

Voorwoord

Wat er op de televisietoestellen in de Nederlandse huiskamers te zien is, wordt niet alleen bepaald door programmamakers en omroepverenigingen. Ook in het segment van doorgifte van televisiezenders worden doorslaggevende keuzen gemaakt. Voorliggend onderzoek richt zich op machtsverhoudingen binnen het laatstgenoemde segment en geeft een blik op de veranderende verhoudingen en de implicaties voor de consumentenbescherming en de invloed van de burger in het toekomstige stelsel.

Ik wil graag De heer Pablo Meegdes van het landelijk steunpunt van de Programmaraden, Kabelraden.nl, de heer Machiel Bolhuis van de directie Media, Letteren en Bibliotheken van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de heer Rob van Esch, directeur van de brancheorganisatie van kabelexploitanten en de heer Herman Grooten van kabelexploitant REKAM hartelijk danken voor hun medewerking aan gehouden interviews, waardoor verschillende inzichten in het huidige en toekomstige stelsel helder werden. Tenslotte dank ik alle respondenten voor het genereren van waardevolle informatie over de meningen van programmaraadsleden over heden en toekomst.

Eibertjan van Blitterswijk

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
- <i>Waarom dit onderzoek?</i>	3
- <i>Techniek</i>	3
- <i>Onderzoeksvraag</i>	4
- <i>Belangrijkste actoren</i>	5
Hoofdstuk 1: De Programmaraad.....	
.6	
- <i>Inleiding</i>	6
- <i>De taak van de Programmaraad</i>	6
- <i>Factoren van invloed op het functioneren</i>	7
- <i>Meningen over het huidige stelsel</i>	8
Hoofdstuk 2: Waarom en hoe reguleert de overheid de doorgiftemarkt?.....	
	10
- <i>Monopoliepositie</i>	10
- <i>Co-regulering</i>	10
Hoofdstuk 3: Consumentenbescherming nieuwe stijl? Het co-reguleringsmodel toegepast.....	
...12	
- <i>Inleiding</i>	12
- <i>Meningen co-reguleringsmodel</i>	12
- <i>Analyse co-reguleringsmodel</i>	14
Conclusie:	16
Referenties.....	
	18
Bijlage I.....	
	19
Bijlage II.....	
	20

Inleiding

Waarom dit onderzoek?

De televisie is in de afgelopen decennia uitgegroeid tot een medium met een onmiskenbare invloed op de samenleving en praktisch elk huishouden. Bijna 70% van de Nederlanders kijkt wekelijks meer dan 10 uur televisie, 31% zelfs meer dan 20 uur, terwijl slechts 3% minder dan 1 uur in de week achter de televisie doorbrengt.¹ In 2002 waren er 6,7 miljoen televisietoestellen in Nederland verdeeld over ongeveer 7 miljoen huishoudens.² Het lijkt dus niet verwonderlijk dat er talloze artikelen, onderzoeken en persiflages, denk bijvoorbeeld aan de omstreden sketch van het satirische tv-programma van de KRO uit de jaren '60 van de vorige eeuw *'Zo is het toevallig ook nog eens een keer'*, waarbij het televisietoestel werd neergezet als de nieuwe god van de bevolking, met zijn religie het televisiekijken³ in de afgelopen decennia zijn verschenen over het fenomeen televisie en de rol in de samenleving.

Evenmin verwonderlijk is het dat er veel te doen is over wat er getoond wordt op de televisie. Zeer veel maatschappelijke, politieke en industriële belangen hebben zich sinds de verovering van de televisie van de Nederlandse huiskamer gemengd in de discussies over de inhoud van de programmering en de doorgifte van zenders. Dit onderzoek richt zich op een specifiek deel van de machtsrelatie in medialand: de doorgifte van televisiezenders naar de televisietoestellen in Nederland en meer in het bijzonder de positie van een van oudsher centraal orgaan in dit proces, de Programmaraad.

Om dit fenomeen te begrijpen is het goed een kort uitstapje te maken naar de techniek achter het doorgeven van televisie.

Techniek

Tot de jaren '80 werden televisiesignalen doorgegeven via de ether en ontvangen via de antenne op de daken. De overheid trad regulerend op in het doorgeven van televisiesignalen met het oog op de schaarste van etherfrequenties en de impact van televisie op de meningsvorming van burgers. (WRR, 2004) De wildgroei van antennes werd in de jaren '80 vervangen door een ondergronds kabelnetwerk bestaande uit een transportnetwerk en een ontvangstnetwerk, uitgebaat door kabelexploitanten, dat voortaan voorzag in het doorvoeren van de televisiesignalen. Deze technische verandering liet echter onverkort de regulerende praktijk van de overheid bestaan. Zo is een omvangrijke regelgeving te vinden in de Mediawet en de Telecommunicatiewet. De overheid houdt toezicht op het medialandschap. Zo zijn er de OPTA als het gaat om mededinging en het Commissariaat voor de Media (CvdM) als algemene toezichthouder. Toezicht en controle zijn echter niet de enige methoden in medialandschap waardoor invloed wordt uitgeoefend. Bij wet is ook de invloed van de consument geregeld. Zo stelt de Mediawet in art 82k lid 1 dat Programmaraden een bindend advies aan de kabelexploitant geven over een bepaald deel van het zenderpakket: *"In gemeenten waar*

¹ CBS (2007), 'CBS Statline' via <http://www.cbs.nl>, bezocht op 13 maart 2007.

² Idem.

³ *Trouw*, 'Sienie Strikwerda', 14 maart 1998

een omroepnetwerk aanwezig is, stelt de gemeenteraad een programmaraad in die de aanbieder van het omroepnetwerk adviseert welke vijftien televisieprogramma's voor algemene omroep en vijftientig radioprogramma's voor algemene omroep hij krachtens artikel 82i, eerste lid, ten minste uitzendt naar alle aangeslotenen op het netwerk.” art 82k lid 2 verbreedt de adviesmogelijkheid tot het gehele pakket: “De aanbieder van een omroepnetwerk kan de programmaraad voorts een advies vragen over de overige programma's voor algemene omroep die hij uitzendt naar alle aangeslotenen op het omroepnetwerk.”

Art 82k lid 5 tenslotte stelt het onderscheid tussen het bindende karakter van het advies bedoeld in het eerste lid en het meer vrijblijvende advies bedoeld in lid 2 vast. “De aanbieder van een omroepnetwerk volgt het advies, bedoeld in het eerste lid, tenzij zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten.”

Dit stelsel van invloed van de burger in besluitvormingsprocessen over een aangelegenheid die de meningsvorming van de maatschappij zo sterk lijkt te beïnvloeden en bescherming van de consument over de kwaliteit en kwantiteit van het aanbod staat nu onder druk. Het kabinet Balkenende-III heeft in juni 2006 naar aanleiding van het WRR-rapport ‘*Focus op functies*’, met het oog op de ontwikkelingen van ICT en digitalisering, voorgesteld de programmaraden te vervangen door representatief marktonderzoek en zogenaamde klantenpanels. Deze klantenpanels zouden naar de mening gevraagd kunnen worden over het gehele pakket.⁴

Onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de vraag “*Wat zijn implicaties van het vervangen van programmaraden door klantenpanels en het invoeren van het zogenaamde co-reguleringsmodel voor de bescherming van de consument en invloed van de burger op het zenderaanbod?*” centraal.

Allereerst wordt de rol en de hoedanigheid van de programmaraad in het complexe landschap kort uiteengezet. Vervolgens wordt de vraag gesteld waarom de invloed van de consument wettelijk verankerd is. Hoe vindt regulering nu plaats en wat zijn de ideeën achter de reguleringsconfiguratie die door het kabinet is voorgesteld? Na de meer theoretische verhandeling wordt daarna de blik geworpen op het nieuwe systeem van regulering en wat dit betekent voor de invloed van burgers en de bescherming van consumenten. Hoe wordt in dit stelsel bescherming van consumenten in dit systeem geregeld?

Deze vragen, zoals hierboven beschreven, zijn niet alleen van maatschappelijk belang, maar zijn ook wetenschappelijk gezien van nut. Inzicht in de effecten van reguleringsconfiguraties op actoren⁵ en machtsverhoudingen, machtsverdelingen en bescherming van belangen⁶ zijn onderwerp van veel studies over het openbaar bestuur. Dit onderzoek draagt bij aan inzichten binnen deze velden door in te zoomen op een specifiek deel van de Nederlandse televisiedoorgiftemarkt. Ook bestuurlijk gezien is het van belang inzicht te krijgen in wat werkt en wat niet werkt om bepaalde doelen te bereiken. In dat opzicht is het goed dat er een analyse van de mogelijke gevolgen van de stelselverandering plaatsvindt voor het einde van planvorming en invullingen van de plannen.

Om hierboven opgeworpen vragen te beantwoorden is literatuuronderzoek verricht en zijn interviews en een enquête gehouden. Voor de interviews is ervoor

⁴ Kabinetsreactie WRR-rapport ‘*Focus op functies*’, 2 juni 2006, p.28-29.

⁵ Zie bijvoorbeeld: Hood, C. (1998). *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*. New York: Oxford University Press.

⁶ Zie bijvoorbeeld: Guy Peters, B.(2001). *The Politics of Bureaucracy*. New York; Routledge, Berens, D. en T. Steen. (2004). *Mens en organisatie*. Antwerpen: de Boeck en Rainey, H.G. (2003). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass

gekozen om meer inzicht te krijgen in de meningen en zienswijzen van vier representanten van belangrijke actoren in het veld. Zo is er een interview gehouden met Machiel Bolhuis die binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verantwoordelijk is voor de planvorming van een nieuw consumentenbeschermingsmodel, met Rob van Esch, directeur van VECAI, de branchevereniging van kabelexploitanten en belangrijkste lobbyist voor de belangen van kabelexploitanten bij de onderhandelingen over een nieuw model en met Pablo Meegdes, medewerker van Kabelraden.nl, de overkoepelende organisatie van de programmeraden die daarmee een belangrijke representant is voor de belangen van de programmeraden. Tot slot is een interview gehouden met Herman Grooten, werkzaam bij kabelexploitant REKAM, van wie bekend is dat hij een uitgesproken andere mening heeft dan de woordvoerder van de branchevereniging van kabelexploitanten. Omdat het verkrijgen van inzicht in meningen en zienswijzen van belangrijke actoren het belangrijkste doel van de interviews was, is ervoor gekozen halfgestandaardiseerde vraaggesprekken te houden. ('t Hart, van Dijk e.a., 2001:95) Aan elke ondervraagde werden enkele zelfde belangrijke open vragen gesteld om vergelijking van meningen op bepaalde onderwerpen mogelijk te maken. Daarnaast werd ruimte gelaten om zaken naar voren te brengen die voor de geïnterviewden van belang waren.⁷

Voor de enquête is ervoor gekozen om leden van elke programmaraad -op het moment van verzenden van uitnodigingen betrof het 59 actieve programmeraden- via het contactpunt, hetzij de secretaris, hetzij de ambtelijke ondersteuning, uit te nodigen deel te nemen aan een online survey. Er werden meerkeuzevragen en openvragen gesteld met als doel de meningen te peilen van programmaraadsleden over de relatie met de kabelexploitant, het huidige stelsel en het voorgestelde toekomstige stelsel. Daarnaast is de mogelijkheid geboden om zaken die men van belang vond naar voren te brengen. In totaal hebben 45 programmaraadsleden, actief binnen 30 programmeraden, de enquête ingevuld. De analyse van de data is zowel kwantitatief, voor wat betreft de gestructureerde meerkeuzevragen, als kwalitatief, voor wat betreft op de open vragen ter hand genomen.⁸

Naast de interviews en de enquête zijn ook rapporten, plannen en wetenschappelijke theoretische concepten gebruikt om de situatie in de Nederlandse doorgiftemarkt te analyseren. Vooral het begrip 'co-regulering' zal theoretisch worden belicht en bekeken zal worden of het model de naam verdient en wat de effecten zullen zijn voor de bescherming van de consument en de invloed van de burger.

Belangrijkste actoren

De televisiedoorgiftemarkt is een complex terrein met een veelvoud aan actoren die hierin een rol spelen en een belang vertegenwoordigen. Allereerst is er de Mediawetgever en de Telecommunicatiewetgever, die de randvoorwaarden voor het stelsel middels wetgeving aanbrengt. De wetgever wordt beïnvloed door partijpolitieke standpunten, Europese richtlijnen, regels en natuurlijk door burgers en lobbygroepen. Twee relevante lobbygroepen zijn Kabelraden.nl, het landelijk steunpunt van programmeraden, en VECAI, de brancheorganisatie van kabelexploitanten. Zij lobbyen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, dat meestal de wetsvoorstellen voorbereid voor de wetgever, of bij politieke partijen. Binnen dit raamwerk is een aantal actoren actief met processen die uiteindelijk leiden tot doorgifte van televisie. Aanbieders van televisie presenteren hun product bij programmeraden actief door heel Nederland⁹, ingesteld door gemeenteraden, die vervolgens een advies uitbrengt aan de kabelexploitant die actief is in het betreffende programmaraadsgebied.

⁷ Zie bijlage 1 voor verdere verantwoording over de interviews

⁸ Zie bijlage 2 voor verdere verantwoording over de enquête

⁹ Zie Hoofdstuk 1 voor meer over de kenmerken en de rol van de programmeraden.

De kabelexploitant zorgt uiteindelijk voor het doorgeven van de signalen en heeft hierin, zoals we in het vervolg van die onderzoek zullen zien, een aanzienlijke vrijheid. Vervolgens is er toezicht op de procedures en de beslissingen door een aantal organisaties. Het Commissariaat voor de Media kan ingrijpen als adviezen programmeraden door de kabelexploitanten niet worden uitgevoerd, de OPTA kan optreden wanneer de communicatiewet niet wordt nageleefd en de nMA oordeelt over misbruik van marktposities op dit terrein. Tenslotte spelen uiteraard burgers als consumenten een rol door keuzes die zij maken over het televisiekijken, vaak ingegeven door wat men verneemt uit de media. (WRR, 2004).

In dit onderzoek staat zoals gezegd voornamelijk de relatie tussen programmeraden en kabelexploitanten centraal, maar ook de overige actoren zullen in meer of mindere mate de revue passeren. In Hoofdstuk 1 zal nu eerst de meeste kenmerkende actor van het huidige model, de programmaraad, nader worden belicht.

Hoofdstuk 1: De Programmaraad

Inleiding

Sinds 1997 is in de Mediawet de verplichting voor elke gemeente opgenomen een programmaraad op te richten. Achtergrond voor deze beslissing is de gedachte dat consumenten bescherming moeten hebben binnen het publieke domein van mediavoorzieningen over het aanbod van televisiezenders (en radiozenders) en tegen het licht van de monopoliepositie van de kabelexploitanten die zich meer en meer ontwikkelen van nutsbedrijven tot commerciële ondernemingen.¹⁰ Momenteel zijn 59 programmeraden en 27 kabelexploitanten actief. Van de 6,7 miljoen aansluitingen verzorgen de grootste drie exploitanten, respectievelijk UPC (ruim 2,2 miljoen abonnees), Essent Kabelcom (thans @Home) (ruim 1,7 miljoen abonnees) en N.V. Casema (ruim 1,3 miljoen abonnees) de meeste huishoudens van doorgifte van kabeltelevisie. De kleinste aanbieder Stg. CAI Dahliastraat doet dit voor 330 abonnees.¹¹ Als het aantal programmeraden wordt vergeleken met het aantal gemeenten wordt duidelijk dat het merendeel van de gemeenten ervoor gekozen heeft in samenwerkend verband een programmaraad in te stellen. Net als de grootte van kabelexploitanten onderling verschilt ook de grootte van de programmeraden onderling aanzienlijk.

De taak van de Programmaraad

De taak van programmeraden is het adviseren van de exploitant over het aanbod van tv-zenders in het verzorgingsgebied. De programmaraad is samengesteld uit geïnteresseerde burgers en wordt benoemd door de gemeenteraden, vaak rekeninghoudend met de interne representativiteit van de programmaraad. Zo wordt gepoogd de programmaraad een afspiegeling van de lokale bevolking te laten zijn. Wanneer dit, door vaak geringe belangstelling voor een functie in de programmeraden, niet mogelijk is, wordt met kijk- en luisteronderzoek getracht de representativiteit van het zenderpakket te waarborgen. Ondanks deze rol van de gemeenteraad en het feit dat programmeraden vaak geen eigen budget hebben maar gefinancierd worden door gemeenteraden of kabelexploitanten hebben de programmeraden een onafhankelijke status. De programmeraden brengen een afgewogen, pluriform, representatief, bindend

¹⁰ Kabelraden.nl, Handboek Programmeraden, 8 september 2005, H1: p.1. Meer over de theoretische achtergronden van regulering in hoofdstuk 2

¹¹ VECAI (2007), via

http://www.vec.ai.nl/portal/alias__Rainbow/lang__nlNL/tabID__3333/DesktopDefault.aspx, bezocht op 17 maart 2007

advies uit over het wettelijk basispakket van 15 televisiezenders, waarvan zeven zogenaamde ‘Must-Carryzenders’ al wettelijk vastliggen, en hebben de mogelijkheid een advies uit te brengen over het ‘standaardpakket’ van ongeveer 30 televisiezenders. Het advies over het basispakket van 15 televisiezenders heeft een bindend karakter waarvan slechts om ‘zwaarwegende’ redenen door de kabelexploitant kan worden afgeweken. Deze zwaarwegende gronden kunnen blijkens jurisprudentie en een discussie in de Eerste Kamer gelegen zijn in:

1) Het in gevaar brengen van de financieel-economische exploitatiemogelijkheden van het kabelnet;

2) Het niet kunnen regelen van auteursrechtelijke toestemming;

3) Het feit dat door de programmaraad te veel dure programma’s worden geadviseerd en daardoor de prijs voor het abonnement voor de aangeslotenen fors zal moeten stijgen;

*4) “strijd met het recht, bijvoorbeeld indien het een illegaal programma betreft waarvoor geen binnen- of buitenlandse toestemming is gegeven of een van de verplicht door te geven programma’s niet in het advies is opgenomen, ofwel de programmaraad een onvoldoende divers programmapakket adviseert, hetgeen in strijd is met de wettelijke taakopdracht van de programmaraad”.*¹²

Factoren van invloed op het functioneren van de programmaraad

Dit advies met bindend karakter behoudens zwaarwegende gronden van uitzondering gaat niet op voor het standaardpakket, tenzij contractueel tussen gemeenteraden en kabelex-ploitant anders bepaald. Feitelijk gezien hebben de meeste programmaraden dus de mogelijkheid acht televisiezenders in de keuzeruimte te adviseren. Om tot dit advies te komen is er een traject van vergaderingen waarbij zenders die willen worden doorgegeven zich kunnen presenteren aan de programmaraad en die kunnen worden bijgewoond door in-woners van het programmaraadsgebied. In programmaraden die adviseren aan kabelex-ploitant N.V. Casema is de situatie nog weer wat gecompliceerder. Ingevolge het “Bollen-streekarrest” van 2004 stelt de Raad van State Casema, HMG en SBS in het gelijk in de zaak aangespannen door de Programmaraad Bollenstreek, thans opgegaan met Programma-raad Leiden e.o. in Programmaraad Rijnland Bollenstreek, over het feit dat Casema het advies van de programmaraad om de zenders van HMG (RTL) en SBS op te nemen in het wettelijk basispakket niet zou opvolgen. Reden hiervoor was gelegen in de afspraak van Casema enerzijds en HMG en SBS anderzijds de televisiezenders alleen nog in het standaardpakket door te geven om zo afspraken op langere termijn te kunnen maken, volgens Casema leidend tot lagere prijzen. Nadat het Commissariaat de programmaraad in het gelijk had gesteld meende de Rechtbank en de Raad van State in beroep dat Casema wel beschikte over genoemde zwaarwegende redenen om van het advies af te wijken, vergelijkbaar met het ontbreken van auteursrechtelijke toestemming, daar HMG en SBS geen toestemming verleenden voor het doorgeven van de zenders binnen het wettelijk basispakket.¹³ Implicaties van dit arrest voor programmaraden die adviseren aan Casema zijn erin gelegen dat de programmaraden minder ruimte hebben om een pluriform representatief basispakket samen te stellen. Voor mensen die geabonneerd zijn op het basispakket, betekent dit een aanzienlijk verlies in kijkgenot, in ogeschouw nemende dat betreffende zenders zeer goed bekeken worden.

Het functioneren van de programmaraden wordt ook door een andere uitspraak enigszins beperkt. Het Commissariaat voor de Media heeft het verzoek tot opvolging van het advies van de Gelderland-Oost in 2005 en later dat van de Haagse

¹² Informatie uit Nota n.a.v. het verslag liberalisering Mediawet, Eerste Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24 808 nr 227b

¹³ Raad van State, 28 juli 2004, 200400154/1, ‘Bollenstreek-arrest’

Programmaraad tot instelling van zenderdeling afgewezen. De programmaraad meende dat een advies als zwaarwegend moest worden getypeerd. Het Commissariaat daarentegen stelde zich op het standpunt dat: *“de programmaraad noch het Commissariaat een aanbieder van een omroepnetwerk dwingend kan voorschrijven welk kanaal (of kabelfrequentie) hij moet reserveren voor een programma. Dit geldt evenzo in geval van kanaaldeling [...] Het Commissariaat is van oordeel dat zowel de kanaaldeling als de uitzendtijdenverdeling bij kanaaldeling de uitsluitende bevoegdheid is van de aanbieder van het omroepnetwerk en de betrokken programma-aanbieders”*¹⁴

Een verdere complicatie voor de programmaraden is het feit dat terrein waarover het werkelijk wat te zeggen heeft, het analoge wettelijk basispakket, in afnemende mate wordt gebruikt door consumenten. Meer en meer lijkt digitalisering van de televisiewereld ervoor te zorgen dat de invloed van programmaraden op het analoge pakket van minder belang wordt voor de burgers. In 2004 was nog slechts 2,4% van de huishoudens digitaal abonnee, in 2005 was dit al nagenoeg verdubbeld tot 5,5%. In 2007 blijkt het aantal zelfs gestegen tot 25%(!)¹⁵ Op dit deel, dat nog steeds groeiende lijkt, heeft de programmaraad geen werkelijke invloed¹⁶.

Een laatste complicatie betreft de herkenbaarheid van de programmaraad. De programmaraad is ingesteld om consumenten te vertegenwoordigen en voor hen een representatief televisieaanbod vast te stellen. De vraag is of deze taak wel op bevredigende wijze kan worden uitgevoerd nu blijkt uit onderzoek van de vereniging van kabelexploitanten (VECAI) dat programmaraden onder de consumenten maar mondjesmaat bekend zijn. *“64% van de bevolking heeft nog nooit van programmaraden gehoord. En van de eenderde die er wel eens van gehoord heeft, weet maar 35% wat programmaraden eigenlijk doen. Kortom, slechts 13% van de bevolking heeft een idee van de taken van programmaraden of weet dat men door programmaraden vertegenwoordigd wordt. Dat is niet écht veel, temeer niet omdat deze vorm van consumenteninspraak al tien jaar bestaat.”*¹⁷

Het is belangrijk op te merken dat de cijfers uit bovenstaand citaat, hoewel belangwekkend, uit een intern onderzoek van VECAI, dat niet door de onderzoeker is ingezien, zijn voortgekomen. Daarnaast is het de vraag of het werkelijk een probleem is dat slechts 13% van de bevolking de programmaraden kent als de programmaraden een representatief karakter hebben. Tenslotte is niet bekend hoe dit percentage zich verhoudt tot andere, in zekere zin vergelijkbare, organen waardoor het lastig is een uitspraak te doen over de vraag of bekendheid van de programmaraden onder 13% van de bevolking veel is of niet.

Meningen over huidig stelsel

De hierboven aangehaalde tekortkomingen worden ook door de programmaraden zelf genoemd. Uit resultaten van een enquête ingevuld door 45 mensen actief binnen 30 programmaraden blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten van mening is dat de eigen programmaraad niet (meer) -of in ieder geval in sommige gevallen- tot goed functioneren in staat is. Redenen die hiervoor genoemd zijn onder andere de geringe

¹⁴ CvdM, uitspraak verzoek handhaving artikel 82k, vijfde lid, Mediawet (Casema/ARTE/Euronews) door Haagse Programmaraad, 7 februari 2006

¹⁵ Interview-NSS (2006), ‘Digitale Media Monitor’, 12 december 2006, via: <http://www.interview-nss.com/index.cfm?p=1042&l=3>

¹⁶ Zoals zal blijken in de volgende paragraaf en Hoofdstuk 3 is dit ook in de ogen van de betrokken actoren een groot knelpunt en een voorname reden om tot een modificatie van het huidige model te komen.

¹⁷ VECAI: ‘Kabelraden’. *weblog directeur Rob van Esch*, Week 15 2007, via http://www.vec.ai.nl/portal/alias_Rainbow/lang_nl-NL/tabID_3486/Default.aspx, bezocht op 14 mei 2007; Interview met directeur Rob van Esch, VECAI, 14 mei 2007

adviesbevoegdheid, die ook nog eens beperkt wordt door contractuele afspraken gesteund door jurisprudentie, beperkte middelen en sancties en het overbodig worden door het verdwijnen van schaarste door de toename van digitalisering en daarmee de vergroting van het aanbod.

Als het gaat om het opvolgen van TV-adviezen zijn de resultaten en de verschillen daartussen opmerkelijk. Eenderde van de respondenten geeft aan dat het advies aangaande het wettelijk basispakket niet altijd wordt opgevolgd, de redenen opgegeven door de kabelexploitanten voor het niet overnemen van het advies vallen hierbij allemaal in de categorie ‘zwaarwegende redenen’ zoals het niet kunnen verkrijgen van auteursrechten, technische onmogelijkheden en het met zich mee brengen van te hoge kosten. De respondenten echter, zien heel andere redenen hieraan ten grondslag liggen zoals ‘pure onwil’ en ‘commerciële en financiële redenen’ en ‘het kwam de kabelexploitant gewoon niet uit’. 60% van de respondenten zegt ook te adviseren over het standaardpakket, waarvan bij 31% dit advies in de praktijk dezelfde status heeft als het Basispakketadvies. Uit de enquête blijkt nauwelijks verschil in het opvolgen van het basispakketadvies en het standaardpakket advies. De vraag is echter of dit ten gunste van het standaardpakketadvies is, of ten nadele van het basispakketadvies, of misschien wel allebei. De huidige situatie scoort met een 6,6 gemiddeld genomen bij de respondenten een voldoende. Enkele respondenten zijn ronduit ontevreden en 24% zou het liefst met een andere exploitant samenwerken als dit mogelijk zou zijn geweest. Zo’n 20% van de respondenten is zeer tevreden met de huidige samen-werking en geeft het functioneren van de kabelexploitant een 8, 9 of 10. Het overgrote merendeel is echter zeer terughoudend in loftuitingen aangaande de relatie met de kabel-exploitanten.¹⁸

Grooten, van kabelexploitant REKAM, opererend binnen het verzorgingsgebied ‘Midden-Holland’, merkt ook een groot verschil tussen de verschillende kabelexploitanten en hun opstelling jegens klanten en programmaraden. REKAM zelf heeft volgens hem een programmaraad *‘omdat het van de overheid moest en niet omdat we die nodig hebben. Alles wat men wil, men dezelfde avond nog krijgt, mits het wettelijk en technisch mogelijk is.’* Stichting REKAM heeft geen winstoogmerk. Winst die gemaakt wordt, wordt in december aan elke klant terug-bezorgd, meestal oplopend tot rond de € 100 per jaar. De stichting geeft 45 zenders door, ongeveer 50% meer dan in andere gebieden beschikbaar is. Dit is volgens hem te verklaren vanuit het moedwillig creëren van schaarste door veel kabelexploitanten om zo de prijzen op te drijven, terwijl dit in technische zin niet nodig is. *“Waarom kunnen wij wel zoveel zenders doorgeven voor zo’n lage prijs, en zij niet? Pure onwil en commerciële doelstellingen waar de klant niets aan heeft”* aldus Grooten. Met de komst van digitale televisie is hierin niet veel veranderd. REKAM heeft volgens Grooten iedere abonnee een gratis decoder gegeven en zendt 70 kanalen door, opnieuw substantieel meer dan andere kabelexploitanten in andere gebieden.¹⁹

Pablo Meegdes van het landelijk steunpunt van de programmaraden, Kabelraden.nl, ziet dezelfde knelpunten als uit de enquête naar voren komen en signaleert ook grote verschillen tussen verschillende kabelexploitanten. *“De relatie tussen kleinere kabelaanbieders en programmaraden is over het algemeen beter dan tussen grote exploitanten en programmaraden. Vooral met UPC is er veel strijd”*²⁰ De verschillen tussen kabelexploitanten komen ook in de resultaten van de enquête naar voren. Als gekeken wordt naar het gemiddelde cijfer dat een respondent geeft voor het functioneren van een kabelexploitant krijgt UPC een 6.1, Casema een 6.4 en de verschillende kleine ‘CAI’s’ een 8.1. 4 op de 13 ‘UPC-respondenten zou het liefst een

¹⁸ Gegevens ontleend aan enquête gehouden onder 45 programmaraadsleden binnen 30 Programmaraden.

¹⁹ Interview met dhr. Herman Grooten, REKAM, gehouden op 4 mei 2007

²⁰ Interview met dhr. Pablo Meegdes, Kabelraden.nl, gehouden op 9 mei 2007

andere kabelexploitant adviseren, waar dit geldt voor 3 op de 16 ‘Casema-respondenten’. Van de 8 ‘CAI-respondenten’ wenst niemand een andere exploitant. Uiteraard moet met zulke kleine aantallen voorzichtig worden omgegaan met het trekken van conclusies, maar geheel nietszeggend zijn de cijfers niet.

Naast Pablo Meegdes onderschrijft ook Machiel Bolhuis van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de in de enquête naar voren gekomen knelpunten en meent dat Grooten ‘wel een punt’ heeft, maar dat pogingen van de overheid om meer concurrentie te bevorderen als regulering werden gezien door Brussel, indruisend tegen EU-richtlijnen.

Rob van Esch, directeur van kabelbrancheorganisatie VECAI beaamt dit en meent zelf dat meer concurrentie niet werkelijk nodig is. “*De consument heeft, zeker met de almaar groeiende opkomst van digitale televisie, Digitenne, KPN Mine en soortgelijke diensten al zeer veel keuzevrijheid. Ook bij de huidige kabelaanbieders is de wens van de klant nog steeds zeer belangrijk.*” Als knelpunten ziet hij niet zozeer het verschil in na te streven doelen, of tussen grote en kleine kabelexploitanten. Het grootste knelpunt is volgens Van Esch de programmaraad zelf. Deze zou uit de tijd, niet representatief en duur zijn. Bovendien zouden ze een democratisch tekort vormen, mede gezien het niet representatieve karakter en ‘*moet een programma-aanbieder maar net geluk hebben in het televisieadvies te worden opgenomen.*’²¹

Deze complicaties in het praktische functioneren van de programmaraden in het huidige medialandschap doen de vraag rijzen of de institutie nog wel toegepast is om als consumentenbeschermers op te treden. Het kabinet Balkenende-III stelde in 2006 voor de verplichting tot het instellen van programmaraden af te schaffen en om bescherming van de consumenten via klantenpanels en marktonderzoek te laten lopen, een zogenaamd ‘co-reguleringsmodel’. Het kabinet Balkenende-IV, heeft laten weten deze voorgenomen plannen over te zullen nemen.²²

In de volgende hoofdstukken wordt dit nieuwe model nader bekeken.

Hoofdstuk 2

Waarom en hoe reguleert de overheid de doorgiftemarkt?

Monopoliepositie

Zoals in hoofdstuk 1 kort is gemeld, heeft de inmenging van de overheid in de doorgifte van televisiezenders een aantal achtergronden en redenen. Schaarste van frequenties via de ether had tot gevolg dat er verdeling moest plaatsvinden, daarnaast heeft televisie en radio van een grote culturele component. De belangrijke plaats die het in het dagelijks leven inneemt, vormt en beïnvloedt de mening van mensen. Enige maatschappelijke regulering acht(te) men nuttig en gewenst. Bovendien is er niet alleen schaarste van frequenties, maar ook van aanbieders en kabelbeheerders. Het is niet efficiënt of nuttig dat per gebied tientallen kabelnetwerken met evenveel kabelexploitanten actief zijn. Er is geen of nauwelijks een mogelijkheid om als consument van kabelexploitant te wisselen, gegeven het gebrek aan concurrentie op microniveau. Dit leidt tot een monopoliepositie van de kabelexploitant in een bepaald gebied. Deze monopoliepositie leidt tot een disoptimaal beleid in termen van hogere kosten dan strikt noodzakelijk zou zijn in een markt met concurrentie. Er zijn relatief hoge opstartkosten, de kabelnetwerken, die nieuwkomers ervan weerhouden toe te treden tot de markt en waardoor monopolisten niet gestimuleerd worden producten aan te bieden tegen een zo laag mogelijke prijs, maar tegen een prijs waardoor de omzet wordt gemaximaliseerd.

²¹ Interview met dhr Rob van Esch, Directeur Vecai, 14 mei 2007

²² Interview met dhr Rob van Esch, Directeur Vecai, 14 mei 2007

(Eijgelshoven, Nentjens en Hebbink, 2003) Daar dit voor consumenten niet gunstig is en een gevaar voor uitmelkerij en afnemende kwaliteit dreigt, mengt de overheid zich in de situatie. Vooral de OPTA is hierbij toezichthouder. Daarnaast vindt bescherming plaats door het bestaan en het functioneren van de programmaraad. Het vorige kabinet wilde, net zoals in de energiesector, concurrentie op de bestaande netwerken creëren waardoor consumenten een bepaalde televisieaanbieder kunnen kiezen. Na overleg met onder andere de kabelexploitanten is dit idee niet in het wetsvoorstel betrokken. Zoals gemeld in hoofdstuk 1, zijn eerdere pogingen om meer concurrentie ‘te reguleren’ juridisch niet haalbaar gebleken wegens strijdigheid met EU-richtlijnen. Kabelbedrijf REKAM heeft besloten wel concurrentie op het netwerk te willen stimuleren door exploitant CAIW toegang te verschaffen tot het netwerk.²³ Inmiddels is met toetreding van digitale aanbieders Digitenne, Tele2 en KPN Mine wel meer concurrentie mogelijk geworden en ook ontstaan.²⁴

Co-regulering

Het principe dat aan de basis ligt van de nieuwe plannen van het vorige kabinet en ook van het huidige kabinet, co-regulering, komt naar voren in onderzoeken van de Europese Commissie om effectieve reguleringstrategieën binnen de lidstaten tegen het licht te houden. Aan de ene kant van het continuüm bevindt zich het traditionele model van staatsregulering, waarbij de overheid regels opstelt waaraan private actoren zich moeten houden. Aan de andere kant van het continuüm bevinden zich de liberalere modellen van zelfregulering. Het sleutelaspect bij dit soort modellen is volgens Palzer ‘*het zelf uitwerken van zichzelf bindende regels*’ zij onderkent hierbij dat naast industriële actoren en de overheid derde-partijen zoals consumenten hun invloed kunnen hebben. (Palzer, 2002) Co-regulering kan in dit verband gezien worden als een middenweg tussen zelfregulering en staatsregulering daar de overheid wel toezicht houdt en het proces bewaakt. Puppis et al. definiëren co-regulering iets anders. Volgens hen moet elk co-reguleringsmodel gegrondvest zijn op overheidsregels, maar is de belangrijkste doelstelling van inmenging van de overheid ‘*te voorkomen dat zelfregulerende actoren geheel en al focussen op hun eigenbelang*’ De staat moet hierbij het publieke belang verdedigen. (Puppis et al., 2004: 62) Dit kan in een co-regulerings-model op verschillende manieren, zoals het verplichten tot zelfregulering, het maken van regels over inhoud, procedure en structuur. (Puppis et al., 2004: 63)

Volgens McGonagle is co-regulering voornamelijk te typeren als “*‘lighter’ forms of regulation than the traditional State-dominated regulatory prototype*” en wordt het voornamelijk uitgewerkt door het feit dat er een sterke samenwerking is en de overheid beslissingen kan herroepen (McGonagle, 2002: 2)

In een rapport over zelfregulering door *Programme in Comparative Media & Law Policy* (PCLMP), een onderzoeksgroep van de universiteit van Oxford, die in samenwerking met de Europese Commissie onderzoek deed naar reguleringsmodulaties binnen het veld van de media, wordt co-regulering een “*ongoing dialogue between stakeholders*” genoemd. (PCLMP, 2004: 9)

Tenslotte kan in deze opsomming van definities voor het begrip de omschrijving van psycholoog Alan Fogel, die de term ontwikkelde, niet ontbreken. In ‘*Developing through relationships*’ stelt Fogel dat mensen zich ontwikkelen door een sociaal dynamisch proces van co-regulering, de creatieve interactie van individuen om een gezamenlijk doel te bereiken. Door sociale interactie wordt ontwikkeling van degenen die de interactie mogelijk maken en het bereiken van het doel mogelijk. (Fogel, 1993:6;42)

²³ Interview met dhr. Herman Grooten, REKAM, gehouden op 4 mei 2007

²⁴ Interview met directeur VECAI dhr Rob van Esch, gehouden op 14 mei 2007 en interview met dhr Machiel Bolhuis van ministerie OCW, 11 mei 2007

Dit is slechts een greep uit alle omschrijvingen en definities van het begrip co-regulering. Vooral de laatste omschrijving van Fogel, de man die het begrip in de psychologie introduceerde, wordt in dit onderzoek gebruikt om de reguleringsmodulaties van de televisiedoorgifte in Nederland nader te bekijken. In deze omschrijving komt niet alleen sec het verschil in gradaties tussen zelfregulering en staatsregulering naar voren, maar wordt ook aandacht besteed aan de relaties tussen de verschillende belangrijke actoren en de invloed die regulering daarop heeft. Deze relaties tussen mensen en actoren zijn naar mijn mening van groot belang in de praktische uitvoering van het model van consumenten-bescherming. Daarnaast heeft deze theorie oog voor zowel het proces, in dit onderzoek ‘invloed van de burger’ genoemd, als het doel, in dit geval ‘bescherming van de consument’. De omschrijving van Fogel zal daarom in de analyse van het model, nadat de inzichten van de belangrijkste actoren inzichtelijk zijn gemaakt, gebruikt worden.

Het introduceren van een co-reguleringsmodel betekent expliciet dat de huidige omstandigheden niet onder de noemer van een co-reguleringsmodel zouden vallen. Toch lijkt ook de huidige situatie al te voldoen aan eisen vermeld in bovengenoemde definities. Er is momenteel een stelsel van kracht waarbij een aantal zaken geregeld is bij wet, waarbij overheidsorganisaties toezicht houden op de ‘ongoing dialogue between stakeholders’ zoals de consumentenvertegenwoordiging en de industriële sector van kabelexploitanten, praktisch vormgegeven door het bestaan en het functioneren van programmaraden. Daarnaast hebben de exploitanten behoorlijke zelfregulerende mogelijkheden op het zenderaanbod afgezien van de beperkingen ten aanzien van het wettelijk basispakket. Wat maakt de voorgenomen nieuwe situatie in termen van reguleringsconfiguratie tot een model dat onder de noemer ‘co-regulering’ zou vallen, in welke richting verschuift de Nederlandse positie op het continuüm en wat zijn hiervan de directe implicaties voor de bescherming van de consument en de invloed van de burger? Hierover handelt het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3

Consumentenbescherming nieuwe stijl? Het Co-reguleringsmodel toegepast op de Nederlandse televisiedoorgiftemarkt.

Inleiding

Als reactie op het WRR-rapport heeft het kabinet Balkenende-III in juni 2006 enkele voorstellen gedaan om de invloed en bescherming van consumenten in het nieuwe mediatijdperk in te richten en de bovengenoemde manco's in het huidige programmaraadbestel weg te nemen. Het kabinet stelt een co-reguleringsmodel voor, voor de doorgifte van televisiezenders. Dit model bestaat uit drie onderdelen. Ten eerste zou een ‘gerenommeerd en onafhankelijk bureau’ minstens eenmaal per jaar een representatief openbaar marktonderzoek uit moeten voeren onder de klanten van de desbetreffende kabelexploitant waardoor consumenten invloed op zowel het analoge als het digitale pakket hebben.

Daarna voert een ‘representatief klantenpanel’ een ‘kwalitatieve toets’ uit over door de kabelexploitant voorgenomen pakket op basis van het marktonderzoek. Aan de hand hiervan maakt de exploitant zijn keuze en maakt deze bekend aan het Commissariaat voor de Media en aan zijn klanten.

Dit co-reguleringsmodel moet, alvorens het inwerking treedt, worden goedgekeurd door het Commissariaat en wordt op naleving en pluriformiteit jaarlijks gemonitord.²⁵

Dit model zou volgens het kabinet Balkenende-III –en zoals gezegd onderschrijft ook het huidige kabinet, bij monde van portefeuillehouder mediabeleid, minister Plasterk dit²⁶- voor de consumenten, die weliswaar ‘lichtere’ maar wel breder gespreide invloed zouden krijgen over het televisie (en radio)pakket een vergroting van consumentenbescherming zijn. Bovendien zou het de relatie met de kabelexploitant doen verbeteren. Voor de kabelexploitanten en commerciële omroepen is het voordeel gelegen in lastenverlichting.²⁷

Meningen co-reguleringsmodel

De reacties op beleidsinitiatief zijn gemengd. Meegdes van Kabelraden.nl is niet te spreken over de plannen. Zo zegt hij het geen goede zaak te vinden dat programmeraden nog steeds geen zwaarwegend advies over het gehele pakket zullen kunnen uitbrengen en in plaats daarvan kabelexploitanten, met inherent andere doelen dan de consumentenbescherming volgens hem, meer de ruimte krijgt, waardoor de analoge pakketten verder zullen worden uitgekleeft ten gunste van duurdere digitale(plus)pakketten. Ook is hij bezorgd over de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van klantenpanels en dat het belang van minderheden door het nieuwe model niet zal kunnen worden gediend. Kabelraden.nl heeft zelf een zogenaamd ‘Troefkaartenmodel’ voorgesteld. Hierbij blijven de programmeraden, hoewel in aantal verminderd, wettelijk verankerd en krijgen deze feitelijk een adviesbevoegdheid over het gehele pakket. Na een marktonderzoek en een voorstel van de Kabelexploitant kan de programmaraad in dit model twee troefkaarten inzetten om bepaalde zenders al dan niet door te laten geven.²⁸

Van Esch van VECAI, de vereniging van kabelexploitanten, zegt positief te staan tegenover het kabinetsvoornemen. Het voornaamste knelpunt in het huidige systeem volgens hem, de programmaraad zelf, wordt feitelijk weggenomen. Wel vindt hij het jammer dat wettelijk moet worden ingegrepen en dat het proces zo lang duurt. “*Gewoon afschaffen was beter geweest*”²⁹ Het voorgestelde Troefkaartenmodel van Kabelraden.nl is “*een héél slecht plan*” volgens hem. De programmaraad is volgens hem juist het knelpunt en versterking daarvan, is, evenals het versterken of het handhaven van de bescherming van de consument, onnodig en onverstandig. De markt moet volgens hem meer de ruimte krijgen, en heeft het beste voor met de consument.

Het ministerie van OCW, zelf opsteller van het voorstel, meent, na pogingen om concurrentie te reguleren waarop de Europese Commissie te hoop liep, dat de verantwoordelijkheid bij de kabelexploitanten moet worden gelegd. Het co-reguleringsmodel, zoals hierboven omschreven, zelf min of meer geïmporteerd uit de EU, zou hiervoor zorgen. Een zwaarwegende adviesbevoegdheid, waarmee de EU problemen heeft, wordt weggehaald, en een transparante lichte invloedsmogelijkheid over het gehele pakket komt daarvoor terug. Bolhuis meent dat vooral de randvoorwaarden, zoals de uitwerking van de klantenpanels, de rol van het Commissariaat en de OPTA goed geregeld moeten worden om te voorkomen dat het

²⁵ Kabinetsreactie WRR-advies ‘Focus op functies’, 2 juni 2006, p.28-29.

²⁶ interview met dhr Machiel Bolhuis van ministerie OCW, 11 mei 2007

²⁷ idem

²⁸ Interview met dhr. Pablo Meegdes, Kabelraden.nl, gehouden op 9 mei 2007

²⁹ Interview met directeur VECAI dhr Rob van Esch, 14 mei 2007

model misbruikt wordt. *“In het verleden is dit bij de privatisering in de kabelsector niet altijd goed gegaan en daar plukken we nu de zure vruchten van, de overheid is in gebreken gebleven.”* volgens Bolhuis. Hij voegt eraan toe dat UPC heel tevreden is met Nederland omdat er de hoogste marges worden gehaald. Het voorgestelde ‘Troefkaartenmodel’ is, met de bezwaren van Brussel tegen teveel inmenging in de doorgiftemarkt in het achterhoofd en de noodzakelijke politieke haalbaarheid van het plan, onmogelijk.³⁰

Uit de enquête blijkt dat 85% van de ondervraagde programmaraadsleden op de hoogte is van de nieuwe plannen. Nog geen 1 op de 5 denkt echter dat dit een verbetering zal zijn aangaande de bescherming van de consument. 48% zegt expliciet te denken dat het geen verbetering zal zijn. Wat betreft de veranderingen voor de invloed van de burger denkt 24% dat het nieuwe stelsel een verbetering zou zijn, terwijl 42% de tegenovergestelde mening is toegedaan. Als om een uitleg van de positie wordt gevraagd aan de respondenten die het wel zien zitten in het nieuwe model, wordt voornamelijk het argument genoemd dat meer burgers een mening kunnen geven over een breder zenderpakket, terwijl men in de huidige situatie afhankelijk is van de persoonlijke voorkeuren van programmaraadsleden. De respondenten die tegen het nieuwe systeem zijn, zijn talrijker en uitvoeriger in hun motivatie. Vooral het geringe vertrouwen in de kabelexploitant, die grotere ruimte krijgt om dingen te doen niet in het belang van de consumenten, komt naar voren als argument. Men zou voornamelijk kijken naar kijkcijfers, de pluriformiteit en het belang van de minderheid zou in het gedrang komen. De vrijblijvendheid van marktonderzoek en panels en het verdwijnen van de programmaraad als waakhond en als orgaan van afweging, deskundigheid en met mogelijkheden tot pro-actief optreden waarbinnen actieve burgers invloed kunnen uitoefenen en de bescherming van alle consumenten kan worden nagestreefd, worden als belangrijke nadelen genoemd.³¹

Uit de enquête blijkt ook dat hoewel de kabelexploitanten gemiddeld een voldoende scoren volgens de programmaraden, er een wantrouwen heerst naar de motieven en acties van de kabelexploitanten als de gewaarborgde inspraak- en adviesautoriteit verdwijnt. De doelen van beide instanties komen volgens de respondenten niet overeen. Grooten van kabelexploitant REKAM is het daar in de meeste gevallen mee eens. *“Vooral de grotere exploitanten hebben toch voornamelijk het doel om winst voor het bedrijf te maken, de rest is van ondergeschikt belang. Aan de andere kant zijn er de kleine exploitanten die eigendom zijn van de consumenten en burgers zelf, zoals REKAM en enkele andere “CAI’s”, die het belang van de consument tot doel en als stichting geen winstoogmerk hebben.”* In de nieuwe plannen ziet Grooten geen verbeteringen op het gebied van consumentenbescherming. *“Er zijn talloze manieren voor zulke exploitanten om zulk soort inspraak te omzeilen, en ik ken ze allemaal. Dat geldt voor de huidige situatie, maar zeker ook voor de toekomstige”*³²

Analyse co-reguleringsmodel

De analogie van het begrip ‘co-regulering’, en dan vooral naar de omschrijving van Fogel, naar het proces in medialand lijkt goed gevonden, immers, men gaat ervan uit dat meerdere mensen en instellingen binnen het interactiekader hetzelfde doel nastreven. De consumenten, de klantenpanels, de kabelexploitanten, het Commissariaat voor de Media, de Media-wetgever, allen willen een representatief, pluriform zenderpakket en

³⁰ informatie voor de gehele alinea uit interview met dhr Machiel Bolhuis van ministerie OCW, 11 mei 2007

³¹ Gegevens ontleend aan een enquête gehouden onder 45 programmaraadsleden binnen 30 Programmaraden.

³² Interview met dhr. Herman Grooten, REKAM, gehouden op 4 mei 2007

dat zou door het sociaal dynamisch proces van interactie en communicatie bereikt moeten kunnen worden. De vraag is echter of dit schijnbaar paradijselijk tafereel ook nog opgaat als een of meer van de deelnemers in het proces andere, tegenstrijdige, doelen voor ogen staat dan het gezamenlijke doel. In dat geval heeft het Commissariaat nog wel formeel de monitorfunctie op het naleven van het model en de pluriformiteit van het gehele pakket, lijkt consumenten-tenbescherming gehandhaafd door marktonderzoek en toetsende klantenpanels over de gehele breedte van analoge en digitale pakket, maar is er geen sprake meer van een (bijna) bindend advies van programmaraaden met betrokken consumenten die zich buigen over wat het beste voor hun gebied zou zijn, rekening houdend met allerlei aspecten en minderheidsbelangen, maar van een resultaat over wat individuele consumenten zelf graag zien en een toets daarover “aan de hand waarvan” de kabelexploitant beslist. Is dit niet juist een vuistslag voor het sociaal dynamische proces van interactie in ruil voor een veredelde opiniepeiling?

Co-regulering zoals Fogel (1993:6) omschrijft, is vooral een proces tot ontwikkeling van de deelnemers en daarnaast tot het bereiken van een gegeven doel. Het proces is in dit onderzoek onder de noemer ‘invloed van de burger’ geplaatst. Het doel wordt hier ‘bescherming van de consument’ genoemd. In het huidige model, zij het wellicht per ongeluk en onopgemerkt, worden beide zaken gedekt. Burgers kunnen zich in een orgaan laten benoemen waarin zij door discussie en dynamische interactie met verschillende andere actoren invloed kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd wordt het doel van bescherming van de consument door een bepaald voor de consument meest geschikt pakket samen te stellen nagestreefd.

In het toekomstige model lijken drie fundamentele problemen aan de orde, strijdig met de naam van het model als de beschrijving van Fogel wordt gevolgd. Ten eerste verdwijnt, of ieder geval vermindert aanzienlijk, de dynamische interactie tussen actoren waardoor de invloed van de burger wordt aangetast. Marktonderzoek gecombineerd met een ‘kwalitatieve toets’ door een klantenpanel lijkt op individualistischere wijze deze dynamische groepsinteractie over te nemen. Het ministerie van OCW zegt expliciet geen onderscheid te maken tussen invloed van de burger en bescherming van de consument.

Ten tweede doet zich een probleem voor met de doelen. Meermaals komt het wantrouwen van programmaraadsleden in kabelexploitanten en omgekeerd het idee van kabelexploitanten dat programmaraaden onnodig zijn en feitelijk mee kwaad doen dan goed. Meermaals wordt uitgesproken dat beide ‘kampen’ andere doelen nastreven, er lijkt dus geen mogelijkheid te bestaan tot het ‘bereiken van een gezamenlijk doel’ zoals Fogel als voorwaarde voor co-regulering stelt. Ten derde moet worden afgevraagd of, gezien het feit dat ernstig wantrouwen de interactie ondermijnt en gegeven de verschillende doelen die door actoren worden nagestreefd, bij het nieuwe model de bescherming van de consument veilig is.

De bescherming wordt verruimd over het gehele pakket, maar aan de andere kant wordt het stelsel vrijblijvender. Als in het huidige stelsel, de consument, gegeven de meningen van de programmaraadsleden, de genoemde knelpunten en de woorden van Grooten in het achterhoofd houdend, al vaak niet aan het langste eind trekt, hoe zal dit in het toekomstige meer vrijblijvende stelsel zonder –al dan niet ietwat tandenloze- waakhond -de programmaraad met enkele wettelijke instrumentaria- gaan? Een en ander is uiteraard nog erg afhankelijk van de feitelijke uitwerking van het kabinetsvoorstel, maar op voorhand lijkt de bescherming van de consument niet, en de invloed van de burger al helemaal niet, verzekerd in de armen van het kabelklantenpanel en de kundige vragenstellers van Interview-NSS, TNS-NIPO en collegae.

Conclusie

Aan het einde gekomen van het onderzoek naar de implicaties van het vervangen van het programmaraadsstelsel naar het toekomstige 'co-reguleringsmodel' zal getracht worden een antwoord te geven op voornoemde onderzoeksvraag. Wat zijn de implicaties? Het huidige stelsel van regulering om consumentenbescherming en tegelijkertijd de invloed van de burger veilig te stellen in het aanbod van televisiezenders is ontstaan om

te voorzien in het verdelen van schaarse etherfrequenties en om invloed uit te oefenen op een medium dat een steeds grotere en belangrijker rol op het maatschappelijke leven begon in te nemen. Ook de monopolistische inslag van de sector met concurrentiebeperkende kenmerken zoals hoge opstartkosten en infrastructurele beperkingen waarbij de consument weinig keuzevrijheid genoot maakte regulering nodig. De programmaraad als wettelijk verankerd centraal orgaan hierin speelt vanaf eind jaren '90 een centrale rol, door een deels zwaarwegend, representatief, pluriform, afgewogen televisieadvies te doen aan de kabelexploitanten. Dit orgaan en daarmee feitelijk het gehele stelsel van consumenten-bescherming, kampt echter met de nodige knelpunten volgens verschillende actoren veroorzaakt door verschillende zaken en actoren. De programmaraad kan ingeperkt door jurisprudentie als het 'Bollenstreek-arrest' en de uitspraak over 'zenderdeling' slechts een zwaarwegend advies, waar louter van mag worden afgeweken om bepaalde zwaarwegende redenen, over een beperkt deel van het zenderpakket. Daarnaast heeft het beperkte financiële middelen, wordt getwijfeld over de representativiteit en kundigheid, heerst er wantrouwen over de kabelexploitanten en vinden sommigen de programmaraad zelf meer belastend dan belonend.

In dit licht heeft men besloten te gaan naar een 'co-reguleringsmodel', onder druk en inspiratie van de EU en Europa wordt de staatsregulering afgezwakt tot meer zelfregulering en wordt de verantwoordelijkheid meer bij de kabelexploitanten gelegd, zij het met enige strikte randvoorwaarden. Het Commissariaat voor de Media en de OPTA blijven toezichthouders op het proces maar een stelsel van marktonderzoek en een kwalitatieve toets door een klantenpanel zal de wettelijke verankering van de programmaraad vervangen en laatstgenoemd orgaan tot een keuzemogelijkheid reduceren. Het feit dat consument inspraak heeft op het gehele zenderpakket wordt door de sceptici als een overwinning beschouwd, het feit dat de vrijblijvendheid binnen het stelsel en de ruimte voor de kabelexploitanten, die volgens iedereen behalve de vertegenwoordiger van de kabel-exploitanten, vaak andere doelen dan programmaraden en consumenten nastreven, wordt als een groot bezwaar aangemerkt, behalve opnieuw door de vertegenwoordiger van de kabelexploitanten die bescherming van de consumenten, en zeker niet door een pro-grammaraad, vooral door verdergaande digitalisering, niet meer nodig acht.

Het co-reguleringsmodel lijkt niet te beantwoorden aan de gedachte achter co-regulering zoals geschetst door Fogel. De doelen zijn, volgens velen, vaak tegenstrijdig, de invloed van de burger lijkt door het afzwakken, zo niet verdwijnen, van de dynamische interactie en het uit het oog laten van het ontwikkelingsproces van discussie, te verdwijnen met als enige doel achterlatend, los van de mogelijk andere doelen van kabelexploitanten zoals het genereren van zoveel mogelijk winst, waarvan respondenten uit de gehouden enquête en meerdere geïnterviewden hen ervan verdenken, de bescherming van de consument. Dit laatste doel is, hoewel de inspraak wordt verbreed over het gehele pakket, allerm minst verzekerd. Als doelen van consumenten en kabelexploitanten inderdaad verschillen en mogelijk zelfs tegenstrijdig zijn, dan zorgt het meer vrijblijvende karakter van het stelsel en de grotere ruimte voor exploitanten wellicht voor meer problemen dan oplossingen. Aan de andere kant doet digitalisering, het concurrentieproject van REKAM, de pioniersacties van Digitenne, KPN Mine en Tele2 hoop voor de consument aan de horizon gloren en geldt wellicht ook in de nu nog monopolistische sector het aloude adagium 'Klant is Koning' ondanks de wantrouwigheid bij velen, dankzij of wellicht ondanks het co-reguleringsmodel. De tijd zal het leren.

Dit onderzoek is een eerste verkenning naar de gevolgen van de eventuele invoering van het co-reguleringsmodel in de Nederlandse doorgiftemarkt voor de consument. Op het moment van schrijven waren de plannen nog niet geheel uitgewerkt en was tevens de politieke deliberatie nog niet geschied. Het moge duidelijk zijn dat de conclusies van dit onderzoek hierdoor nog niet finaal zijn en dat verder onderzoek, na invulling van de plannen, gewenst is. Daarnaast moet onderkend worden dat gezien de beperkte omvang van dit onderzoek slechts enkele actoren nader zijn bekeken. Blijkend uit de beschrijving van het veld van actoren is het ook van belang de rol van de politiek, Europa, toezicht-houders als het Commissariaat voor de Media, OPTA en programma-aanbieders in dit complexe terrein nader te bekijken. Terloops zijn deze actoren aangestipt, maar een vergelijkende studie van stelsels in andere landen en een studie van Europese richtlijnen op dit terrein zou een buitengewoon interessante en belangrijke aanvulling zijn om tot verbe-terde inzichten te komen in dit onderwerp. Daarnaast moet gerealiseerd worden dat veel data uit dit onderzoek gebaseerd zijn op meningen van mensen. Hoewel men er vanuit mag gaan dat deze meningen voortkomen uit de zienswijzen van de organisaties en in ogen-schouw nemend dat de visie van mensen op het functioneren van een relatie van belang mag worden geacht, is het niet ondenkbaar dat meningen ook deels persoonlijk zijn. In het verlengde hiervan moet tenslotte worden opgemerkt dat binnen de betrokken organisaties, gegeven de beperkte omvang van dit onderzoek, slechts één persoon is geïnterviewd. Hierdoor zijn meningen niet intern gestaafd.

Desalniettemin verschaft deze verkenning van de nieuwe mediaplannen in de doorgiftemarkt, afgezet tegen de huidige situatie, hopelijk een waardevol beginpunt om het inzicht in de bescherming van de consument en de invloed van de burger op dit terrein te vergroten en de verschillende inzichten in kaart te brengen. Gezien het maatschappelijk belang van televisie in het moderne leven is dit een terrein dat het waard is verder te ontdekken.

- CBS. (2007). CBS Statline. Beschikbaar: <http://www.cbs.nl>, bezocht op 13 maart 2007.
- Commissariaat voor de Media. (2006). ‘uitspraak verzoek handhaving artikel 82k, vijfde lid, Mediawet (Casema/ARTE/Euronews) door Haagse Programmaraad’, 7 februari 2006
- Eerste Kamer. (1996). Nota naar aanleiding het verslag liberalisering Mediawet, *vergaderjaar 1996-1997*, 24 808 nr 227b
- Eijgelshoven, P.J, A. & Nentjes. (2003). *Markten en Overheid*. Groningen: Stenfert Kroese
- Enquête gehouden onder 45 programmaraadsleden binnen 30 programmeraden, maart- mei 2007
- Fogel, A.(1993). *Developing through relationships*. Chigago: University of Chicago Press
- Interview-NSS (2006, 12 december). Digitale Media Monitor. Beschikbaar: <http://www.interview-nss.com/index.cfm?p=1042&l=3>
- Interview met dhr. M.Bolhuis, ministerie OCW, gehouden op 11 mei 2007
- Interview met dhr. H.Grooten, REKAM, gehouden op 4 mei 2007
- Interview met dhr. P.Meegdes, Kabelraden.nl, gehouden op 9 mei 2007
- Interview met dhr. R.van Esch, VECAI, gehouden op 14 mei 2007
- Kabelraden.nl (2005). *Handboek Programmeraden*, H2:1, Beschikbaar: http://www.kabelraden.nl/ventura/engine.php?Cmd=seepicture&P_site=528&P_self=3214&Random=480042761
- Ministerie van Algemene Zaken (2006). *Kabinetsreactie WRR-advies ‘Focus op functies’*, 28-29
- McConagle, T.(2002). Co-Regulation of the Media in Europe: The Potential for Practice of an Intangible Idea. *IRIS plus* supplement to IRIS, *Legal Observations of the European Audiovisual Observatory*, 10, 2-8
- Palzer, C.(2002). Co-Regulation of the Media in Europe: European Provisions for the Establishment of Co-Regulation Frameworks. *European Audiovisual Observatory supplement IRIS plus*, 6, I
- PCMLP. (2004). *Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis*, Oxford:PCMLP, Beschikbaar: <http://www.selfregulation.info/iapcoda/0405-iapcode-final.pdf>, 9.
- Raad van State, (2004). *Bollenstreek-arrest*. 200400154/1, 28 juli 2004
- VECAI. (2007). Kabelraden. *weblog directeur Rob van Esch*, Week 15 2007, Beschikbaar via http://www.vecai.nl/portal/alias_Rainbow/lang_nl-NL/tabID_3486/Default.aspx, bezocht op 14 mei 2007
- VECAI (2007). Beschikbaar: http://www.vecai.nl/portal/alias_Rainbow/lang_nl-NL/tabID_3333/DesktopDefault.aspx, bezocht op 17 maart 2007
- Visser, A. (1998). Sienie Strikwerda, *Trouw*, 14 maart, Amsterdam: Wouter van der Meulen
- WRR. (2004). *Focus op functies*, Den Haag: Amsterdam University Press

Bijlage I

Verantwoording interviews

In totaal zijn vier interviews afgenomen. Er is een interview gehouden met Herman Grooten van kabelexploitant REKAM op 4 mei 2007, Pablo Meegdes van Kabelraden.nl op 9 mei 2007, met Machiel Bolhuis werkzaam bij de sector mediabeleid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 11 mei 2007 en met Rob van Esch, directeur van brancheorganisatie van kabelexploitanten op 14 mei 2007. Alle interviews duurden één tot anderhalf uur en waren opgebouwd aan de hand van enkele centrale vragen. De antwoorden op deze vragen waren leidend voor het daarop volgende gesprek. De interviews waren opgedeeld in twee gedeelten: het heden en de toekomst. In het eerste gedeelte werd gevraagd naar hoe men de huidige situatie ervoer, waar men knelpunten zag en hoe men het functioneren van de diverse actoren beoordeelde. In het tweede gedeelte werd naar het oordeel gevraagd over de kabinetsplannen, of men deelgenoot was geweest in de planvorming, wat men als knelpunten in de plannen zag, of men van mening was dat hiermee de beoogde doelen zouden kunnen worden gerealiseerd en of deze doelen wel voor alle actoren gelijk zijn. Tenslotte werd ook naar de rol van Europa en Europese regelgeving gevraagd. De geïnterviewden hebben de ruimte gekregen punten die zij van belang achtten in het gesprek naar voren te brengen en hen zijn de mogelijkheid gegeven te reageren op elkaars uitspraken. De belangrijkste en meest in het oog springende uitspraken zijn in het onderzoek gebruikt.

Bijlage II

Verantwoording enquête

Aan de contactadressen van 59 programmaraden is een e-mail gestuurd met het verzoek deel te nemen aan een online survey. 45 programmaraadsleden binnen 30 programmaraden hebben gehoor gegeven aan de uitnodiging en de enquête ingevuld. Net als de interviews is ook de enquête opgedeeld in de delen ‘heden’ en ‘toekomst’, beide delen zowel bestaand uit meerkeuzevragen als uit open vragen. In het eerste gedeelte is gevraagd naar de ervaring aangaande het uitvoeren van televisieadviezen door kabelexploitanten en de vermoede en gegeven redenen voor het eventuele niet uitvoeren van een advies. Ook is gevraagd naar een rapportcijfer voor het functioneren van de kabelexploitant en naar hoe men het functioneren van de eigen programmaraad en de programmaraad als orgaan in het algemeen ervoer. Tenslotte is gevraagd deze mening toe te lichten.

In het tweede gedeelte is gevraagd of men op de hoogte was van de nieuwe plannen van het kabinet en naar de beoordeling van deze plannen. Ook hierbij is de mogelijkheid geboden de mening toe te lichten. Tenslotte is expliciet gevraagd of de plannen volgens hen een verbetering zullen zijn voor de bescherming van de consument en de invloed van de burger. Aan het eind van de enquête is de mogelijkheid geboden om zaken die men van belang achtte, te melden. Na de enquête zijn statistische berekeningen uitgevoerd en zijn de open vragen kwalitatief geanalyseerd. De resultaten zijn in het onderzoek opgenomen.