

1. INLEIDING

Op grond van de Mediawet van september 1997 zijn gemeenten verplicht een programmaraad in te stellen die adviseert bij de samenstelling van het basispakket van ten minste 15 televisiezenders en 25 radiozenders die door de kabelexploitant moeten worden doorgegeven. Uit recente gegevens van het Commissariaat voor de Media (augustus 2001) blijkt dat er inmiddels 56 functionerende programmaraden zijn voor 453 gemeenten. Daarvan zijn er 16 voor één gemeente, de rest is bovenlokaal. 52 gemeenten hebben nog geen (bovenlokale) programmaraad ingesteld.

In 2000 is het functioneren van de programmaraden geëvalueerd. Hieruit komt naar voren dat programmaraden knelpunten ervaren op het gebied van financiering, reikwijdte en wijze van totstandkoming van het advies en de samenstelling van de programmaraad. Verder blijkt dat zowel de structuur, de omvang van het takenpakket, de wijze van financiering als de werkwijze van de programmaraden verschillen. In de eerste conferentie van de programmaraden van januari 2001 is besproken of en hoe (landelijke) ondersteuning kan bijdragen aan het verbeteren van het functioneren van de programmaraden¹.

2. Onderzoeksvraag

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft op zich genomen, in overleg met het Commissariaat voor de Media, een verkennend onderzoek te laten doen naar de vormgeving van deze ondersteuning. Het onderzoek concentreert zich op de ondersteuningsbehoefte bij de programmaraden: aan welke ondersteuning hebben zij behoefte en op welke wijze kan deze ondersteuning worden vormgegeven. Daarbij is aangegeven dat de huidige reikwijdte van de adviesbevoegdheid evenals de schaal waarop de programmaraden zijn georganiseerd, moeten worden gehanteerd als vaststaand. Zij zijn in dit kader geen onderwerp van onderzoek.

Het onderzoek bestaat uit twee fasen: de eerste fase betreft het inventariseren van de behoefte aan ondersteuning bij de lokale/regionale programmaraden en het formuleren van voorstellen voor de invulling daarvan. De tweede fase richt zich op het realiseren van de gewenste ondersteuning, inclusief de afstemming met de taken van de lokale programmaraden. Verder moet in deze fase duidelijkheid komen over de relevante juridische vormen en de organisatorische, personele en financiële aspecten (kosten en wijze van financiering) van de ondersteuning.

3. Aanpak

Naast analyse van relevante schriftelijke informatie hebben wij bij de diverse betrokken partijen geïnventariseerd of en zo ja, welke ondersteuningsbehoefte zij hebben om het functioneren te verbeteren en de geconstateerde knelpunten (zo veel mogelijk) weg te nemen. Wij hebben gesproken met voorzitters en/of secretarissen van verschillende programmaraden. De selectie van de programmaraden hebben wij, in overleg met de opdrachtgever, gemaakt op onder meer criteria als lokaal/bovenlokaal, spreiding over het land, spreiding over de diverse (grote en kleine) kabelmaatschappijen. Aan alle programmaraden, andere gesprekspartners en betrokkenen is de concept-versie van het

¹ In deze bijlage zijn de hoofdstukken en bijlage 1 opgenomen van het rapport "eindrapport ondersteuningsstructuur programmaraden" van van Naem & partners organisatieadviseurs, november 2001.

rapport toegezonden, met het verzoek om een reactie te geven op de voorgestelde ondersteuningsstructuur. Er zijn reacties van of namens 20 programmaraden binnengekomen. Verder hebben de VECAI, enkele kabelmaatschappijen en de VNG gereageerd. Deze hebben zonedig geleid tot aanpassingen in de eindversie van het rapport. Een samenvatting van de reacties is in bijlage 4 opgenomen. Het ministerie van OC en W heeft tevens een kopie van alle reacties ontvangen.

Daarnaast hebben wij bij partijen die (mede)verantwoordelijk zijn voor het functioneren van de programmaraden (zoals gemeenten/Vereniging Nederlandse Gemeenten, het ministerie van OC en W, enkele kabelmaatschappijen, Vecai en het Commissariaat voor de Media) hun opvattingen gepeild over de mogelijkheden voor het verbeteren van het functioneren van de programmaraden, de rol en de vormen van (centrale) ondersteuning daarin.

Met de keuze voor deze gesprekspartners beogen wij een goed inzicht te krijgen in de ondersteuningsbehoefte van de programmaraden zonder hierbij te pretenderen volledig te zijn. Voor een overzicht van de gesprekspartners verwijzen wij naar de bijlagen.

Aan het ministerie van OC en W en het Commissariaat voor de Media hebben wij tussentijds verslag gedaan van onze bevindingen.

In deze rapportage treft u de resultaten van de eerste fase van het onderzoek aan. De tweede fase - vormgeving van de ondersteuning - start eerst nadat duidelijkheid is verkregen over de omvang en vorm van de ondersteuning van de programmaraden.

4. Bevindingen

4.1 De bedoeling van de programmaraden

Televisie en radio zijn belangrijke onderdelen van het publieke domein. De overheid heeft als taak om een pluriform en betaalbaar programma-aanbod te waarborgen. Dat aanbod moet tevens representatief zijn voor de voorkeuren van verschillende bevolkingsgroepen. Om de invloed van de burgers op het televisieaanbod via de kabel te regelen zijn de programmaraden in het leven geroepen en in de Mediawet opgenomen. Een aantal gemeenten heeft al langere tijd een programmaraad ingesteld om de inwoners invloed te geven op de samenstelling van het lokale kabelaanbod. Sinds de invoering van de Mediawet is de instelling van een programmaraad verplicht geworden.

De gemeenten dienen een onafhankelijke programmaraad in te stellen die een bindend advies moet uitbrengen over het basispakket, bestaande uit tenminste 15 tv zenders en 25 radiozenders. De leden van de programmaraad dienen representatief, deskundig en onafhankelijk van de gemeente te zijn. Het advies dient rekening te houden met de in het verzorgingsgebied levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften.

De kabelexploitanten zijn gebonden aan het advies van de programmaraad over het basispakket. Bij verschil van inzicht tussen programma-aanbieder of kabelexploitant en programmaraad kan het Commissariaat voor de Media corrigerend optreden.

4.2 De realiteit van de programmaraden

Uit onze inventarisatie en uit eerder onderzoek² naar de werking van de programmaraden blijkt onder meer dat de gemeenten aanvankelijk geen prioriteit gaven aan het instellen van programmaraden. Doordat er in de wet geen sanctiemogelijkheden zijn opgenomen heeft het

² KPMG: **programmaraden een weeskindje? 2000**

geruime tijd geduurd tot de meeste gemeenten een programmaraad hadden ingesteld. Inmiddels hebben de meeste gemeenten deze ingesteld. Op dit moment is in 52 van de 453 gemeenten nog geen programmaraad ingesteld. Dit zal naar verwachting leiden tot ca. zes programmaraden.

Verder is de juridische constellatie waarin de programmaraden functioneren onduidelijk. Er worden diverse vormen gekozen voor de programmaraden. In een aantal situaties is er sprake van 'geen aparte rechtsvorm' (leden benoemd door gemeenteraad), een stichting, een convenant, een commissie ex artikel 82 van de gemeentewet of een verordening ex artikel 149 van de gemeentewet.

Op zichzelf is de grote diversiteit aan juridische vormen geen probleem, doch het draagt niet bij aan een duidelijk beeld over programmaraden. Het is echter wel voorstelbaar dat het ontbreken van enige rechtsvorm problemen kan opleveren voor de aansprakelijkheid van de programmaraden.

De reikwijdte van het advies van de programmaraden gaat formeel niet verder dan het basispakket (tenminste 15 tv en 25 radiozenders). Van dat basispakket is een aanzienlijk deel (7 tv en 9 radiozenders) reeds bij wet verplicht (de zgn. must-carry zenders).

In de praktijk blijkt dat nogal wat programmaraden adviseren over het totale pakket dat de kabelexploitant doorgeeft. Of de programmaraad alleen over het basispakket of over een breder pakket adviseert is afhankelijk van de samenwerking met de kabelmaatschappijen c.q. de afspraken tussen de gemeente en de kabelexploitant. Uitbreiding van het pakket is onder de programmaraden een breed gedragen wens; politiek is dit tot nu toe niet haalbaar gebleken.

4.2.1 Het functioneren van de programmaraden

De programmaraden zijn in het leven geroepen zonder dat er vanuit de (rijks)overheid voldoende ondersteuning (in kennis of financiële middelen) beschikbaar is gesteld om ze in de uitoefening van hun taak te faciliteren. Zij hebben in de afgelopen jaren veelal zelf het wiel moeten uitvinden. Er is nauwelijks onderling overleg tussen de programmaraden in het land of in een regio. In een enkel gebied worden - vanuit de ondersteuningsstructuur van de kabelmaatschappij -(kennismakings)bijeenkomsten georganiseerd voor meerdere programmaraden tegelijk.

De beperkte ondersteuning (vanuit de overheid) doet tekort aan de wettelijke taak die de programmaraden hebben gekregen. De druk om te komen tot een procedureel goed en transparant advies wordt steeds groter als gevolg van de toenemende financiële belangen bij de programma-aanbieders. Op dit moment zijn de programmaraden bemenst door vrijwilligers die in hun ondersteuning afhankelijk zijn van de bereidheid van gemeente en/of kabelmaatschappijen om geld/menskracht beschikbaar te stellen.

Inmiddels is door de verschillende raden een huishoudelijk reglement opgesteld waarin onder meer is vastgelegd de samenstelling van de raad, wijze van benoeming en schema van aftreden, wijze van besluitvorming en openbaarheid van vergaderingen. Verder is recent het modelreglement programmaraad opgesteld door het Commissariaat voor de Media. Enkele programmaraden hebben reeds een format opgesteld aan de hand waarvan zij de informatie van de programma-aanbieders inventariseren.

Begin 2001 hebben het ministerie van OC en W en het Commissariaat voor de Media voor de eerste keer een conferentie voor de programmaraden georganiseerd. Uit de reacties van de leden blijkt dat zij dit positief hebben ervaren. Met name de kennismaking en informatie-uitwisseling met andere programmaraden werden zeer gewaardeerd.

4.2.2 Ondersteuning van de programmaden

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de huidige invulling van de ondersteuning bij de programmaraden divers is. Zo zijn er programmaraden die worden ondersteund door:

een extern secretariaatsbureau (bijv. Rotterdam, Rijnmond, 't Gooi en omstreken)
kabelmaatschappijen die het secretariaat voeren voor de programmaraden (zoals UPC³, Essent, nutsbedrijven Maastricht, Zekatel, nutsbedrijf Friesland Noord)
een ambtelijk secretaris (Delft, Zoetermeer, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven).

De ondersteuning is hoofdzakelijk secretariael/administratief van aard. Indien de kabelmaatschappijen of de (samenwerkende) gemeenten ondersteuning leveren is de administratieve ondersteuning vaak gecombineerd met het verstrekken van inhoudelijke informatie over ontwikkelingen op het gebied van media/kabel e.d. Deze ondersteuning wordt als positief ervaren.

Er zijn ook programmaraden die niet over voldoende financiële middelen beschikken om de secretariaatsfunctie uit te besteden en ook geen gebruik kunnen maken van ondersteuning vanuit de gemeente of vanuit de kabelmaatschappij.

4.2.3 Knelpunten in het functioneren

Mede door de beperkte inhoudelijke ondersteuning is in het functioneren van de programmaraden een aantal knelpunten te constateren. Deze knelpunten zijn in de gesprekken ook aan de orde geweest. Samengevat blijken de belangrijkste knelpunten:

- de diversiteit (in wensen) van de bevolking wordt onvoldoende weerspiegeld in de samenstelling van de raad
- programmaraden beschikken over beperkte informatie op basis waarvan zij advies uitbrengen
- programmaraden beschikken niet over resultaten van onafhankelijk onderzoek naar de wensen en behoeften van de burgers waarvoor zij de belangen behartigen
- programmaraden zijn voor hun informatievoorziening veelal afhankelijk van de kabelmaatschappijen
- programmaraden zijn weinig zichtbaar voor de buitenwereld
- programmaraden hebben problemen met het inzichtelijk maken van de procedures (om tot een advies te komen).

4.2.4 Ondersteuningsbehoefte bij de programmaraden

Uit de gesprekken en de geconstateerde knelpunten zijn drie lijnen in de ondersteuningsbehoefte van de programmaraden te ontdekken.

³ Overigens heeft UPC aangegeven de secretariaatsfunctie van de programmaraden in haar gebied te willen afbouwen. Zodra de contractafspraken met de betreffende gemeenten zijn nagekomen zal de ondersteuning worden stopgezet.

Secretarieel/administratieve ondersteuning.

Elke programmaraad heeft behoefte aan administratieve ondersteuning bij het voorbereiden en beleggen van de vergaderingen, het verzenden van stukken, het maken van afspraken met kabelmaatschappijen en programma-aanbieders, het beantwoorden van vragen, etc. Op dit moment kunnen diverse programmaraden van een dergelijke ondersteuning in meer of mindere mate gebruik maken.

Inhoudelijke ondersteuning.

Naast de administratieve ondersteuning geven de respondenten vooral aan, behoefte te hebben aan inhoudelijke ondersteuning bij de totstandkoming van het advies. Het gaat hierbij om objectieve gegevens rondom kijk- en luistergedrag, media ontwikkelingen, mediabeleid, informatie van programma-aanbieders, samenstelling van de bevolking van het verzorgingsgebied, juridische ondersteuning, etc. Deze informatie moet beschikbaar gesteld worden aan de programmaraden opdat zij een helder en onderbouwd advies kunnen uitbrengen. Ook geven ze aan behoefte te hebben om te worden geïnformeerd over hoe andere programmaraden omgaan met bepaalde programma-aanbieders, vragen over representativiteit in de samenstelling e.d.

Professionalisering werkwijze.

Op dit moment ontwikkelt iedere programmaraad zijn eigen manier om tot een advies te komen. Er zijn nauwelijks richtlijnen met betrekking tot vergaderfrequentie, verkiezingen van nieuwe leden, vrijgeven van preadviezen, inspraakmogelijkheden, publicatie van adviezen, etc. Om de kwaliteit van het bestuur (en de adviezen) te verhogen geven programmaraden aan behoefte te hebben aan richtlijnen betreffende de werking van het bestuur van de programmaraad (protocollering). Bovendien is er capaciteit nodig om de richtlijnen uit te voeren. Denk hierbij o.a. aan de publicatie van de adviezen, de inspraakmogelijkheden, verkiezing van leden.

4.2.5 Geen behoefte aan landelijke belangenbehartigingsorganisatie

Een groot aantal van de betrokken programmaraden heeft aangegeven geen behoefte te hebben aan een landelijke programmaraad, naast de lokale programmaraden. Ook is er aangegeven dat er weinig behoefte bestaat aan een federatief verband met als doel gezamenlijke belangenbehartiging richting ministeries, kabelmaatschappijen e.d. De programmaraden zijn te zeer een lokale/regionale aangelegenheid. Wel achten de respondenten een centraal orgaan gewenst als platform voor informatieverstrekking, aanspreekpunt c.q. doorgeefluik voor informatie en voor het centraal opzetten van ondersteuningsmogelijkheden.

4.3 Toekomst van de programmaraden

De programmaraden zijn ingesteld om burgers invloed te geven op het media-aanbod van de kabel. De verwachting van de overheid was toen, dat met de digitalisering van de media en de invoering van de decoder de individuele burger op afzienbare termijn volledige keuzevrijheid zou hebben. Dit is echter nog steeds niet het geval. De ontwikkeling van de digitalisering gaat een stuk langzamer dan verwacht. Het zal nog zeker vijf tot tien jaar duren voordat de zogenaamde decoders voldoende zijn doorgedrongen in de Nederlandse

huiskamers. Dan nog is het maar zeer de vraag of de burger in staat zal zijn om op basis van zijn individuele voorkeur het media-aanbod te bepalen.

Daarnaast geven de kabelexploitanten aan dat er nog beperkt ruimte is voor nieuwe aanbieders. De huidige schaarste legitimeert volgens de programmaraden des te meer een nadrukkelijke rol voor de programmaraden. Het is immers van groot belang om door een onafhankelijk en democratisch gekozen orgaan over de kwaliteit van het vrije kabelaanbod (voor de decoder) te adviseren.

Naast de hierboven genoemde schaarste op de kabel signaleert een aantal respondenten ook een toename van andere mogelijkheden voor doorgifte dan de kabel. Genoemd worden:

- schotel
- internet tv
- digitale televisie via de ether (DVB-t).

Met de opkomst van deze concurrentie neemt de druk op de kabelmaatschappijen toe om een fatsoenlijk pakket aan te bieden (prijs en kwaliteit). De ontwikkelingen zijn echter nog in een dusdanig stadium dat van reële concurrentie op korte termijn nog zeker geen sprake is. Tot die tijd blijft de programmaraad een rol houden in het bewaken van een pluriform samengesteld basispakket.

5 Conclusie

Uit de inventarisatie naar de ondersteuningsbehoefte van de programma-raden blijkt dat het functioneren (en daarmee de ondersteuningsbehoefte) van de programmaraden grote onderlinge verschillen vertoont. Zowel in de reikwijdte van het pakket waarover advies wordt uitgebracht, de structurering en professionaliteit, de omvang van de beschikbare middelen als in de relatie met de kabelmaatschappijen.

Wat de programmaraden gemeen hebben is een duidelijke behoefte aan ondersteuning, zowel inhoudelijk als organisatorisch, om het eigen functioneren te verbeteren. De geconstateerde knelpunten hebben voor een belangrijk deel te maken met onvoldoende ondersteuning en richtlijnen bij het professioneel opzetten en uitoefenen van de taken van de programmaraad.

Wij constateren tevens dat de programmaraden behoefte hebben aan onderlinge informatie-uitwisseling zodat zij van elkaars ervaringen kunnen leren. Tot op heden wordt hiervan weinig gebruik gemaakt. De ervaringen met de eerste landelijke conferentie zijn op dit punt positief. Verder hebben programmaraden behoefte aan objectieve informatie, die zij nodig achten om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen. Daarbij gaat het om onderzoeksresultaten onder specifieke groepen van kijkers, naar wensen ten aanzien van programma-aanbieders, informatie over technische ontwikkelingen op het gebied van doorgifte mogelijkheden, ontwikkelingen op mediagebied, informatie over programma-aanbieders (kosten van doorgifte) e.d.

De ondersteuningsbehoefte wordt versterkt doordat er sprake is van een toenemend aantal programma-aanbieders voor dezelfde hoeveelheid kanalen. Daardoor wordt de concurrentie om een plek in het basis/ standaardpakket op de kabel groter. En daarmee wordt het

(financieel) belang van het advies van de programmaraden groter voor de programma-aanbieders. De programmaraden dienen zich bewust te zijn van de impact van hun advies voor bijvoorbeeld de programma-aanbieders. Uit oogpunt van zorgvuldigheid en om eventuele klachtenprocedures goed te doorstaan is een juiste en transparante werkwijze noodzakelijk.

Wat betreft de ontwikkelingen op het gebied van alternatieve doorgiftemogelijkheden constateren wij dat deze minder snel gaan dan verwacht. Zo zien wij op korte termijn nog geen werkelijke concurrentie voor de kabel ontstaan als gevolg van doorgifte via de schotel, internet en digitale tv via de ether. Wij verwachten dan ook dat de programmaraden hun huidige rol nog enige tijd zullen – moeten - vervullen. Eerst indien er sprake is van volledige keuzevrijheid voor de consument kan de functie van de programmaraden mogelijk worden herzien.

6. Ondersteuningsaanbod

6.1 Aard van de ondersteuning

Om het functioneren van de programmaraden te professionaliseren is het noodzakelijk de geconstateerde ondersteuningsbehoefte om te zetten in een voor de programmaraden aantrekkelijk en relevant ondersteuningsaanbod. Hieronder wordt daartoe een eerste aanzet gegeven.

6.1.1 Organisatie en secretariaat

Een goed advies staat of valt met een goede voorbereiding. Een goede organisatie en secretariaatvoering is daarbij essentieel. Deze werkzaamheden richten zich op het organiseren van vergaderingen (stukken verzenden, een locatie regelen, notulen maken), het organiseren van de programma-aanbiedersdagen, opstellen van het advies, beantwoorden van de telefoon, het verzorgen van in- en uitgaande post, het maken van een jaarverslag (afhankelijk van de situatie).

De intensiteit van de ondersteuning verschilt per programmaraad en hangt veelal samen met de vergaderfrequentie. Op grond van de gesprekken met de programmaraden en diegenen die vanuit een externe positie de programmaraden ondersteunen, zijn wij van mening dat minimaal 6 vergaderingen per jaar moeten worden gehouden om een goed advies te kunnen geven (1 x voorbereiding selectie programma-aanbieders, 2 x programma-aanbiedersdag, 2 x opstellen advies (radio en tv), 1 x evaluatie).

De noodzakelijke ondersteuning hiervoor ligt op ca. 3 dagen per vergadering. De precieze invulling kan aan de behoefte van de programmaraden zelf worden overgelaten. Een (elektronisch) postadres voor de programmaraad is voor de administratieve ondersteuning een minimale vereiste.

6.1.2 Kennis en kunde

Om de belangen van de consumenten te kunnen behartigen is het noodzakelijk dat de programmaraden goed op de hoogte zijn van de diversiteit aan belangen en wensen onder de bevolking die zij representeren. Voor een deel kan deze informatie vanuit de leden naar voren worden gebracht.

Aanvullend hierop vinden wij het gewenst dat de programmaraden over informatie beschikken op het gebied van (regionaal) kijk- en luisteronderzoek, mediabeleid, media ontwikkelingen, informatie van programma-aanbieders en de samenstelling van de bevolking van het verzorgingsgebied. Ook zijn de ontwikkelingen van de (digitale) media van belang voor het functioneren van de programmaraden.

6.1.3 *Professioneel functioneren*

De laatste vorm van ondersteuning bestaat uit het aanbieden van vergadertrainingen, het opstellen van richtlijnen voor de vormgeving van de adviezen, huishoudelijk reglement van de programmaraad en het toepassen/aanvullen van het modelreglement e.d. Daarnaast kan gedacht worden aan het stimuleren van de interactie met de lokale/regionale bevolking. Een actievere communicatie van de programmaraad zorgt voor meer bekendheid en voor meer draagvlak/begrip voor de keuzes die de programmaraad maakt. Interactie met de bevolking is een belangrijke randvoorwaarde voor het functioneren van de programmaraad en uiteindelijk voor de kwaliteit van de adviezen.

Hierbij aansluitend zullen de programmaraden ook aandacht moeten besteden aan hun eigen communicatiebeleid. Het bestaan en de werking van de raden is niet of weinig bekend bij de burger. Er is nauwelijks sprake van een communicatiebeleid dat de werking van de programmaraden ondersteunt (eigen website bijvoorbeeld). Een goed communicatieplan kan bijdragen aan het verbeteren van de werking (en daarmee het democratisch functioneren) van de programmaraden.

6.2 *Organisatie van de ondersteuning*

Naast de aard en de vormgeving is het van belang om iets over de organisatie van de ondersteuning te zeggen. Bij de vormgeving sluiten wij aan bij het niveau waarop de taken moeten worden uitgevoerd.

6.2.1 *Decentrale ondersteuning*

De programmaraden hebben een (boven)lokale functie. De ondersteunings-structuur die daarbij moet aansluiten richt zich op de volgende activiteiten:

- het organiseren van vergaderingen
- lokale invulling en uitvoering van het communicatiebeleid, w.o.:
 - publicatie van adviezen en inspraakmogelijkheden
 - bekendmaken van vergaderingen
 - bekendmaken van vacatures in de programmaraad
 - interactie met de bevolking.

Deze decentrale ondersteuning biedt maatwerk afgestemd op de behoefte van de programmaraad.

6.2.2 *Centrale ondersteuning*

De centrale ondersteuning omvat die activiteiten waaraan programmaraden behoefte blijken te hebben en die juist goed op een grotere schaal kunnen worden opgezet. Hierbij denken wij aan het:

- organiseren van kijk- en luisteronderzoek
- bijhouden van ontwikkelingen op mediagebied
- protocolleren van adviesprocedure (o.m. huishoudelijk reglement)
- onderhouden van informatie uitwisseling (kennismakelaar tussen de verschillende programmaraden en tussen relevante partijen en programmaraden)
- organisatie van vergadertrainingen/introductieprogramma's
- organisatie van programma-aanbieders informatie
- bieden van ondersteuning bij het doorlopen van bezwaarprocedures rondom de adviezen van de programmaraden.

Door een combinatie te maken van centrale en decentrale ondersteuning verwachten wij een adequate oplossing te bieden voor de knelpunten die de programmaraden ondervinden bij de uitvoering van hun huidige werkzaamheden. Hieronder is een aantal mogelijkheden op een rij gezet voor de opzet en vormgeving van de centrale en decentrale ondersteuning.

6.3 Vormgeving ondersteuning

6.3.1 Centrale ondersteuning

Het organiseren van centrale ondersteuning kan op meerdere manieren. Betrokken partijen, zowel programmaraden als enkele kabelmaatschappijen hebben aangegeven dat de ondersteuning door een onafhankelijk orgaan moet worden geleverd.

Wij onderschrijven de noodzaak de centrale ondersteuning van de programmaraden onafhankelijk van belanghebbende partijen te organiseren en adviseren de centrale ondersteuning onder te brengen in een aparte zelfstandige organisatie. Als juridische vorm denken wij aan een stichting. Deze fungeert als werkgever van de aan te stellen medewerkers. Het stichtingsbestuur is verantwoordelijk voor de inhoudelijk aansturing van de medewerker(s). Een stichting kent korte en heldere besluitvormingslijnen.

Verdere voordelen van een stichting zijn dat deze simpel en snel te realiseren is en dat er relatief weinig kosten aan zijn verbonden. Overwogen is te kiezen voor een verenigingsstructuur. Deze vorm had voor de hand gelegen indien er bij de programmaraden behoefte zou zijn aan ledenraadpleging voor bijvoorbeeld gezamenlijke belangenbehartiging richting derden. Bij de door ons geconsulteerde programmaraden bleek echter vrijwel geen behoefte aan een dergelijke belangenbehartigingsorganisatie in de vorm van een vereniging. Het gaat in deze voorgestelde ondersteuningsopzet meer om een expertisecentrum dan om een orgaan voor ledeninspraak. Derhalve ligt een vereniging niet voor de hand; ook komt een vereniging veelal moeilijk tot besluiten.

Het bestuur van de stichting kan worden samengesteld uit bijvoorbeeld 3 – 5 deskundigen. Voor het bestuur zal een profiel worden opgesteld waarin de eisen zijn geformuleerd die worden gesteld aan de individuele bestuursleden en aan het bestuur in zijn geheel. Dit profiel wordt te zijner tijd voorgelegd aan de programmaraden. Voor de eerste zittingsperiode stellen wij voor dat de programmaraden kandidaten voordragen (die passen binnen het profiel), op basis waarvan het ministerie van OC en W, na overleg met de VNG, een eerste bestuur benoemt. Voor het bestuur zal een schema van aftreden worden opgesteld. Voor de invulling van vacatures in het bestuur kunnen de programmaraden nieuwe kandidaten voordragen. Het stichtingsbestuur benoemt zelf de nieuwe leden. Met de keuze van nieuwe leden zal zij rekening houden met de voorstellen vanuit de programmaraden.

Wij ramen de hoeveelheid werk die gemoeid is met het opzetten, organiseren en uitvoeren van de centrale ondersteuning op 1,6 formatieplaatsen beleidsmedewerker en 0,8 formatieplaats secretariële / administratieve ondersteuning. De precieze omvang is op dit moment moeilijk in te schatten aangezien het hier gaat om een te ontwikkelen ondersteuningsaanbod. Voor de invulling van de formatieplaatsen van beleidsmedewerkers denken wij aan bijvoorbeeld een beleidsmedewerker met een juridische media-achtergrond en een beleidsmedewerker met een meer algemene beleidsinhoudelijke media-achtergrond. In hun takenpakket is in ieder geval opgenomen het:

- formuleren van voorstellen, verzamelen en verspreiden van voorbeelden en informatie ten behoeve van het professionaliseren van het functioneren van de programmaraden in brede zin
- organiseren van (regionaal) kijk en luisteronderzoek
- organiseren van programma-aanbiedersdagen (op de schaal van landsdelen)
- opzetten van een structuur voor informatievoorziening aan de programmaraden waaronder het opzetten van een website die actuele informatie biedt voor programmaraden over ontwikkelingen, functioneren van andere programmaraden, informatie over programma-aanbieders, technische ontwikkelingen (kennisbank)
- leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van de protocollen, formats e.d
- fungeren als vraagbaak en informatiemakelaar (op inhoudelijk, technisch en juridisch gebied) voor de leden van de programmaraden
- fungeren als informatiemakelaar tussen programmaraden onderling en tussen programmaraden en andere betrokken partijen als het ministerie van OC en W, het Commissariaat voor de Media, de VNG, de VECAI etc.
- ondersteunen van principiële proceszaken.

De beleidsmedewerkers zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen en invullen van de informatievoorziening en communicatie met de programmaraden. Zij treden tevens op als beheerder van de website. Verder kunnen zij in enkele situaties waar het gaat om voorbeeldprocessen, de programmaraden, financieel of inhoudelijk, ondersteunen bij de procesvoering. Bijvoorbeeld door als makelaar te fungeren voor juridische ondersteuning of door in die situaties een deel van de kosten van juridische ondersteuning op zich te nemen.

Inzet aan formatie op jaarbasis bij de start (schatting):

1,6 formatieplaats beleidsmedewerker

0,8 formatieplaats ondersteuning.

De totale kosten van deze formatieplaatsen gezamenlijk zullen naar schatting ongeveer € 113.445,05 per jaar bedragen.

Overige kosten centrale ondersteuning:

€ 45.378,02 ontwikkeling en onderhoud website

€ 135.134,06 activiteitenbudget

€ 45.378,02 beheerskosten en overig.

Het totaal aan kosten voor de centrale ondersteuning wordt nu geschat op € 340.335,16.

Een exacte exploitatie opzet is onderdeel van de uitwerking van de centrale ondersteuning.

Gezien de beperkte formatie-omvang zijn wij nagegaan of de stichting kan aansluiten bij een gastorganisatie. Daarvoor hebben wij de bereidheid gepeild bij de VNG, het ministerie van OC en W, het Commissariaat voor de Media en het Bedrijfsfonds voor de Pers. Aansluiting bij een van deze organisaties heeft, naast het kostenaspect, als voordeel dat de medewerkers een werkplek krijgen in een omgeving die wat betreft aard en inhoud van de werkzaamheden aansluit bij hun eigen werkzaamheden. Vooralnog zien de drie eerst-genoemde organisaties hiertoe geen mogelijkheden vanwege mogelijke belangenverstremming en/of onvoldoende inhoudelijke aansluiting bij de werkzaamheden van de gastorganisatie. Het Bedrijfsfonds voor de Pers heeft aangegeven dat zij bij de verdere vormgeving van de centrale ondersteuning wil nadenken over samenwerking op facilitair gebied. Te zijner tijd zal hierover nader overleg met het Bedrijfsfonds plaatsvinden. Indien de stichting niet bij een van deze organisaties onderdak kan vinden, ligt het voor de hand dat de stichting, uit kostenoverwegingen, huisvesting zoekt in een bedrijfsverzamelgebouw o.i.d.

6.3.2 Decentrale ondersteuning

Zoals gezegd bestaat de decentrale ondersteuning uit de secretariële/-administratieve ondersteuning van de lokale programmaraden. Voor de bepaling van de benodigde personele inzet en kosten van de decentraal te leveren ondersteuning gaan wij uit van:

- 6 x per jaar vergaderen (1x voorbereiding, 2x programma-aanbiedersdag, 2x advies opstellen, 1x evaluatie)
- 0,2 formatieplaats voor ondersteuning (verzorgen vergaderingen,
- telefoon, in- en uitgaande post, opstellen jaarverslag, e.d).

Verder moet rekening worden gehouden met de kosten op jaarbasis voor:
(bedragen in gulden)

- presentiegelden ca.	8.000,00 ⁴
- reiskosten	5.000,00
- huur vergaderlocaties	3.000,00
- advertenties in regionale bladen	8.000,00
- kantoorkosten (porti, drukwerk, telefoon)	3.500,00
- kosten aanvullingen regionaal onderzoek	2.500,00
- opbouw/onderhoud website	3.000,00
Totaal	43.000,00
	= € 19.512,55

De kosten van de benodigde personele ondersteuning ramen wij op ca.
f 20.000,- (€ 9.075,60) per programmaraad per jaar.

⁴ Uitgaande van 15 leden, 6 vergaderingen per jaar en 200 gulden presentiegeld per vergadering.

De kosten voor juridische ondersteuning (advocaat) zijn hierin niet opgenomen. Deze kosten zijn niet op voorhand te ramen en kunnen erg verschillen per casus.

Bovenstaande ondersteuning beschouwen wij als minimaal noodzakelijk voor het functioneren van een programmaraad. In de praktijk blijkt dat een aantal programmaraden veel meer maar ook een aantal veel minder ondersteuning krijgt. Uit de door ons gevoerde gesprekken met voorzitters/contactpersonen van de programmaraden en uit de reacties op de conceptversie van het rapport leiden wij af dat de omvang van de ondersteuningsbehoefte samenhangt met de grootte van het werkgebied van de programmaraden en met de kabelmaatschappij die zij adviseren.

6.3.3 Decentrale ondersteuning door de kabelmaatschappijen

In de huidige situatie verzorgen een aantal kabelmaatschappijen, al dan niet in combinatie met de gemeente, de decentrale ondersteuning. Zowel de programmaraden als de kabelmaatschappijen zijn hierover in het algemeen tevreden. De programmaraden hebben belang bij de geleverde ondersteuning en de kabelmaatschappijen geven aan belang te hebben bij goed functionerende programmaraden. Beide partijen realiseren zich echter ook dat het vervullen van de secretariaatsfunctie door de kabelmaatschappij op gespannen voet staat met het onafhankelijk functioneren van een programmaraad. Reden hiervoor is dat de ondersteuning van de kabelmaatschappijen naast een secretariael/ administratieve kant vaak ook een inhoudelijke component heeft. Indien de kabelmaatschappijen de enige bron is waar programmaraden hun inhoudelijke informatie vandaan halen, bestaat de kans dat de programmaraden onvoldoende en niet objectief worden geïnformeerd. Door de inhoudelijke ondersteuning - op centraal niveau - voor de programmaraden beschikbaar te maken kunnen de programmaraden aanvullend informatie verwerven dan wel de informatie van de kabelmaatschappijen checken op juistheid en volledigheid.

De huidige secretariael/administratieve ondersteuning vanuit de kabelmaatschappijen kan blijven voortbestaan, alhoewel een onafhankelijke ondersteuning van de programmaraden onze voorkeur heeft om (de schijn van) belangenverstremgeling te voorkomen.

6.4 Financiering ondersteuningsstructuur

Het instellen en instandhouden van de programmaraden is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van OC en W en de gemeenten. Bovendien hebben veel kabelmaatschappijen bij het 'kopen van het kabelnet' van de gemeente afspraken gemaakt over de ondersteuning van de programmaraden. Daarmee hebben zij ook een verantwoordelijkheid voor en een belang bij het goed functioneren hiervan. Het lijkt dan ook gerechtvaardigd dat deze drie partijen gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen voor de ondersteuning van de programmaraden.

Het ministerie van OC en W heeft aangegeven de kosten te willen dragen van de centrale ondersteuning, mits de gemeenten en de kabelmaatschappijen, respectievelijk haar vertegenwoordigers (VNG en VECAl), heldere afspraken maken over de financiering van de decentrale ondersteuning van de programmaraden. Bovendien kan het ministerie een activiteitenbudget beschikbaar stellen voor innovatieve projecten die de programmaraden

niet uit hun reguliere ondersteuningsbudget kunnen financieren. Denk hierbij bijv. aan incidentele juridische ondersteuning of het entameren van bijzonder onderzoek (kijkgedrag onder specifieke doelgroepen).

Wij menen dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een adequate ondersteuningsstructuur op decentraal niveau ligt bij de gemeenten, gezien hun verantwoordelijkheid voor het instellen van de programmaraden. De wijze waarop zij dit realiseren is aan de gemeente. De praktijk geeft aan dat veel programmaraden hun ondersteuning reeds op een of andere wijze hebben georganiseerd. In nogal wat situaties leveren kabelmaatschappijen ondersteuning aan programmaraden. Zo ondersteunt bijvoorbeeld Essent de programmaraden die in hun verzorgingsgebied opereren. Deze situatie is vaak ontstaan uit afspraken tussen gemeente en kabelmaatschappij bij 'verkoop' van het net. Daarbij merken wij op dat de gemaakte afspraken vaak een bepaalde periode beslaan en dat bij het aflopen van de contractperiode de ondersteuning vanuit de kabelmaatschappij niet altijd wordt voortgezet (UPC).

Vanuit de verantwoordelijkheid van de lokale overheid menen wij dat de lokale overheden een 'vangnet' moeten creëren voor de programmaraden die niet (meer) worden ondersteund door de kabelmaatschappijen. Dat vangnet kan bestaan uit het beschikbaar stellen door de overheid van een financiële vergoeding voor de programmaraden die geen ondersteuning (meer) krijgen. De vergoeding moet voldoende zijn om de minimale ondersteuning zoals hiervoor geschetst te waarborgen. Deze vangnetfunctie dient naar onze opvatting een juridische basis te krijgen, bijv. in de Mediawet.

7 Tot slot

Gedurende het bestaan van de programmaraden is veel overgelaten aan het zelforganiserend vermogen van de programmaraden. Tijdens de conferentie van januari 2001 hebben de programmaraden nadrukkelijk aangegeven meer behoefte te hebben aan ondersteuning bij hun werkzaamheden. De druk op het goed functioneren, waaronder het produceren van een helder en transparant advies, wordt groter, mede veroorzaakt door de groter wordende belangen van de programma-aanbieders en de kabelmaatschappijen.

Wij menen dat de voorgestelde combinatie van centrale en decentrale ondersteuning een adequate oplossing biedt voor de problemen die de programmaraden in hun huidige functioneren ondervinden. Door de programmaraden inhoudelijke en facilitaire ondersteuning te bieden worden zij in staat gesteld aan de eisen van professioneel functioneren te kunnen voldoen.

Een onafhankelijk functionerende programmaraad, gevoed met objectieve inhoudelijke informatie en gewapend met een transparante adviesprocedure, draagt bij aan de bescherming van een betaalbaar en pluriform kabelaanbod en dient daarbij de belangen van de kijker.

Bijlage 1: Bronnen

- Advies standaardpakket radio en televisie 2000-2001 Stichting Programmaraad Rotterdam, 2000.
- Huishoudelijk reglement, programmaraad Gelderland Zuid, november 1999.
- Jaarverslag 1999, stichting programmaraad Rotterdam, oktober 2000.
- Kabel, en Consument: marktwerking en digitalisering, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27088, nr. 2.
- Kabel, omroep en consument; pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze, Tweede Kamer, vergaderjaar, 1998-1999, 26602, nr. 1.
- Programmaprofiel van radio- en televisiezenderpakketten programmaraad Nutsbedrijven Maastricht.
- Programmaraden een weeskindje? Evaluatie en aanbevelingen inzake het functioneren van de programmaraden. KPMG Vitality, april 2000.
- Statuut Programmaraad, programmaraad Nutsbedrijven Maastricht.
- Verslag conferentie Programmaraden 19 januari 2001, Commissariaat voor de Media.
- Website Commissariaat voor de Media, www.cvdm.nl.