

April 2001

Lokal radio og tv-ordningen

Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende lokal radio og tv

Indholdsfortegnelse

1. Arbejdsgruppens anbefaling	3
2. Baggrund	5
2.1. Arbejdsgruppens kommissorium	5
2.2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde	6
3. Omlægning af lokal radio og tv-ordningen	8
3.1. Den gældende ordning	8
3.2. Amtslig administration af tilskudsordningen	8
3.3. Amtslig forvaltning af lokal radio og tv-ordningen	10
3.4. Konklusion	12
4. Forsøgsordning med decentralisering af programtilskuddet	14
4.1. Fordelingsnøgle	14
4.2. Støttekriterier	15
4.3. Udvalgelse af nævn til forsøgsordningen	15
4.4. Konklusion	16
5. Anvendelsen af lokale sendemuligheder	17
5.1. Gældende lovgivning	17
5.2. Konsekvenser af skærpet krav	18
5.3. Udsendelse af pornografiske programmer på lokal tv	19
5.4. Det decentrale element	20
5.5. Konklusion	20
6. Tilsynet med de lokale radio- og tv-stationer	21
6.1. Konklusion	22
7. Spørgeskemaundersøgelse om lokal radio og tv-ordningen	23
7.1. Besvarelserne	23
7.2. Overordnede konklusioner	23
7.3. Resume af besvarelserne	24
7.3.1. Nævnsekretariaterne	24
7.3.2. Udpegning af nævnsmedlemmer	25
7.3.3. Programvirksomheden og tilskudsordningen	26
7.3.4. Fællesnævn	28
7.3.5. Andre bemærkninger fra nævnene	29
7.4. Konklusion	29
Bilag	31

1. Arbejdsgruppens anbefalinger

Generelt er det arbejdsgruppens vurdering, at lokal radio og tv-ordningen fungerer efter hensigten. Man anbefaler derfor, at ordningen ikke bør undergå større ændringer på nuværende tidspunkt.

Konkret vurderer arbejdsgruppen:

- At der ikke er grundlag for at nedlægge de lokale radio og tv-nævn og oprette tilsvarende nævn på amtsligt niveau. En amtslig forvaltning vil gå imod ordningens decentrale karakter og der er risiko for at ødelægge en ellers velfungerende og lokalt forankret ordning. Arbejdsgruppen lægger samtidig vægt på muligheden for at oprette fællesnævn, såfremt der er lokalt ønske herom.
- At der på nuværende tidspunkt ikke bør ske en decentralisering af forvaltningen af tilskudsordningen fra Radio- og tv-nævnet til amtsligt niveau. Arbejdsgruppen er dog grundlæggende af den opfattelse, at tilskudsordningen ville fungere bedre, hvis der skete en form for decentralisering af tilskudsmidlerne, så pengene populært sagt kom tættere på ansøgerne. Det har ikke umiddelbart været muligt at finde en fordelingsnøgle, der ikke vil forrykke den eksisterende tilskudsfordeling betydeligt. Desuden bør en eventuel omlægning af tilskudsordningen afvente den endelige evalueringsrapport om tilskudsordningen, som Kulturministeriet får foretaget.
- At der skal igangsættes en forsøgsordning med decentralisering af programtilskuddet. Et antal interesserede nævn bør i en 4-årig forsøgsperiode have mulighed for selv at fordele programstøtten til de lokale tilladelseshavere. I det første år fastsættes det beløb forsøgsnævnene disponerer over ud fra en gennemsnitsberegning af, hvad der hidtil under den gældende ordning er tilfaldet stationerne i nævnsområdet. Radio- og tv-nævnet vil få til opgave at fortsætte arbejdet på at finde en anden fordelingsnøgle. Lykkes det at finde frem til en fordelingsnøgle, som nævnet finder anvendelig, vil man i løbet af 2002 kunne forelægge Kulturministeriet et forslag om at anvende denne i de følgende forsøgsår. De indhøstede erfaringer ved forsøgsordningen skal bruges til at finde mulige løsninger på en mere permanent decentralisering af tilskudsordningen.

- At der ikke er grund til at ændre i reglerne for anvendelsen af lokale sendemuligheder, herunder programvirksomhedens tilknytning til det lokale område. Arbejdsgruppens undersøgelser har vist, at der generelt er en god lokal tilknytning til det lokale område, og en skærpelse af kravet om lokalt programindhold vil få uheldige konsekvenser for den eksisterende ordning, fordi kommercielle stationer og bredt idé-baserede stationer vil blive negativt berørt. De lokale nævn har desuden på gældende lovgrundlag mulighed for at fastsætte vilkår om lokalt programindhold.
- At den nuværende procedure for udpegning af nævnsmedlemmer har et godt demokratisk afsæt. Det er arbejdsgruppens vurdering, at den – nogle steder – svage interesse for opstillingsmøderne ikke kan begrunde, at alle nævnsmedlemmerne skal udpeges direkte af kommunalbestyrelsen. Man vurderer derimod, at en mere aktiv indsats fra kommunens side virker befordrende for interessen, hvis foreningerne eksempelvis modtager direkte invitationer til opstillingsmøderne.
- At det generelle tilsyn med stationerne lokalt fungerer tilfredsstillende. Derimod kan det lokale tilsyn med de tilskudsstøttede programmer klart gøres bedre. Her finder arbejdsgruppen det nødvendigt, at man overfor de lokale nævn indskærper denne tilsynsforpligtigelse, fordi et mangelfuldt tilsyn i høj grad skader tilskudsordningens troværdighed.
- At de lokale nævn har behov for mere information og formidling fra centralt hold. Det anbefales derfor, at Radio- og tv-nævnet blandt andet afholder informationsmøder for nævnsmedlemmerne.
- At kommunalbestyrelsen får hjemmel til at udbetale diæter og befordringsgodtgørelse til de foreningsudpegede nævnsmedlemmer i forbindelse med nævnsmøderne. Dette er et reelt problem i de nævn, der dækker større geografiske områder.

2. Baggrund

Det fremgår af pkt. 8 i den mediepolitiske aftale for 2001-2004, som blev indgået den 28. marts 2000, at:

”Der nedsættes en arbejdsgruppe med sagkyndige inden for lokal radio og tv, som vurderer den nuværende tilskudsordning og organiseringen på lokal radio og tv-området samt anvendelsen af sendemuligheder. På baggrund af arbejdsgruppens rapport tager aftalepartierne stilling til eventuelle ændringer på området.”

2.1. Arbejdsgruppens kommissorium

Der er i henhold til medieaftalen af 28. marts 2000 nedsat en arbejdsgruppe med følgende kommissorium, som er godkendt af partierne bag aftalen.

Arbejdsgruppen skal undersøge følgende forhold på lokal radio- og tv-området:

- mulighederne for at etablere et mere effektivt tilsyn med de lokale radio- og tv-stationer, herunder navnlig stationer som sender i netværk
- mulighederne for at styrke de lokale radio- og tv-nævn, f.eks. i form af ændrede regler for udpegning af medlemmerne
- fordele og ulemper ved en decentralisering af forvaltningen af tilskudsordningen fra Radio- og tv-nævnet til amtsligt niveau
- fordele og ulemper ved nedlæggelse af de lokale radio- og tv-nævn og oprettelse af tilsvarende nævn på amtsligt niveau
- anvendelsen af lokal radio og tv-sendemulighederne, herunder programvirksomhedens tilknytning til det lokale område.

Arbejdsgruppen kan inddrage andre forhold i arbejdet, såfremt det skønnes relevant.

Evalueringsrapport af den omlægning af tilskudsordningen, der fandt sted pr. 1. juli 1999, indgår ikke direkte i udvalgets kommissorium. Baggrunden herfor er, at lektor Per Jauert, Aarhus Universitet, og docent Ole Prehn, Aalborg Universitet, tidligere har fået i opdrag at gennemføre en sådan indholdsmæssig evaluering, som har til formål at belyse i hvilket omfang og på hvilken måde de pro-

duktioner, som har opnået støtte fra lokal radio og tv-puljen, har bidraget til at højne kvaliteten af de lokale radio- og tv-stationers programmer. Evalueringsprojektet afsluttes ved udgangen af år 2001. Der udarbejdes en delrapport ved udgangen af år 2000.

Arbejdsgruppen skal færdiggøre sit arbejde i form af en rapport så vidt muligt inden den 1. marts 2001. Tidspunktet er fastsat under hensyntagen til, at delrapporten om evaluering af tilskudsordningen først foreligger med udgangen af år 2000.

2.2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde

Arbejdsgruppen har bestået af:

- Hans Henrik Brydesholt, næstformand for Radio- og tv-nævnet
- Ole Prehn, docent ved Aalborg Universitet
- Torben Dreier, formand for Østjyllands Lokal-TV-Nævn
- Kaj Andersen, formand for Det Fælles Fjernsynsnævn for Københavnsområdet
- Mogens Karbo, repræsentant for Kommunernes Landsforening
- Elisabeth Hultcrantz, repræsentant for Amtsrådsforeningen
- Lars M. Banke, Kulturministeriet (formand)
- Jan Opstrup Poulsen, Kulturministeriet

Afdelingsingeniør Jarl Risum, Telestyrelsen, har været tilforordnet som frekvensteknisk sagkyndig.

Interesseorganisationerne inden for lokal radio og tv-området har ikke været repræsenteret i arbejdsgruppen ud fra den betragtning, at arbejdsgruppens primære opgave har været at se på en administrativ omlægning af lokal radio og tv-ordningen.

Forud for arbejdet har alle interesseorganisationerne på området været inviteret til et møde i Kulturministeriet, hvor arbejdsgruppens kommissorium blev drøftet med kulturministeren.

Arbejdsgruppens rapport udsendes til høring blandt interesseorganisationerne og de lokale radio- og tv-nævn inden forelæggelse for aftalepartierne.

Arbejdsgruppen har holdt 5 møder.

3. Omlægning af lokal radio og tv-ordningen

Dette kapitel diskuterer en række fordele og ulemper ved en decentralisering af tilskudsordningen til amtsligt niveau og en centralisering af lokal radio og tv-forvaltningen til amtsligt niveau.

3.1. Den gældende ordning

Den gældende ordning på lokal radio og tv-området stammer hovedsageligt fra ordningens permanentgørelse i 1986. Indtil da havde der i nogle år været en forsøgsordning.

Den nuværende ordning er karakteriseret ved at være meget decentral. Det er det lokale foreningsliv, som udpeger hovedparten af medlemmerne til de lokale radio- og tv-nævn. Udgangspunktet for ordningen er principielt den enkelte kommune, men der er som bekendt også mulighed for, at flere kommuner kan gå sammen om at danne et fælles nævn. De lokale nævns afgørelser om udstedelse og inddragelse af programtilladelser kan indbringes for Radio- og tv-nævnet.

Midlerne i puljen til støtte af ikke-kommercielle lokale radio- og tv-stationer fordeles af Radio- og tv-nævnet efter indstilling fra de lokale nævn.

Der er nedsat i alt ca. 100 lokal radio- og tv-nævn, heraf omfatter omkring halvdelen én enkel kommune, ca. 30 nævn 2-5 kommuner, medens 10 nævn omfatter 6-10 kommuner. 4 nævn omfatter mere end 11 kommuner. Det er hovedsageligt tv-nævn, som omfatter mange kommuner.

3.2. Amtslig administration af tilskudsordningen

Der er to problemer i forbindelse med en eventuel decentralisering af tilskudsordningen til det amtslige niveau:

For det første har amterne hidtil ikke været involveret i forvaltningen af radio og tv-området. Der er derfor ikke noget eksisterende organ på amtsligt plan med erfaring inden for området til umiddelbart at administrere ordningen. Der

skal i givet fald oprettes et særligt udvalg på linie med øvrige udvalg på kulturområdet. Amternes kulturudvalg kunne også tænkes at påtage sig opgaven.

For det andet er det vanskeligt at finde en fornuftig fordelingsnøgle af tilskudsmidlerne til de enkelte amter, idet lokal radio og tv-stationer ikke er jævnt fordelt over hele landet.

En mulighed er at anvende principperne for fordeling af bloktilskud, d.v.s. først og fremmest amtskommunernes beskatningsgrundlag.

En anden mulighed er amtskommunernes indbyggertal, jf. det forhold at net-working-stationerne betaler afgift i henhold til indbyggertallet i nævnsområdet.

En tredje mulighed er at ”fastfryse” fordelingen på grundlag af den nuværende fordeling af eksempelvis lokalradio- og tv-sendetimer i de enkelte amter. ”Fastfrysningen” kan eventuelt begrænses til medieaftalens 4-årige periode.

Alle de foreslåede løsningsmuligheder vil med rette kunne kritiseres.

Den første og anden mulighed fordi der ikke er nogen sammenhæng mellem behovet for tilskud til ikke-kommerciel lokal radio og tv og kriterierne for fordeling af bloktilskud eller indbyggertal.

Et regneeksempel – se bilag 1 – på fordeling af puljen efter amtslige fordelingsprincipper viser da også store forskydninger i forhold til den nuværende fordeling.

Såfremt der tages udgangspunkt i den nuværende fordeling, vil de lokale stationer blive stillet uens i tilskudsmæssig henseende – afhængig af om der i området bliver etableret nye stationer, som skal have ”del i kagen”. Alternativt ”fastfryses” det lokale mediebillede, hvis tilskud forbeholdes de nuværende lokale stationer.

En mulighed er naturligvis at tilbageholde en mindre del af puljen på centralt niveau med henblik på fordeling til de amter, hvor der etableres nye stationer.

Såfremt det alene er administrationen af tilskudsordningen, der lægges ud til amterne, vil det betyde, at der kommer et ekstra led i den samlede administration af ordningen (ud over de nuværende lokale nævn og Radio- og tv-nævnet).

Det bør med i overvejelserne, at tilskudsordningen på nuværende tidspunkt er ændret tre gange siden ordningen blev etableret pr. 1. januar 1997. Dette kunne tale for ikke at ændre ordningen igen, men at give de nye regler – herunder opstramningen af kontrol- og tilsynsreglerne – mulighed for at virke, inden det overvejes om ordningen bør ændres igen.

Dertil kommer, at ministeriet har sat en evaluering af den seneste omlægning i gang. Evalueringen gennemføres af medieforskerne Ole Prehn, Aalborg Universitet, og Per Jauert, Århus Universitet, og forventes afsluttet ved udgangen af år 2001.

3.3. Amtslig forvaltning af lokal radio og tv-ordningen

Såfremt administrationen af lokal radio og tv-ordningen blev placeret på amtsligt niveau, vil der fortsat være behov for et centralt anke-organ svarende til Radio- og tv-nævnet. Det vil af retssikkerhedsmæssige grunde ikke være rimeligt med kun én instans på dette område.

En omlægning af ordningen, således at forvaltningen skal finde sted på amtsligt niveau, vil have som konsekvens, at de nuværende lokale radio- og tv-nævn skal nedlægges, og at der i stedet skal oprettes tilsvarende amtslige nævn.

Argumenterne for at centralisere administrationen af lokal radio og tv-ordningen er blandt andet, at der herved skabes et mere effektivt tilsyn med de lokale radio- og tv-stationer, og der skabes større afstand mellem den tilsynsførende myndighed og de lokale stationer. Herved skulle ”vennetjenester” og ”kammerateri” kunne undgås.

Der kan dog også sættes spørgsmålstegn ved, om mere ”armslængde” mellem det tilsynsførende organ og de lokale radio- og tv-stationer vil føre til et mere effektivt tilsyn. På kommunalt niveau kender man det lokale miljø – man ved ”hvor skoen trykker” – og er således tættere på det lokale mediemiljø. Dertil kommer det mere praktiske forhold, at man på lokalt niveau rent faktisk kan

høre og se de omhandlede udsendelser og derfor kan føre et tilsyn, der ikke alene er baseret på modtagelse af klager fra borgere og konkurrerende lokale stationer. Det fremgår desuden af arbejdsgruppens spørgeskemaundersøgelse, jf. kapitel 7, at denne form for ”praktisk” tilsyn er ganske udbredt i de mindre lokale nævn, hvor der netop lægges vægt på den tætte kontakt til tilladelseshaverne.

Endvidere kan der henvises til, at en omlægning til det amtslige niveau er ”fremtidssikret” i og med, at de kommende digitale sendemuligheder på lokal radio og tv-området vil have regional snarere end lokal karakter.

Endelig bør det – blandt argumenterne for centralisering på amtsniveau – nævnes, at sekretariatsbetjeningen af et amtsligt organ alt andet lige vil være mere professionelt, fordi der er en større sagsmængde. Sagsbehandlere i amtet vil være mere ”inde i lovgivningen” i modsætning til en kommunal sagsbehandler, som måske kun sjældent beskæftiger sig med radio og tv-sager. Dette bekræftes også af arbejdsgruppens undersøgelse, jf. kapitel 7.

Argumenterne mod centralisering af administration af lokal radio og tv-ordningen på amtsniveau er stort set de samme som argumenterne mod at udlægge administrationen af tilskudsordningen til amterne, d.v.s. amterne har ingen tradition for at beskæftige sig med lokal radio og tv.

Dertil kommer, at omlægningen vil kunne kritiseres for at være udtryk for en centralisering sammenlignet med den nuværende ordning, og at omlægningen vil medføre, at lokal radio og tv-ordningen mister sin decentrale karakter.

Det kan hævdes, at denne centralisering – som følge af de meget store tv-fællesnævn – allerede er sket på fjernsynsområdet. Det skal imidlertid understreges, at radioområdet fortsat er meget decentralt i sin struktur. Dette kunne tale for at opretholde de nuværende lokale nævn for så vidt angår radioområdet og alene centralisere administrationen af lokal tv-området til amtsligt niveau. Det vil imidlertid medføre en yderligere organisatorisk komplicering af ordningen.

En række af de gældende bestemmelser, der har til formål at sikre den nuværende ordnings lokale karakter, vil skulle ændres eller vil i hvert fald få en an-

den betydning. Det gælder for eksempel kravet om, at et flertal af bestyrelsens medlemmer skal have bopæl i det lokale område, og at det lokale nævn skal påse, at programvirksomheden har tilknytning til det lokale område.

De tekniske forhold på lokal radio og tv-området, der tager udgangspunkt i den nuværende ordnings lokale struktur, vil være uændrede. Det vil blandt andet sige, at rækkevidden af de opstillede radiosendere, der som udgangspunkt alene skal dække den enkelte kommune, vil være uændret.

Alt andet lige vil en centralisering af administrationen til amtsligt niveau – på linie med oprettelsen af fællesnævn – medføre et øget pres fra de kommercielle lokale radioer for at få rådighed over flere sendere indenfor amtskommunen, hvor den nuværende struktur sikrer en større mangfoldighed. På lokal tv-området vil der som bekendt ikke være yderligere sendemuligheder til rådighed i de nærmeste år, medmindre nogle af de eksisterende stationer ophører med deres virksomhed.

Det skal for god ordens skyld bemærkes, at en eventuel centralisering af administrationen til amtsligt niveau ikke vil have konsekvenser for de nuværende tilladelseshavere, idet allerede udstedte tilladelser – der har karakter af en såkaldt begunstigende forvaltningsakt – ikke vil blive berørt af den administrative omlægning. De nuværende tilladelser er udstedt for op til 5 år for radio og op til 7 år for fjernsyn.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at der vil være behov for etablering af overgangsløsninger, fordi en del af de eksisterende nævn omfatter kommuner i mere end ét amt. Det skal således besluttes, hvilket af de nye amtslige nævn, der i givet fald skal være ansvarlig for tilsynet med den eksisterende tilladelseshaver, hvis tilladelse ”går på tværs” af amtsgrænsen.

3.4. Konklusion

Arbejdsgruppen kan på denne baggrund ikke anbefale en omlægning af lokal radio og tv-ordningen på nuværende tidspunkt.

En amtslig forvaltning af lokal radio og tv-ordningen vil gå imod ordningens decentrale karakter og ødelægge en ellers velfungerende ordning. Dette bekræf-

ter arbejdsgruppens spørgeskemaundersøgelse, der viser generel tilfredshed med ordningens lokale forankring, jf. kapitel 7. Der er til gengæld intet til hinder for, at der på initiativ fra kommunerne oprettes større fællesnævn i de områder, hvor behovet er tilstede.

Derimod har tilskudsordningen sine svagheder og en form for decentralisering vil muligvis kunne hjælpe på ordningens problemer. På nærværende grundlag har arbejdsgruppen dog svært ved at øjne en fordelingsnøgle, der ikke vil forrykke tilskuddene u hensigtsmæssigt. Desuden bør en eventuel omlægning afvente den endelige evalueringsrapport om tilskudsordningen, der forventes færdig ved udgangen af 2001.

4. Forsøgsordning med decentralisering af programtilskuddet

I forlængelse af drøftelserne om en omlægning af tilskudsordningen har man diskuteret en forsøgsordning om decentralisering af programtilskuddet og ad den vej indhøste erfaringer med nye metoder for tildeling af tilskud.

En decentralisering af programtilskud skal give nævnene mulighed for at fordele programstøtten til de lokale tilladelsehavere. Det vil lette ”presset” på Radio- og tv-nævnet, da navnlig de større nævn formodentlig vil have en interesse i selv at forvalte støttemidlerne. Samtidig vil dette tiltag til decentralisering være et positivt skridt mod en større selvforvaltning af området.

4.1. Fordelingsnøgle

Tilskudsordningen består som bekendt af basistilskud, programtilskud og uddannelsestilskud. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at basistilskud og uddannelsestilskud fortsat skal administreres centralt. Dels fordi de lokale stationer, der opfylder de formelle krav i bekendtgørelsens § 29, stk. 2, har et retskrav på basistilskuddet, der således fordeles uden lokal indflydelse. Dels fordi størrelsen på det samlede programtilskud er afhængig af det beregnede basistilskud (programtilskud: pulje minus basistilskud).

Fordelingsnøglen mellem radio og tv fastsættes i dag af Radio- og tv-nævnet, jf. bekendtgørelsens § 30, stk. 7.

Det foreslås, at man i forsøgsordningen bryder med dette princip for at give ordningen større gennemslagskraft, således at nævnene får en samlet pulje til radio og tv, hvis ikke de involverede nævn er opdelt i henholdsvis et radio- og et tv-nævn. Det vil give mening med tanken bag en decentralisering, men det vil bryde med den ensartede fordelingsnøgle, som man bruger fra centralt hold.

I det første år fastsættes det beløb forsøgsnævnene disponerer over ud fra en gennemsnitsberegning af, hvad der hidtil under den gældende ordning er tilfaldet stationerne i nævnsområdet. Radio- og tv-nævnet vil få til opgave at fortsætte arbejdet på finde en anden fordelingsnøgle. Lykkes det at finde frem til en fordelingsnøgle, som nævnet finder anvendelig, vil man i løbet af 2002 kun-

ne forelægge Kulturministeriet et forslag om at anvende denne i de følgende forsøgsår.

4.2. Støttekriterier

Samtlige støttekriterier fastholdes, som de er fastsat i bekendtgørelsens §§ 30 og 31 (undtagen § 30, stk. 7, om fastsættelse af fordelingen mellem radio og tv), hvorefter der kan ydes programtilskud til enkeltprogrammer og programrækker, som:

1. indeholder lokal information og debat,
2. imødekommer mindretalesgrupper eller mediesvages grupper behov eller
3. involverer borgerne i produktionen (Public Access).

Der kan desuden gives støtte til programmer eller projekter, som fremmer den lokale stations kompetenceopbygning eller giver programvirksomheden et kvalitetsløft.

Programtilskud ydes kun til programmer, der udsendes af stationer, som er berettigede til at modtage basistilskud. Der kan udelukkende ydes programtilskud til stationernes egenproduktion, og der kan maksimalt udbetales 0,5 mio. kr. årligt i samlet programtilskud til en enkelt radiostation og maksimalt 1,5 mio. kr. til en enkelt tv-station. Der kan ikke ydes programtilskud til bingo-udsendelser eller lignende.

4.3. Udvalgelse af nævn til forsøgsordningen

Alle nævn skal have mulighed for at søge om deltagelse i forsøgsordningen. Herefter vil Radio- og tv-nævnet udvælge et antal nævn og indgå aftaler med dem. Forsøgsordningen kunne eventuelt starte umiddelbart efter, at der var valgt nye nævn i foråret 2002. Forsøgsordningen kunne herefter køre i 4 år.

Gennemførelse af forsøgsordningen forudsætter en ændring af bekendtgørelse om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed.

Radio- og tv-nævnet skal fungere som ankeinstans i retlige forhold i forbindelse med nævnenes fordeling af programtilskud.

4.4. Konklusion

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der skal igangsættes en forsøgsordning med henblik på at give de lokale nævn større råderum ved tildelingen af programtilskud og herved få erfaringer, der muligvis kan bane vej for en yderligere decentralisering af tilskudsordningen.

5. Anvendelsen af lokale sendemuligheder

I arbejdsgruppens kommissorium hedder det, at man skal vurdere anvendelsen af lokale sendemuligheder, herunder programvirksomhedens tilknytning til det lokale område.

Ministeren sagde desuden i Folketinget den 23. januar 2001 under behandlingen af forslag til folketingsbeslutning om forbud mod udsendelse af porno på ukodede betalingsfri tv-kanaler (fremsat af Frank Dahlgaard) følgende:

”Lad mig desuden gøre opmærksom på, at i henhold til aftalen mellem regeringen, SF og CD om mediepolitikken 2001-2004 er der nedsat en arbejdsgruppe med sagkyndige inden for lokal radio og tv. Arbejdsgruppen skal blandt andet vurdere anvendelsen af de lokale sendemuligheder, herunder programvirksomhedens tilknytning til det lokale område. Arbejdsgruppen vil i den forbindelse se nærmere på håndteringen af spørgsmålet om udsendelse af pornografiske programmer i lokal-tv.”

På denne baggrund har arbejdsgruppen foretaget en nærmere vurdering af anvendelsen af lokale sendemuligheder.

5.1. Gældende lovgivning

Det fremgår af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 48, stk. 1, at der i ansøgninger om tilladelse skal gives en beskrivelse af programvirksomheden, således at det lokale nævn kan påse, at denne har tilknytning til det lokale område. Ved behandlingen af ansøgninger skal nævnet søge at sikre det enkelte lokale område en samlet programvirksomhed af alsidig karakter.

Loven indeholder ingen nærmere fastlæggelse af, hvad der forstås ved at programvirksomheden har lokal tilknytning. Det fremgår af forarbejderne til lovens kapitel om lokal radio og tv, at hensigten med ordningen er at udvide borgernes muligheder for at formidle og modtage oplysninger, underholdning mv. inden for det lokale område. Der er ikke fastsat bestemte krav til programindholdets lokale karakter eller for eksempel grænser for anvendelse af udenlandsk stof eller stof, der kommer fra landsdækkende programmer.

Dette forhold er ifølge forarbejderne et udslag af det hovedsynspunkt, at der principielt bør tilstræbes en ordning med så få begrænsninger som muligt. Det anses endvidere for uhensigtsmæssigt at fastsætte forskrifter, der erfaringsmæssigt har vist sig at være forbundet med en uforholdsmæssig administrativ indsats at kontrollere, som det var tilfældet med forsøgsordningen inden for området.

Den nuværende lovgivning forudsætter altså ikke, at selve programindholdet skal være af lokal karakter. Det understreges dog i forarbejderne til loven, at en tilladelse gives til en programvirksomhed, der er beskrevet nærmere i en ansøgning, og at der derfor på dette grundlag i tilladelsen kan fastsættes vilkår vedrørende programvirksomhedens indhold. Dette er en følge af, at der ved tildeling af tilladelser skal tilstræbes et alsidigt lokalt medie billede, og at de lokale nævn ved en eventuel prioritering mellem forskellige ansøgere vil kunne lægge vægt på forudsætninger om programvirksomhedens karakter.

Det er altså muligt for de lokale nævn – med hjemmel i lovens § 48, stk. 1 – i programtilladelsen at fastsætte vilkår vedrørende programvirksomhedens indhold.

Det skal yderligere bemærkes, at ved tildelingen af en programtilladelse skal det lokale nævn tage højde for, at der er tale om, at man giver adgang til brug af et offentligt gode. Det følger heraf, at nævnet skal vurdere, hvordan dette offentlige gode bedst forvaltes.

5.2. Konsekvenser af skærpet krav

Denne mulighed for de lokale nævn til selv at fastsætte vilkår for programindholdet er blandt andet et udslag af ønsket om at bevare ordningens decentrale karakter og give de lokale områder mulighed for at realisere et alsidigt medie billede, der også indbefatter kommercielle stationer.

En generel skærpelse af kravet om lokalt programindhold i lovgivningen vil kunne få negative konsekvenser for ”niche-produktioner”. Her tænkes på stationer og programmer, der henvender sig etniske minoriteter og programtyper af religiøs karakter, jazz-radio eller radio for bøsser og lesbiske. Programtyper, der er ganske udbredt i de større byområder.

En skærpelse vil desuden med stor sandsynlighed udelukke kommerciel musikradio og kommercielt tv, som vi kender det i dag. Eksempelvis kan en musikradio i dag opfylde kravene om lokal tilknytning ved at anvende en lokal discjockey, der giver programmerne et lokalt præg.

5.3. Udsendelse af pornografiske programmer på lokal tv

Der er ikke bestemmelser i radio- og fjernsynsloven, som forhindrer udsendelser af pornografiske programmer på tv – hverken lokalt eller landsdækkende. Derimod er der for både danske og udenlandske tv-kanaler fastsat bestemmelser om programmets indhold og placering med henblik på beskyttelse af mindreårige. Reglerne er fastsat med udgangspunkt i EU-direktivet ”tv uden grænser”.

De danske regler fremgår af bekendtgørelse om lokal radio- og fjernsynsvirksomhed, hvor § 3 indeholder følgende bestemmelser:

- der ikke må sendes programmer, som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, herunder navnlig programmer som indeholder pornografi eller umotiveret vold, og
- programmer som kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling ikke må sendes, medmindre der ved valget af sendetidspunkt eller ved tekniske foranstaltninger sikres, at mindreårige i udsendelsesområdet normalt ikke ser eller hører udsendelserne.

Kulturministeriet fortolker disse regler sådan, at man efter dansk tradition ikke har grundlag for at rubricere ”normale” erotiske og pornografiske programmer, som faldende under en kategori, der antages i alvorlig grad, at kunne skade mindreårige. Derimod er det opfattelsen, at sådanne programmer alene må sendes på en måde, som sikrer, at mindreårige normalt ikke ser eller hører udsendelserne.

Da radio- og fjernsynsloven ikke forhindrer udsendelse af pornografiske programmer, er der altså intet til hinder for, at kommercielle lokal tv-stationer udsender denne programtype, hvis det lokale nævn ikke har indsat et vilkår omhandlende dette i programtilladelsen.

Det forudsættes under alle omstændigheder, at stationerne overholder reglerne om beskyttelse af mindreårige ved fastsættelse af sendetidspunktet.

5.4. Det decentrale element

Set på baggrund af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, jf. kapitel 7, er der ikke et behov for at indføre yderligere begrænsninger i de lokale nævns råderum. Der er tilmed en udbredt tilfredshed over hele landet med programmeres tilknytning til det lokale område. Generelt synes der at være tale om en velfungerende ordning, der er med til at sikre alsidigheden i det lokale programudbud.

5.5. Konklusion

På denne baggrund kan det ikke anbefales at skærpe kravene til lokalt programindhold. De lokale nævn kan ud fra en helhedsbetragtning selv fastsætte vilkår i programtilladelserne, og derved udøve betydelig indflydelse på det lokale programudbud. Det er vigtigt for ordningens decentrale karakter, at de lokale nævn ad denne vej har mulighed for at forfølge en alsidig lokal mediepolitik.

6. Tilsynet med de lokale radio- og tv-stationer

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at man skal undersøge mulighederne for at etablere et mere effektivt tilsyn med de lokale radio- og tv-stationer, herunder navnlig stationer som sender i netværk.

I henhold til bekendtgørelsen fører det lokale nævn tilsyn med programvirksomheden. Nævnet påtaler overtrædelser af loven, bestemmelser fastsat efter loven og vilkår for tilladelser. Nævnet kan inddrage tilladelsen.

Radio- og tv-nævnet træffer afgørelser i sager om networking-programmer.

Det fremgår endvidere af bekendtgørelsen, at de lokale nævn gennemfører, som led i nævnenes tilsynsforpligtigelse, en stikprøvekontrol af de udsendelser, der er ydet programtilskud til.

Det er arbejdsgruppens klare opfattelse, at tilsynet med de lokale radio- og tv-stationer fungerer i den nuværende form, hvor Radio- og tv-nævnet har tilsynet med de stationer, som sender i netværk, og de lokale stationer fører tilsyn med de øvrige stationer – og networking-stationernes lokale programvirksomhed.

Det fremgår af arbejdsgruppens spørgeskemaundersøgelse, jf. kapitel 7, at de lokale nævn normalt ikke fører et systematisk tilsyn med de lokale stationer. Til gengæld giver de udtryk for at have et godt kendskab til de lokale stationer og deres programvirksomhed. Denne ”praktiske” håndtering af det almindelige tilsyn finder arbejdsgruppen værdifuld og fyldestgørende.

Arbejdsgruppen ønsker dog at påpege, at stikprøvekontrollen med de tilskudsstøttede programmer er mangelfuld i forhold til de eksisterende regler. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen samt Per Jauert og Ole Prehns delrapport om tilskudsordningen må man nok sige, at stikprøvekontrollen mangler i den overvejende del af de mindre nævn.

Flere af nævnene oplyser, at de ikke har de økonomiske ressourcer til at gennemføre en effektiv stikprøvekontrol af de programmer, der er ydet programtilskud til.

6.1. Konklusion

Arbejdsgruppen anser det for overordentlig vigtigt, at de lokale nævn opfylder deres tilsynsforpligtigelse, da tilsynet med de støttede programmer er af stor betydning for tilskudsordningens troværdighed. I den forbindelse bemærkes det, at en stikprøvekontrol ikke omfatter alle støttede programmer, og derfor ikke behøver at være den store administrative belastning. Den kan tilpasses de lokale forhold, hvor et repræsentativt udsnit af de støttede programmer vil kunne opfylde lovens krav om stikprøvekontrol.

Arbejdsgruppen opfordrer på denne baggrund Radio- og tv-nævnet til overfor de lokale nævn at indskærpe tilsynsforpligtigelsens krav til stikprøvekontrol af de udsendelser, der er ydet programtilskud til.

7. Spørgeskemaundersøgelse om lokal radio og tv-ordningen

Arbejdsgruppen har i forbindelse med sit arbejde ønsket at inddrage de lokale nævns erfaringer med lokal radio og tv-ordningen. Arbejdsgruppen har på den baggrund udsendt et spørgeskema til alle de lokale nævn for at få et overordnet billede af, hvordan de lokale nævn fungerer og deres erfaringer med lokal radio og tv-ordningen.

7.1. Besvarelserne

Spørgeskemaerne er blevet sendt til de i alt 99 nævn. Heraf indkom der 60 besvarelser, hvilket giver en besvarelsesprocent på 61 pct. Dette må anses for tilfredsstillende og et tilstrækkeligt grundlag til at kunne drage overordnede konklusioner.

Det er hovedsageligt mindre nævn, der ikke har svaret. Alle storbynævnene har svaret. Det fremgår af de indkomne besvarelser fra de små nævn, at medieaktiviteten i disse områder har et begrænset omfang. Det må derfor formodes, at de udeblevne svar fra en del af de mindre nævn skyldes en lille eller overhovedet ingen aktivitet på området.

Den overvejende del af besvarelserne er ganske korte, hvorimod de større nævn svarer mere uddybende på spørgsmålene.

7.2. Overordnede konklusioner

Generelt giver besvarelserne et udmærket overblik over nævnsskretariaternes arbejdsvilkår og deres erfaring med forskellige problemstillinger.

Den helt overordnede konklusion er, at lokal radio og tv-ordningen fungerer godt efter nævnenes egen målestok. Ordningens grundlæggende tanke om decentralisering leveres til fulde ud i de lokale nævnsområder. Der er altså i modsætning til de enkelte ”skandalesager” i pressen en generel tilfredshed med ordningen.

Nævnsskretariatene udtrykker i det store hele tilfredshed med deres arbejdsvilkår og føler sig godt rustet i forhold til opgaverne.

Nævnene virker desuden meget velorienteret om det lokale medieliv og har en god kontakt til de lokale stationer. Denne kontakt udviskes dog gradvist, som nævnene bliver større, men til gengæld er de større sekretariater fagligt bedre klædt på.

Nævnene giver generelt udtryk for, at de er tilfredse med programvirksomhedens lokale tilknytning til området, og de opfatter generelt stationerne som lokalt orienteret.

Flere steder opleves der en meget begrænset interesse for nævnsarbejdet, hvilket giver problemer med rekrutteringen til nævnene. Derfor peger flere nævn på muligheden af, at kommunalbestyrelsen udpeger repræsentanterne fra foreningslivet. Alligevel er det lokale foreningsliv godt repræsenteret i arbejdet, som det også fremgår af indsendte fortegnelser over nævnsmedlemmer.

Fællesnævnene har desuden gode erfaringer med samarbejdet kommunerne imellem, men der er tydeligvis en vis smertegrænse for, hvor store fællesnævnene kan være, før de mister fornemmelsen for det lokale og den direkte kontakt til stationerne.

Det skal også nævnes, at de større nævn ikke mener, at de har tilstrækkelige økonomiske ressourcer til på en tilfredsstillende måde at opfylde tilsynsforpligtelsen for de tilskudsstøttede programmer.

Endelig er der også et ønske om bedre oplysning og vejledning på området.

7.3. Resume af besvarelserne

I følgende afsnit gives et kort resume af besvarelserne. Spørgeskemaet findes som bilag 2 til rapporten.

7.3.1. Nævnssekretariaterne

Nævnssekretariaterne er i overvejende grad placeret i kulturforvaltningen og i mindre grad i borgmesterkontoret/byrådssekretariatet.

Bemandingen og kompetencen vurderes generelt til at være tilfredsstillende, og der gives udtryk for, at sekretariaterne er yderst velfungerende. I de mindre nævn er der dog tale om en begrænset ressourceanvendelse, hvilket skyldes en meget ringe arbejdsmængde. Det virker til, at der er en overvejende ro på området i de mindre nævn, hvilket afspejler sig i det daglige arbejde.

Et par af de større nævn gør opmærksom på, at arbejdsbyrden er støt stigende, og der ikke er tilstrækkelige ressourcer til at varetage tilsynsforpligtelsen for tilskudsstøttede programmer.

Sekretariaterne bruger mest tid og energi på grundlæggende administrativt arbejde i medfør af lovgivningen (tilskudsansøgninger, frekvenstilladelser mv.). Desuden anvendes der en del ressourcer på at holde trit med den konstant skiftende lovgivning på området.

Foruden at formidle og fortolke lovgivningen er sekretariaternes rolle som mægler mellem stationerne en vigtig funktion. Stationerne holder sig tilsyneladende ikke tilbage, når der skal klages over hinanden.

Et enkelt nævn oplever lovgivningen som meget løs på området, hvor også arbejdsdelingen mellem nævn, Kulturministeriet, Udvalget vedr. Lokal Radio og TV (nu Radio- og tv-nævnet) og Telestyrelsen forekommer uklar. Et nævn gør også opmærksom på, at der fra centralt hold ikke foreligger vejledning om, hvorledes tilsynsforpligtelsen tilrettelægges og udøves i praksis.

7.3.2. Udpegning af nævnsmedlemmer

Af besvarelserne fremgår det, at man inviterer meget bredt og forsøger at nå alle foreninger i området. Det sker typisk gennem annoncering i den lokale dagspresse og ofte kombineret med direkte invitationer. I flere tilfælde inviteres der kun målrettet.

Fremmødet er meget varierende. I visse nævnsområder er der overhovedet ingen interesse, mens en del lige akkurat kan få sammensat et nævn. I et enkelt større nævn har der været over 100 deltagere til opstillingsmøderne. Men der er overvejende en god interesse fra de lokale foreninger, og fremmødet er pænt de steder, hvor man sender invitationer direkte til foreningerne.

Foreningerne repræsenterer også et bredt udsnit af det danske foreningsliv. Der er dog en klar overvægt i repræsentationen fra fagbevægelsen, oplysningsforbund, idrætsorganisationer og kristelige organisationer.

Nævnene er generelt opmærksomme på habilitetsproblemer ved udpegning af nævnsmedlemmer og har ikke oplevet nævneværdige problemer på dette felt.

Der bliver opnået enighed på langt de fleste opstillingsmøder, men det er hændt, at kommunalbestyrelsen er gået ind i udpegningen. Kommunalbestyrelser har i tidligere perioder måtte træde til i flere tilfælde, men over tid er proceduren blevet mere gnidningsfri. I en del tilfælde har kommunalbestyrelsen måtte udpege medlemmerne, fordi der har været for få fremmødte til at danne et nævn.

Valgproceduren har ikke givet anledning til nogen særlig kritik. Der har været ganske få indsigelser fra foreninger, der har følt sig forbigået. I et af de større nævn har man måtte sikre sig mod ”kunstige” foreninger, der er blevet oprettet med det formål at komme i nævnet.

Det gennemgående forslag til forbedring af udpegningsreglerne er, at kommunalbestyrelserne bør udpege medlemmerne direkte, hvilket i de fleste tilfælde er begrundet med den ringe interesse for opstillingsmøderne. Flere gør dog opmærksom på det fornuftige i den nuværende deling mellem politisk og demokratisk udpegning. Ellers er der generel tilfredshed med proceduren.

7.3.3. Programvirksomheden og tilskudsordningen

Der bliver gennemgående lagt vægt på, at programvirksomheden har tilknytning til det lokale område og der er tale om lokal produktion, men det er kun en mindre del af nævnene, der har udarbejdet regelsæt.

En del af nævnene stiller ikke yderligere krav end dem, der er beskrevet i lovgivningen – der som bekendt ikke stiller egentlige krav om lokal programproduktion til radiostationerne, men kun krav om at udøve programvirksomheden selvstændigt. Ved udstedelse af programtilladelser bliver der dog især lagt vægt på egenproduktion og nyhedsformidling.

Der er en tendens til, at programvirksomheden bliver bedømt individuelt ved tildeling af programtilladelser. Nogle af de store nævn opererer med forskellige procentsatser for lokal programproduktion på tv-området, hvor der generelt bliver stillet større krav til lokal produktion.

Der er generelt en klar fokus på det lokale programindhold ved udstedelse af programtilladelser, men som sagt er det i overvejende grad afhængigt af et individuelt skøn.

Der er udbredt tilfredshed med programvirksomhedens tilknytning til det lokale område på radioområdet. I mange tilfælde ses her bort fra de kommercielle musikradioer, der dog ofte har lokale nyheder med en god og tilfredsstillende standard.

På tv-siden er det ikke alle stationerne, som lever op til nævnets krav og forventninger, hvilket blandt andet er tilfældet med nogle af de nye TvDanmark 2-stationer i de mindre nævnsområder.

Men besvarelsene giver overvejende positive tilkendegivelser og udtryk for stor lokal mangfoldighed.

Egentlige udarbejdede kriterier for tilskudsindstilling er sjældne, men der foretages derimod et konkret skøn med udgangspunkt i programmernes lokale forankring og den øvrige programflade i nævnsområderne.

Den mest udbredte form for tilsyn sker igennem almindelig – og sporadisk – aflytning fra både nævnsmedlemmer og nævnssekretariat. De mindre nævn har tilsyneladende en god fornemmelse af, hvad deres lokalstationer sender.

Den almindelige aflytning bliver mange steder suppleret af regelmæssig indkaldelse af kontrolbånd, og ved at nævnet/sekretariatet aflægger stationerne besøg.

En del af de større nævn går mere systematisk til værks i deres tilsyn med indkaldelse af kontrolbånd, men der er ofte et ressourceproblem, da der her er tale om et væsentligt antal stationer.

En stor del af tilsynet sker på baggrund af konkrete klager – ofte fra andre stationer.

Besvarelsene giver et overordnet indtryk af, at de mindre nævnsområder har en god føling med de lokale stationer og fører et løbende tilsyn igennem aflytning og på baggrund af, hvad de får kendskab til gennem deres lokale netværk. Dette er ikke muligt for de større nævnsområder, der praktiserer en mere systemiseret form for stikprøvekontrol og reagerer på klager. De større nævn giver udtryk for, at de ikke har tilstrækkelige økonomiske ressourcer til at udføre en tilfredsstillende kontrol med de tilskudsstøttede programmer.

7.3.4. Fællesnævn

35 af de i alt 60 nævn, som har besvaret spørgeskemaet, er fællesnævn. Heraf er 20 nævn fælles for radio og tv.

Der er stort set kun positive erfaringer med fællesnævnene, som finder det naturligt at samarbejde om større geografiske områder. Fællesnævnene virker ligefrem befordrende for det mellemkommunale samarbejde. I de tyndt befolkede områder anses fællesnævnene for nødvendige.

De største fordele ved fællesnævnene er, at det er ressourcemæssigt fornuftigt, og at det er med til at fremme den faglige ekspertise i sekretariatet.

Argumenterne imod fællesnævnene går på, at det kan være svært at tilgodese alle lokale interesser, og at arbejdet bliver tungere af, at flere kommuner skal arbejde sammen. Samtidig kan det være svært at samle alle nævnsmedlemmer i nævn, der dækker et større geografisk område. Her er det et problem, at de foreningsudpegede medlemmer ikke kan modtage diæter og befordringsgodtgørelse.

Men de positive sider overskygger langt de negative sider af samarbejdet i fællesnævnene, der må anses for at være meget velfungerende i deres samarbejdsform.

Sekretariatsbetjeningen er fast placeret i en kommune – typisk i den største kommune – men i flere fællesnævn går opgaven på skift mellem de deltagende

kommuner. Nogle fællesnævn placerer sekretariatet i formandens hjemkommune.

Fordelen ved skift kommunerne imellem er, at der kommer friske øjne til, hvilket giver mulighed for nytænkning. Samtidig føler alle kommuner en større forpligtelse i forhold til fællesnævnet. Ulemperne er, at den faglige viden og møjsommeligt opbygget kompetence på området går tabt ved skift.

Det er typisk de store kommuner i fællesnævnene, der varetager sekretariatsfunktionen, da den faglige viden ligger her. Området er for krævende til, at de helt små kommuner kan varetage opgaven for et større fællesnævn.

I de fleste fællesnævn fordeles udgifterne kommunerne imellem, men det er ikke ualmindeligt, at sekretariatskommunen afholder alle udgifter. Der er dog stor variation i de forskellige fordelingsnøgler.

7.3.5. Andre bemærkninger fra nævnene

Det bemærkes, at lovgivningen stiller for store krav til nævnene og sekretariaternes formåen, blandt andet fordi nævnsmedlemmerne er frivillige. Der efterspørges i den forbindelse en større oplysning og vejledning om området fra centralt hold.

Det foreslås også at undersøge mulighederne for, at tilsynsforpligtelsen med de støttede programmer kunne placeres centralt, da det forekommer at være et generelt og evigt aktuelt problem.

7.4. Konklusion

Som sagt giver spørgeskemaundersøgelsen udtryk for, at lokal radio og tv-ordningen i store træk fungerer tilfredsstillende. Arbejdsgruppen mener, at man bør bide mærke i, at ordningens lokale karakter slår markant igennem, hvilket taler for, at ordningen grundlæggende fungerer efter hensigten.

På trods af flere forslag til en direkte udpegning af foreningsrepræsentanterne til nævnene, er det ikke arbejdsgruppens vurdering, at der er behov for at ændre på udpegningsreglerne. Det er vigtigere at bevare procedurens demokrati-

ske fundament. I de tilfælde hvor der ikke er opstillet det nødvendige antal kandidater, udpeger kommunalbestyrelsen medlemmerne.

Derimod giver spørgeskemaundersøgelsen belæg for at se på mulighederne for, at alle nævnsmedlemmer kan modtage diæter og befordringsgodtgørelse. Efter de gældende regler er det kun kommunalbestyrelsens medlemmer og repræsentanter i nævnet, der er berettiget til at modtage diæter og befordringsgodtgørelse.

Samtidig blotlægger undersøgelsen et udpræget behov for mere information og formidling fra centralt hold.

Bilag

Bilag 1: Fordeling af tilskudspuljen efter de amtslige fordelingsprincipper

Bilag 2: Spørgeskema udsendt til de lokale radio- og tv-nævn