hebben de hyperlocals het niet breed. Hun verdienmodel bestaat vaak vrijwel volledig uit advertentie-inkomsten, maar deze leveren niet veel op<sup>146</sup> – de redenen daarvoor zijn dezelfde als voor de teruglopende inkomsten van printmedia, zie daarvoor paragraaf 5.3. Gebrek aan terugkerende inkomsten lijkt een van de oorzaken van het feit dat deze vaak met goede bedoelingen opgezette hyperlocals vaak snel weer van het toneel verdwijnen.

Sommige gemeenten financieren lokale initiatieven. Zo heeft de gemeenteraad van Hilversum in 2020 geld beschikbaar gesteld voor een stadsvlogger met een eigen online kanaal, een podcast van leerlingen van Hilversumse scholen en een praatradio-project waarbij buurtgenoten met elkaar discussiëren. Doel van de gemeente is hierbij nadrukkelijk te ‘verbinden’ op wijk- en straatniveau. Zo kunnen vooral ook bevolkingsgroepen worden bereikt die hun informatie niet (hoofdzakelijk) via traditionele media verkrijgen, zoals jongeren.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Bakker, P. 2015

<sup>147</sup> Gesprek met o.a. burgemeester Pieter Broertjes, d.d. 4 september 2020

## 6.4 INHOUD

Uit een internationale steekproef, waarbij ook hyperlocals in Nederland werden onderzocht, is gebleken dat alle hyperlocals worden opgezet met een dubbele journalistieke missie: het in de gaten houden van het lokale bestuur en – in bredere zin – het dienen van de lokale gemeenschap. Geen van de sites in de steekproef had het boeken van commercieel succes als eerste doelstelling.<sup>148</sup> In aanvullend onderzoek onder Nederlandse hyperlocals werd het verdienen van geld vooral genoemd als randvoorwaarde; de voornaamste motivatie was onvrede over het bestaande aanbod van regionale persorganen en lokale en regionale omroepen.<sup>149</sup>

Lokale en regionale media vangen signalen op en verwerken dat tot eigen berichtgeving, maar zijn zelden coproductent van zulk hyperlokaal nieuws. Een fraaie uitzondering hierop is de samenwerking tussen de hyperlocal Vers Beton en de lokale omroep OPEN Rotterdam. Van hun vele coproducties is een gezamenlijke documentaire genomineerd voor een Tegel.<sup>150</sup>

Uit recent onderzoek bleek dat hyperlocals in de vier grootste gemeenten van het land (de G4) vooral buurtgericht werken. Ze richten zich nauwelijks op de gehele stad.<sup>151</sup> Daarnaast zijn er ook wat de onderzoekers ‘niche-media’ noemen, hyperlocals die zich richten op een bepaalde bevolkingsgroep zoals studenten, of op specifieke onderwerpen, zoals wonen of eten.<sup>152</sup>

Appgroepen verbinden communities, bijvoorbeeld op straat- en buurniveau, via scholen van de kinderen of via leden van verenigingen, bijvoorbeeld sportclubs of politieke partijen. Deelnemers wisselen behalve praktische informatie ook nieuws uit waarvan wordt geacht dat die relevant is voor de groep. Het medium kent al naar gelang de gebruikersgroep inmiddels impliciete regels voor ‘sociale hygiëne’ op straffe van uitsluiting.

Het online medium lijkt iets met de vorm van het nieuws te doen: negen van de tien nieuwsberichten over lokale politiek op lokale nieuwssites zijn hele korte, puur feitelijke berichten zonder duiding en context. Zonder deze duiding en context kan de invulling van de waakhondfunctie onmogelijk gerealiseerd worden.<sup>153</sup> Online nieuwsvoorziening is vaak nog geen volwaardig alternatief voor traditionele nieuwsmedia wat betreft de controlerende functie van de media.

148 Bakker, P. 2015

149 Bakker, P. & Kerkhoven, Marco van 2013, p. 82.

150 Open Rotterdam 2020

151 Kik, Q., Medendorp, M. Ruigrok, N. 2019, p. 36.

152 Idem, p. 34

153 Bakker, P. & Kik, Q. 2018, p. 43



Tegelijkertijd zijn er, in ieder geval op landelijk niveau, ook goede voorbeelden van alternatieve media die de onderscheiden publieke functies uitvoeren met verdiepende artikelen die het nieuws contextualiseren en diepgravende onderzoeksjournalistiek. Soms verslaan zij als gemeld ook lokale kwesties.

Anderzijds kan een online omgeving in combinatie met data en technische innovatie ook voor het meer zichtbaar maken van lokaal nieuws en gegevens zorgen. Zo beschikt de redactie-robot ADAM van RTL Nieuws – hoewel het geen diepgravende journalistiek is – over 2400 verhalen over de verkeersveiligheid in Nederlandse woonplaatsen. Deze robot kan ingezet worden bij onderwerpen waarbij veel informatie bij veel verschillende gemeenten of organisaties voorhanden is zodat de lezer een lokaal verhaal kan krijgen.<sup>154</sup>

### Hyperlocals in de VS en Engeland

Uit Brits onderzoek blijkt dat hyperlocals het informatiegat opvullen dat traditionele lokale media laten vallen. Wanneer lokale kranten en omroepen in gemeenschappen wegvallen of in de ogen van burgers onvoldoende berichten over zaken die zij relevant vinden, ontstaan – meestal digitale – nieuws- en informatieplatforms. Die hebben soms een tijdelijk karakter, maar vaker ontpoppen ze zich tot alternatieve nieuwsbronnen. Er zijn twee onderscheidende elementen in zo'n hyperlokaal medium ten opzichte van traditionele lokale media: authenticiteit en wederkerigheid. Anders gezegd: het medium is ontstaan vanuit een gemeente behoefte om nieuws te brengen over een of meerdere lokale aangelegenheden – en de makers interacteren permanent met hun afnemers. Er wordt volop becommentarieerd, geliked, aangevuld. Het traditionele professioneel-journalistieke filter tussen feiten en verslaglegging is vervangen door *the wisdom of crowds*: nieuws krijgt vorm door de inbreng van velen en wordt door groepsdynamiek met de *checks and balances* die daarbij horen, geboetseerd tot een eindproduct.<sup>155</sup>

154 RTL Nieuws (2019)

155 Vroemen, L. 2018

## 6.5 GEBRUIK

Het lokale medialandschap krijgt vooral te maken met de beweging van ‘traditionele’ naar ‘nieuwe’ media, die inmiddels al niet zo nieuw meer zijn: van krant, radio en tv naar niet-lineair kijken, sociale media en apps van (al dan niet online-only) nieuwsorganisaties.

Inwoners maken weliswaar graag gebruik van kosteloze nieuwsvoorzieningen, zoals huis-aan-huismedia en websites van lokale en regionale omroepen en pers voor zover niet ‘achter de betaalmuur’, maar gebruiken ook hun eigen digitale kanalen om lokale informatie te vergaren, te delen en te becommentariëren, zoals Facebookgroepen, websites die door (al dan niet ‘bezorgde’) burgers zijn opgezet en/of WhatsApp-groepen waarin (lokaal) nieuws wordt gedeeld. Hoe belangrijk lokale nieuwssites zijn voor de lokale nieuwsvoorziening verschilt enorm per stad of regio, bleek uit onderzoek naar de nieuwsvoorziening in de G4. Zo zijn in Amsterdam de lokale omroep en krant (al dan niet via online kanalen bezocht) de belangrijkste bronnen voor nieuws over de stad, terwijl de hyperlocal DUIC de belangrijkste nieuwsbron voor Utrechters is.<sup>156</sup>

156 Kik, Q., Medendorp, M & Ruigrok, N. 2019, p. 43-45

## 7 Hoe vervullen lokale media hun publieke functies?

### 7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk analyseren de Raden hoe lokale media functioneren, bekeken door de lens van de publieke waarden die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. In hoeverre slagen omroepen, kranten, nieuwsbladen en allerlei andere lokale initiatieven met een min of meer journalistieke roeping erin om de macht te controleren, bewoners te informeren, groepen te verbinden, te agenderen wat er speelt en aan educatie en cultuur te doen?

### 7.2 DEMOCRATISCHE FUNCTIES

De Raden spraken met tientallen aanbieders en vertegenwoordigers van lokale en regionale media. Op basis van die gesprekken zijn er twee grote zorgen over de lokale media, die vooral gevolgen hebben voor de democratische functies die lokale media vervullen.

Ten eerste zijn er nogal wat regio's in ons land die kampen met een gebrek aan journalistieke aandacht. Met name lokale media in kleine en middelgrote gemeenten beschikken over te weinig middelen en (journalistiek geschoolde) menskracht om hun democratische functies te kunnen vervullen. Dit geldt met name voor de controlerende en agenderende functies. Waar regionale persbedrijven pogen hun uitgedunde regiocorrespondentenbestand naar beste weten te verdelen over de vele verzorgingsgebieden van hun organisatie, lukt het lokale omroepen nauwelijks om diepgravende journalistiek te bedrijven, gehinderd door gebrek aan professionaliteit, geld en/of belangstelling bij de makers. Dat gaat al beter bij lokale omroepen die onderling samenwerken, al dan niet zich officieel omdopend tot streekomroep, en lokale omroepen die samenwerken met regionale omroepen. Deze regionale omroepen worden ruim voldoende gefinancierd om professionele producties te maken en journalistiek te bedrijven maar ontberen vaak binding met de fijnmazigheid van 'het lokale nieuws in de regio'.

Ten tweede zijn lokale media, als ze er al zijn, financieel behoorlijk kwetsbaar. *Publiek* gefinancierde lokale omroepen zijn voor hun geld afhankelijk van de gemeente die ze bedienen maar de financiering die ze van hen krijgen, kan variëren. Door financiële nood, een veranderende politieke kleur, of in het slechtste geval een te kritische reportage van de lokale publieke omroep kan deze financiering gedeeltelijk wegvallen. Daarnaast schiet de genoemde basisfinanciering via het gemeentefonds naar het inzicht van de Raden ernstig tekort om de gewenste functies te kunnen uitoefenen. De inkomsten van

de *privaat* gefinancierde lokale nieuwsmedia zijn de afgelopen jaren vooral gedaald. Ze lijken zich inmiddels wat te stabiliseren, maar het is geen gegeven dat dit zo blijft.

Het lokale medialandschap ligt er ondanks tal van goede initiatieven en sommige succesvolle projecten nogal bleekjes bij. En: hoe verder de Raden inzoomen op lokaal niveau, hoe schraler het beeld wordt. Regionale dagbladen hebben hun redacties zien halveren en moeten hierdoor scherpe keuzes maken in welk nieuws ze wel en niet verslaan. Ook zijn de redacties veelal gecentraliseerd. Dit is niet ten goede gekomen aan het echt lokale nieuws: lokale edities van regionale kranten zijn samengevoegd en/of uitgedund tot steeds minder pagina's. Hoewel sommige regionale omroepen samenwerkingsverbanden aangaan met lokale omroepen of omroep-verbanden, zitten zij (nog) niet in de haarvaten van de lokale samenleving. Bovendien is lokaal nieuws uit bijvoorbeeld de kop van Noord-Holland simpelweg niet interessant voor inwoners van het Gooi. Regionale omroepen staan zelf op tamelijk grote afstand van lokale dorps- en stadskernen.

Lokale omroepen, (stadsedities van regionale) dagbladen, huis-aan-huisbladen en *hyperlocals*, vervullen in grotere gemeenten hun democratische functie heel aardig. Huis-aan-huisbladen en hyperlocals hebben daar een relatief groot bereik en kunnen enigszins acceptabele inkomsten behalen uit de advertentiemarkt. Lokale publieke omroepen kunnen in grote steden leunen op een groot aantal huishoudens waardoor zij – via het huidige systeem van afdracht uit het gemeentefonds – ten opzichte van middelgrote en kleine gemeenten relatief veel geld van de betreffende gemeente kunnen krijgen. In middelgrote en kleine gemeenten spelen lokale omroepen en – als die er al zijn – streekedities van kranten of huis-aan-huisbladen echter nauwelijks een rol als het gaat om journalistiek-inhoudelijke bijdragen en dus om het vervullen van de geschetste democratische functies. Uit de gesprekken met het veld blijkt de Raden dat de nog aanwezige media in de periferie beperkte inkomsten uit advertenties of publieke gelden genereren, niet veel journalistieke kracht hebben en dus niet veel eigen journalistiek bedrijven. Daardoor zetten zij nauwelijks nieuwe kwesties op de politieke of maatschappelijke agenda en controleren zij het lokale bestuur niet. Hooguit informeren zij burgers over wat er gebeurt in hun dorp en wat de gemeente heeft besloten door overname van kant-en-klaar aangeleverde gemeentelijke informatie of '112-nieuws' van hulpverleningsorganisaties. Hierop zijn een aantal zeer positieve uitzonderingen te vinden door goede vrijwilligers, een vrijgevege gemeente of een commercieel handige directeur.

Deze situaties zijn echter, blijkt de Raden uit de gesprekken, afhankelijk van individuele omstandigheden en toeval. Er is geen sprake van een consistente beweging richting professionalisering. Vrijwilligers worden ouder, kunnen verhuizen of vertrekken, een gemeente kan van politieke kleur veranderen, een (betaalde) directeur van een lokale omroep kan er de brui aangeven, moegestreden wegens interne conflicten. Het democratisch functioneren van de vijfde macht zou niet afhankelijk moeten zijn van vrijwilligers of de gemeente die die media moet controleren.

### 7.3 MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIES

#### *Verbindende functie*

Lokale media slagen er over het algemeen goed in groepen burgers met elkaar te verbinden. Op regionaal gebied zijn er de regionale omroepen die zich onder andere toeleggen op verbindende en *human interest* programma's. De grootste titel van regionale dagbladen, het onder DPG Media opererende AD Regio, ontvouwde aan de Raden een strategie richting meer verbinding: de regionale kranten plus de online-kanalen van AD Regio willen over het volledige leven van de lezer berichten en onderdeel van diens leefwereld worden door naast politiek ook over openingen van winkels, nieuwe restaurants en aardige buurtinitiatieven te schrijven.<sup>157</sup> Het '112-nieuws' – het weergeven van meldingen van politie en hulpdiensten – laten deze dagbladen liever over aan lokale sites en zenders.

Voor lokale mediaproductanten – vooral lokale omroepen en huis-aan-huisbladen, die vaak in financiële nood verkeren – is *human interest* een aantrekkelijke vorm van content in de variant van het interview met de bakker of de persoonlijke notitie van de buurtbewoner. Dat wil niet zeggen dat deze vorm van nieuws niet verbindend kan werken. Door interviews met burgers en verslagjes en columns van en over 'mensen uit de straat' zorgen dergelijke producties voor meer bekendheid van buurt of wijk. Daarbij is het draaien van verzoeknummers – op lokale omroepen – al sinds jaar en dag een manier om mensen uit een bepaalde regio bij elkaar te betrekken.

Hoewel lastig vast te stellen, is het aannemelijk dat de verbindende functie – waar deze niet wordt ingevuld door het nieuwsblad, huis-aan-huisblad of de lokale omroep – wel wordt overgenomen door een hyperlocal, het wijkkrantje en/of Facebook- en WhatsApp-groepen van straten of buurten. Mensen hebben nu eenmaal behoefte aan verbinding, waarvoor niet per se journalistieke training vereist is. Het bereik van informele lokale media en hun verbindende functie is echter tot nu toe nog niet in kaart gebracht.

157 Gesprek met DPG Media, d.d. 20 augustus 2020

Over het verbinden van verschillende bevolkingsgroepen met elkaar, zoals leeftijdsgroepen en groepen met verschillende etnische achtergronden, is weinig bekend. Jongeren tot 35 jaar lijken over het algemeen weinig interesse te hebben in lokale media maar dat geldt ook voor landelijk nieuws. Ook zijn ze geen bijzondere doelgroep van lokale of regionale media: die hopen hen aan te spreken, zover dat kan, met de verhalen die het ook bij andere leeftijdsgroepen goed doen.

Voor mensen met een migratieachtergrond is er uitsluitend binnen de vier grootste steden van het land voldoende lokaal aanbod. Lokale media in deze steden bieden verschillende migratiegroepen een podium. Dit zorgt over het algemeen wel voor verbinding binnen de etnische groep, maar niet tussen verschillende groepen.

### *Culturele en educatieve functie*

Zowel printmedia als omroepen brengen mensen op de hoogte van wat er op cultureel gebied speelt in hun leefomgeving. Regionale en lokale media met meer journalistieke kracht doen dit door verslaggeving van lokale evenementen. Regionale omroepen geven aan dat dit een van de belangrijkste en best bekeken soorten nieuws is waarop ze zich richten. Lokale media met minder journalistieke kracht – zoals de meeste lokale omroepen, zeker in middelgrote en kleine gemeenten, huis-aan-huisbladen en hyperlocals – plaatsen misschien een interview met een lokale artiest of theatermaker of beperken zich tot het overnemen en/of bijhouden van de lokale cultuuragenda. Dit is overigens voor het verenigingsleven – cultureel, maatschappelijk en sportief – in een gemeente van veel belang, ook in het kader van verbinding. Sommige gemeenten geven hun lokale omroep een speciale opdracht met bijbehorende financiering voor het verslaan van grote evenementen.

Op de educatieve functie van lokale media is lastig grip te krijgen, ook omdat niet geheel duidelijk is wat deze voor lokale media zou moeten betekenen. Als gekeken wordt naar educatie los van het informeren van burgers over wat er maatschappelijk en politiek speelt (wat ook het Commissariaat in zijn toezicht op de ICE-norm als informeren ziet), is de opbrengst erg mager. Omrop Fryslân heeft wel programma's over de Friese taal en andere lokale media hebben wellicht incidenteel verslaggeving over bijvoorbeeld de lokale geschiedenis of zenden bijvoorbeeld een kennisquiz uit. Structurele aandacht voor educatie is in de gesprekken die de Raden voerden echter niet naar voren gekomen.

## 7.4 CONCLUSIE

Het antwoord op de vraag of regionale en lokale media hun publieke functies vervullen kent dus vele schakeringen. In de ene regio functioneren lokale media goed, elders is het aanpoten. In grote steden is sprake van allerlei elkaar aanvullende en versterkende lokale media, terwijl in sommige landelijke gebieden een lokaal nieuwsblad noch een lokale omroep actief is. De Raden hebben geprobeerd die grote verscheidenheid in onderstaand model weer te geven.

|  | Informereren | Controleren | Agenderen | Verbinden | Educatie & cultuur |
|--|--------------|-------------|-----------|-----------|--------------------|
| Grote lokale omroepen (ca. 200.000 + inwoners) | ++           | +/_         | +         | ++        | +                  |
| Kleine lokale omroepen                         | +            | -           | -         | +         | +                  |
| Regionale omroepen                             | +            | +           | +         | +/_       | +                  |
| Regionale dagbladen                            | ++           | +           | +         | +         | +/_                |
| Week/hah-bladen                                | +            | --          | -         | +         | -                  |
| Lokale nieuwssites                             | ++           | -           | +/_       | +/_       | -                  |
| Informele platforms                            | +/_          | --          | --        | +         | -                  |

Wat blijkt is dat de meeste mediavormen die burgers over hun directe omgeving berichten er vrijwel allemaal goed in slagen om te *informer* over gebeurtenissen via politieberichten, agenda-items en al dan niet herschreven persinformatie van derden. Omroepen en dagbladen dragen ook met items die door een eigen redactie geproduceerd zijn bij aan de informatievoorziening. Daarmee voldoen zowel traditionele als ‘nieuwe’, online en doorgaans zonder journalistieke bemoeienis ontwikkelde media aan de meest basale taak die media wordt toegeschreven.

De vanuit democratische beginselen gehuldigde *controlefunctie* wordt doorgaans het best gediend door regionale omroepen en dagbladen. Die slagen er ook het best in om bepaalde in de regio spelende onderwerpen te ‘ontdekken’ en te agenderen voor (bestuurders van) de gemeenschap.

De (kleinere) lokale omroepen lijken deze democratische functies van controleren en *agenderen* een stuk minder goed te vervullen.

Lokale omroepen spelen, net als informele online platforms zonder professionele journalistieke leiding, een grotere rol als het gaat om het *verbinden* van groepen burgers, in de praktijk vooral mét elkaar (binnen een ‘bubbel’ rond een thema, een buurt, een socio-demografisch afgebakende doelgroep), minder vaak tússten elkaar.

De *educatie- en cultuur bevorderende functie* van lokale media komt er in de praktijk bekaaid af. Hooguit gaat het om enkele projecten, waarbij traditionele lokale en regionale media daar nog het meest in slagen.

De grootste zorg hebben de Raden over de (kleinere) lokale publieke omroep in relatie tot de agenderende en controlerende functies, in samenhang met de wens van een pluriform media-aanbod, ook buiten de grote steden. Voor het goed kunnen vervullen van deze functies is sterke onafhankelijke journalistiek nodig. Gezien de grote kwetsbaarheid van deze democratische functies alsmede het grote belang dat zij hebben voor de lokale democratie, leggen de Raden bij de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk de focus op het versterken van lokale en regionale journalistiek.



## 8 Aanbevelingen

### 8.1 INLEIDING

Om ervoor te zorgen dat professioneel gemaakt lokaal nieuws duurzaam kan worden geborgd, doen de Raden hieronder dertien aanbevelingen. Deze moeten er gezamenlijk voor zorgen dat elke burger in Nederland toegang heeft tot voor hem/haar relevante lokale en regionale media die het lokale bestuur controleren, maatschappelijke kwesties agenderen, hem/haar informeren over belangrijke lokale ontwikkelingen, voor verbinding zorgen in zijn/haar omgeving en hem/haar wat kunnen leren en cultureel kunnen vormen.

Bij hun aanbevelingen is het uitgangspunt van de Raden dat inhoudelijke versterking van lokale journalistiek belangrijker is dan het versterken van organisaties of instituties. De democratische en maatschappelijke functies van lokale media worden immers niet gewaarborgd door schaalgrootte of financieringsvorm, maar door professionele journalistiek en hoogwaardige programmering.

De aanbevelingen vallen uiteen in twee delen. Aanbeveling 1 tot en met 6 kunnen worden gezien als noodzakelijk te nemen stappen, de daarop volgende aanbevelingen A tot en met G hebben een randvoorwaardelijk karakter.

#### **AANBEVELING 1: Maak duidelijke en concrete afspraken over kwaliteit en bereik**

De functies waarvan we verwachten dat regionale en lokale media ze vervullen moeten geborgd worden in concrete afspraken. Deze afspraken maken duidelijk wat we van lokale en regionale media verwachten en welke concrete doelen de organisatorische en financiële wijzigingen beschreven in aanbevelingen 2 tot en met 6 dienen.

Om daar te komen moeten het ministerie van OCW, de NLPO en de RPO samen afspraken op hoofdlijnen maken. Die dienen als raamwerk voor afspraken met individuele regionale en lokale omroepen. Hoewel dit leidt tot veel individuele afspraken, verwachten de Raden dat door de samenwerking die gestimuleerd wordt door de maatregelen in onderstaande aanbevelingen, het een werkbaar voorstel is.

De afspraken zouden de volgende onderwerpen moeten betreffen:

1. *De kwaliteit van de aangeboden inhoud.* Lokale media moeten een kwalitatief hoogwaardige programmering hebben die gericht is op de door de Raden onderscheiden functies.
2. *Het bereik.* Voor het goed vervullen van die functies moet niet alleen de programmering van goede kwaliteit zijn, maar moet deze ook genoeg mensen bereiken. Hierbij moet in het bijzonder aandacht zijn voor het bereik onder doelgroepen die lokale media nu minder bereiken, zoals Nederlanders met een niet-westerse migratieachtergrond en jongeren.

De door de NLPO en VNG bedachte invulling van het LTMA kan als inspiratie dienen voor deze afspraken. Het criterium dat via elk kanaal volwaardig uitgezonden zou moeten worden, dat onderdeel is van deze invulling van het LTMA, vinden de Raden echter achterhaald, zoals zij eerder beargumenteerden in hun vorige advies inzake het lokale medialandschap.<sup>158</sup> Als er zonder (lineaire) radio en/of televisie genoeg mensen van verschillende lagen van de bevolking bereikt worden met kwalitatief hoogwaardige programmering, zou het niet uitzenden via (een van) die kanalen geen belemmering moeten zijn.

Het Commissariaat voor de Media dient toezicht te houden op de uitvoering van deze afspraken door lokale en regionale publieke omroepen. Het controleert zo of lokale en regionale publieke omroepen het publieke geld dat ze hebben ontvangen hebben aangewend om hun publieke functies goed te vervullen. Deze toets moet een rol spelen bij het wel of niet krijgen dan wel behouden van een aanwijzing door het Commissariaat voor de Media.

## **AANBEVELING 2: Versterk lokale media met samenwerking en maatwerk**

Voordat lokale en regionale media aan deze gemaakt afspraken kunnen voldoen, zal op verschillende plaatsen nog veel moeten veranderen in de organisatie en financiering van lokale media. Zonder deze wijzigingen worden de prestatieafspraken een papieren tijger en verandert er in de praktijk niks. Een belangrijke, zo niet dé belangrijkste stap voor de publieke regionale en lokale media is: intensiever gaan samenwerken op meer plaatsen. Samenwerking tussen publieke omroepen leidt tot meer kwaliteit en het beter vervullen van de publieke functies die we van ze verwachten.

De Raden zien op dit moment twee mogelijke vormen die zulke samenwerking kan aannemen: samenwerking tussen regionale en lokale omroepen en samenwerking tussen lokale omroepen onderling. Deze twee paden sluiten

<sup>158</sup> Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2019. In een reactie op dit advies heeft minister Slob laten weten dat lokale publieke omroepen al zelf kunnen bepalen welke aanbodkanalen zij gebruiken voor hun uitzendingen en dat hier geen wetswijziging voor nodig was (Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2019)

elkaar niet uit; beide vormen van samenwerking hebben als uiteindelijk doel om meer geld en tijd vrij te maken voor het produceren van journalistieke inhoud. Per provincie en regio zal verschillen welk pad het meest kansrijk is. De Raden willen daarom niet één specifieke vorm van samenwerking van bovenaf opleggen.

Zulke samenwerking moet gefaciliteerd en gestimuleerd worden door samenwerkende gemeenten en de provincies. In de aanwijzingsprocedure<sup>159</sup> moet het Commissariaat voor de Media volgens de Raden een niet-bindend advies van de provincie gaan meewegen. In dit advies moet een provincie beoordelen in hoeverre de (aspirant-) lokale omroep zijn kwaliteit kan versterken door samenwerking met naburige lokale omroepen en/of de regionale omroep.

Daarnaast zien de Raden een signalerende rol voor de provincies weggelegd om gemeenten te adviseren over de gebieden in de regio die niet of onvoldoende worden bediend door (publieke) nieuwsorganisaties. Dit moet tot gevolg hebben dat vanuit de NLPO en de betreffende gemeente extra inzet plegen om voor die gebieden media-initiatieven te ondersteunen. Gezien de belangrijke democratische functies die lokale media vervullen valt dit volgens de Raden onder hun verantwoordelijkheid voor een goed functionerend openbaar bestuur, een van de wettelijke kerntaken van de provincie.

#### **PAD 1: Samenwerking tussen regionaal en lokaal**

In sommige gebieden, bijvoorbeeld Zuid-Holland, Noord-Holland en Gelderland, zetten regionale en lokale omroepen in op verdergaande samenwerking. Dit zien de Raden als een kansrijk pad voor provincies met een sterke regionale omroep die welwillend staat tegenover samenwerking met lokale omroepen. De professioneel georganiseerde regionale omroep kan lokale omroepen ondersteunen zodat zij hun publieke functies beter kunnen gaan vervullen. Samenwerking tussen regionaal en lokaal bespaart kosten, als regionale omroepen bijvoorbeeld hun materiaalvoorraad tijdelijk uitlenen aan lokale omroepen, of als zij hen helpen bij het opzetten van sites en andere online activiteiten. Uitwisselen van nieuws leidt tot minder inzet op eerstelijns-nieuws (112-berichten, de cultuuragenda, etc.) en resulteert daardoor in meer beschikbare journalisten voor bijvoorbeeld het controleren van het lokale bestuur en lokaal invloedrijke actoren. Hetzelfde geldt voor het

159 Om een lokale publieke omroep in een gemeente te beginnen is een aanwijzing van het Commissariaat voor de Media nodig. Het Commissariaat kijkt bij de aanvraag of er een programmabeleidendebalend orgaan (pbo) is en gaat bij het besluit af op het advies van de gemeente welke omroep het best de lokale media-opdracht kan vervullen. In principe neemt het Commissariaat dit advies van de gemeente over. De aanwijzing geldt voor een periode van vijf jaar en per gemeente kan maar één lokale publieke omroep worden aangewezen. Tussentijds wordt zelden een aanwijzing ingetrokken. Met de aanwijzing van het Commissariaat kan vervolgens een vergunning voor een etherfrequentie bij het Agentschap Telecom worden aangevraagd.

gezamenlijk sturen van verslaggevers naar gebeurtenissen die lokaal én regionaal interessant zijn. Regionale omroepen kunnen lokale omroepen ook ondersteunen door medewerkers van lokale omroepen te trainen bij het schrijven van nieuwsberichten, het maken van audio- en videoreportages, het schrijven voor online, enzovoorts.

Deze samenwerking is nu al ingezet. Gesubsidieerd door het ministerie van OCW detacheert een aantal regionale omroepen op het moment journalisten bij lokale omroepen. Zij maken nieuws dat voor de lokale omroep interessant is maar (deels) ook voor de regionale omroep. NH Media en Omroep Gelderland krijgen bijvoorbeeld subsidie van het ministerie van OCW om hun samenwerking met lokale omroepen in hun provincie beter vorm te geven. Er wordt onderzoek gedaan naar het resultaat van deze samenwerking en de eerste signalen lijken positief.

Mocht uit de evaluatie van de pilots blijken dat deze samenwerking de kwaliteit van lokale media structureel verhoogt en zorgt voor meer journalistieke output, ook gelet op de publieke functies die we aan lokale media geven, dan adviseren de Raden de verantwoordelijke minister om alle regionale omroepen een nieuwe taakopdracht te geven waarbij regionale omroepen functioneren als spin het web tussen lokale (streek)omroepen. Ze functioneren dan als technisch faciliterende partij, als opleidingscentrum en als aanvullend distributiekanaal naar burgers elders in de provincie en de rest van het land, naast hun taak om verslag te doen van provinciaal nieuws en het controleren van het provinciale bestuur waar zij nu relatief veel geld voor krijgen (zie paragraaf 4.3). Zo kunnen de regionale omroepen hun relevantie (nog verder) vergroten.

Welke vorm samenwerking tussen regionale en lokale omroepen krijgt, kan volgens de Raden verschillen per regio. De Raden zetten niet in op één organisatorisch model, maar vinden dat samenwerking vooral moet leiden tot stevige, toekomstbestendige lokale nieuwsvoorziening van hoge kwaliteit, die in de genoemde publieke functies voorziet. Welke vorm dergelijke samenwerking krijgt is voor de Raden van ondergeschikt belang. Wel moet de samenwerking gebeuren op basis van wederkerigheid en gelijkwaardigheid, iets waar met name bij de lokale omroepen nu veel zorgen over bestaan. Dit kan alleen wanneer lokale omroepen de middelen krijgen om zichzelf beter organiseren. Zij kunnen deze middelen krijgen door meer onderling samen te werken (pad 2) en door een betere financiering van lokale omroepen vanuit het Rijk (zie aanbevelingen 3 en 4).

**PAD 2: Samenwerking tussen lokale omroepen**

Een ander mogelijk pad – de paden sluiten elkaar niet uit – is het samenwerken van lokale omroepen onderling. Zoals beschreven in paragraaf 4.2 is samenwerking van lokale omroepen in sommige gevallen een succesvol middel voor lokale omroepen om meer budget tot hun beschikking te krijgen, kosten te besparen op materiaal en huisvesting en zo meer geld te kunnen investeren in journalistiek. In de praktijk blijkt echter dat zulke samenwerking lang niet altijd goed gaat door cultuurverschillen tussen professionele en meer op vrijwilligers gestoelde organisaties en doordat vrijwilligers het niet interessant en zinvol vinden om bij een omroep actief te zijn waar veel nieuws wordt gemaakt dat – door de schaalgrootte van de omroep – niet over hun directe omgeving gaat.

Waar dit logisch is, vormen lokale omroepen een plan om samen te werken, al dan niet als een zogenoemde streekomroep. Het Rijk zou samenwerking tussen lokale omroepen moeten stimuleren door omroepen die samenwerken tot aan een bepaalde grootte een bepaald financieel voordeel te geven (zie 8.2). Ook kan het ministerie van OCW in overleg met het Commissariaat voor de Media kijken hoe het makkelijker gemaakt kan worden een publieke aanwijzing voor meerdere gemeenten te krijgen. Nu blijkt dit nog een hele bureaucratische onderneming te zijn.

De situatie waarbij één lokale omroep (in de regel een samenwerkingsverband van omroepen onder een vlag) voor een aanwijzing in meer dan één gemeente een aanvraag indient, vraagt om goede afstemming tussen de verschillende gemeenteraden voor een gezamenlijk advies. De Raden zien hier een stimulerende en faciliterende rol voor de provincie.

**AANBEVELING 3: Verleg basisfinanciering lokale omroepen naar Rijk**

In hun vorige *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen* bevalen de Raden aan om de financiering van lokale omroepen niet te laten afhangen van een klein bedrag in het vrij besteedbare gemeentefonds, maar in lijn met regionale omroepen deze financiering van het Rijk via het Commissariaat voor de Media te laten verlopen. Daardoor zou het ook financiële toezicht op de lokale omroepen verbeteren.

Naar aanleiding van de gevoerde gesprekken bekrachtigen de Raden deze aanbeveling hier nogmaals. De basisfinanciering van lokale omroepen, die in de basisinfrastructuur van publieke lokale omroepen moet voorzien, is op het moment inconsistent en in kleine gemeenten te mager om een omroep van op te zetten die voorziet in de publieke functies die we van publieke omroepen verwachten. Daarnaast maakt deze manier van financieren de omroepen voor hun voortbestaan afhankelijk van de gemeente die ze tegelijkertijd kritisch

dienen te volgen (zie hoofdstuk 4.2). De Raden hebben de indruk dat deze maatregel op brede steun kan rekenen van gemeenten en lokale omroepen.

Het verleggen van de financiering zou betekenen dat gemeenten geen geld meer via het gemeentefonds krijgen voor het financieren van lokale omroepen. Wel staat het in dit geval nog vrij om lokale omroepen uit eigen middelen te financieren, wat nu met name gebeurt door hen te vragen om speciale producties te maken tegen een bepaalde vergoeding, bijvoorbeeld het verslaan van de gemeenteraden of het maken van een speciaal groots opgezet verslag over het 400-jarig bestaan van het dorp. Deze gelden zouden niet alleen beschikbaar moeten zijn voor de lokale publieke omroep, maar ook voor samenwerkingsverbanden van lokale media, de regionale pers en *hyperlocals* (zie ook randvoorwaarde A).

#### **AANBEVELING 4: Verhoog basisfinanciering lokale omroepen**

Daarnaast moet de basisfinanciering van lokale omroepen omhoog. In kleine en middelgrote gemeenten is deze (veel) te mager om een omroep op te zetten die voorziet in hun publieke functies, namelijk slechts 1,34 euro per huishouden, wat gemiddeld neerkomt op 0,64 euro per inwoner. De verhoging zou moeten plaatsvinden volgens een nog te ontwikkelen schaalmodel. De Raden denken dat een basisbedrag van 2 euro per inwoner voldoende is om de gevraagde investeringen te kunnen doen, in ieder geval te hanteren bij gemeenten tot 200 duizend inwoners. Dat bedrag kan afvlakken voor lokale publieke omroepen die meer dan 200 duizend inwoners bedienen, om disproportionele financiering tegen te gaan. Bovendien zou een bedrag van maximaal ongeveer 400 duizend euro aan publiek geld, plus eventuele gelden uit andere inkomsten, naar inschatting van de Raden genoeg moeten zijn om een kwalitatieve omroep neer te zetten. Als een dergelijk bedrag een disproportionele verhoging lijkt, geven de Raden graag ter overweging mee dat regionale omroepen gemiddeld 8,55 euro per inwoner uit de Rijksbegroting krijgen.

#### **AANBEVELING 5: Stel een landelijk dekkend netwerk van mediafondsen in**

Aanvullend op deze verhoogde basisfinanciering moet het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, gefinancierd door het ministerie van OCW, een landelijk dekkend netwerk van mediafondsen instellen. De basisfinanciering is er voor de basale infrastructuur van lokale publieke omroepen; mediafondsen hebben de potentie de inhoud van alle vormen van lokale en regionale media te versterken. Beide zijn nodig: zonder basisinfrastructuur, bijvoorbeeld goede journalisten of deugdelijk materiaal, kunnen lokale publieke omroepen geen gebruik maken van deze mediafondsen. Maar: de verhoogde basisfinanciering is er slechts voor publieke lokale omroepen. Daarom zijn beide nodig.

Met mediafondsen doelen de Raden op subsidie waar journalisten een aanvraag voor kunnen doen. Dit kunnen journalisten in dienst van een publieke lokale of regionale omroep zijn, maar ook mensen in dienst van de pers, freelancers of mensen met een eigen website met lokaal nieuws (hyperlocals). Zij dienen een projectplan in; wanneer het project journalistieke meerwaarde heeft, kan de journalist hiervoor geld krijgen.

De Raden zien mediafondsen als een goede manier om regionale en lokale media te versterken omdat ze zowel private als publieke media versterken en niet de een ten koste van de ander (zie randvoorwaarde A). Ook lokale initiatieven en hyperlocals krijgen hiermee een steuntje in de rug. De mogelijkheid om gebruik te maken van deze mediafondsen zou bij hen extra onder de aandacht gebracht moeten worden. Daarnaast is het geld dat direct naar de inhoud gaat en niet naar organisaties die er misschien gebouwen, apparatuur of lease-auto's van betalen. Ook zien de Raden dat de her en der opgezette lokale en regionale mediafondsen in staat blijken om op zo'n manier geld beschikbaar te stellen aan journalistieke projecten dat het de journalistiek daadwerkelijk versterkt.

Ondanks deze successen – in bijvoorbeeld Leiden – staat de financiering van zulke gemeentelijke fondsen op de tocht door toenemende druk op gemeentelijke begrotingen. De continuïteit van zulke fondsen is verder onzeker doordat elke vier jaar de politieke kleur van een lokaal bestuur kan veranderen. Bovendien moeten provincies en gemeenten nu bij elk provinciaal of gemeentelijk fonds weer expertise ontwikkelen, een bestuur en deskundigen vinden en een systeem optuigen om projecten goed te monitoren.

Daarom dient er een landelijk gecoördineerd netwerk van mediafondsen te komen, gefinancierd vanuit het ministerie van OCW en uitgevoerd door het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (SvdJ). Het SvdJ heeft ervaring op het gebied van het toekennen van projectsubsidies en kan optreden als onafhankelijke beoordelaar van de kwaliteit van aangeboden voorstellen. Het Stimuleringsfonds zou per provincie of regio een bedrag opzij moeten zetten. Daarbij zou er meer financiering moeten zijn voor de regio's waar journalistieke projecten nu maar moeilijk van de grond komen. Zo wordt voorkomen dat het geld juist gaat naar de provincies of regio's waar de media nu al goed georganiseerd zijn en dus veel aanvragen zullen indienen. Daarnaast lijkt het de Raden passend – ook gelet op het feit dat lokale media jongeren en mensen met een migratieachtergrond minder goed bedienen – als het Stimuleringsfonds een deel van het budget van de mediafondsen reserveert voor projecten die diversiteit en inclusie bevorderen.

De Raden adviseren voor versterking van mediafondsen een budget vrij te maken van 15 miljoen euro. Dit is het bedrag dat minister Slob beschikbaar heeft gesteld voor het stimuleren van samenwerking tussen lokale en regionale omroepen. Dit is echter uitgesmeerd over de jaren 2019-2021. Volgens de Raden zou dit een jaarlijks bedrag moeten zijn. 15 miljoen euro komt in de buurt van de structurele één euro per inwoner die onderzoekers De Jong en Koetsenruijter adviseren in hun rapport over de journalistiek in Zuid-Holland.<sup>160</sup>

### **AANBEVELING 6: Investeer structureel in journalistiek lokaal talent**

Het belangrijkste middel om de lokale journalistiek te versterken is meer journalistieke kracht voor meer journalistieke inhoud van hogere kwaliteit, zo stellen de meeste omroepen waarmee de Raden hebben gesproken. Veel samenwerkingen zijn er dan ook op gericht geld vrij te spelen voor dit doel: meer journalisten in dienst nemen. Dit kan ook direct gestimuleerd worden via subsidies. Nu al loopt er vanuit het ministerie van OCW een pilot om (deels door het Rijk, deels door regionale omroepen betaalde) journalisten vanuit regionale bij lokale omroepen te detacheren. Een paar extra journalisten heeft voor een lokale omroep al een groot effect omdat die nu meestal maar over weinig journalistieke kracht beschikt. Zo ging de redactie van ZO NWS van 2 fte naar 3,8 fte, plus nog een extra cameraman.<sup>161</sup> Dit heeft ervoor gezorgd dat het aantal eigen nieuwsberichten gestegen is van gemiddeld één per dag naar ruim vier; het doel van de pilot was twee. Een klein aantal fte is voor lokale omroepen vaak al een verdubbeling qua grootte van de redactie en daarmee een meer dan verdubbeling van de journalistieke kracht.

De Raden bevelen aan dat er structureel geld vanuit het Rijk moet (blijven) vrijkomen om lokaal talent via regionale omroepen bij lokale omroepen te plaatsen. Zulk talent zou geplaatst moeten worden op basis van een gezamenlijke aanvraag van een regionale en lokale omroep. Dit bevordert de samenwerking tussen regionale en lokale omroepen. Ook waarborgt het dat de journalisten in een professioneel georganiseerde omgeving terechtkomen. Alleen dan kunnen deze journalisten echt wat betekenen.

## **8.2 HET FINANCIËLE PLAATJE**

### *Wat bedragen de kosten?*

Bovenstaande aanbevelingen betreffen een intensivering van het beleid. Dat is de enige manier om lokale media zodanig te versterken dat ze kunnen waar maken wat we van hen verwachten. Met gesloten beurs gaat dit niet. Zowel

<sup>160</sup> Jong, J.C. de & Koetsenruijter, A.W.M. 2019, p. 84

<sup>161</sup> Overigens niet door het plaatsen van journalisten via een regionale omroep, maar door arbeidsplaatsen gecreëerd met pilotgelden van het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.



de basisfinanciering van lokale publieke omroepen als de journalistieke kracht en inhoud van alle regionale en lokale media behoeven versterking.

Het opstarten van nieuwe samenwerkingen of het intensiveren van bestaande kost lokale en regionale omroepen geld. Momenteel is hier geld voor beschikbaar via pilots. Als de basisfinanciering van publieke lokale omroepen opgehoogd wordt, voorziet dit ook in budget om deze samenwerkingen vorm te geven. De Raden schatten in dat regionale omroepen door het schuiven met eigen middelen geld zouden kunnen vrijmaken voor het investeren in deze samenwerking. Het samenwerken met lokale omroepen is voor hen een investering in inhoud en relevantie.

Het verhogen van de basisfinanciering van publieke lokale omroepen kost uiteraard geld. In de huidige situatie is ruim 10,6 miljoen euro (uitgaande van het richtbedrag van 1,34 euro voor 2020 en het totaal aantal huishoudens in 2019) in het gemeentefonds gekoppeld aan uitgaven aan lokale media.<sup>162</sup> Het verhogen van de basisfinanciering naar 2 euro per inwoner, met een aftopping van dit bedrag voor lokale publieke omroepen die meer dan 200 duizend inwoners bedienen, zou betekenen dat hiervoor ca. 31,5 miljoen euro vrijgemaakt moet worden.<sup>163</sup> Dit is dus een plus van ca. 21 miljoen euro.

De Raden zijn van mening dat voor het instellen van een landelijk dekkend stelsel van regionale mediafondsen en het investeren in journalistiek talent 15 miljoen euro moet worden vrijgemaakt. Met een dergelijk bedrag kunnen lokale en regionale media in de breedte (dus niet alleen publieke lokale omroepen) voldoende versterkt worden. Hoe dit geld onder deze doelen verdeeld zou moeten worden dient het ministerie van OCW in samenspraak met het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek te bepalen, waarbij zij rekening zouden moeten houden met de overwegingen die de Raden bij aanbevelingen 5 en 6 hebben meegegeven.

#### *Waar kan het geld vandaan komen?*

In het gemeentefonds is nu ruim 10 miljoen euro gereserveerd voor de bekostiging van publieke lokale omroepen. Deze moet met het verleggen van de basisfinanciering van de publieke lokale omroepen over te gaan naar de

162 Het Commissariaat voor de Media onderzocht in 2019 dat gemeenten in de periode 2016-2018 ruim vijftien miljoen euro per jaar aan lokale omroepen uitgeven (Commissariaat voor de Media 2019, p. 9, tabel 6). Een deel van dit geld komt dus uit hun eigen begroting en krijgen zij niet uit het gemeentefonds gelabeld voor uitgaven aan lokale media.

163 In oktober 2020 telde Nederland bijna 17,5 miljoen inwoners. Op basis van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit juli 2020 wonen ruim 3,3 miljoen van hen in acht gemeenten met meer dan 200 duizend inwoners; er steken dus 1,7 miljoen inwoners boven de grens uit van 200 duizend inwoners. Stel dat lokale omroepen voor hen geen extra geld zouden krijgen, zijn er in totaal 15,8 miljoen inwoners waarvoor lokale omroepen 2 euro per inwoner krijgen. (Centraal Bureau voor de Statistiek 2020)

Mediabegroting. Dit dekt dan uiteraard nog niet de verhoging van deze basisfinanciering.

Voor de periode 2019-2021 heeft minister Slob incidenteel 15 miljoen euro vrijgemaakt voor pilots voor regionale en lokale media, onder andere voor het creëren van arbeidsplaatsen en het stimuleren van samenwerking tussen regionale en lokale omroepen. Het ministerie van OCW moet deze incidentele gelden structureel maken met als doel het vormen van een landelijk dekkend netwerk van regionale mediafondsen en het investeren in journalistiek talent.

De aanbevelingen van de Raden vragen dus om een forse intensivering van het beleid: structureel is er 36 miljoen euro extra nodig, waarbij de Raden erop wijzen dat een deel van dit geld nu al incidenteel beschikbaar is. De Raden zijn van mening dat dit een meer dan redelijke prijs is voor lokale en regionale media die doen wat we van ze verwachten: burgers informeren over politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, het lokale bestuur kritisch volgen, politieke en maatschappelijke kwesties agenderen en het verbinden van bevolkingsgroepen en daarmee bijdragen aan sociale cohesie.

#### **RANDVOORWAARDE A: Versterk ook private media**

De Raden vinden dat een randvoorwaarde bij subsidie voor publieke media zou moeten zijn dat private media hier geen (disproportionele) hinder van ondervinden. Publieke omroepen, zowel regionaal als lokaal, richten zich tegenwoordig voornamelijk op online *content* – zowel teksten als audiovisuele producties – net als de private pers en hyperlocals. Hierdoor zijn publieke en private media in directe concurrentie met elkaar. Dit maakt dat subsidie aan publieke omroepen vaak ten koste gaat van het bereik en dus het verdienmodel van private media die onmisbaar zijn voor de publieke functies die lokale media in Nederland vervullen. Subsidiëring van lokale journalistiek en media dient uit te gaan van een gelijk speelveld voor wat betreft de kansen op uitkering van gelden. Dit kan door bijvoorbeeld journalistieke projecten te subsidiëren die gepubliceerd kunnen worden via zowel private als publieke platforms (zie aanbeveling 5 over mediafondsen), of door vooral inhoudelijke voorstellen te subsidiëren die bijdragen aan de publieke functies maar waar private media zich minder aan wagen.

Ook zou er meer aandacht moeten zijn voor hyperlocals: websites met lokaal en/of regionaal nieuws. In sommige gemeenten vervullen zij een zeer belangrijke functie en zijn zij de enige die inwoners nog informeren of het lokale bestuur op de vingers kijken. Ook moeten zij benaderd worden om voorstellen in te dienen bij de regionale mediafondsen (aanbeveling 5). Lokale en regionale publieke omroepen dienen meer aandacht te hebben voor de mogelijkheden die samenwerking met hyperlocals biedt (zie paragraaf 6.4).

### **RANDVOORWAARDE B: Maak met publiek geld gemaakte content publiek toegankelijk**

Bovendien zijn de Raden van mening dat content die gemaakt is met publiek geld ook publiek beschikbaar moet zijn, kosteloos of tegen kostprijs van de distributiekosten. Zo bereikt deze content meer mensen, draagt dit publieke geld bij aan het functioneren van de lokale media als geheel en verzwakt het niet de positie van private media, die ook een belangrijke functie in het lokale mediabestel vervullen.

Dit betekent dat content die geheel bekostigd wordt vanuit publiek geld – bijvoorbeeld content die journalisten die met Rijksgeld bij lokale omroepen zijn geplaatst maken (zie aanbeveling 6) of die geheel bekostigd is uit een mediafonds (aanbeveling 5) – ook beschikbaar moet zijn voor private partijen, gratis of tegen distributiekosten. Andere content van publieke media is niet altijd geheel bekostigd met publiek geld: door de magere financiering van lokale omroepen zijn zij nu soms voor meer dan 90% afhankelijk van private inkomsten. Dan is het ook niet redelijk om te eisen dat deze content geheel gratis (of slechts tegen distributiekosten) publiek beschikbaar zou moeten zijn. Als de financiering van lokale publieke media voor een groter deel publiek wordt en lokale media minder afhankelijk worden van privaat geld (door het uitvoeren van aanbeveling 3 bijvoorbeeld), dienen zij wel al hun content publiekelijk beschikbaar te stellen.

Hoewel vaak gesuggereerd als mogelijke maatregel om de lokale media te versterken, moet de overheid volgens de Raden niet in het bijzonder sturen op publiek-private samenwerking. Waar dit logisch is, vaak op basis van inhoud, ontstaat deze samenwerking vanzelf. Waar dit niet logisch is, hebben genoeg experimenten uitgewezen dat de samenwerking standhoudt zolang er subsidie is en wegvalt zodra deze verdwenen is. De Raden zijn positief over publiek-private samenwerking waarbij producties van lokale en regionale media op een gezamenlijk platform goed ontsloten worden en zo meer publiek bereiken (zie hiervoor Randvoorwaarde F).

### **RANDVOORWAARDE C: Wees transparant**

De impact van het geld ter stimulering van lokale en regionale media wordt minder als overheden zelf niet open en transparant zijn en niet welwillend staan tegenover lokale media. Het is logisch in deze tijd van participatie en lokale experimenten met directe democratie dat gemeenten meer communicatiemedewerkers in dienst nemen. Wanneer zij ingezet worden om burgers te informeren, kunnen zij het kennisniveau van burgers over de politiek en maatschappelijke ontwikkelingen verhogen en het democratisch gehalte van het lokale bestuur vergroten. De Raden hopen dat de signalen over communi-

catied medewerkers die het lokale en regionale journalisten lastiger maken om een direct antwoord te krijgen van lokale bestuurders afnemen.

**RANDVOORWAARDE D: Handhaaf het auteursrecht**

De Europese richtlijn inzake het auteursrecht zou op stringente wijze geïmplementeerd moeten worden, zonder al te veel uitzonderingen. Dat betekent: als technologiebedrijven content van private lokale media willen overnemen, dienen zij hiervoor altijd te betalen. Zij verdienen immers aan het plaatsen van deze content. Voor de vormgeving van de implementatiewet dient met lokale media gesproken te worden en rekening gehouden te worden met hun belang. Deze afdrachtverplichting moet ook gelden voor ‘aggregatie-sites’ die allerhande lokaal nieuws zonder afspraken met producenten online distribueren en zo zelf advertentiegelden ophalen.

**RANDVOORWAARDE E: Onderzoek het gebruik van lokale media**

De Raden zijn in hun gesprekken nog veel onderwerpen tegengekomen waarover nog weinig bekend is, waardoor het lastig is te sturen op een landelijk dekkend netwerk van lokale media die hun publieke functies vervullen. Aan de aanbodkant is meer duidelijk: oplagecijfers, kijkcijfers en clicks op de sites van omroepen, pers en hyperlocals. Verder (in verschillende regio’s uit te voeren) onderzoek is noodzakelijk naar de vraag waar lokale media tekort schieten en welke doelgroepen ze wel en niet goed bedienen. Daarnaast zou onderzoek wenselijk zijn naar de rol die lokale media kunnen spelen om verschillende bevolkingsgroepen te verbinden.

Om antwoorden op deze vragen te krijgen dient meer datagestueerd onderzoek plaats te vinden. De RPO en NLPO moeten nadenken hoe zij gebruikersdata kunnen verzamelen en hoe zij gebruik kunnen maken van deze data om hun aanbod beter af te stemmen op hun publiek en meer mensen te bereiken.

**RANDVOORWAARDE F: Plaats lokale en regionale visuele content op een landelijk online platform**

De in de Kamerbrief van minister Slob<sup>164</sup> vorig jaar voorgestelde regionale programmering op NPO2 is een welwillende stap om regionale berichten een landelijk podium te geven via een landelijk televisieprogramma met items uit alle windstreken. Het motto lijkt daarbij te zijn: ‘Kijk! Nederland is meer dan de Randstad alleen’. De Raden vinden het belangrijk dat nieuwsonderwerpen die in een bepaalde regio spelen ook zichtbaar worden in andere delen van het land. Grotere zichtbaarheid maakt dergelijke items relevanter, waardoor lokale en regionale journalisten een stevigere positie krijgen in verhouding tot hun onderwerp.

164 Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 2019, 14 juni, p. 18

Regionale programmering op NPO 2 zorgt er volgens de Raden echter niet voor dat lokale en regionale berichten terechtkomen bij het publiek waarvoor ze in eerste instantie zijn bedoeld: de doelgroepen in de afzonderlijke regio's zelf. Het doorvoeren van regionale vensterprogrammering op een landelijke televisiezender draagt daar meer aan bij. Daarbij vullen regionale omroepen dagelijks in aanvulling op (een) landelijke NOS Journaal-uitzending(en) een slot binnen het eigen verzorgingsgebied. Wel kost de uitrol van zulke vensterprogrammering volgens een schatting van de NPO en de RPO structureel 11 miljoen euro per jaar.<sup>165</sup>

De Raden zien dat de samenwerking via de NPO en de RPO van de landelijke en regionale publieke omroep goed op gang is gekomen via uitwisseling van items op de apps en de sites van de NOS. In zulke online samenwerking zien de Raden meer heil dan in het verder technisch en inhoudelijk investeren in vensterprogrammering op landelijke televisiezenders en andere lineaire kanalen.<sup>166</sup> Beter kan geïnvesteerd worden in het beschikbaar en eenvoudig vindbaar maken van programma's van regionale en lokale omroepen via internet, op platforms en apps zoals NLZiet.<sup>167</sup> Op dit platform bieden commerciële en publieke landelijke omroepen veel van hun uitgezonden content aan. De Raden achten het vanuit het oogpunt van betrokkenheid van burgers bij hun directe omgeving en het verstevigen van de democratische functies van lokale media zeer zinvol om dit aanbod uit te breiden met videocontent van lokale publieke en private omroepen. Dit is een aanvulling op de belangrijkste aanbeveling uit het briefadvies van de Raad van Cultuur uit september 2019: bereik de kijkers waar die zich inmiddels bevinden, namelijk online en via een enkel landelijk platform.<sup>168</sup>

#### **RANDVOORWAARDE G: Gemeenten, pak je verantwoordelijkheid**

Hoewel de Raden niet aanbevelen gemeenten nieuwe taken te geven wat betreft beleid voor lokale media, hopen zij wel dat dit advies bijdraagt aan bewustwording over het belang van lokale media voor het functioneren van de lokale democratie en samenleving. Gemeenten zouden het opzetten van lokale media-initiatieven kunnen stimuleren en faciliteren. Een beschrijving van wat gemeenten kunnen doen om lokale media te stimuleren is gegeven in de handreiking van het 'Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek' in opdracht van de VNG, die vrijwel gelijktijdig met het advies van de Raden is uitgekomen.

<sup>165</sup> Stichting Nederlandse Publieke Omroep en Stichting Regionale Publieke Omroepen 2019

<sup>166</sup> Een dergelijke conclusie bereikt minister Slob ook in zijn brief aan de Tweede Kamer van 14 september (Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 2020, 14 september).

<sup>167</sup> De Raad voor Cultuur pleitte eerder voor het verder ontwikkelen van NLZiet. Zie Raad voor Cultuur 2018

<sup>168</sup> Raad voor Cultuur 2019, p. 5

## 9 Tot slot

Graag sluiten de Raden dit advies af met de wijze woorden van Emily Bell, hoogleraar aan de Columbia University of Journalism en directeur van het Tow Center for Digital Journalism in New York, tijdens de Machiavellilezing op 14 februari 2018. Zij is optimistisch over de kansen om het landschap van lokale media fundamenteel te veranderen, ook in Nederland, en pleit zowel voor geld als voor een organisatiestructuur die levensvatbaar blijft: ‘Het is nu tijd om beslissingen te nemen en coalities te smeden die het fundament leggen voor een levensvatbare, betrokken plaatselijke journalistiek. De markt gaat dit probleem niet oplossen; techbedrijven gaan het niet oplossen; de overheid gaat het niet oplossen. Ieder van ons heeft hier een taak, maar in laatste instantie is het aan journalisten en lokale gemeenschappen om dit probleem op te lossen. Maar om dit voor elkaar te krijgen, om een levensvatbare journalistieke omgeving te creëren, hebben we de juiste politieke koers en de juiste hulpbronnen nodig.’<sup>169</sup>

Met dit rapport hopen de Raden die koers inclusief hulpbronnen te hebben uitgezet, zodat lokale media hun functies kunnen vervullen.

<sup>169</sup> Bell, E. 2019

## Literatuur

- 1Twente (z.d.) *Drie lokale omroepen verlaten RMC Twente*. Geraadpleegd via <https://www.1twente.nl/drie-lokale-omroepen-verlaten-rmc-twente/content/item?1163452>
- Aalbers, C. (2019) Kunnen we nu eens serieus gaan discussiëren over de toekomst van de lokale journalistiek in Nederland? Geraadpleegd via <https://www.denieuwereporter.nl/2019/01/kunnen-we-nu-eens-serieus-gaan-discussieren-over-de-toekomst-van-de-lokale-journalistiek-in-nederland/>
- Amstelveens Nieuwsblad (2020). *Commissariaat voor Media wil RTV Amstelveen toch licentie te geven*. Geraadpleegd via <https://www.amstelveensniewsblad.nl/lokaal/overig/359301/commissariaat-voor-media-wil-rtv-amstelveen-toch-licentie-te-geven>
- Amsterdams Kunststraad (2016) *Afstemmen op AT5*. Amsterdam: Amsterdams Kunststraad.
- Bakker, P. & Kerkhoven, Marco van (2013) Hyperlocal in Nederland: De nieuwe nieuws-websites in de praktijk. In Quint, K. & Landman, L. (reds.) *Nieuwsvoorziening in de regio*, pp. 75-94. Diemen: AMB.
- Bakker, P. (2015) *Een moeizame wildgroei*. Geraadpleegd via <https://www.villamedia.nl/artikel/een-moeizame-wildgroei>
- Bakker, P. & Kik, Q. (2018) *Op het tweede gezicht... Regionale en lokale media en journalistiek, 2000-2017*. Den Haag.
- Bakker, P. (2017) *Belgisch duopolie bij krantenuitgevers*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/de-stand-van-de-nieuwsmedia/belgisch-duopolie-bij-krantenuitgevers/>
- Bakker, P. (2019, 29 april) *30 jaar radio luisteren: de regionale omroep is de grote verliezer*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/nieuws/30-jaar-radio-luisteren/>
- Bakker, P. (2019, 22 mei) *De lokale omroep is overal, maar zit in de verdrukking*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/nieuws/de-lokale-omroep-is-overal-maar-zit-wel-in-de-verdrukking/>
- Bakker, P. (2020) *Hoe Nederland een dagblad-duopolie kreeg*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/de-stand-van-de-nieuwsmedia/uitgevers/hoe-nederland-een-dagblad-duopolie-kreeg/>
- BBC (2020) *Google to pay for 'high quality' news in three countries*. Beschikbaar via <https://www.bbc.com/news/technology-53176945>
- Behrens, C. & Brouwer, E. (2018) *Ontwikkelingen journalistieke infrastructuur 2000-2018*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Bell, E. (2019, 14 februari) *Machiavelli-lezing: De wereldcrisis van het plaatselijke nieuws*. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/machiavelli-lezing-de-wereldcrisis-van-het-plaatselijke-nieuws~b3a4298b/>
- Beunders, H., Van der Horst, A. & De Kleuver, J. (2015) *Nieuwsvoorziening in de Regio 2014: Leegte in het Landschap*. Diemen: AMB.
- Black Renaissance (2020, 7 juli) *Open brief aan Shula Rijxman [Facebookpost]*. Geraadpleegd via <https://www.facebook.com/1308865575849368/post-s/2996532847082624/?d=n>
- sBrandenburg-van de Ven, T. (2020) *Mediahuis neemt NDC Mediagroep over*. Geraadpleegd via <https://www.villamedia.nl/artikel/mediahuis-neemt-ndc-mediagroep-over>

- Centraal Bureau voor de Statistiek (z.d.) *Bevolkingsteller*. Geraadpleegd op 9 oktober via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/bevolkingsteller>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2020) *Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/3723oned/table?dl=3FA3D>
- Commissariaat voor de Media (z.d.) *Publieke lokale media-instellingen en de Mediawet*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissariaat voor de Media (2019) *Lokale publieke media-instellingen: Evaluatie van de gemeentelijke bekostiging 2016-2018*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissariaat voor de Media (2020a) *Digital News Report Nederland 2020*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissariaat voor de Media (2020b) *Mediamonitor 2020*. Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Daadkracht (2020) *Nationaal Raadsledenonderzoek 2019*. Nijmegen: Daadkracht.
- Deloitte en IAB Nederland (2020) *Digital Advertising Spend 2019 The Netherlands*. Deloitte.
- Democratie in actie (2020) *Lokale democratie op zoek naar zichzelf. Burgemeesters en hoofdredacteuren regionale dagbladen over de conditie van het lokaal bestuur*. Democratie in Actie.
- Duiven, R., Drok, N. & Hermans, L. (2015) *Jongeren en lokaal nieuws. Een onderzoek naar de manier waarop een digitaal nieuwsplatform de belangstelling van jongeren voor lokaal nieuws kan vergroten*. Windesheimreeks Kennis en onderzoek nr. 57. Almere en Zwolle: Hogeschool Windesheim.
- Eindhovens Dagblad (2010) *Den Haag: weinig voor regio-pers*. Geraadpleegd via <https://www.ed.nl/overig/den-haag-weinig-voor-regio-pers~a01b511c/>
- Evaluatiecommissie Nederlandse Publieke Omroep (2018) *Evaluatierapport NPO 2013-2017*.
- Facebook (2019). *3 Facebook Tools That Connect People with Local Breaking News*. Beschikbaar via <https://www.facebook.com/journalismproject/facebook-tools-local-breaking-news>
- Gestel, B. van (2016). *Nieuws, beleid en criminaliteit, over de samenwerking tussen lokale media en criminaliteitsbestrijders*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Jong, J.C. de & Koetsenruijter, A.W.M. (2019) *Regionale en lokale journalistiek in Zuid-Holland*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Jong, J.C. de & Koetsenruijter, A.W.M. (2020) *Het versterken van lokale nieuwsmedia: naar een Projectfonds Leidse Journalistiek*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Kasem, A., Van Waes, M.J.F. & Wannet, K.C.M.E. (2015) *Anders nog nieuws? Scenario's voor de toekomst van de journalistiek*. Amsterdam: Van de Bunt adviseurs.
- Kik, Q. & Landman, L. (red.) (2013) *Nieuwsvoorziening in de regio*. AMB: Diemen.
- Kik, Q., Medendorp, M. & Ruigrok, N. (2019) *Pas op! Breekbaar. Een onderzoek naar het nieuwsecosysteem in de grootste steden van Nederland*. Den Haag: Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.
- Kivits, N. (2020) *Kritiek op plan voor 'gemeentejournalist' in Smallerland*. Geraadpleegd via <https://www.villamedia.nl/artikel/kritiek-op-plan-voor-gemeentejournalist-in-smallerland>
- KLEUR (2020) Geraadpleegd via <https://nbf.nl/KLEUR.pdf>
- Lavender, T. et al. (2020) *Research into recent dynamics of the press sector in the UK and globally*. Londen: Plum Consulting.



- Louwes, W. (2019) *1Twente lokale omroep van het jaar, Ik teken voor 80 ook in de prijzen*. Geraadpleegd via <https://www.tubantia.nl/enschede/1twente-lokale-omroep-van-het-jaar-ik-teken-voor-80-ook-in-de-prijzen~aae888co6/>
- Mediawet (2008) Geraadpleegd op 12 oktober 2020 via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2020-04-01>
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Kamerbrief, betreft: Compensatiepakket coronacrisis medeoverheden*. Kamerstukken II, 2019/2020, 35 240, nr. 43.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Adviesaanvraag organisatie en financiering lokale publieke omroepen*. Referentie: 1476004.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) *Kamerbrief, betreft: advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*. Kamerstukken II, 2019/2020, 35 240, nr. 178.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media & Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Vervolgadviesaanvraag publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau*. Referentie: RVC-2019-1450.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019, 14 juni) *Kamerbrief*. Kamerstukken II, 2018/2019, 32 827, nr. 157.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2019, 4 september) *Kamerbrief*. Kamerstukken II, 2018/2019, 32 827, nr. 160.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020, 7 april) *Kamerbrief*. Kamerstukken II, 2019/2020, 32 827, nr. 186.
- Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (2020, 14 september) *Kamerbrief*. Kamerstukken II, 2019/2020, 32 827, nr. 200.
- Motivation (z.d.) *Regionale omroepen doen het nog steeds goed bij oudere doelgroep*. Geraadpleegd via <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/regionale-omroepen-doen-het-nog-steeds-goed-bij-oudere-doelgroep>
- Motivaction (2019) *Bereik FunX onder jongeren blijft groeien*. Geraadpleegd via <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/bereik-funx-onder-jongeren-blijft-groeien>
- Motivaction (2020) *Biculturele Nederlanders kijken steeds minder Nederlandse televisie*. Geraadpleegd via <https://www.motivaction.nl/kennisplatform/nieuws-en-persberichten/biculturele-nederlanders-kijken-steeds-minder-nederlandse-televisie>
- Nederlandse Vereniging van Journalisten (2020, 28 mei) *Inzet mediabeleid verkiezingen 2021* [Brief].
- Nieuwenhuijsen, P. (2012) *Zorgen om lokale openbaarheid: Veranderend medialandschap gevolgen voor de lokale democratie*. Den Haag: Stimuleringsfonds voor de Pers.
- Nieuwsuur (2020, 7 april) *Extra geld voor lokale media om opdrogende advertentiemarkt*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2329736-extra-geld-voor-lokale-media-om-opdrogende-advertentiemarkt.html>
- Open Rotterdam (z.d.) *Open Rotterdam Jaarverslag 2018*. Rotterdam: Open Rotterdam.
- Open Rotterdam (2020) *Documentaire van OPEN Rotterdam en Vers Beton genomineerd voor journalistieke prijs*. Geraadpleegd via <https://www.openrotterdam.nl/documentaire-van-open-rotterdam-en-vers-beton-genomineerd-voor-journalistieke-prijs/content/item?1157947>

- Publieke Omroep Amsterdam (2020) Jaarverslag 2019. Amsterdam: Publieke Omroep Amsterdam.
- Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur (2019) *Advies organisatie en financiering lokale publieke omroepen*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2018) *Sectoradvies audiovisueel: Zicht op zoveel meer*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor Cultuur (2019) *Advies kamerbrief toekomst publieke omroep*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) *Een sterkere rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- RTL Nieuws (2019) *RTL Nieuws introduceert redactierobot ADAM*. Geraadpleegd via <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/artikel/4914671/adam-robot-nieuws-journalistiek-innovatie-rtl-nieuws-google-dni>
- Schaper, J. (2011, 6 september) *Parlement volgt de pers, niet andersom*. Geraadpleegd via <https://www.denieuweposter.nl/2011/09/parlement-volgt-de-pers-niet-andersom/>
- Schipper, N. (2020, 16 juni) Lokale media kunnen jongeren niet boeien, nieuws volgens ze via Instagram of Snapchat. *Trouw*. Geraadpleegd via <https://www.trouw.nl/cultuur-media/lokale-media-kunnen-jongeren-niet-boeien-nieuws-volgens-ze-via-instagram-of-snapchat-b2c55fa0/>
- Kamerstukken II, 2018/2019, 35000-VIII, nr. 132 [Motie].
- Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (2018) *De 20 criteria van het Keurmerk Nederlandse Streekomroepen*. Hilversum: Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen.
- Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (2019) *Jaarplan en begroting 2020*. Hilversum: Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen.
- Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (2020) *Service desk voor samenwerking lokale en regionale omroepen*. Geraadpleegd via <https://www.nlpo.nl/nieuws-service-desk>
- Stichting Nederlandse Publieke Omroep en Stichting Regionale Publieke Omroep (2019) *Addendum evaluatie Regiovensters*. Kamerstukken II, 2018/2019, blg-911635.
- Stichting Regionale Publieke Omroep (2019) *Begroting 2020*. Hilversum: Stichting Regionale Publieke Omroep.
- Stichting Regionale Publieke Omroep (2020) *Jaarverslag 2019*. Hilversum: Stichting Regionale Publieke Omroep.
- Stichting Regionale Publieke Omroep (2020, 29 juni) *NOS en regionale omroepen zetten volgende stap in samenwerking*. Geraadpleegd via [https://www.stichtingrpo.nl/samenwerking\\_nos\\_web\\_en\\_app/](https://www.stichtingrpo.nl/samenwerking_nos_web_en_app/)
- Stichting voor de Journalistiek (2020) *Alleen Groningen, Brabant en Zuid-Holland bieden specifieke steun aan journalistiek in regio*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/nieuws/alleen-provincies-groningen-brabant-en-zuid-holland-bieden-specifieke-steun-aan-journalistiek-in-de-regio/>
- Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (2018) *#GR18: Nieuwsmedia hielpen kiezer onvoldoende bij hun stemkeuze*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/nieuws/nieuwsmedia-hielpen-kiezer-onvoldoende-bij-hun-stemkeuze/>
- Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (z.d.) *Subsidieregeling journalistieke professionalisering lokale publieke mediadiensten*. Geraadpleegd via <https://www.svdj.nl/pilot-lokale-omroepen/>

- Subsidieregeling innovatie en samenwerking regionale publieke media-instellingen (2020). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042075/2020-06-30>
- Takken, W. (2020) Voor iedere groep een eigen omroep. Dit zijn de kandidaten. NRC. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/09/14/iedere-avond-45-miljoen-kijkers-a4011922>
- Tijdelijke Commissie Innovatie en Toekomst Pers (2009) *De volgende editie*. Den Haag.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019) *Wijziging van de Bekendmakingswet en andere wetten in verband met de elektronische publicatie van algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen (Wet elektronische publicaties) [Memorie van Toelichting]*. Kamerstukken II, 2018/2019, 35 218, nr. 3.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2020, 3 juni) *Verslag van eens schriftelijk overleg*. Kamerstukken II, 2018/2019, 32 827, nr. 192.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2020) *Bedragen voor lokale omroepen in gemeentefonds, stand van zaken augustus 2020*. Geraadpleegd via <https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/bedragen-voor-lokale-omroep-in-gemeentefonds-2021-augustus-2020.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland & Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (2015) *Vernieuwingsconvenant Gemeenten-Lokale Omroepen 2015-2018*. Arnhem.
- Verloop, R. (2020) *Veel variatie in organisatie van Communicatie bij gemeenten*. Geraadpleegd via <https://www.renataverloop.nl/organisatie-communicatie-gemeenten-2019>
- Volksgezondheidszorg.info (2019) *Huishoudens*. Geraadpleegd via <https://www.volksgezondheidszorg.info/onderwerp/bevolking/cijfers-context/huishoudens#node-huishoudensamenstelling>
- Vroemen, L. (2018) *Dit boek legt uit waarom hyperlokale journalistiek aan belang wint door de mondialisering*. Geraadpleegd via <https://www.denieuwereporter.nl/2018/10/dit-boek-legt-uit-waarom-hyperlokale-journalistiek-aan-belang-wint-door-de-mondialisering>. Recensie van het boek van Harte, D., Howells, R. & Williams, A. (2018) *Hyperlocal Journalism: The decline of local newspapers and the rise of online community news*. Oxon/New York: Routledge.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017) *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur  
Postbus 20011  
2500 AA DEN HAAG

*Een kopie van deze brief wordt verstuurd aan:*  
Raad voor Cultuur  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE DEN HAAG

Datum **10 MAART 2020**

Betreft Vervolgadviesaanvraag publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau

**Media en Creatieve Industrie**

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
www.rijksoverheid.nl

**Onze referentie**  
17787622

**Uw brief van**  
26 november 2019

**Uw referentie**  
RVC-2019-1450

Geachte raad,

Op 3 september 2019 hebt u een advies gepubliceerd over de organisatie en financiering van lokale publieke omroepen. Dit tegen de achtergrond van het regeerakkoord waarin is aangegeven dat op lokaal niveau steeds meer streekomroepen worden gevormd. Omdat dit bijdraagt aan de professionalisering, beraadt het kabinet zich op de wijze van organisatie en financiering van deze omroepen. Wij willen u hier nogmaals voor bedanken.

U wijst in uw advies op de belangrijke functies van lokale journalistiek voor het lokaal bestuur en lokale gemeenschappen en de rol van lokale publieke omroepen daarbij. U constateert dat het huidige stelsel van lokale publieke omroepen onder hoge spanning staat en stelt daarom drie maatregelen voor. Wij hebben op 3 december 2019 op uw advies gereageerd, conform artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges.<sup>1</sup>

In uw advies stelt u tevens een fundamenteel vervolgadvies voor waarin u als raden ingaat op de publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau. Wij onderkennen de publieke waarden waar het gaat om het levend houden en vitaliseren van de lokale democratie, het verbinden van verschillende groepen binnen de lokale gemeenschap en het bevorderen van educatie en cultuur.

U hebt in uw advies maatschappelijke uitdagingen geschetst en de dilemma's die daar voor lokale media en journalistiek uit voortvloeien. Zo heeft de financiële positie van lokale media als gevolg dat er voortdurend scherpe keuzes gemaakt moeten worden. Hierbij gaat het niet alleen om de programmering, maar ook om de manier waarop het publiek bereikt wordt en om de balans tussen vrijwillige inzet, professionalisering en kwaliteit. Tevens vormen technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van sociale media, zowel een kans als een dilemma. Het is tegenwoordig minder vanzelfsprekend dat lokale media hun informerende, verbindende en opiniërende rol kunnen vervullen vanuit een positie tussen burgers en de voor hen relevante spelers in hun omgeving, zoals de politiek, de overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijven. Tegen deze achtergrond bezien is het voor zowel lokale media als voor gemeenten een

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2018/2019, 32 827, nr. 178

uitdaging om te bepalen wat er nodig is om een lokaal toereikend media-aanbod binnen de eigen gemeente of streek vorm te geven. Onze referentie

#### Onderzoeksvragen

Het kabinet onderstreept het belang van een fundamentele analyse van de publieke waarden en de democratische functie van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau. Daarom verzoeken wij u een vervolgadvis uit te brengen. Wij willen u vragen om, gelet op het voorgaande, daarbij in ieder geval in te gaan op de volgende vragen.

#### *Publieke waarden en democratische functies*

- Op welke wijze kunnen volgens u de hierboven beschreven publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau in de toekomst het beste worden gewaarborgd?
- Op welke wijze moeten media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau zich de komende jaren volgens u ontwikkelen om deze publieke waarden en democratische functies te kunnen blijven borgen? Welke rollen kunt u hierin onderscheiden voor overheid, markt en gemeenschap?

#### *Ontwikkeling van het mediabestel*

- Wat zijn volgens u – gezien de geschetste ontwikkelingen op lokaal niveau – wenselijke en reële richtingen voor de ontwikkeling van het publieke mediabestel? Welke kansen ziet u om bestaande of nieuwe samenwerkingen effectief en doelmatig vorm te geven? U wordt gevraagd hierbij ingaan op het aantal lagen waarin het bestel nu is georganiseerd, maar ook hoe het volgens u moet of kan worden.
- Wat zijn volgens u de te verwachten effecten van de door u beschreven ontwikkelrichtingen op de publieke waarden en democratische functies? Kunt u hierbij ingaan op de hierboven geschetste maatschappelijke uitdagingen en daaruit voortvloeiende dilemma's?

#### Planning

Uw vervolgadvis zien wij graag in oktober 2020 tegemoet.

Met vriendelijke groet,

de minister van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arij Slob

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. R.W. Knops

- Gesprek met de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO), d.d. 8 juni 2020. Gesproken met Marc Visch (directeur), Toos Bastiaansen (accountmanager) en Marius Snyders (strategisch adviseur). Videogesprek.
- Gesprek met het expertiseteam lokale media van de VNG, 11 juni 2020. Gesproken met Lydia Jongmans (secretaris). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met het ministerie van OCW, d.d. 17 juni 2020. Gesproken met Paul Thewissen (hoofd Mediatelevisie). Videogesprek.
- Gesprek met Lennart Booij, oud-voorzitter van SALTO, d.d. 29 juni 2020. Telefonisch gesprek.
- Gesprek met 1Tweente, d.d. 23 juli 2020. Gesproken met Flip van Willigen (directeur) en Henk ten Harkel (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met Commissariaat voor de Media, d.d. 23 juli 2020. Gesproken met Matthijs Bremer (senior adviseur Programmatoezicht) en Jasmin van Eenenaam (Projectleider Toegang). Videogesprek.
- Gesprek met Digitale Stad Nieuwegein / pen.nl, d.d. 23 juli 2020. Gesproken met Martin Reijmerink (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met Sleutelstad Leiden, d.d. 23 juli 2020. Gesproken met Chris de Waard (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met de Nederlandse Nieuwsblad Pers (NNP), d.d. 30 juli 2020. Gesproken met Roy Keller (voorzitter). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met de JOVD en het CDJA, d.d. 13 augustus 2020. Gesproken met Wilbert Frieling (vicevoorzitter JOVD) en Niels Honkoop (bestuurslid Politiek en Internationaal CDJA). Gesprek te Den Haag.
- Gesprek met Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, d.d. 13 augustus 2020. Gesproken met René van Zanten (directeur). Gesprek te Den Haag.
- Gesprek met het expertiseteam lokale media van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, d.d. 13 augustus 2020. Gesproken met Lydia Jongmans (secretaris) en Bort Koelewijn (voorzitter). Gesprek te Den Haag.
- Gesprek met De Stentor, d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Allard Besse (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met het Leids Mediafonds, d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Bob Nieman (voorzitter), Addie de Moor (secretaris) en René Roodheувel (penningmeester). Videogesprek.
- Gesprek met de Noordelijke Dagblad Combinatie (NDC), d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Evert van Dijk (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met de Nederlandse Vereniging voor Journalisten (NVJ), d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Thomas Bruning (algemeen secretaris). Videogesprek.
- Gesprek met Omrop Fryslân, d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Nina Hiddema (directeur) en Ingrid Spijkers (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met Tubantia, d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Martha Riemsma (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met ZO NWS, d.d. 17 augustus 2020. Gesproken met Twan Senden (hoofddirecteur). Videogesprek.
- Gesprek met NDP Nieuwsmedia, d.d. 18 augustus 2020. Gesproken met Tom Nauta (directeur) en Cees van Koppen (senior adviseur public affairs). Videogesprek.

- Gesprek met DPG Media, d.d. 20 augustus 2020. Gesproken met Erik van Gruijthuijsen (directeur Journalistiek AD Regio) en Jan van Dun (directeur Local Media). Gesprek te Hilversum.
- Gesprek met Stimuleringsfonds voor de Journalistiek, d.d. 20 augustus 2020. Gesproken met Quint Kik (onderzoeker). Gesprek te Hilversum.
- Gesprek met Mediahuis, d.d. 20 augustus 2020. Gesproken met Corine de Vries (hoofdredacteur regionale kranten) en GerBen van 't Hek (adjunct-hoofdredacteur regionale kranten). Gesprek te Hilversum.
- Gesprek met de Stichting Nederlandse Lokale Publieke Omroepen, d.d. 20 augustus 2020. Gesproken met Marc Visch (directeur), Toos Bastiaansen (accountmanager) en Marius Snyders (strategisch adviseur). Gesprek te Hilversum.
- Gesprek met de Stichting Regionale Publieke Omroepen, d.d. 20 augustus 2020. Gesproken met Guus van Kleef (voorzitter van het Overleg van Regionale Omroepen en directeur Omroep Gelderland) en Gijs Lensink (vice-voorzitter van het Overleg van Regionale Omroepen en directeur RTV Noord). Gesprek te Hilversum.
- Gesprek met NH Media, d.d. 20 augustus 2020. Gesproken met Ib Haarsma (hoofdredacteur) en Jacky de Vries (Coördinator regio en lokale samenwerkingen). Gesprek te Hilversum.
- Werkbezoek bij streekomroep ZuidWest, d.d. 21 augustus 2020. Gesproken met Maarten van den Boom (directeur streekomroep ZuidWest), NLPO: Marc Visch (directeur), Toos Bastiaansen (accountmanager), VNG: Lydia Jongmans (secretaris expertiseteam) en Omroep Venlo: Evert Cuijpers (directeur). Gesprek te Bergen op Zoom.
- Gesprek met Omroep West, d.d. 26 augustus 2020. Gesproken met Henk Ruijl (hoofdredacteur). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met het Interprovinciaal Overleg (IPO), d.d. 31 augustus 2020. Gesproken met Joost Cremers (programmamanager Cultuur). Videogesprek.
- Gesprek met SALTO (lokale omroep Amsterdam), d.d. 2 september 2020. Gesproken met Willem Stegeman (directeur). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met de burgemeesters Martijn Vroom van Krimpen aan den IJssel, Pieter Broertjes van Hilversum en Sjors Fröhlich van Vijfheerenlanden, d.d. 4 september 2020. Videogesprek.
- Gesprek met Stichting KijkOnderzoek, d.d. 9 september 2020. Gesproken met Guus van der Salm (Informatie- en communicatiemanager). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met Portaal Kennisplatform Integratie & Samenleving, d.d. 14 september 2020. Gesproken met Hans Bellaart (senior onderzoeker en coördinator). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met Iris Korthagen (gepromoveerd op interactie media en besluitvorming), d.d. 14 september 2020. Videogesprek.
- Gesprek met Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO), d.d. 17 september 2020. Gesproken met Mark Minkman (bestuurder a.i.). Videogesprek.
- Gesprek met Motivaction, d.d. 22 september 2020. Gesproken met Ahmed Ait Moha (senior strategy consultant). Telefonisch gesprek.
- Gesprek met Iffet Subasi (Verslaggever AD Rotterdams Dagblad), d.d. 23 september 2020. Videogesprek.
- Gesprek met Ila Kasem (managing partner van organisatieadviesbureau Van de Bunt), d.d. 28 september 2020. Videogesprek.
- Gesprek met Commissariaat voor de Media, d.d. 13 oktober 2020. Gesproken met Edmund Lauf (projectleider onderzoek). Telefonisch gesprek.

