

**PUBLIC SERVICE-LEDELSE I
ANDRE LANDE**

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDHOLDSFORTEGNELSE	2
EXECUTIVE SUMMARY.....	6
1. FORORD	9
2. KOMMISSORIUM.....	10
3. AFGRÆNSNING	12
4. METODE OG BAGGRUND.....	13
4.1. Mediesystemer	13
Politisk parallelitet	14
Politisk parallelitet i radio- og fjernsynsledelse og –regulering	14
Regeringsmodellen.....	15
Professionelle model	15
Parlaments- eller proportionale repræsentationsmodel.....	15
Samfunds- eller den korporative model	15
Tre ledelses-systemer	16
Arten og omfanget af statens indgreb i mediesystemet	17
4.2. Begrebsafklaring	17
Organisationsformer for public service virksomheder.....	17
Aktieselskaber	17
Selvejende institutioner.....	18
Fonde og stiftelser.....	18
Beslægtede organisationsformer	19
Virksomhed sui generis.....	19
Sammenfatning	19
4.3. Corporate governance	20
Corporate Governance som begreb.....	20
Den enstrengede og tostrengede model	23
Det enstrengede system.....	23
Det tostrengede system	23
Hybrider	23
SE-forordningen og et fremtidsperspektiv	25
Særligt om public service virksomheder.....	26
5. PUBLIC SERVICE I UDVALGTE LANDE	29
5.1. Storbritannien (UK)	29
Public service i UK	29
Channel 4	30
BBC.....	31
BBC i hovedtræk.....	31
Historie.....	31
Organisation	32
Public service-krav til BBC	33

Ejer	34
Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.....	34
Ansættelse af direktør/direktion.....	35
Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion....	35
Opfyldelse af public service-forpligtelser	37
Myndigheden	38
Nolan-reglerne	39
Charter review - strukturændringer i BBC.....	43
Forslag til ændringer i BBC - The Independent Panel.....	44
Regulering af BBC.....	46
Endelig udformning af the Green Paper	47
Trusten	47
The Executive Board.....	48
Ansvarsfordeling mellem Trusten og The Executive Board.....	48
Konklusion	49
Sammenfatning af interviews vedrørende BBC.....	49
Personer i ledelsen af BBC	52
Retsgrundlag	53
5.2. Norge.....	54
Public service i Norge	54
NRK i hovedtræk	54
Historie.....	55
Organisation	55
Public service-krav.....	55
Ejer	56
Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.....	57
Ansættelse af direktør/direktion.....	57
Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion....	57
Kringkastingsrådet	60
Opfyldelse af public service-forpligtelser	61
Allmennkringkastingsrådet (nedlagt).....	61
Myndigheden	62
Sammenfatning af interviews vedrørende NRK	63
Personer i ledelsen af NRK.....	66
Retsgrundlag	67
5.3. Sverige	68
SVT i hovedtræk	68
Historie.....	69
Organisation	69
Public service-krav.....	70
Ejer	71
Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.....	71
Ansættelse af direktør/direktion.....	72
Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion....	72

Opfyldelse af public service-forpligtelser	74
Myndigheden	74
Forslag om ændringer	75
Sammenfatning af interviews vedrørende SVT	77
Personer i ledelsen af SVT	81
Retsgrundlag	82
5.4. Finland	83
Public service i Finland	83
YLE i hovedtræk	84
Historie	84
Organisation	85
Public service-krav	85
Ejer	86
Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.	86
Ansættelse af direktør/direktion	87
Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion....	88
Opfyldelse af public service-forpligtelser	89
Myndigheden	89
Kontaktpersoner	90
Retsgrundlag	90
5.5. Holland	91
Public service i Holland	91
NOS i hovedtræk	92
Historie	92
Organisation	93
Public service-krav	94
Ejer	94
Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.	94
Ansættelse af direktør/direktion	95
Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion....	96
Opfyldelse af public service-forpligtelser	96
Myndigheden	98
Planer om ændring i ledelse og organisation	100
Retsgrundlag	100
5.6. Tyskland	101
Public service i Tyskland	101
ZDF i hovedtræk	101
WDR i hovedtræk	102
Historie	102
Organisation	102
ARD	102
Organisation	104
ZDF	105
Organisation	105

WDR	106
Organisation	106
Retsgrundlag	107
5.7. Østrig.....	108
Public service i Østrig	108
ÖRF i hovedtræk.....	108
Public service-krav.....	109
Ejer.....	110
Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.....	110
Ansættelse af direktør/direktion.....	111
Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion..	111
Publikumsrådet.....	112
Opfyldelse af public service-forpligtelser	113
Myndigheden	113
Retsgrundlag	113
6. OVERSIGT OVER PUBLIC SERVICE I UDVALGTE LANDE	114
Tabel 1. Public service-institutioner: Regelgrundlag, organisation, finansiering og tilsyn.....	114
Tabel 2. Bestyrelse/direktion. Indretning af ledelsesforhold	115
EU-vinkel.....	117
7. SAMMENFATNING OG VURDERINGER	118
7.1. Kommissorium.....	118
7.2. Politisk indflydelse.....	119
7.3. Organisation.....	120
Selskabsformer.....	120
Indretning af ledelse – særligt for public service virksomheder	122
Udpegning af bestyrelse.....	124
Ansættelse af direktion/direktør.....	127
Programansvar – det overordnede og det daglige.....	128

EXECUTIVE SUMMARY

Denne rapport er resultatet af Radio- og tv-nævnets undersøgelse i henhold til kulturministerens kommissorium for undersøgelse af ledelsesforholdene i public service-stationer af 8. december 2004.

Ifølge kommissoriet omfatter undersøgelsen offentlige public service-stationer i de europæiske lande, som Danmark normalt sammenligner sig med i mediasammenhænge, herunder lande, der har public service-stationer, som ikke finansieres af reklamer.

Udover de i kommissoriet nævnte lande, Storbritannien, Norge, Sverige og Finland, omfatter Nævnets undersøgelse public service-stationer i Holland, Østrig og Tyskland.

Rapporten redegør for de juridiske regelsæt, der gælder for udpegning af bestyrelsen for den enkelte public service-station i de pågældende lande og for de regelsæt, der fastlægger, hvilken kompetence bestyrelsen er tillagt. Desuden beskrives stationernes organisationsforhold, herunder selskabsform. (Oversigter over oplysningerne kan ses i afsnit 6).

Undersøgelsens tre hovedpunkter er:

1. Udpegning af bestyrelsen
2. Bestyrelsens kompetence
3. Erfaringen med ledelsesmodeller

Radio- og tv-nævnet redegør mere omfattende for forholdene i Storbritannien, Norge og Sverige end i de øvrige lande, fordi lighederne med danske forhold er størst i de tre lande. For Storbritannien gælder endvidere, at der i forbindelse med fornyelse af grundlaget for BBC er overvejet betydelige ændringer i organisation og ledelse.

Nævnet har bl.a. gjort sig bekendt med erfaringer og praksis i de tre nævnte lande gennem interviews med nøglepersoner.

Udover undersøgelsen af de enkelte landes lovgivning og den praktiske udmøntning heraf, har Radio- og tv-nævnet valgt at se public service-virksomhederne i en bredere samfundsmæssig sammenhæng, der rækker ud over rent juridiske forhold, idet relationerne mellem public service-virksomheden og det politiske system belyses.

Radio- og tv-nævnet har fundet det relevant at se public service-ledelse i sammenhæng med begrebet corporate governance (betegnelse for principper for god selskabsledelse) og navnlig med de to modeller for ledelsesindretning, der traditionelt er anvendt i Europa, nemlig henholdsvis den enstrengede og den tostrengede model. Den første model tillader delvist sammenfald mellem bestyrelse og direktion, mens den anden bygger på en klar personadskillelse, ligesom den første anbringer ledelse og tilsyn i ét og samme organ, mens den anden adskiller de to funktioner.

Bag de to ledelsesmodeller ligger dilemmaet mellem bestyrelsens behov for uafhængighed i forhold til direktionen og samtidig bestyrelsens behov for information og viden om den daglige drift.

Radio- og tv-nævnet konstaterer i sin sammenfatning og i sine vurderinger på basis af undersøgelsens resultater, at:

- Politisk indflydelse og kontrol med public service-virksomhederne i realiteten er en generel præmis i alle de undersøgte lande.
- Politikernes ansvar i denne henseende er at påse, at den politiske indflydelse i/på public service-virksomhederne ikke får partipolitisk karakter.
- Politisk indflydelse på public service-virksomhederne er ubetænkelig og kan være en fordel, fordi public service-virksomhederne opererer i et politisk felt, forudsat at indflydelsen har en saglig karakter.
- Spørgsmålet om kompetencefordelingen i relation til ledelse og programansvar er behandlet på forskellig vis i de undersøgte lande. I eksempelvis Norge og Sverige, hvor public service-virksomhederne er organiseret som aktieselskaber, er de formelle regler herfor indeholdt i aktieselskabslovgivningen, hvoraf fremgår, at bestyrelsen har det overordnede ansvar. Modsat har man i UK med organisationen af BBC ligesom for DR valgt en mere kompliceret løsning, hvor ansvarsfordelingen reguleres særskilt.
- Aktieselskabsformen synes at være den enkleste organisationsform med henblik på at løse problemet med kompetencefordeling, idet der herved tages udgangspunkt i en enkel, gennemtænkt og gennemprøvet selskabstype.
- Aktieselskabsloven dog lige så lidt som en radio- og fjernsynslov endeligt kan løse problemet med

kompetencefordeling, når det drejer sig om programvirksomheden. Lovene kan alene anvise overordnede rammer, som må suppleres af tilladelser, vedtægter og forretningsorden, hvilket dog ikke ændrer på den omstændighed, at der altid vil være en gråzone.

- Problemerkernes løsning vil derfor tillige afhænge af de personer, der sidder i bestyrelse og direktion og af deres accept af deres respektive roller.

1. FORORD

Kulturministeriet anmodede ved brev af 20. december 2004 Radio- og tv-nævnet om at gennemføre en undersøgelse af, hvordan andre lande har indrettet ledelsen af deres public service-stationer. Kommissoriet findes i næste afsnit. Meningen er, at undersøgelsens resultater kan tjene som et grundlag for kommende mediepolitiske overvejelser om emnet i Danmark.

Undersøgelsen er gennemført af specialkonsulent cand.jur. Jette Fievé, Mediesekretariatet, assisteret af stud. jur. Signe Elizabeth Green. Som referencegruppe har fra Nævnet deltaget formanden, advokat Christian Scherfig, næstformanden, professor dr. jur. Jan Schans Christensen og lektor ph.d. Henrik Søndergaard samt fra Mediesekretariatet direktør cand.scient.pol. Erik Nordahl Svendsen. Referencegruppen har holdt 7 møder, og medlemmerne har også bidraget aktivt til rapportens tekst.

Med henblik på at få belyst praksis på områder, der ikke er klart beskrevet i lovgivningen, har Jette Fievé og Signe Elizabeth Green foretaget research-rejser til Norge, Sverige og England, hvor de har interviewet ledende personale i public service stationerne og embedsmænd i kulturministerierne m.v. Også kontakter i andre lande har bidraget med oplysninger og vurderinger. Navnene på kontaktpersoner fremgår efter afsnittet om hvert land. I betragtning af interviewenes uformelle karakter er det valgt ikke at bringe direkte citater, men at anvende oplysningerne i den løbende fremstilling, foruden at der findes et anonymiseret punktreferat efter hvert lands afsnit. De to udsendte medarbejdere er overalt blevet modtaget med stor åbenhed, og det udtrykker Nævnet sin taknemmelighed for.

Nævnet kan konstatere, at ledelsen af public service-stationerne i mange lande er under forandring og udvikling i disse år, både fordi almene principper for ledelse af store virksomheder udvikler sig, og fordi hele mediefeltet grundlæggende ændres. Forhåbentlig kan rapporten bidrage til en stimulerende debat herom også i Danmark.

Christian Scherfig
Formand for Radio og tv-nævnet
30. juni 2005

2. KOMMISSORIUM

Kulturministeriets kommissorium af 8. december 2004 for undersøgelse af ledelsesforholdene i public service-stationer har følgende ordlyd:

”Kulturminister Brian Mikkelsen meddelte ved en pressemeddelelse af 22. oktober 2004, at ministeren vil igangsætte en større undersøgelse af, hvordan andre lande har indrettet ledelsen af deres public service-stationer, og hvilke erfaringer de forskellige ledelsesmodeller har givet dem. Fokus i undersøgelsen vil være på, hvorledes bestyrelsen udpeges, og hvilken kompetence, den har.

Radio- og tv-nævnet skal forestå gennemførelsen af undersøgelsen og meddele undersøgelsens resultat til Kulturministeriet senest den 15. juni 2005.

Undersøgelsen skal omfatte offentlige public service-stationer i de europæiske lande, som Danmark normalt sammenligner sig med i mediesammenhænge, herunder lande, der har public service-stationer, som ikke finansieres af reklamer (Storbritannien, Norge, Sverige, Finland).

Der skal redegøres for de juridiske regelsæt, der gælder for udpegning af bestyrelsen for den enkelte public service-station i de pågældende lande og for de regelsæt, der fastlægger hvilken kompetence bestyrelsen er tillagt. Som led i redegørelsen skal stationernes organisationsforhold (selskabsform, selvejende institution eller lignende) beskrives.

Udpegning af bestyrelsen

Redegørelsen for hvorledes bestyrelsen udpeges skal klarlægge om bestyrelserne i alle lande udpeges ifølge lov eller lignende. Hvis bestyrelsen for den enkelte station eller datterselskaber for særlige kanaler under stationen udspringer af eller er underlagt holdingselskaber eller lignende skal disse også beskrives.

Endvidere skal redegørelsen omfatte en beskrivelse af hvem, der udpeger bestyrelsens medlemmer, og om udpegningen sker efter indstilling fra særlige indstillingsberettigede organer eller andre. Øvrige relevante regler om bestyrelsens forhold, f.eks. om konstituering (formand/næstformand), afsættelighed, udpegningsperiodens længde og muligheden for genudnævnelse bør også fremgå. Desuden skal der redegøres for eventuelle regler om

såvel positive krav til bestyrelsesmedlemmerne (baggrund, kvalifikationer m.v.) som negative krav (forbud mod medlemskab af politiske organer, andre virksomheder, karenstider m.v.).

Bestyrelsens kompetence

Redegørelsen for bestyrelsens kompetenceområde skal omfatte samtlige de opgaver, som bestyrelsen skal varetage som led i styringen af public service-stationen.

Under hensyn til, at bestyrelsens opgaver må ses i sammenhæng med den samlede styring af den enkelte public service-station skal redegørelsen for bestyrelsens kompetenceområde tage udgangspunkt i en beskrivelse af, hvilke forpligtelser stationen er pålagt – særligt med hensyn til programpolitikken - og ved hvilke instrumenter forpligtelserne er pålagt (direkte i loven, vedtægter, tilladelser, charter, public service kontrakter m.v.) ligesom det bør fremgå, hvordan det uafhængige tilsyn med, at stationen lever op til forpligtelserne, foregår. Der skal i den forbindelse redegøres for om bestyrelsen har ansvaret for, at de pålagte forpligtelser overholdes. Såfremt dette er tilfældet skal der endvidere redegøres for, hvorledes dette ansvar løftes, og hvorledes der redegøres for opfyldelsen.

Herudover skal der redegøres for, hvorledes forholdet mellem bestyrelsen og andre organer eller personer indenfor eller udenfor stationen er reguleret med hensyn til programvirksomheden (varetagelse af f.eks. det overordnede programansvar, det daglige programansvar, generelle retningslinjer for programvirksomheden og ansvaret for enkelte programmer). I den forbindelse skal det afdækkes, hvilken betydning stationens organisationsform (selvejende institution, aktieselskab eller andet) har for ansvarsfordelingen.

Erfaringer med ledelsesmodeller

Endelig skal de pågældende landes erfaringer med de forskellige ledelsesmodeller kortlægges. Dette kan ske i form af gennemførelse af interviews med nøglepersoner eller ved brug af tilgængelig forskning om emnet.

Radio- og tv-nævnet fastlægger i øvrigt selv undersøgelsens metoder.”

3. AFGRÆNSNING

Som det fremgår af afsnit 2 nævner kommissoriet som lande, Danmark normalt sammenligner sig med i mediesammenhænge: Storbritannien, Norge, Sverige, Finland. Herudover har Radio- og tv-nævnet valgt tillige at lade undersøgelsen omfatte public service-stationer i Holland, Østrig og to stationer, WDR (Westdeutsches Rundfunk), der er med i ARD (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)) og ZDF (Zweites Deutsches Fernseh), i Tyskland.

Ud fra en vurdering af hvilke lande, Danmark mest ligner eller typisk sammenligner sig med i public service-sammenhænge, har Nævnet valgt at redegøre nærmere for erfaringerne i Norge, Sverige og Storbritannien gennem interviews med nøglepersoner. Selv om Storbritannien hører under den nordatlantiske eller liberale model (se nedenfor), er BBC rollemodel for mange (nord)europæiske public service-stationer. Endvidere er der i forbindelse med fornyelse af grundlaget for BBC, The Royal Charter, planlagt ændringer i BBCs organisation og ledelse, hvilket gør en nærmere undersøgelse af public service-ledelse i BBC særlig interessant og relevant i denne sammenhæng. Det britiske Kulturministerium har i forbindelse med fornyelsen af charteret gennemført en række undersøgelser og konsultationer. Resultatet er ret detaljeret beskrevet i et såkaldt Green Paper, der forventes at danne grundlaget for et kommende lovforslag. Såvel BBC som den uafhængige myndighed, Ofcom, er fremkommet med deres reaktion på Green Paper.

Radio- og tv-nævnet har i henhold til kommissoriet ikke beskæftiget sig med de gældende regelsæt m.v. for de danske public service-stationer, DR og TV 2, men i tabel-oversigterne i afsnit 6 er oplysninger vedr. DR og TV 2 medtaget for at lette overblikket. Der er redegjort nærmere for reglerne for de danske public service-stationer i bogen *Radio- og tv-lovgivning*.¹

¹ Lars M. Banke, Maiken Michelsen og Pernille Rahbek: "Radio- og tv-lovgivning", Forlaget Thomson A/S, København 2004

4. METODE OG BAGGRUND

Som kommissoriet er udformet lægges der op til en undersøgelse af andre landes public service-ledelse, hvor der foretages en sammenligning af de enkelte landes lovgivning og udmøntningen heraf i praksis.

For på bedst mulig måde at perspektivere de spørgsmål kommissoriet rejser har Radio- og tv-nævnet tillige valgt at se public service-virksomhederne i en sammenhæng, der ikke er juridisk i snæver forstand, men bredere samfundsmæssigt eller sociologisk funderet. På den baggrund har Nævnet beskæftiget sig med et nyere forsøg på at sammenfatte eller systematisere mediesystemer i den nedenfor omtalte *Comparing Media Systems*², der omhandler alle aktiviteter inden for medieverdenen, herunder public service-virksomhed.

Efter gennemgangen af mediesystemer, der giver en bredere tilgang til public service-stationer og deres ledelse, fokuseres der i afsnit 5 på de juridiske rammer for de undersøgte institutioner, hvorefter der i afsnit 7 afsluttes med en sammenfatning.

4.1. Mediesystemer

I *Comparing Media Systems* beskrives fire overordnede variable, der er relevante for sammenligning af mediesystemer:

1. Udviklingen på mediemarkedet
2. Politisk parallelitet, dvs. omfang og art af relationer mellem medier og politiske partier. Spørgsmålet om i hvilket omfang mediesystemet afspejler den overordnede politik i samfundet
3. Udviklingen af professionel journalistik
4. Arten og omfanget af statens indgreb i mediesystemet

I denne relation har Nævnet valgt særligt at se på omfanget og arten af relationer mellem medier og politiske partier, dvs. mediesystemets afspejling af den overordnede politik i samfundet samt arten og omfanget af statens indgreb i mediesystemet.

Forfatterne til *Comparing Media Systems* fremhæver, at det netop udgør en åbenlys forskel mellem forskellige mediesystemer, at

² Daniel C. Hallin og Paolo Mancini: *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge University Press 2004

medierne i nogle lande har klare politisk orienteringer og i andre ikke. Denne forskel eksisterer ikke blot i den trykte presse, men også i mange tilfælde i de elektroniske medier. Som eksempel nævnes Danmark i begyndelsen af det 20. århundrede, hvor alle større byer havde fire aviser, der repræsenterede de fire største partier. Det understreges dog, at denne form for én-til-én forbindelse er praktisk talt ikke-eksisterende i dag, idet medierne, dér hvor de er politisk differentierede, snarere er orienteret i en bestemt politisk retning end forbundet med et bestemt politisk parti.

Politisk parallelitet

Politisk parallelitet består af et antal forskellige komponenter såsom mediernes indhold, organisation/ejerforhold, medarbejdernes aktive deltagelse i det politiske liv, publikums tilhørsforhold og journalisternes orientering og praksis.

Forbundet med politisk parallelitet er en skelnen mellem to måder at udøve politisk diversitet, nemlig ekstern pluralisme, der opnås gennem eksistensen af et antal medier, der afspejler synspunkter fra forskellige grupper og orienteringer, eller intern pluralisme, der eksisterer inden for hvert enkelt medie. Forfatterne opfatter den interne pluralisme som organisationer, hvor man undgår bånd til politiske grupper og søger at sikre neutralitet og balance i indholdet. Det betyder, at et system, der er karakteriseret ved intern pluralisme, har en lav grad af politisk parallelitet.

Politisk parallelitet i radio- og fjernsynsledelse og -regulering

Forfatterne inddeler public service-broadcasting i fire modeller, med henvisning til Humphreys³, idet de understreger, at public service-virksomhed i sagens natur har stærke relationer til det politiske system, men at relationerne varierer væsentligt. De fire modeller afspejler forskellige typer af relationer, eller sagt med andre ord afspejles forskellige former for politisk parallelitet.

De fire modeller er:

- Regeringsmodel eller majoritetsmodel
- Professionel model
- Parlaments- eller den proportionale repræsentationsmodel
- Samfunds- eller korporative model

³ Peter Humphreys: Mass Media and Media Policy in Western Europe. Manchester University Press 1996

Regeringsmodellen

Public service-broadcasting er kontrolleret direkte af regeringen eller af et politisk flertal.

Dette var i public service-broadcastings "barndom" en ganske almindelig model, men er dog de fleste steder afløst af en udvikling, der i høj grad medfører public service-broadcasterens uafhængighed i relation til det politiske flertal. Modellen eksisterer dog i en mere eller mindre modificeret form i Grækenland, Portugal og Spanien samt i nogle af de nyere demokratiske stater i Europa.

Professionelle model

Eksemplificeret ved BBC, der har udviklet en stærk tradition for uafhængighed af det politiske system, og som er styret af professionelle radio/tv-folk. Findes ifølge Humphreys også i Canada og USA og i nogle Skandinaviske lande.

Parlaments- eller proportionale repræsentationsmodel

Kontrol med public service er delt proportionalt mellem de politiske partier efter repræsentation. Det klassiske eksempel er den italienske RAI. Eksempelvis var i 1980'erne ikke alene bestyrelsen udpeget af partierne efter proportional repræsentation, men RAI's tre kanaler var også delt mellem partierne.

Parlamentsmodellen er kun tydeligt adskilt fra regeringsmodellen i systemer, hvor koalitioner er typiske. I systemer med politisk flertal, vil også et parlamentssystem resultere i politisk flertalskontrol, som eksempelvis i Spanien.

Samfundsmodellen eller den korporative model

Samfundsmodellen eller den korporative model ligner parlamentsmodellen derved, at kontrollen med public service-broadcasting er givet til forskellige grupper, men forskellen er, at der ikke blot er tale om politiske grupper, men også om andre samfundsmæssigt relevante grupper. Fagforeninger, arbejdsgiversammenslutninger, religiøse grupper, etniske grupper og lignende. Det hollandske "søjle"system er typisk for denne model. Findes også i visse former for lokalradio og i de tyske Rundfunkrat, jf. tidligere Radiorådet i DR.

Tre ledelses-systemer

Forfatterne henviser til Kelly⁴, der skelner mellem tre forskellige systemer for forholdet mellem politik og broadcasting:

- Politik-over-broadcasting systemer,
- Autonome systemer,
- Politik-i-broadcasting systemer.

Sammenholdt med forfatternes modeller er den professionelle model autonom, regeringsmodellen er politik-over-broadcasting mens parlaments- og samfundsmodellerne er typisk politik-i-broadcasting systemer. Samfundsmodellen risikerer også at bryde sammen og blive til en parlamentsmodel, hvor de relevante grupper har tætte forbindelser til de politiske partier.

Det påpeges, at denne opdeling repræsenterer tre forskellige filosofier, hvor modellerne, bortset fra regeringsmodellen, repræsenterer forskellige måder at løse problemet med at holde public service væk fra kontrol af alene den stærkeste politiske magt og dermed sikre, at institutionen tjener hele det politiske system. Den professionelle model løser problemet ved at isolere broadcasteren fra politiske interesser generelt ved at holde partier og andre organiserede interesser væk fra broadcastledelsen. Parlamentsmodellen og samfundsmodellen forsøger at løse problemet ved at dele magten, idet man søger at sikre, at alle større grupper i samfundet deltager i processen.

Modellerne er imidlertid ikke klart adskilte og i den virkelige verden altid kombinerede. Alle moderne broadcasting-systemer må have professionel ledelse, og disse må arbejde med en vis form for uafhængighed. Samtidig er alle moderne broadcasting-systemer mål for politisk pres fra regeringen, og i et pluralistisk politisk system må public service-broadcasteren have mekanismer for at leve op til krav fra såvel politiske som sociale grupper.

Forfatterne understreger, at en ægte skelnen mellem de forskellige modeller kræver, at man studerer normer og praksis bag de formelle strukturer.

⁴ Mary Kelly: "Influences on Broadcasting Policies for Election Coverage" i J. Blumler, ed., *Communication to Voters: Television in the first European Parliamentary Elections*, London: Sage 1983

Arten og omfanget af statens indgreb i mediesystemet

Efter Hallin og Mancinis opfattelse er den vigtigste form for statsindgreb i medierne forekomsten af public service-virksomhederne.

Der skelnes mellem relativt liberale mediesystemer, der mere eller mindre overlader medierne til markedskræfterne, hvor det mest vidtrækkende eksempel er USA, og systemer, hvor staten i større eller mindre grad spiller en rolle for så vidt angår ejerskab, finansiering og regulering. I denne forbindelse spiller effektiviteten af reguleringen en rolle.

Udover faktorerne ejerskab, finansiering og regulering påpeger forfatterne, at staten altid spiller en vigtig rolle som informationskilde til og ”primary definer” af nyheder med stor indflydelse på dagsordenen og rammerne for public issues. Det er ikke sådan, at staten spiller en mindre rolle i denne henseende i lande med liberale mediesystemer.

4.2. Begrebsafklaring

Organisationsformer for public service virksomheder

Der skal i det følgende foretages en gennemgang af de organisationsformer, som benyttes i forhold til nationale licensfinansierede public service-virksomheder i en række udvalgte lande, som Danmark normalt sammenligner sig med i en mediemæssig sammenhæng.

Undersøgelsen af ledelsesforholdene i udvalgte lande viser, at der i de pågældende lande ikke sjældent er gjort brug af juridiske organisationsformer, som i et vist omfang svarer til eller i hvert fald er sammenlignelige med de former, der kendes her i landet.

Aktieselskaber

Aktieselskabsformen er kendetegnet ved at ejerne (aktionærerne) kun hæfter med deres kapitalindskud, og at der findes en relativt omfattende og ensartet lovregulering (i vidt omfang baseret på EU-direktiver), som bl.a. fastlægger ledelsesstruktur og sammensætning, valg eller udpegning af ledelsesmedlemmer samt ledelsesorganers kompetence og ansvar. I Sverige, Finland og Norge anvendes aktieselskabsformen som ramme om driften af public-service virksomheder. (I Sverige og Finland anvendes betegnelsen ”aktiebolag” om denne organisationsform mens udtrykket ”aksjeselskap” anvendes i Norge).

Den omstændighed, at der i et land gøres brug af aktieselskabsformen og dermed den lovgivning, der gælder for disse, er ikke til hinder for at lovgiver vedtager specielle regler, som på bestemte områder erstatter eller supplerer reglerne i den almindelige selskabslovgivning. Dette kan f.eks. ske ved, at der indføres særlige regler om statsselskaber generelt, eller ved at der vedtages særbestemmelser om den enkelte public service-virksomhed. Det skal bemærkes, at der allerede i dag i de fleste aktieselskabslove findes særlige bestemmelser om statsejede aktieselskaber.

Selvejende institutioner

En organisationsform, som vanskeligere lader sig sammenligne fra land til land, men som dog har visse fælles træk, er det, der her i landet kendes som, en selvejende institution. Selvejende institutioner er generelt undergivet en mindre omfattende regulering end aktieselskaber bortset fra tilfælde, hvor de danner rammerne for drift af erhvervsvirksomhed.

Begrebet selvejende institution omfatter bl.a. fonde og stiftelser.

Fonde og stiftelser

Den selvejende institution kan som nævnt blandt andet være organiseret som en fond eller en stiftelse. I dag reguleres danske fonde og stiftelser efter samme regler. Begge organisationsformer er karakteriseret ved, at der ikke findes ejere, idet institutionen så at sige ejer "sig selv" (deraf navnet selvejende institution). Det indskud af kapital, som finder sted ved stiftelsen af den selvejende institution, sker på grundlag af en fundats (eller vedtægt), som bl.a. indeholder en angivelse af institutionens formål. Det er kendetegnende, at midler, som én gang er tilført institutionen, ikke efterfølgende kan føres tilbage til stifteren.

Der er en del fælles træk ved den juridiske regulering af selvejende institutioner i de nordiske lande, og også terminologien er i vidt omfang den samme i disse lande. Vendes blikket mod andre lande, herunder Holland (hvor udtrykket "stichting" anvendes), er reguleringen mere forskelligartet, men der er dog fortsat tale om en selvejende juridisk person.

Den selvejende institution kan også forekomme i andre skikkelser end som de fonde eller stiftelser, som defineres i loven.

Beslægtede organisationsformer

Et forhold, som vanskeliggør sammenligningen af selvejende institutioner i forskellige lande, er, at lovgiver undertiden anvender f.eks. betegnelsen ”stiftelse” eller ”fond” men i øvrigt indfører en regulering vedrørende den pågældende virksomhed, som på væsentlige punkter adskiller sig fra det udgangspunkt, den almindelige lovgivning om selvejende institutioner er udtryk for. Der må i disse tilfælde udvises varsomhed med at drage konklusioner på baggrund af, hvad der umiddelbart fremstår som en velkendt juridisk organisationsform.

Virksomhed sui generis

Endelig forekommer der tilfælde, hvor lovgiver ikke benytter eksisterende selskabsformer, men skaber en organisationsform og bruger en terminologi, hvis nærmere indhold kun giver mening, såfremt man kender det dertil oprettede juridiske grundlag, som virksomheden hviler på. BBC er eksempelvis organiseret som en ”corporation”, men hvad der nærmere ligger heri kan alene afdækkes ved en gennemgang af BBC-charteret og agreement med tilhørende amendment, som tilsammen danner fundamentet for BBC’s virksomhed. Også de tyske ”Anstalt”er, ZDF og WDR, der er etablerede i henhold til lov, er virksomheder sui generis. Et dansk eksempel på en virksomhed sui generis er DR, der i henhold til radio- og fjernsynsloven er en selvstændig offentlig institution.

Sammenfatning

Sammenfattende kan man sige, at det er lettest at sammenligne de juridiske organisationsformer i forskellige lande, for så vidt lovgiver har betjent sig af aktieselskabsformen (eller den tilsvarende udenlandske form), som er præget af EU-harmonisering. Det er endvidere muligt at sammenligne organisationer i tilfælde, hvor den almindelige selskabslovgivning kun er fraveget på få punkter.

De selvejende institutioner er vanskeligere at sammenligne og en sammenligning kompliceres yderligere i tilfælde, hvor lovgiver reelt har ”skræddersyet” den juridiske organisationsform til lejligheden.

Endelig kan man sige om virksomheder sui generis, at det er vanskeligere at foretage en sammenligning af virksomhedernes organisation, idet man ved en komparativ analyse af virksomhederne er henvist til at henholde sig til det specifikke regelsæt, som virksomheden er baseret på.

4.3. Corporate governance

Radio- og tv-nævnet har fundet det relevant at se public service-ledelse i sammenhæng med begrebet corporate governance og navnlig med de to modeller for ledelsesindretning, der traditionelt er anvendt i Europa. I den forbindelse har Nævnet interesseret sig for de nye EU-initiativer vedrørende SE-selskaber⁵. Radio- og tv-nævnet har ønsket at undersøge, om reglerne for corporate governance har relevans i forhold til public service-stationer, både når de er organiseret som aktieselskaber og når de eksempelvis er selvstændige offentlige institutioner.

Corporate Governance som begreb

I det såkaldte Nørby-udvalgs⁶ anbefalinger vælger man at definere corporate governance som:

De mål, et selskab styres efter, og de overordnede principper og strukturer, der regulerer samspillet mellem ledelsesorganerne i selskabet, ejerne samt andre, der direkte berøres af selskabets dispositioner og virksomhed (hér kollektivt benævnt selskabets "interessenter"). Interessenter omfatter bl.a. medarbejdere, kreditorer, leverandører, kunder og lokalsamfund.⁷

Nørby-udvalget, der var nedsat af erhvervsministeren, bestod af en gruppe erhvervsledere, som på baggrund af en europæisk debat fik til opgave at vurdere, hvorvidt der i Danmark var behov for at supplere den traditionelle lovgivning vedrørende de børsnoterede selskaber med et sæt ikke-bindende anbefalinger om god selskabsledelse.

Baggrunden for den europæiske debat om corporate governance var, at der i Storbritannien i 1992, efter en række erhvervsskandaler blev udarbejdet en rapport ("Financial Aspects of Corporate Governance", her i landet blot kendt som "Cadbury-rapporten"). Rapporten indeholdt en række anbefalinger og lagde dermed op til et sæt ikke-bindende regler for det, der kaldtes "best practice" og er blevet efterfulgt af tilsvarende rapporter, senest den såkaldte Higgs-rapport. Mange af de tanker, der fandt udtryk i Cadbury-rapporten og de senere rapporter, er blevet samlet i den såkaldte Combined Code on Corporate Governance.

⁵ SE: Societas Europaea

⁶ Efter formanden for udvalget, Lars Nørby Johansen

⁷ Nørby-udvalgets rapport om corporate governance i Danmark – anbefalinger for god selskabsledelse, udgivet 2001, senest revideret den 17. maj 2005

Nørby-udvalget vurderede, at der var behov for anbefalinger om god selskabsledelse og fremkom derfor i december 2001 med sin rapport, som benævnes ”Nørby-udvalgets rapport om Corporate Governance i Danmark – anbefalinger for god selskabsledelse i Danmark”.

Anbefalingerne er opbygget som en række områder eller ”søjler,” der omfatter aktionærernes rolle og samspil med selskabsledelsen, interessenternes rolle og betydning for selskabet, åbenhed og gennemsigtighed, bestyrelsens opgaver og ansvar, bestyrelsens sammensætning, aflønning af bestyrelse og direktion samt risikostyring.

Anbefalingerne om åbenhed og gennemsigtighed lægger bl.a. op til, at bestyrelsen for det enkelte selskab vedtager en informations- og kommunikationspolitik, og at alle væsentlige, relevante oplysninger offentliggøres straks, samt at dette sker på en pålidelig og fyldestgørende måde.

For så vidt angår bestyrelsens opgaver og ansvar er anbefalingerne udtryk for et forsøg på at udfylde og supplere de rammer, som selskabslovgivningen danner. Der lægges bl.a. op til, at bestyrelsen sikrer klare retningslinjer for ansvarlighed, ansvarsfordeling, planlægning og opfølgning samt risikostyring. Herudover indeholder anbefalingerne anvisninger om bestyrelsesformandens opgaver samt om bestyrelsens forretningsorden.

Ved bestyrelsens sammensætning bør det ifølge Nørby-anbefalingerne sikres, at bestyrelsen på en effektiv og fremadrettet måde er i stand til at varetage sine ledelsesmæssige opgaver og samtidig være en konstruktiv og kvalificeret sparringspartner for direktionen. Det er væsentligt, at bestyrelsen altid handler uafhængigt af særinteresser, og at det løbende sikres, at dens sammensætning og arbejdsform afspejler de krav, selskabets aktuelle situation og forhold stiller.

For så vidt bestyrelsen indstiller nye kandidater til bestyrelsen bør det sikres, at disse besidder den relevante og nødvendige viden og professionelle erfaring i forhold til selskabets behov. Bestyrelsen bør sikre en formel, grundig og gennemsigtig proces for indstilling af kandidater.

Herudover beskæftiger anbefalingerne sig bl.a. med introduktion til og uddannelse af nye bestyrelsesmedlemmer, antallet af

bestyrelsesmedlemmer, mødefrekvens, tiden til bestyrelsesarbejdet og antallet af bestyrelsesposter (som det enkelte medlem kan bestride), samt aldersgrænse.

Der er efterfølgende, senest i foråret 2005, fremkommet rapporter fra en komité nedsat af Københavns Fondsbørs, som indeholder forslag til justeringer i anbefalingerne fra 2001.

I dag findes der i de fleste lande i Vesteuropa, og i en række lande udenfor, regelsæt om corporate governance.

Reglernes karakter og forankring varierer meget, og der findes således både regelsæt vedtaget af udvalg eller komitéer nedsat i medfør af lov, regelsæt vedtaget af private eller selvejende institutioner, men som støttes af det pågældende lands myndigheder eller fondsbørser og regelsæt vedtaget af private virksomheder eller interesseorganisationer.

Det eller de udtrykte formål ved anbefalingerne varierer tilsvarende og omfatter bl.a. ønsket om at styrke selskabernes konkurrenceevne, skabe øget åbenhed og gennemsigtighed, samt øge kvaliteten af arbejdet i ledelsesorganerne.

Corporate governance-debatten er således drevet af et ønske om at optimere ledelsesstrukturer og -funktioner med henblik på at skabe konkurrencedygtighed med forøget værdiskabelse til følge.

Bortset fra de ikke juridisk bindende anbefalinger, findes der regler om corporate governance i lovgivningen, herunder EU-retsakter.

Hvor reglerne er inkorporeret i loven, er disse bindende for virksomhederne. Kodekserne er derimod ikke juridisk bindende for virksomhederne i Danmark, men tjener som inspirationskilder. EU-kommissionen har imidlertid taget initiativ til at indføre et ”comply or explain” princip ved et direktiv, der betyder, at alle medlemsstaterne skal have et kodeks, som virksomhederne i medlemsstaten enten skal følge, eller i deres årsregnskab forklare, hvorfor virksomheden ikke agter at følge det.

Corporate governance-debatten tog afsæt i de børsnoterede selskaber, men har siden bredt sig til andre selskaber og andre virksomheder. Som der vendes tilbage til nedenfor, har også universiteter og andre ikke-erhvervsdrivende institutioner og

virksomheder efterfølgende beskæftiget sig med de principper, der finder udtryk i corporate governance-debatten.

Den enstrengede og tostrengede model

Man opererer i teorien med to forskellige modeller til at indrette ledelsen i et selskab - henholdsvis den enstrengede og den tostrengede model. Kort sagt er der i den enstrengede model kun ét ledelsesorgan, der forestår både ledelse og tilsyn. I den tostrengede model er der to ledelsesorganer, idet ledelse og tilsyn er delt op.

Førstnævnte er brugt især i angelsaksiske lande, herunder eksempelvis UK, og sidstnævnte i kontinentaleuropæiske lande, herunder eksempelvis Tyskland. I virkeligheden ses dog et antal variationer over de to modeller, der bedst kan betegnes som hybrider. Det i aktieselskabsloven hjemlede system, der fremstår som tostrengt, bør i praksis snarere betragtes som enstrengt, jf. bemærkningerne nedenfor.

Det enstrengede system

I UK er der i selskabslovgivningen hjemlet et enstrengt system, hvor der kun findes et "board of directors", der er et ledelsesorgan bestående af "executives", dvs. de personer, der varetager den daglige ledelse og "non-executives", der ikke er ansat i selskabet, men alene deltager i de møder, der afholdes for hele "Board of Directors". Der findes i den enstrengede model kun dette ene ledelsesorgan.

Det tostrengede system

I Tyskland er lovgiver konsekvent ved at anvende det tostrengede system. Man har i Tyskland et "Aufsichtsrat", svarende til en bestyrelse, der har en tilsynsfunktion i forhold til "Vorstand", der svarer til den danske direktion. Et afgørende moment, der adskiller det tyske system fra det danske, og i øvrigt bevarer det tyske system som et af de eneste rendyrkede tostrengede systemer, er forbudet mod, at den samme person sidder i "Aufsichtsrat" og "Vorstand". I henhold til den danske aktieselskabslov § 51, stk. 2, må der gerne sidde direktionsmedlemmer i bestyrelsen, dog kun så længe, at majoriteten af medlemmerne ikke er direktionsmedlemmer. Et andet vigtigt træk ved den tyske model er, at "Aufsichtsrat" ikke beskæftiger sig med ledelsen af virksomheden.

Hybrider

I Danmark har vi i henhold til aktieselskabsloven formelt set et tostrengt system, idet det er et krav, at alle selskaber har to

organer, nemlig bestyrelsen og direktionen. Som berørt ovenfor adskiller Danmark sig fra Tyskland, idet der i aktieselskabsloven ikke er et 100 pct. forbud mod personsammenfald i bestyrelse og direktion. Man kan altså sige, at danske aktieselskaber på det funktionelle plan reelt må betragtes som enstrengede.

I Sverige har man også formelt set et enstrengt system, idet man nok har opdelt ledelsen i en "styrelse", en verkställande direktör, der leder selskabet og endelig en direktion, men VD er født medlem af bestyrelsen. I Sverige taler man traditionelt om "styre" og VD, hvor vi i Danmark taler om bestyrelse og direktion. I Danmark er der i ASL § 51, stk. 2, hjemlet en mulighed for, at direktøren kan sidde i bestyrelsen.

I UK har man diskuteret ændringsforslag i strukturen i det nuværende system ud fra en betragtning om, at der i det enstrengede system er for lidt tilsyn og uafhængighed. Man har valgt at ændre "The Combined Code" på baggrund af Higgs-Rapporten⁸. I Higgs-rapporten foreslås det, at "non-executives" holder møder uden "executives". Hermed opdeles medlemmerne af "Board of Directors" i to grupper, den daglige ledelse og den tilsynsførende gruppe, hvilket på sin vis får "Board of Directors" til at ligne en bestyrelse i et dansk aktieselskab.

De to systemer bærer på hver sin svaghed. I det enstrengede system kan problemet siges at være, at bestyrelsens uafhængighed i forhold til direktionen ikke er tilstrækkeligt sikret. Svagheden i det tostrengede system kan være, at bestyrelsen ikke har et tilstrækkeligt højt informations- og vidensniveau om den daglige drift.⁹

I korthed kan man sige, at man i nogle virksomheder fra lande, der bruger det enstrengede system, tilnærmer sig det tostrengede system, nemlig ved at opdele det enkelte organ i to, hvor den ene gruppe medlemmer fører tilsyn med den anden. I de lande, hvor man anvender det tostrengede system, har man som i Sverige og med mulighed herfor i Danmark, undertiden valgt at lade medlemmer af direktionen sidde med i bestyrelsen med henblik på

⁸ Derek Higgs: "Review of the role and effectiveness of non-executive directors", januar 2003
<http://www.dti.gov.uk>

⁹ Jf., "International udvikling – en deskriptiv analyse af udvalgte corporate governance-initiativer", Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, december 2001.

at opnå den fornødne indsigt i den daglige ledelse. Dette sidste kan dog også ske ved at direktionen blot deltager i bestyrelsens møder.

SE-forordningen og et fremtidsperspektiv

De europæiske tendenser repræsenterer en strømpil for i hvilken retning corporate governance bevæger sig, og inspireret heraf måske også public service-governance. Tendenserne fremgår bl.a. af SE- forordningen fra 8. oktober 2001, der trådte i kraft den 8. oktober 2004 og åbner mulighed for at anvende en ny europæisk selskabsform, som blandt andet giver mulighed for grænseoverskridende flytning af selskaber.

”Forordningen kræver, at ethvert SE-selskab organiseres med en generalforsamling og en ledelse, jf. art. 38. Ledelsen kan efter selskabets valg være opbygget enten efter det tostrengede ledelsessystem eller efter det enstrengede ledelsessystem. Medlemslandene skal således sikre, at et SE-selskab, som ønsker at etablere sig i det pågældende medlemsland, har muligheden for i sine vedtægter at vælge enten det tostrengede ledelsessystem med et tilsynsorgan og et ledelsesorgan eller det enstrengede ledelsessystem med et administrationsorgan, jf. art. 38, litra b”¹⁰

EU-Kommissionen har i 2001 nedsat en ”High Level Group of Company Law Experts” bestående af eksperter fra forskellige lande, der blandt andet skulle se på corporate governance på EU plan. High Level Group konkluderer, at det system der er anvendt i SE-forordningen, hvorefter der er valgfrihed mellem en- og tostrengede systemer, også bør anvendes i forhold til almindelige børsnoterede selskaber. På baggrund af High Level Groups anbefalinger har Kommissionen vedtaget en handlingsplan af 21. maj 2003, hvor Kommissionen siger, at man er positivt indstillet overfor High Level Groups forslag og oplyser, at det skal undersøges nærmere.

Ændres retstilstanden, således at almindelige børsnoterede selskaber kan vælge mellem de to systemer, vil dette også have relevans for statslige selskaber. Det fremgår blandt andet af Finans-, Trafik- og Økonomi – og Erhvervsministeriets rapport af 2004 ”Staten som aktionær”, at staten følger de regler og anbefalinger som udstedes i forhold til almindelige børsnoterede selskaber. F.eks. indretter man sig i statsejede aktieselskaber efter de anbefalinger, Nørby-udvalget har afgivet om god corporate governance.

¹⁰ Uddrag af en kommende bog om SE-selskabet af Jan Schans Christensen og Sanne Dahl Laursen

Der er en tradition for, at staten i sine aktieselskaber, der tidligere har været selvstændige offentlige virksomheder, benytter corporate governance kodekser. Det fremgår blandt andet af Post Danmarks værdigrundlag, der kan findes på Post Danmark hjemmeside ¹¹, i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder, man dér forholder sig til anvendelse af Nørby-udvalgets anbefalinger.

Særligt om public service virksomheder

TV 2 er for nylig omdannet til et aktieselskab med henblik på salg af aktiemajoriteten. Da TV 2 er et statsligt aktieselskab, er selskabet omfattet af de retningslinier, der er udstukket og redegjort for i den ovenfor nævnte rapport om staten som aktionær.

DR ligner i sin ledelsesindretning et aktieselskab med en bestyrelse og en direktion. I stedet for aktieselskabsloven er det dog radio- og fjernsynsloven, der regulerer kompetencefordelingen mellem ledelsesorganerne. Reglerne i radio- og fjernsynsloven siger, at bestyrelsen har det overordnede programansvar, jf. § 17 ¹², mens generaldirektøren har det daglige ansvar, jf. § 18, hvilket svarer til aktieselskabslovens § 54, hvorefter bestyrelsen i et almindeligt aktieselskab har det overordnede ansvar og direktionen det daglige ansvar. Fordelingen i radio- og fjernsynsloven af ansvaret for programvirksomheden, med henholdsvis det overordnede og det daglige programansvar til generaldirektør og bestyrelse, indeholder ikke i større grad end aktieselskabslovens generelle ansvarsfordeling en løsning på den helt grundlæggende problemstilling i alle public service-virksomheder om fordelingen af programansvaret.

Man kan derfor anføre, at der som udgangspunkt reelt ikke er stor forskel på den måde, man har indrettet ledelsen i DR og TV 2 på. Herudover kan man rejse spørgsmålet, om det overhovedet er relevant at sondre mellem to statsejede virksomheder, der begge er underlagt en public service forpligtelse, når der skal træffes beslutning om, hvorvidt den pågældende virksomhed skal følge corporate governance anbefalinger?

Til belysning heraf kan det nævnes, at man i BBC ved udarbejdelse af the greenpaper, et udkast til et lovforslag om ændringer i ledelsesstrukturen i BBC, i høj grad har ladet sig inspirere af "the

¹¹ <http://www.postdanmark.dk>

¹² Jf., til yderligere belysning, Lars Banke, Maiken Michelsen og Pernille Rahbek: "Radio- og tv-lovgivning" p. 87.

Combined Code" og af Higgs-rapporten, der er den britiske pendant til Nørby-udvalgets anbefalinger. Af det nye Green Paper, der indeholder forslag til ændringer i ledelsesstrukturen, fremgår det "*...the BBC would be governed by a unitary board of executive and non-executive directors in line with the recommendations of the combined code on corporate governance.*"¹³

Corporate governance-anbefalinger kan også finde anvendelse uden for de markeds- og erhvervsorienterede virksomheder, hvilket eksemplificeres ved, at bl.a. de danske universiteter har fået udarbejdet et sæt anbefalinger om god university governance – også med Lars Nørby Johansen som formand for udvalget.

Universiteterne er ikke aktieselskaber, men selvejende offentlige institutioner, der ikke skal generere kapital, men fungerer som bærere af kulturværdier ¹⁴.

Det fremgår af en pressemeddelelse af 17. december 2003 fra Videnskabsministeriet, at hensigten med at nedsætte et udvalg med henblik på udarbejdelse af et normsæt om god universitetsledelse eller god university governance er følgende:

"Regeringen ønsker, at bestyrelserne skal styrke ledelsen af universiteterne, tilføre nye ideer og styrke samspillet med det øvrige samfund. De nye anbefalinger giver bestyrelserne et godt redskab til at føre målsætningen ud i livet, siger videnskabsminister Helge Sander" ¹⁵

Det fremgår ovenfor, at danske statsejede selskaber generelt følger Nørby-udvalgets anbefalinger om god corporate governance og, at andre public service-stationer i udlandet, herunder BBC, som ikke er aktieselskaber, også indretter sig i henhold til corporate governance kodeks. Endvidere er det med universiteternes brug af corporate governance anbefalinger illustreret, at institutioner, der drives med andet end økonomisk gevinst for øje også kan drage

¹³ Jf., review of the BBC's Royal Charter på hjemmesiden <http://news.bbc.co.uk>

¹⁴ "Udvalgets drøftelser har gjort det klart, at der er behov for anbefalinger til de nye universitetsbestyrelser. Det er en omfattende opgave, de nye bestyrelser påtager sig, og det er samtidig tydeligt, at anbefalinger fra 'Corporate Governance'-debatten med tilpasninger kan overføres til universiteternes bestyrelser" - uddrag fra "rapport fra udvalget universitetsbestyrelser i Danmark". Rapporten kan findes på Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udviklings hjemmeside

¹⁵ <http://www.videnskabsministeriet.dk>.

fordel af mange af de betragtninger, der er udsprunget af corporate governance debatten.

På baggrund af ovenstående kan det diskuteres, hvorvidt ikke også DR som en selvstændig offentlig institution bør indrette sig ledelsesmæssigt i overensstemmelse med Nørby-udvalgets anbefalinger om god selskabsledelse.

Radio- og tv-nævnet har bl.a. derfor i den følgende gennemgang af de enkelte lande anvendt Nørby-udvalgets definition af god selskabsledelse, som et filter/sammenligningsobjekt.

5. PUBLIC SERVICE I UDVALGTE LANDE

Radio- og tv-nævnet har som tidligere anført beskæftiget sig mest uddybende med de public service-virksomheder, som bl.a. af historiske og kulturelle årsager ligner de danske virksomheder mest. Erfaringerne med ledelsen af virksomhederne er interessant i alle de undersøgte lande, men sammenligningsgrundlaget er mindre aktuelt, når det handler om systemer, der er væsensforskellige fra det danske, såsom eksempelvis det hollandske og det tyske. Endvidere er der tale om systemer, der set i nordisk perspektiv er uaktuelle, fordi de i deres indretning svarer til tidligere anvendte indretninger af public service-virksomhederne, som vi nu har forladt. Beskrivelsen af regelsættene for public service-stationer i Holland, Tyskland og Østrig er derfor ikke af samme detaljeringsgrad som for de øvrige lande, idet de primært indeholder mere overordnede oplysninger.

5.1. Storbritannien (UK)

Public service i UK

I UK (betegnelsen UK – for Forenede Kongeriger – er anvendt i den følgende tekst fordi BBC sender i England, Nordirland, Skotland og Wales) er der to offentlige public service-institutioner - BBC (British Broadcasting Corporation) og Channel 4 - forstået på den måde, at de er uafhængige non-profit organisationer. Channel 4 er reklamefinansieret, mens BBC er licensfinansieret. BBC sender fjernsynskanalerne BBC 1 og 2, mens Channel 4 sender den fjerde nationale kanal. Det privatejede ITV sender den tredje kanal og Five sender den femte landsdækkende analoge fjernsynskanal. Alle de nævnte kanaler er underlagt forskellige grader af offentlig indholdsregulering. Kanalernes tilladelser har 10 års varighed med forskellige koncessionsbetingelser.

BBC udsender som anført to analoge fjernsynskanaler og en række digitale kanaler. På radiosiden udsendes i henhold til BBC's aftale med regeringen mindst fem analoge kanaler plus ekstra kanaler, dvs. at der pt. udsendes ni kanaler i UK og tillige en række DAB-kanaler.

Radio- og tv-nævnet har valgt at koncentrere sin undersøgelse om BBC, idet Channel 4 kort beskrives. BBC er specielt interessant for tiden, fordi man i forbindelse med fornyelse af BBC's Charter planlægger primært organisatoriske ændringer.

Channel 4

Channel 4 er også en corporation, der i henhold til lov er ikke-profitkabende. Channel 4 er 100 pct. reklamefinansieret.

Channel 4 ledes af en bestyrelse som består af 14 medlemmer (seks fra direktionen og otte non-executive medlemmer). Formanden og næstformanden skal være non-executive.

Medlemmerne af bestyrelsen udpeges af Ofcom (omtalt nærmere nedenfor), men skal godkendes af kulturministeren.

Channel 4's tilladelse udstedes af Ofcom, men ikke efter udbud, idet Channel 4 er etableret i henhold til lov. Tilladelsen gælder i 10 år. Channel 4 har specifikke programkrav at leve op til. Ifølge radio- og fjernsynsloven og tilladelsen skal stationen sende programmer om oplysning, uddannelse og underholdning samt programmer, der i passende omfang appellerer til smag og interesser, der ikke normalt opfyldes af Channel 3 (ITV). Endvidere skal fornyelse og eksperimenter i form og indhold af programmerne opmuntres. Programmerne skal have høj standard og udfoldes inden for brede rammer. Herudover er der også kvantitative krav til programsammensætningen. Channel 4 skal ugentligt sende minimum fire timers "kvalitetsnyheder" eksklusiv morgennyheder, minimum fire timers aktualitetsprogrammer, minimum tre timers multikulturelle programmer, minimum syv timers oplysningsprogrammer. Derudover skal kanalen minimum sende 330 timers skoleprogrammer om året i skoletiden.

Channel 4 producerer ikke selv sine programmer, idet dette udlægges til flere end 300 uafhængige producenter.

Channel 4 sender i hele UK, undtagen visse dele af Wales, hvor walisisksprogede C4S sender.

Channel 4's omsætning var i 2002 på 1.170 mio. euro.¹⁶

¹⁶ European Audiovisual Observatory, Yearbook 2003, vol. 1.

BBC

BBC i hovedtræk

- BBC er organiseret som en corporation
- BBC's bestyrelse – Board of Governors – består af 12 personer, der udnævnes af dronningen, dvs. regeringen efter anbefaling af kulturministeren. Udnævnelsen kan være for maksimalt 5 år, pt. er Governors dog udnævnt for 4 år, og udnævnelsen sker under overholdelse af de såkaldte Nolan-principper
- I Board of Governors skal sidde repræsentanter for nationerne, dvs. Nordirland, Skotland og Wales
- Board of Governors har i henhold til Charter og Agreement en række overordnede forpligtelser
- Generaldirektøren for BBC ansættes af Board of Governors
- Generaldirektøren er tillige ansvarshavende redaktør for BBC
- BBC's uafhængighed i programspørgsmål er præciseret i the Agreement
- Public service-kravene fremgår af Charter og Agreement
- Board of Governors har ansvaret for BBC's overholdelse af public service-betingelserne, idet Governors i denne relation skal henholde sig til Ofcoms vejledninger m.v.
- BBC's omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2001 på 4.192 mio. euro, og BBC havde i 2000 26.665 ansatte inkl. freelancere

Historie

BBC blev etableret i 1922 som British Broadcasting Company. I 1926 gav en generalstrejke anledning til en konfrontation mellem BBC og regeringen om den redaktionelle uafhængighed, hvilket førte til at BBC blev organiseret som corporation og fik sit første "Royal Charter" gældende fra 1927.

I 1955 startede den private reklamefinansierede ITV.

I 1977 kritiserede den såkaldte "Annan Committee Report" BBC for "loss of nerve" and "organisational fog". Som resultat heraf blev vejen banet for etableringen af Channel 4 i 1982.

I 1979 organiserede BBC alle sine kommercielle aktiviteter i BBC Enterprises Ltd, nu BBC Commercial Holdings Ltd, der ejer en række selskaber, hvorigennem betragtelige midler kanaliseres tilbage til BBC.

I løbet af 1980'erne blev der stillet krav om øget effektivitet i BBC. I 1985 blev spørgsmålet om BBC's politiske uafhængighed sat på dagsordenen. Den konkrete anledning var, at indenrigsministeren

bad BBC's Governors om at stoppe en udsendelse om ekstremister i Nordirland. Helt ekstraordinært gennemså Governors programmet før det blev sendt og stillede krav om ændringer. Dette førte til strejker og diskussioner om BBC's uafhængighed. Senest er spørgsmålet om BBC's uafhængighed og organisation diskuteret i forbindelse med Irak-sagen og den såkaldte Hutton-rapport, der medførte, at formanden for Board of Governors gik af og umiddelbart derefter også generaldirektøren. I de overvejelser og undersøgelser, der går forud for fornyelsen af BBCs grundlag, The Royal Charter, er der bl.a. sat fokus på BBCs organisation.

Organisation

BBC er organiseret som en corporation, dvs. en juridisk enhed, der er en virksomhed sui generis, hvor reglerne for virksomheden er fastsat i et Royal Charter. Begrebet corporation er ikke entydigt. Oprindeligt kunne et selskab med begrænset hæftelse for selskabsdeltagerne kun stiftes på grundlag af et Royal Charter, dvs. en tilladelse fra kongen. Derfor er en række kommuner og ældre universiteter fortsat organiseret som corporations. Der eksisterer omkring 400 corporations i UK. Nye Charters udstedes i dag efter det oplyste til velgørende organisationer af en vis størrelse og status og til fremtrædende og betydelige professionelle virksomheder. På grund af den rolle, som dronningen og regeringen spiller i relation til corporations, er udstedelse af nye Charters undergivet nøje overvejelser. Det er the Privy Council, der er en af de ældste dele af regeringen, der har ansvaret for udstedelse af Charter m.v., idet corporations, der virker på grundlag af et Royal Charter, bl.a. skal forelægge ændringer af vedtægter for the Privy Council.

Et tidsbegrænset Royal Charter som BBC's er ikke sædvanligt. Et Charter kan ændres, men dette kræver ikke blot the Privy Councils medvirken, men også dronningens godkendelse.

BBC udøver sin virksomhed på grundlag af:

- The Royal Charter, hvori BBC's formål og forpligtelser beskrives, BBC's kompetencer defineres og grundlaget for licensen tilvejebringes. The Royal Charter gælder for 10 år – det nuværende gælder fra 1. maj 1996 og udløber den 31. december 2006
- Agreement mellem BBC og Regeringen, der anerkender BBC's redaktionelle uafhængighed og beskriver public service-forpligtelserne i detaljer

- The funding settlement, der løber indtil slutningen af finansåret 2006/2007 om licensstørrelsen i den omhandlede periode

Agreement blev ændret i 2003. Public service-forpligtelserne blev præciseret og relationerne til det nyetablerede Ofcom beskrevet.

Ændringen vedrørte bl.a.:

- Overholdelse af en "fairness code" med henvisning til sektion 107 i Broadcasting Act 1996, regler om en Programme Code Standards jf. section 319 i Communications Act 2003, der bl.a. omhandler beskyttelse af personer under 18, udeladelse af materiale der kan opfordre til kriminalitet eller uorden samt udvisning af ansvarlighed i relation til indhold af religiøse programmer
- Det årlige statement of programme policy, herunder at BBC skal følge Ofcoms vejledninger
- BBCs årlige rapport i henhold til artikel 18 i the Royal Charter om opfyldelse af public service-forpligtelserne og statement of programme policy
- præcision af, at public service remits er de forpligtelser, BBC er pålagt i henhold til Charter og Agreement.
- Ofcoms kompetence for så vidt angår antallet af udsendelsestimer – dvs. kvotebestemmelser

BBC's omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2001 på 4.192 mio. euro, og BBC havde i 2000 26.665 ansatte inkl. freelancere.¹⁷

Public service-krav til BBC

De overordnede krav fremgår af Royal Charter, hvori det bl.a. bestemmes, at BBC skal udbyde public service-programmer i form af oplysning, undervisning og underholdning.

Mere detaljerede krav er stillet i Agreement og i ændringen hertil. Det fremgår bl.a. af punkt 3 i Agreement, at BBC i alle sager om programindhold skal være uafhængig. Hertil stilles der krav om dækning i hele UK og om antallet af kanaler, der skal udsendes. Der er regler om behandling af klager og om indholdet af programmer.

¹⁷ Kilde for omsætning: European Audiovisual Observatory, Yearbook 2003, vol. 1. Kilde for antal ansatte: EBU: Key financial and personel data of EBU members, nov. 2001

BBC skal i sin virksomhed understøtte information, undervisning og underholdning. Programmerne skal stimulere, støtte og spejle diversiteten i de kulturelle aktiviteter i UK. Nyhedsdækningen skal være upartisk og der skal være en bred dækning af sport og andre fritidsinteresser. Virksomheden skal omfatte undervisningsprogrammer og programmer af høj standard for børn og unge, og programmerne skal spejle tilværelsen for både et lokalt og nationalt publikum. En passende andel af programmerne skal være produceret i Nordirland, Skotland, Wales og i de engelske regioner uden for London og den sydøstlige del af England.

Endvidere fremgår det af punkt 6 i Agreement, at ministeren skriftligt kan fastsætte regler om antallet af timer, der skal udøves programvirksomhed. Dette gælder såvel på dags- som ugebasis, ligesom ministeren kan fastsætte et minimum og maksimum timetal for bestemte programmer.

Ejer

I henhold til Royal Charter er BBC en offentlig corporation. I praksis anses licensbetalerne som "aktionærer" eller "ejere" af BBC. Eksempelvis beskriver Board of Governors på deres hjemmeside BBC som en enestående organisation, der er funderet på licensmidlerne og derfor er ejet af det britiske folk, hvorfor BBC er uafhængig af politiske og kommercielle interesser.

Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.

BBC ledes og kontrolleres af et Board of Governors (Governors) bestående af 12 personer, som udpeges af Dronningen efter indstilling fra regeringen, dvs. kulturministeren og premierministeren. Governors udpeges for mindst fem år og kan genudpeges. Dronningen udpeger formand og næstformand ligeledes efter indstilling fra regeringen. De siddende Governors er alle udpeget for en periode af 4 år.

Af de 12 Governors skal tre udpeges som nationale Governors for henholdsvis Skotland, Nordirland og Wales. Disse Governors udpeges på baggrund af deres særlige kendskab til kulturen i det pågældende land, idet det forudsættes, at de har indgående kendskab til holdninger i landet.

Interesserede kandidater til Board of Governors kan sende en ansøgning til Kulturministeriet, der udvælger ansøgere til en såkaldt shortlist. Disse ansøgere bliver interviewet og bedømt af medarbejdere fra Kulturministeriet og af uafhængige bedømmere,

der er udpeget af Office of the Commissioner for Public Appointments (OCPA). Alle ansøgere bedømmes i henhold til anbefalinger udarbejdet af OCPA, der bygger på de såkaldte Nolan-principper (se nedenfor under beskrivelsen af Nolan-reglerne).

Board of Governors kan nedsætte underudvalg og komitéer, hvor også andre end Governors kan være medlemmer. Endvidere kan Governors etablere rådgivende organer.

Ansættelse af direktør/direktion

The Board of Governors udpeger generaldirektøren og i samråd med generaldirektøren den øvrige topledelse (Executive Management). Generaldirektøren er udover at være administrerende chef også chefredaktør (ansvarshavende) for BBC.

Efter den seneste omstrukturering består Executive Management af ni medlemmer mod tidligere 16. BBC består dog stadig af 16 afdelinger. Der er tillige oprettet et kreativt råd, et journalistisk råd og et kommercielt råd, der alle er ansvarlige inden for deres områder over for Executive Management, der har generaldirektøren som formand. The Executive Management står til ansvar over for Board of Governors. Endvidere er der i BBC oprettet en Charter renewal task force. Fornyelse af Charteret sker i forbindelse med en grundig og omfattende procedure, der vurderes at vare tre år.

Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion

Medlemmerne af the Board of Governors ser sig selv som repræsentanter for licensbetalerne og beskriver deres kompetencer som en blanding af bestyrelsesopgaver, idet der føres tilsyn med at direktionen leder selskabet på betryggende vis, og en regulerende myndigheds opgaver, idet Governors påser, at BBC overholder betingelser og krav i Charter, Agreement og lovgivning.

I henhold til artikel 7 i Royal Charter har Board of Governors følgende kompetencer:

- Godkender BBC's mål og løfter og fører tilsyn med overholdelse heraf. Dette sker i praksis ved at Board of Governors fører tilsyn med, at BBC lever op til de løfter de afgiver i begyndelsen af hvert år (i statement of programme policy)
- Tilser at BBC overholder Agreement og sine forpligtelser til fair konkurrence og de højeste standarder herfor

- Fastlægger BBC's strategier for programvirksomhed og anden virksomhed, idet det sikres, at offentlighedens behov og interesser imødekommes
- Sikrer at BBC forhandler med de nationale broadcasting councils i Skotland, Wales og Nordirland og det engelske nationale forum samt regionale rådgivende råd om programmer og tjenester for hver nation og region
- Sørger for ordentlig behandling af klagesager
- Bestemmer strategi for og overvåger BBC's kommercielle virksomhed (den ikke licensfinansierede virksomhed) for at sikre adskillelsen fra den licensfinansierede public service-virksomhed
- Er med til at beslutte strategi for World Services programmer
- Etablerer og varetager arbejdet i en revisionskomité
- Udpeger generaldirektøren og sammen med ham andre medlemmer af direktionen og nøglemedarbejdere
- Sikrer at udsendelserne kan modtages uden for UK
- Sørger for at BBC opfylder sine legale og kontraktmæssige forpligtelser især i relation til upartiskhed og standarder for smag og hæderlighed, og at disse er i overensstemmelse med vejledninger fra Ofcom
- Udarbejder en årlig rapport
- Træffer bestemmelse om aflønning af ledende medarbejdere

Medlemmerne af Board of Governors informeres om disse opgaver ved deres tiltrædelse og bliver løbende opdateret for at sikre, at de konstant er ajour med forpligtelserne og eventuelle ændringer heri.

Board of Governors bedømmer hvert år de 16 afdelingers præstationer, idet et BBC-år løber fra 1. april til 31. marts. Bedømmelsen sker på grundlag af mål, der er fastsat af Board of Governors sammen med generaldirektøren. Board of Governors godkender ligeledes hvert år i marts det kommende års budget for BBC.

The Board of Governors skal endvidere sikre, at BBC står til regnskab over for offentligheden for anvendelsen af licensmidlerne.

Direktionen er ansvarlig for BBCs daglige programvirksomhed. Det er ifølge det oplyste direktionens opgave at foreslå de centrale mål, der fastsættes af Governors, og at udvikle strategier og politikker til opnåelse af målene. Det er Governors, der godkender strategi og

politik. Indenfor de opstillede rammer for strategi og politik er det direktionens opgave at forestå den daglige ledelse.

Governors og direktion har indtil for nylig løst disse opgaver i et fællesskab, hvor man i praksis ikke har skelnet mellem ansvar for de overordnede rammer og udførelsen af de vedtagne retningslinier. Begrundet i et ønske om at understrege Board of Governors uafhængighed i forbindelse med udførelsen af sine ledelsesopgaver og tilsynsfunktion har man etableret et såkaldt Governors Unit, en selvstændig administration med en udefrakommende direktør. Governors Unit er fysisk placeret uden for BBC. Det er endvidere oplyst, at der er etableret nye forretningsgange for udsendelse og udarbejdelse af materiale til bestyrelsesmøder og for afholdelse af møderne. Eksempelvis er antallet af deltagere fra direktionen i Board of Governors' møder begrænset til tre til fem, hvor der tidligere kunne deltage flere executives end Governors. Der er med andre ord gjort forsøg på at styrke den rolle, som Governors spiller.

Opfyldelse af public service-forpligtelser

I henhold til Agreement afgiver BBC i begyndelsen af hvert BBC-år et statement of programme policy, der indeholder løfterne om det fremtidige års programvirksomhed. Dette statement indgår sammen med øvrige krav i Governors' bedømmelse af, om BBC lever op til public service-kravene m.v.

Som noget nyt planlægger Board of Governors at indføre såkaldte service licenses. For hver af BBC's tjenester vil der blive offentliggjort et budget, indholds krav og mål. Det er ikke tanken, at service licenses skal erstatte statement of programme policy, men snarere tjene som præcisering, der sikrer bedre rammer for gennemsigtighed og ansvar.

Board of Governors udarbejder hvert år i juli en rapport, hvori de bedømmer BBC's efterlevelse det foregående år af public service-krav og løfter, som fremgår af Charter, Agreement og statement of programme policy.

Selvom Ofcom ikke i relation til BBC's opfyldelse af sine public service-forpligtelser har nogen kompetencer, fremgår det af Agreement (5C.3), at BBC skal overveje Ofcom's vejledning om programpolitik og public service-rapporter i henhold til The Communications Act med henblik på at bestemme, hvorvidt Ofcom's vejledninger og rapporter efter BBC's opfattelse

indeholder noget af relevans for BBC, som bør tages med i forberedelsen af BBC's egen rapport.

Myndigheden

Ofcom – Office of Communication – er nedsat i henhold til Communications Act 2003, og er den regulerende myndighed for kommunikationsindustrien i Storbritannien med et ansvar der omfatter fjernsyn, radio, telekommunikation og trådløse kommunikationstjenester.

Ofcom startede i 2003, idet en række organisationer og myndigheder blev slået sammen til den konvergerede myndighed. Ofcom behandler visse klager over radio- og tv-udsendelser, idet behandlingen af sager om indholdet af reklamer fra 1. november 2004 er henlagt til Advertising Standards Authority, ASA, der behandler reklamer i alle medier ud fra et selvreguleringsystem med regler fastsat af branchen. Ofcom har dog fortsat, i henhold til Communications Act, det overordnede ansvar for sager om reklame udsendt i radio og tv og fører tilsyn med ASA's behandling af sagerne.

Ofcoms bestyrelse består af ni medlemmer, heraf en non-executive formand, fem non-executive og tre executive medlemmer, hvoraf den ene er generaldirektøren for Ofcom. De seks non-executive medlemmer udpeges af Ofcom, men skal godkendes af kulturministeren. Bestyrelsen er ansvarlig for den strategiske ledelse af Ofcom og for, at Ofcom lever op til sin centrale rolle i relation til den effektive gennemførelse af bestemmelserne i Communications Act 2003. Ofcoms bestyrelsen udpeges efter bedømmelse i henhold til Nolan-reglerne.

En af Ofcoms opgaver er, i henhold til sektion 264 i Communications Act, mindst hvert femte år at udarbejde en rapport, der vurderer public service-fjernsyn. I den forbindelse skal Ofcom besvare spørgsmålene:

- I hvilket omfang opfylder de samlede public service-broadcastere de public service-krav, som Parlamentet har stillet ?
- Hvilke anbefalinger vil Ofcom give for at bevare og styrke public service broadcasting i UK i fremtiden?

Ofcom har for nylig afgivet sin første rapport, der bl.a. indeholder anbefalinger om BBC's struktur og den fremtidige finansiering – herunder licensfinansiering af public service-broadcasting.

Ofcoms kompetence i relation til tilsyn med radio- og fjernsyn udøves på tre niveauer- et såkaldt three-tier system:

Tier one - programstandarder

Ofcom tilser at alle stationer, inkl. BBC, overholder retningslinier om bl.a. krænkelser, redelighed og privatlivets fred og politisk upartiskhed. Det sidste dog ikke for BBC, hvor kompetencen er tillagt Governors.

Tier two - kvoter

Ofcom fører tilsyn med alle stationer i forhold til spørgsmål om produktionskvoter og proportionel programvirksomhed, herunder om geografisk fordeling af programmer etc. Der er dog forskel på Ofcoms kompetence i relation til BBC og de øvrige stationer. Ofcom har mulighed for at ændre kvoter for de øvrige stationer, dvs træffe beslutning om at en kvote skal øges eller nedsættes. BBC kan derimod selv træffe beslutning om ændring af kvoter for egenproduktion og visse andre kvoter under forudsætning af Ofcoms samtykke.

Tier Three – individuelle public service-krav

På det sidste niveau har Ofcom som anført ingen reguleringsmyndighed over for BBC. På dette niveau undersøger Governors, hvorvidt BBC har indfriet de mål, der måtte være sat for det pågældende år.

Det fremgår endvidere af Royal Charter og Agreement, at Ofcom skal godkende evt. nye public service-tilbud eller væsentlige ændringer i de igangværende tilbud. Indgåelse af kommercielle partnerskaber og ændring af public service tjenesternes geografiske dækning kræver ligeledes godkendelse hos Ofcom. Inden en ændring af Agreement i 2003 skulle kulturministeren godkende disse ændringer.

I forbindelse med vurdering af nye kommercielle tiltag vurderer Ofcom bl.a., hvilken indvirkning BBC-tiltagene vil få i relation til de kommercielle konkurrenter.

Nolan-reglerne

De tidligere nævnte Nolan rules er en række principper – code of practice – der bør gælde alle i offentlighedens tjeneste.

Reglerne er udformet af Committee on Standards in Public Life, der blev nedsat 1994. Formanden for komitéen var en dommer, lord Nolan.

Nolan-komitéens opgave var at undersøge standarden for alle indehavere af offentlige hverv, idet offentlige hverv blev fortolket som: ministre, tjenestemænd, rådgivere, medlemmer af Parlamentet og af Europaparlamentet, medlemmer af og højere embedsmænd i alle ikke-departementale offentlige organer og organer inden for sundhedssystemet, indehavere af ikke-ministerielle poster; medlemmer af og andre højere embedsmænd i andre organer, der udøver offentligt finansierede funktioner samt valgte medlemmer og højere embedsmænd i lokale myndigheder.

Nolan-komitéen udformede følgende syv principper:

1. Uegennyttighed

Indehavere af offentlige hverv/stillinger bør alene handle i offentlighedens interesse. De bør ikke handle med henblik på at opnå finansiel eller anden fordel for dem selv, deres familie eller deres venner.

2. Integritet

Indehavere af offentlige hverv/stillinger bør ikke bringe sig selv i nogen finansiel eller anden afhængighed af udenforstående enkeltpersoner eller organisationer, der kunne søge at øve indflydelse på dem i forbindelse med udøvelsen af deres officielle pligter

3. Objektivitet

Ved udøvelsen af offentlige hverv/stillinger, herunder udnævnelser til offentlige hverv, indgåelse af kontrakter og anbefalinger af enkeltpersoner med henblik på udmærkelser eller fordele, bør indehavere af offentlige hverv/stillinger basere deres valg på en vurdering af godets eller personens værdi/fortjeneste

4. Ansvarlighed

Indehavere af offentlige hverv/stillinger er ansvarlige for deres beslutninger og handlinger over for offentligheden og må underkaste sig enhver undersøgelse, der er relevant i relation til deres hverv/stillinger

5. Åbenhed

Indehavere af offentlige hverv/stillinger bør udvise så stor åbenhed som muligt med hensyn til alle deres beslutninger og handlinger. De bør begrunde deres beslutninger og alene begrænse informationer, hvor dette er klart nødvendigt af hensyn til en bredere offentlig interesse.

6. Ærlighed

Indehavere af offentlige hverv/stillinger har pligt til at oplyse om enhver privat interesse i relation til deres offentlige pligter og til at tage skridt til at løse enhver konflikt, der måtte opstå, på en sådan måde, at den offentlige interesse beskyttes.

7. Lederskab

Indehavere af offentlige hverv/stillinger bør fremme og støtte ovenstående principper gennem udvisning af lederskab og det gode eksempel.

Ovennævnte principper skal følges ved udnævnelser af tjenestemænd og indehavere af offentlige hverv.

Committee on Standards in Public Life er siden etableret som en fast komité, der har til opgave at gennemføre undersøgelser og konsultationer, herunder afhøring af vidner, men ikke har nogen kompetence i relation til konkrete sager. Medlemmerne udnævnes for op til tre år ad gangen.

Udover ovennævnte principper opstillede Nolan-komitéen en række anbefalinger for udnævnelser til de såkaldte "Quangos" (Quasi-autonomous non-government organisations). Det drejede sig primært om etablering af en uafhængig Commissioner for Public Appointments, der bl.a. skulle etablere en Code of Practice for ministerielle udnævnelser til offentlige hverv og overvåge processen med henblik på at sikre, at udnævnelserne sker på grundlag af fortjeneste og i fair og åben konkurrence.

Som følge heraf blev der etableret et Office of the Commissioner for Public Appointment (OCPA), hvis arbejdsområde er alle ministerielle udnævnelser til bestyrelser og rådgivende ikke-departementale offentlige organer, organer inden for sundhedssystemet, offentlige selskaber og nationaliserede industrier. Det omfatter også formænd for regulerende organer. The Commissioner har udarbejdet en detaljeret Code of Practice, som definerer og fortolker de syv Nolan-principper:

- Det overordnede ansvar for udnævnelserne ligger hos ministrene
- Alle offentlige udnævnelser bør ske efter det altoverskyggende princip om udvælgelse på basis af fortjeneste; af det velinformerede valg af enkeltpersoner, som gennem deres evner, erfaring og kvaliteter matcher det pågældende offentlige organs behov
- Ingen udnævnelse må ske uden først at være gransket af et uafhængigt panel eller af en gruppe, der også består af medlemmer, der er uafhængige af det departement, der forestår udnævnelserne
- Departementerne bør understøtte programmer, der sikrer mulighed for ligeret
- Bestyrelsesmedlemmer i offentlige organer skal være forpligtede af principperne og værdierne for offentlige tjenester og udøve deres hverv med integritet
- Principperne om åben ledelse bør anvendes ved udnævnelsesprocessen; arbejdet skal være transparent og der skal gives oplysninger om udnævnelserne
- Udnævnelsesprocedurerne skal være underlagt princippet om proportionalitet. De skal være passende for det pågældende hvervs natur, størrelse og vægten af ansvaret

OCPA understreger endvidere i forbindelse med ministerielle udnævnelser til offentlige organer, at det er vigtigt, at ingen besidder et offentlig hverv for en længere periode end ti år. Genudnævnelser bør ikke finde sted, uden at der forinden er givet medlemmet en tilfredsstillende bedømmelse af den hidtidige udøvelse af hvervet. Undtagelsesvis kan et medlem forlænges for eksempel med henblik på at sikre kontinuiteten i en periode med forandringer. Det ansvarlige departement skal ansøge OCPA om denne eller andre undtagelser fra Code of Practice.

Klager over udnævnelsesprocesser – men kun processen - kan ske til OCPA. OCPA gennemfører endvidere undersøgelser/bedømmelser af, hvorvidt politikker og praksis for offentlige udnævnelser overholdes.

OCPA har operationaliseret Code of Practice således.

- Udnævnelser sker på basis af fortjeneste
- En uafhængig bedømmer involveres i alle udnævnelser med henblik på at sikre en fair, åben og transparent proces

- Kriterierne for hvervet (nødvendige kvalifikationer og kvaliteter) oplyses enten gennem annoncering eller i en informationspakke (udleveres på anmodning)
- Ansøgere vil blive bedt om at udfylde et ansøgningsskema for at redegøre for, hvordan kvalifikationer og kvaliteter passer til det ønskede hverv
- Ansøgere vil blive bedømt for at vurdere, hvordan kvaliteter og kvalifikationer stemmer overens med de opstillede kriterier. Ved større ansøgningsprocesser, kan der blive tale om en formel udskillelse og herefter gennemførelse af interviews. Ved enklere processer er der evt. kun tale om et uformelt interview
- Ministeren eller den udpegede myndighed vil foretage sit valg blandt de ansøgere, der er anbefalet af interview-panelet. Særlige forhold gør sig gældende inden for bl.a. sundhedssystemet og retssystemet
- De udvalgte kandidater modtager herefter en udnævnelse, mens de øvrige ansøgere informeres

Til brug ved bedømmelse af ansøgninger har OPCA etableret en liste med et antal uafhængige bedømmere, som ministerierne kan involvere i bedømmelsen af ansøgere.

Charter review - strukturændringer i BBC

Siden BBCs etablering i 1927 som en "public corporation" har man gennemført syv charter reviews. Det igangværende Charter review betragtes som unikt, idet man ganske radikalt ændrer på ledelsesforholdene i BBC.

Efter det nye Green Paper, som det engelske kulturministerium, Departement for Culture, Media and Sport (DCMS) har udarbejdet, ændres ledelsesstrukturerne i organisationen ud fra følgende betragtninger:

1. BBC skal være mere ansvarlig over for licensbetalerne, og skal tilgodese licensbetalernes behov. Licensbetalerne skal fremover betragtes som shareholders (aktionærer) i BBC
2. BBC skal være endnu mere uafhængig af Parlamentet og regeringen
3. ansvars – og kompetencefordelingen mellem det tilsynsførende organ og det organ der beskæftiger sig med den daglige ledelse skal defineres klart

BBC er i offentligheden en respekteret og troværdig virksomhed, der dog på det seneste har mødt kritik. Licensbetalerne efterlyser

mere valuta for licenspengene i form af bedre programmer. Herudover udtrykkes ønske om større ansvarlighed i ledelsen, dette ønske må betragtes som en konsekvens af the Hutton Inquiry¹⁸. DCMS imødegår offentligheden ved at adressere de rejste problemer i the Green Paper med en række løsningsforslag i form af strukturændringer i ledelsen i BBC.

Ændringsforslagene er blevet udarbejdet ud fra den klare betragtning, at BBC er en unik virksomhed, der som udgangspunkt ikke tåler sammenligning med virksomheder i den private sektor. Forholdet til licensbetalerne og institutionens rolle i et demokratisk samfund, betyder at institutionen også adskiller sig fra andre offentlige virksomheder. Det er tilstræbt, at ledelsesforholdene i BBC samt de bestemmelser, som BBC skal reguleres efter, skal afspejle og respektere institutionens særlige karakter.

BBCs særegne karakter til trods har man besluttet at ledelsen i BBC skal lade sig inspirere af de betragtninger om corporate governance, der i de seneste år har vundet indpas i den private sektor. Det vil konkret sige, at BBC skal forholde sig til The Combined Code on Corporate Governance.

Forslag til ændringer i BBC - The Independent Panel

Et uafhængigt panel, under ledelse af Lord Byrns, udarbejdede efter kulturministeriets anmodning herom, en rapport med forslag til at forbedre strukturerne i BBCs ledelse.

Forslagene fra the Independent Panel stemmer i høj grad overens med de generelle anbefalinger der findes i the Combined Code on Corporate Governance.

Panelet fremhæver bl.a. følgende områder, som, efter panelets opfattelse, bør være fokusområder i BBCs fremtid:

- Offentlighedens interesse skal være omdrejningspunkt i BBCs virksomhed
- Kreativitet i systemet
- Uafhængighed
- Åbenhed, gennemsigtig og objektivitet
- Øget ansvar i forhold til regnskabsaflæggelse
- Øget konsultation hos eksperter, når der skal træffes beslutninger af væsentlig karakter

¹⁸ www.the-hutton-inquiry.org.uk

- Afskaffelse af selv-regulering (Governors dobbeltrolle)
- Adækvat beskyttelse af konkurrenter i den private sektor
- Forskellen på den bindende karakter af regler om governance (selskabsledelse) og retsregler skal defineres helt tydeligt. Man bør overveje om governance skal "sætte på regler", og hermed give anbefalingerne en mere bindende karakter for BBC
- Indførelse af et "unitary board" med en klar opdeling mellem de direktionslignende medlemmer (executives) og de uafhængige medlemmer (non-executives). Executives skal lede virksomheden i det daglige og the non-executives varetager en tilsynsfunktion i forhold til the executives.
- Passende regler vedrørende klageadgang
- Endelig foreslår the Independent Panel, at man som regulatormyndighed opretter en "Public Service Commission", hvis primære formål skulle være at administrere licensgebyrer i forhold til BBC

DCMS anvender de fleste af panelets anbefalinger i den endelige version af the Green Paper. Tre af anbefalingerne vandt imidlertid ingen gehør hos DCMS.

Det *første* forslag der ikke er blevet inkorporeret i Green Paper, er at indføre en Unitary Board med executives og non-executives med en klar opdeling af de to grupper. I stedet har DCMS valgt at ændre systemet og erstatte Governors med en trust og oprette et Executive Board med både executive og non-executive medlemmer.

Det *andet* forslag, om at give corporate governance anbefalingerne en bindende karakter for BBC, er heller ikke blevet gennemført. I dag angiver BBC i årsrapporten i hvilket omfang man i virksomheden forholder sig til the Combined Code on Corporate Governance. BBC er ikke underlagt "Comply or Explain" princippet idet BBC ikke er en børsnoteret virksomhed. BBC er derfor ikke formelt forpligtet til at forholde sig til anbefalingerne.

Endelig forkastede DCMS the Independent Panels forslag om at oprette en "Public Service Commission", som skulle fungere som en slags regulator for BBC. Det blev besluttet at Ofcom er det bedst egnede organ til at regulere BBC på udvalgte områder.

Regulering af BBC

I dag reguleres BBC af Governors og af Ofcom.

Problemet med den nuværende konstruktion er, at Governors har en dobbeltrolle, idet de i nogen grad har truffet beslutninger i forhold til den daglige ledelse, samtidig med at de har godkendt og reguleret driften. Problemet er søgt løst ved at finde en mere adækvat løsningsmodel, hvor de involverede organer er klart adskilt med hver deres klare arbejds- og reguleringsfelter.

DCMS har overvejet tre alternativer til det nuværende system. Det første var forslaget stillet af the Independent Panel, der gik ud på at oprette en Commission, hvis primære opgave skulle være at administrere licensmidlerne. Forslaget fulgte man ikke op på, idet det ikke adresserede de konkrete problemer, nemlig Governors dobbeltrolle.

Hernæst har DCMS vurderet fordele og ulemper ved at oprette organet "Ofbeeb". Ofbeeb skulle være et uafhængigt tilsynsorgan, der alene skulle regulere BBC, og altså ikke, som Ofcom, alle radio – tv-virksomheder i UK. Vurderingen af forslaget, er at Ofbeeb bliver en integreret del af BBC, og dermed ikke længere kan opfylde EU-rettens krav om at licensfinansierede public service-virksomheder skal reguleres af et uafhængigt organ.

Løsningen på de nuværende strukturelle problemer i BBC er at indføre en Trust, der sammen med Ofcom skal regulere BBC. Trusten og Ofcom får hvert deres felter, som de skal regulere. Endnu vides ikke præcis, hvordan fordelingen af tilsynsområder vil se ud.

Trusten udgør en mellemvej mellem et organ tæt på direktionen og et eksternt tilsynsorgan. Trustens styrke er, at den har en passende afstand fra the Executive Board, hvor de daglige ledere sidder, til at kunne udøve et passende tilsyn med driften af virksomheden. På den anden side vil Trusten have et rimeligt indblik i virksomhedens drift, og er derfor bedre rustet til at holde et kvalificeret tilsyn med the Executive Board. Herudover vil et internt tilsynsorgan have bedre muligheder for at behandle klager effektivt og med større indsigt.

Ofcom vil indtil videre fortsætte med at regulere BBC i forhold til stationens position på konkurrencemarkedet. Endvidere vil

Ofcom regulere spørgsmål om bl.a. programkvoter, som tidligere anført.

Endelig udformning af the Green Paper

The Green Paper er blevet endeligt udformet af DCMS, der har sparret med BBC, the Independent Panel og Ofcom.

Herudover har DSMS ved udarbejdelse af the Green Paper gjort brug af ekstern ekspertise, herunder juridiske konsulenter med særligt indblik i den verserende corporate governance debat.

De juridiske eksperter har blandt andet kigget på forskellen på det enstrengede og tostrengede system.

Efter grundige overvejelser har departementet valgt at skabe en hybrid af de forskellige systemer. Udgangspunktet tages i det tyske tostrengede system, hvor Trusten som et tilsynsorgan er helt adskilt fra the Executive Board, der skal bestå af både executives og non-executives.

Trusten

Governors skal erstattes af et nyt organ, kaldet "Trust", hvilket er en foreløbig arbejdstitel. Trusten skal være direkte ansvarlig over for licensbetalerne og administrerer herudover licensmidlerne. Medlemmerne af Trusten skal udpeges af Dronningen og indstilles af regeringen. The Nolan Rules finder anvendelse på udpegningen af Trustens medlemmer.

Trusten skal varetage offentlighedens interesse og demonstrere, at den har en hovedforpligtelse over for offentligheden og ikke over for regeringen eller BBC som sådan.

Trusten skal godkende BBCs overordnede strategier samt fastsætte overordnede årsbudgetter.

Trusten skal vedtage "service-kontrakter" for hver enkelt BBC-tjeneste og kontrollere, at de opfyldes.

Endelig har Trusten en tilsynsfunktion i forhold til direktionen.

Trusten får tildelt sit eget hjælpeorgan, der på linie med det for nyligt oprettede Governors' Unit skal lette arbejdet for Trustens medlemmer.

The Executive Board

Udover Trusten skal der etableres et formelt konstitueret Executive Board, som er ansvarlig for at levere resultater inden for de rammer, der er udstukket af Trusten. The Executive Board skal sammensættes af en majoritet af executives (personer der arbejder med den daglige ledelse i BBC) og en minoritet af non-executives (personer der ikke arbejder i BBC, der skal tilføre organet inspiration og i øvrigt fungere som "critical friends" i forhold til executives).

DCMS stiller i the Green Paper forslag om, at generaldirektøren skal have formandskabet for the Executive Board, med mindre Trusten bestemmer at en non-executive skal være formand. Imidlertid er Ofcom imod dette forslag. Ofcom mener, at konstellationen vil stride imod de generelle tendenser i corporate governance-debatten. I stedet forslår Ofcom, at formanden for Executive Board udnævnes blandt minoritetsgruppen bestående af non-executives. Heroverfor er anført, at BBC så ville få to eksterne formænd, og det vil skabe problemer.

Ansvarsfordeling mellem Trusten og The Executive Board

I det nugældende charter omtales Governors og General Director som de eneste organer i BBC. General Director er ikke Governor, men har i praksis med sin direktion været til stede, under Governors møder. Governors har følt denne praksis som underminerende for deres autoritet og uafhængighed, hvilket konkret har ført til at Governors, allerede inden præsentationen af Green Paper, blev flyttet fysisk fra direktionen i BBC. I dag holder Governors som udgangspunkt møder alene, og indkalder kun de relevante direktører ad hoc. Ligeledes har Governors åbnet for, at offentligheden kan indgive klager over programmer direkte til Governors via Governors egen hjemmeside.

Det primære problem med det nuværende system er imidlertid, at Governors befinder sig i en dobbeltrolle idet de både skal lede BBC og vurdere og evaluere BBCs virksomhed, herunder hvorvidt BBC indfrier de mål, der er sat på vegne af organisationen. Dette betyder, at tilsynsfunktionen og den daglige ledelsesfunktion falder sammen, hvilket har været stærkt kritiseret i og uden for organisationen.

Fremover vil man have to organer - et tilsynsorgan (Trusten) og et organ, der skal forestå den daglige ledelse (Executive Board). Opdelingen mellem de to organer er organisatorisk meget klar,

såvel som ansvars- og kompetenceafgrænsningen også vil blive nøje defineret og afgrænset.

Konklusion

Strukturen i ledelsen af BBC vil efter Green Paper blive ændret radikalt. Ændringerne vil føre til et bedre overblik internt i virksomheden i forhold til opgavefordeling og beslutningskompetence mellem the Trust og the Executive Board.

Udadtil vil ændringerne sende et signal til licensbetalerne om forandringsvillighed, klarhed og gennemsigtighed.

The Green Paper er udarbejdet af departementet, der har haft offentlighedens interesser som omdrejningspunkt ved udarbejdelsen af den nye struktur. BBC har i sit svar på Green Paper forholdt sig positivt til de nye forslag. Samlet set tegner sig et billede af, at den nye ledelsesopbygning i BBC vil blive opfattet som en succes såvel internt i BBC som af de forskellige interessegrupper.

Sammenfatning af interviews vedrørende BBC

Kontaktpersoner:

Steven Perkins, Ofcom

Belinda Lewis - Policy lead on Governance and Regulation, Competition and Commercial, and Charter and Agreement Drafting projects, Department for Culture

Eleanor van Heyningen - Programme Co-ordinator, BBC Charter Review, Department for Culture

Anna Payne - Research and Consultation Manager, BBC Charter Review, Department for Culture

Davie Levy, Controller, Charter Review, BBC

Magnus Brooke, Head of Director General's Office, BBC

Nicholas Kroll, director, Governors' Unit

Udover faktiske oplysninger om BBC og ledelsen af BBC har de interviewede givet udtryk for følgende:

- Det er vigtigt at sikre, at møderne i Board of Governors opfattes som Governors møder og ikke fælles BBC-møder
- Executives havde tidligere for meget magt på møderne, og Governors integritet og råderum blev faktisk indskrænket
- Governors kan ikke regulere og føre tilsyn med virksomheden, hvis de selv er stærkt integrerede i BBC
- Det har medvirket til at skabe en klarere kompetence- og ansvarsfordeling ved at skabe en distance mellem

Governors og executives ved den fysiske flytning af Governors' Unit

- Adskillelsen er også en konsekvens af den markedsmæssige og teknologiske udvikling, hvor BBC i højere grad er en af deltagerne på markedet, hvilket stiller andre krav til ledelsen end tidligere
- Generelle tendenser i corporate governance-debatten peger på vigtigheden af, at den daglige ledelse og dem, der skal føre tilsyn hermed, er adskilt
- Dagsorden for møderne i Board of Governors udarbejdes i praksis af direktionen. Direktionens oplæg følges op af særlige notater fra Governors' Unit
- Samarbejdet mellem BBC og Ofcom er kompliceret. Der er tale om kompromisser, og der er derfor etableret en samarbejdsgruppe
- Det opfattes som en svaghed ved Green Paper, at Trustens adskilles fra executives, betyder, at trustees ikke får samme indsigt i BBC, som Governors har haft
- Politikerne anerkender BBCs uafhængighed, hvilket udover formelle regler fremgår af de økonomiske arrangementer, hvor licensen fastsættes for en årrække.
- Politisk indflydelse på BBC kan udøves via økonomi, og tidligere også ved valg af Governors, hvilket Nolan-reglerne hindrer
- Det er muligt at presse Governors fra politisk side, hvilket bl.a. skete i Irak-sagen
- Green Papers forslag om en Trust, der ikke i samme grad som Governors skal være involveret i opgaver i relation til programlægningen, er en god idé
- Den kreative konkurrence med BBC bør skærpes hvis ikke public service-standarden skal falde
- Den foreslåede nye struktur for BBC vil ikke få betydning for programfladen
- Der har aldrig været problemer med at BBC's Governors har handlet efter politiske interesser
- Journalisterne i BBC har som deres højeste prioritet at arbejde i et politisk uinflueret felt, og levere ufarvet journalistik
- Sikkerheden og forudsigeligheden for BBC er højere end ved et ti-årigt Charter end ved lov. Det er utænkeligt, at Charteret vil blive ændret i perioden med mindre BBC selv giver anledning til det

- Ved udarbejdelse af Green Paper er der gjort brug af ekstern ekspertise, herunder juridiske konsulenter med særligt indblik den verserende corporate governance debat
- Der er bl.a. set på forskellen mellem det enstrengede og tostrengede system
- Det foreslåede er en hybrid mellem forskellige systemer. Udgangspunktet tages i det tyske tostrengede system, hvor Trusten er helt adskilt fra Executive Board, der skal bestå af executives og non-executives
- Ledelsessystemet er tilstræbt opbygget efter de corporate governance-anbefalinger, der findes
- Hidtil har kompetencefordelingen mellem Governors og direktion været uklar. De respektive organers ansvarsområder har udgjort en gråzone, hvor det ikke har været muligt at gennemskue, hvilket organ der skulle holdes ansvarlig, f.eks. for fordeling af licensmidler eller for udokumenteret kritisk journalistik
- Trustees skal snarere repræsentere ekspertise end forskellige samfunds- og interessegrupper
- Der er ønsker om at hæve lønniveauet for de kommende trustees for at tiltrække andre end personer, der har ”råd” til at være Governor
- Ofcom anses for at være politisk og fungere som en slags konsultationsorgan for Kulturministeriet
- Governors opfattes som non-executives i BBC
- Flytningen af Governors’ Unit har signalværdi om en klarere opdeling mellem tilsyn og daglig ledelse i forhold til omverdenen, og spiller en psykologisk rolle for Governors
- Det har været et problem for Governors, at de ikke har haft tid til at gå i dybden med arbejdet, de har endvidere ikke været strategibevidste og har ikke modtaget tilstrækkelig bistand fra eksperter
- Governors har haft en tendens til at blande sig i operationelle beslutninger, og hermed underminere deres egen uafhængighed
- BBC er ikke underlagt comply or explain princippet i relation til corporate governance

Personer i ledelsen af BBC

Governors Formand

Michael Grade

Formand siden 17. maj 2004. Har været aktiv i tv-branchen siden starten af 1970'erne, og har blandt andet været ansat i London Weekend Television, Channel Four og i BBC.

Næstformand

Anthony Salz

Næstformand siden den 1. august 2004. Senior partner i et advokatfirmaet Freshfields Bruckhaus Deringer. Herudover bestrider Anthony Salz bestyrelsesposter i en række organisationer.

Øvrige Governors

Deborah Bull

Governor siden den 1. august 2003. Tidligere balletdanser ved The Royal Ballet. I dag arbejder hun som kreativ direktør i virksomheden ROH2, samt som forfatter og journalist.

Dermot Gleeson

Governor siden November 2000. Har arbejdet i erhvervslivet i 25 år.

Fabian Monds

Governor og repræsentant for Nord Irland siden 1999. Har arbejdet som forfatter og har arbejdet i erhvervslivet, og har blandt andet grundlagt to computerfirmaer. Endvidere er Fabian Monds formand for en række bestyrelser.

Angela Sarkis

Governor siden oktober 2002. Hun arbejder som konsulent med speciale i "organisational management, leadership development and diversity". Herudover er hun medlem af "the House of Lords appointments Commission".

Richard Tait

Governor siden den 1. august 2004. Arbejder som professor i journalistik og er director i "Centre for Journalism Studies" ved Cardiff University.

Ruth Deech

Governor siden oktober 2002. Arbejder som advokat, og har tidligere været adjunk ved St Anne's College, Oxford.

Mervy Jones

Governor og repræsentant for Wales siden den 1. januar 2003. Han arbejder som historiker og er herudover ansat ved the University of Wales.

Jeremy Peat

Governor og repræsentant for Skotland siden 1. januar 2005. Er netop stoppet som cheføkonom i the Royal Bank of Scotland. Herudover er han professor og doktor ved en række universiteter i Skotland.

Ranjit Sondhi

Governor siden august 1998. Arbejder som underviser ved the University of Birmingham. Sidder i en række bestyrelser, herunder i en række offentlige organer, som f.eks. i the National Gallery.

General Director

Mark Thompson

Director-General siden den 21 maj 2004.

Chief Executive I Channel 4 siden december 2001.

Har arbejdet I BBC I mere end 20 år, herunder som redaktør på en række programmer og som direktør.

Retsgrundlag

- Royal Charter af 1926, senest ændret den 1. januar 1997
- Agreement af 25 januar 1996
- Amendment af 4. december 2003
- Communications Act 2003
- Broadcasting Act 1996

5.2. Norge

Public service i Norge

Norges public service varetages af det licensfinansierede, statsejede aktieselskab, Norsk Rikskringkasting AS (NRK), og af det privatejede og reklamefinansierede TV 2. Endvidere har to private radioer tilladelse til udøvelse af public service-radiovirksomhed, P4 og Kanal 24.

NRK sender som sin kernevirksomhed såvel radio, på P1, P2 og Petre, som tv, på NRK1 og NRK 2. NRK sender en række DAB-kanaler (digital radio) og har sammen med TV 2 i selskabet TV Norge (TVN) tilladelse til at sende DTT (digitalt terrestrisk tv). Udover kernevirksomheden har NRK en kommerciel virksomhed i et særskilt datterselskab, NRK Aktivum, der i 2004 overførte et overskud på 85 mio. nkr. til moderselskabet.

NRK i hovedtræk

- NRK er organiseret som et aktieselskab
- Bestyrelsen på ni medlemmer udpeges for to år ad gangen – bortset fra de tre medarbejderrepræsentanter – af ejeren, dvs. staten repræsenteret ved kulturministeren
- Der er ikke hverken negative eller positive krav til bestyrelsens kompetencer, idet medlemmer af Stortinget dog i praksis ikke vil blive udpeget
- Bestyrelsen ansætter kringkastingschefen for 6 år med mulighed for én genansættelse
- Ifølge kringkastingsloven har bestyrelsen ingen myndighed i relation til den løbende programvirksomhed (den daglige programvirksomhed)
- Ansvaret for den løbende programvirksomhed er tillagt kringkastingschefen
- Public service-kravene fremgår af kringkastingsloven og er specificeret i NRKs vedtægter, fastsat på generalforsamlingen
- Ifølge vedtægterne skal NRK hvert år udarbejde et public service-regnskab, der skal redegøre for selskabets programvirksomhed det forløbne år
- Tidligere blev regnskabet afgivet til det nu nedlagte Allmennkringkastingsråd, der udarbejdede en redegørelse, som blev drøftet i Stortinget. Gældende for programvirksomheden fra 1. januar 2004 har det nye Medietilsynet, der fra 1. januar 2005 er etableret ved en sammenlægning af det tidligere Ejerskabstilsynet, Statens filmtilsyn og Statens medieforvaltning, overtaget tilsynet med at NRK opfylder public service-forpligtelserne
- NRKs omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2001 på 408 mio. euro, og NRK havde i 2000 3585 ansatte inkl. freelancere

Historie

NRK var en statsinstitution indtil 1988, hvor institutionen blev omdannet til en stiftelse. I 1996 blev NRK herefter omdannet til et aktieselskab, der ifølge lov om kringkasting (kringkastingsloven) skal være 100 pct. statsejet. NRK har med hjemmel direkte i kringkastingsloven tilladelse til at udøve public service-virksomhed, og har derfor ikke nogen koncession/tilladelse.

Efter overgangen fra stiftelse til aktieselskab fungerer Kulturdepartementet som både ejer og faglig forvaltningsmyndighed i relation til NRK.

Organisation

Som ovenfor anført har NRK AS, der er et statsejet aktieselskab, sin tilladelse direkte i kringkastingsloven. Som repræsentant for ejeren, staten, har kulturministeren på generalforsamlingen fastsat Vedtekter for NRK AS, der bl.a. indeholder en række bestemmelser om NRKs virksomhed, programkrav, bestyrelse, generalforsamling, formalia og om kringkastingschefens arbejdsområde.

Ifølge kringkastingsloven har NRK til formål at udøve public service-virksomhed (allmennkringkasting) og virksomhed, som har sammenhæng med denne. NRK kan gennem datterselskaber deltage i anden virksomhed.

Den norske lov om aksjeselskaper (aksjeloven) gælder for NRK med mindre andet bestemmes i kringkastingsloven eller fremgår af vedtægter og anden regulering.

NRKs omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2001 på 408 mio. euro og NRK havde i 2000 3585 ansatte inkl. freelancere.¹⁹

Public service-krav

Public service-kravene er specificeret i Vedtekter for NRK AS af 30. april 1996, der senest er ændret den 14. juni 2004. Med ændringen indførtes detaljerede public service-krav. Ændringen blev gennemført med henblik på i den henseende at ligestille NRK med de kommercielle stationer, hvis tilladelser indeholder detaljerede krav. Vedtægterne er vedtaget på Generalforsamlingen med kulturministeren som ejerrepræsentant.

¹⁹ Se note 17

Ifølge § 3 i de ændrede vedtægter er NRKs formål at tilbyde public service-programvirksomhed til hele Norges befolkning i radio og fjernsyn samt på øvrige medieplatforme. Kernevirksomheden udøves i form af virksomhed på fjernsynskanalerne NRK1 og NRK2 samt på radiokanalerne P1, P2 og Petre.

Inden ændringen var public service-kravene af overordnet karakter. Der var tale om, at NRK konsekvent skulle fremme ytrings- og informationsfriheden, de demokratiske grundværdier, de grundlæggende menneskerettigheder samt det enkelte menneskes frihed og værdighed. Programvirksomheden skulle præges af alsidighed, upartiskhed, saglighed og lægge vægt på det væsentlige. Herudover var der krav om, at virksomheden skulle støtte demokratiet gennem et mangfoldigt tilbud af nyheder, fakta, kommentarer og debat om samfundsspørgsmål, også for mindretal og specielle grupper. Endvidere skulle virksomheden støtte, skabe og udvikle norsk kultur, kunst og underholdning, samt lægge vægt på den almindelige karakter og formidle livssynsprogrammer og religiøse programmer samt kvalitetsprogrammer for børn og unge. Endelig skulle brug af og respekt for det norske sprog fremmes, og der skulle bidrages til at sikre og udvikle samisk sprog og kultur samt udsendes programmer for etniske og sproglige minoriteter.

I de ændrede vedtægter fastsættes overordnede krav til programvirksomheden i lighed med tidligere og, som noget nyt, mere specifikke programkrav, som eksempelvis at NRK dagligt skal sende egenproducerede nyhedsudsendelser og norsksprogede programmer for børn under 12 år samt programmer for den samiske befolkning. Der skal tillige jævnligt sendes aktualitets- og dokumentarprogrammer, norsksprogede programmer for unge samt for børn og unge på samisk. NRK skal formidle og producere drama som genspejler norsk sprog, identitet og kultur samt formidle og udsende mindst 35 pct. norsk musik og endelig dagligt sende egenproducerede regionale udsendelser.

Ejer

Eftersom NRK AS ejes 100 pct. af staten repræsenteret ved kulturministeren (Statsråden i Kulturdepartementet) udgør kulturministeren ifølge aktieselskabsloven NRKs generalforsamling.

Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.

NRKs bestyrelse har i henhold til NRKs vedtægter ni medlemmer. Kulturministeren vælger på generalforsamlingen formand, næstformand og fire medlemmer. De øvrige tre medlemmer er medarbejderrepræsentanter. (Ifølge aksjeloven kan det i et selskab med flere end 200 ansatte aftales, at der ikke skal nedsættes en såkaldt bedriftsforsamling. Til gengæld kan de ansatte kræve, at indtil en tredjedel og mindst tre af bestyrelsens medlemmer med suppleanter vælges af og blandt de ansatte).

Ifølge aksjeloven gælder udnævnelsen af bestyrelsesmedlemmerne for to år, medmindre andet er fastsat i vedtægter (§ 5 i NRKs vedtægter fastslår, at medlemmerne vælges for to år).

Bestyrelsesmedlemmer kan afsættes af den/dem, der har valgt medlemmet, dog ikke medarbejderrepræsentanterne. Hvis et bestyrelsesmedlem går af før tiden, og der ikke er en suppleant, skal resten af bestyrelsen sørge for valg af et nyt bestyrelsesmedlem for resten af perioden. Der er ingen regler for genudnævnelse. I praksis finder genudnævnelse sted.

Der stilles ingen formelle krav om bestyrelsesmedlemmernes og/eller bestyrelsens samlede kompetence, ligesom der ikke er nogen bestemmelse om negative krav, dvs. særlige forhold, der medfører, at en person vil være udelukket fra at udpeges som eller sidde som medlem af bestyrelsen. Det er oplyst, at i praksis vil medlemmer af Stortinget ikke blive udpeget til at sidde i NRKs bestyrelse.

I henhold til aksjelovens § 20 skal der i offentligt ejede aktieselskaber være ligelig repræsentation af mænd og kvinder.

Ansættelse af direktør/direktion

NRK's administrerende direktør, der i henhold til NRK AS's vedtekter ansættes af bestyrelsen, er kringkastingschefen, der ifølge kringkastingslovens § 6-3 har ansvaret for den løbende programvirksomhed. Kringkastingschefen ansættes for en periode af seks år med mulighed for en forlængelse på yderligere seks år. Ifølge NRKs forretningsorden ansætter kringkastingschefen de øvrige medarbejdere i NRK.

Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion

Det fremgår af § 6-2 i kringkastingsloven, at bestyrelsen ingen myndighed har i relation til den løbende programvirksomhed (den

daglige programvirksomhed). Ifølge § 6-3 har kringkastingschefen, ansvaret for den løbende programvirksomhed.

I aksjelovens § 6-12 til 6-15 er fastsat nærmere bestemmelser om henholdsvis bestyrelsens og den daglige ledelses opgaver, herunder den daglige ledelses pligter over for bestyrelsen. Det fremgår, at selskabets forvaltning hører under bestyrelsen, der har til opgave at sørge for en forsvarlig organisering af selskabet. Bestyrelsen skal i nødvendigt omfang fastsætte planer, budgetter og retningslinier for virksomheden. Bestyrelsen skal holde sig orienteret om selskabets økonomiske stilling og pligter samt påse, at virksomhed, regnskab og formueforvaltning er genstand for betryggende kontrol. Bestyrelsen fører endvidere tilsyn med den daglige ledelse og fastsætter en instruks for denne.

Den daglige ledelse står for den daglige ledelse af selskabets virksomhed og skal følge bestyrelsens retningslinier og pålæg. Ledelsen skal sørge for, at selskabets regnskab er i overensstemmelse med lov og forskrifter samt for betryggende formueforvaltning. Over for bestyrelsen har den daglige ledelse pligt til mindst hver tredje måned at orientere om selskabets virksomhed, stilling og resultatudvikling, ligesom bestyrelsen til hver en tid kan kræve en nærmere redegørelse om bestemte sager.

Ifølge NRKs vedtægter § 9 har bestyrelsen til opgave over for generalforsamlingen at forelægge alle sager, som antages at være af væsentlig, principiel, politisk eller samfundsmæssig betydning.

Det præciseres endvidere, at bestyrelsen hvert år over for Generalforsamlingen skal fremlægge en plan for virksomheden de kommende år, herunder eventuelle større omorganiseringer, ændringer i den distriktsmæssige profil, videreudvikling af eksisterende virksomheder, udvikling af nye virksomheder, selskabets økonomiske udvikling, væsentlige investeringer og finansieringsplaner for disse samt forslag til licens.

Generalforsamlingen afgør selv, om den vil realitetsbehandle de sager, den får forelagt efter § 9.

Bestyrelsen har vedtaget en forretningsorden, som bl.a. fastslår, at bestyrelsen skal varetage og lede NRK AS som medieinstitution og bedrift i henhold til aksjeloven og kringkastingsloven, efter selskabets vedtægter og NRKs formål som public service-virksomhed, som det fremgår af vedtægternes § 3.

Endvidere fremgår det af forretningsordenen, at bestyrelsen behandler alle sager af politisk betydning eller af principiell art for NRK og/eller dens ejer, alle sager af strategisk betydning, alle vigtige samarbejdsaftaler og valg af samarbejdspartnere. Bestyrelsens funktion i relation til sit økonomiske ansvar og ressourceforvaltning og fordeling udøves ifølge forretningsordenen bl.a. gennem forslag til kringkastingsafgift – licens (licensen fastsættes af Stortinget) forslag til budget, regnskab, forslag til årsberetning, langtidsplaner, optagelse af lån, nye forretningsområder og datterselskaber samt udskillelse af virksomhed samt overordnede og/eller væsentlige aftaler vedrørende leje, køb eller salg af fast ejendom.

Forretningsordenen fastslår, at ”I programspørsmål ligger ansvaret for de løpende programmer hos kringkastingschefen i dennes mandat som sjefredaktør. Styret skal til enhver tid orientere om gældende programpolitiske retningslinjer og drøfte vigtige prinsipielle spørsmål, som berører NRK som allmennkringkaster. Styret har ansvaret for å fastlegge ressursfordelingen mellom ulike programdivisjoner, i tillegg til å gjøre vedtak om nye tiltak/aktiviteter.” Endelig skal ”Kringkastingschefen sørge for den nødvendige organisering av NRK og for en løpende organisasjonsutvikling. Vesentlige organisasjonsspørsmål legges frem for styret” og ”Styret orienteres om de personalepolitiske retningslinjer og avtaleforhold som til enhver tid gjelder i NRK.”

Forretningsordenen fastsetter nærmere om deltagelse i og organisering av bestyrelsesmøder. Det fremgår bl.a., at kringkastingschef, assisterende kringkastingschef (dvs. programdirektøren) og bestyrelsens sekretær deltager i bestyrelsesmøderne. Bestyrelsens formand drøfter og fastsetter dagsordenen for de enkelte møder i samarbejde med kringkastingschefen og bestyrelsens sekretær. Ifølge forretningsordenen deltager kringkastingschefen - sammen med bestyrelsesformanden – i udarbejdelse af oplæg for bestyrelsens arbejdsplan (i samråd med resten af bestyrelsen), i afklaring af sager som skal forberedes og fremmes for bestyrelsen, i fremsættelse af forslag til bestyrelsen om hvilke sager, der skal fremmes for eller som generalforsamlingen skal orienteres om. Det fastslås, at bestyrelsesformanden i henhold til loven ikke har nogen selvstændig afgørelsesmyndighed, medmindre dette er meddelt særskilt af bestyrelsen.

I praksis deltager udover kringkastingschefen tillige finansdirektøren i bestyrelsesmøderne. Den juridiske direktør fungerer som bestyrelsens sekretær og deltager derfor i henhold til forretningsordenen i alle bestyrelsesmøder. Teknologidirektøren og radio og tv-chefen deltager, når der er relevante sager til behandling. I den forbindelse kan den juridiske direktør ved forelæggelse af sager optræde som juridisk direktør og ikke som sekretær for bestyrelsen. Dette vil i givet fald fremgå af referatet.

Bestyrelsen mødes ca. otte gange om året.

Kringkastingsrådet

Kringkastingsrådet har til opgave at drøfte og udtale sig om hovedlinierne for programvirksomheden i NRK. Rådet skal udtale sig i de programsager, som kringkastingschefen forelægger, eller som Kringkastingsrådet selv finder grund til at tage op. Rådet behandler også klager over programmer, men træffer ikke afgørelse herom.

Kringkastingsrådet består af 14 medlemmer med personlige stedfortrædere. Stortinget udnævner otte medlemmer, hvoraf et er lederen af Samisk Programråd. Kongen udnævner seks medlemmer, deriblandt formand og næstformand. Rådet udnævnes for fire år og genudnævnelse kan ske én gang. Formanden eller et medlem i dennes sted kan møde i bestyrelsen og deltage i drøftelserne. Det er oplyst, at formanden eller medlemmer af Kringkastingsrådet i praksis aldrig deltager i bestyrelsesmøderne.

Rådet har eksempelvis på sit seneste møde behandlet en klage over NRKs dækning af valg af ny biskop for Oslo. Klagen gik ud på, at NRK havde været for ensidig og fokuseret på biskoppens holdninger om kirkens ret til at diskriminere homoseksuelle og dermed deltaget i en presse-kampagne mod biskoppen. Medlemmerne af Kringkastingsrådet kunne ikke blive enige om en fælles holdning, og der blev ikke konkluderet noget i sagen.

Bestyrelsen og kringkastingschefen kan indhente Kringkastingsrådets udtalelse i administrative og økonomiske sager. Det er oplyst, at i praksis indhentes sådanne udtalelser ikke. Kringkastingsrådet har ingen besluttende kompetence i forhold til NRK, men kan alene drøfte og udtale sig om såvel hovedlinierne i programvirksomheden som enkeltprogrammer.

Bestyrelsen medlemmer kan ifølge kringkastingslovens § 6-2 deltage i drøftelserne i Kringkastingsrådet.

Kringkastingschefen deltager i drøftelserne i Kringkastingsrådet. Kringkastingschefen kan tillige deltage i drøftelser i distriktsprogramrådene, der udtaler sig om hovedlinierne i programvirksomheden ved distriktskontorerne. Der er nedsat et distriktsprogramråd for hvert distriktskontor. Hvert råd har fem medlemmer med personlige suppleanter, der alle er udnævnt af fylkestinget for fire år med mulighed for én genudnævnelse. Heller ikke distriktsprogramrådene har nogen besluttende kompetence.

Opfyldelse af public service-forpligtelser

Ifølge sine vedtægter skal NRK hvert år udarbejde et public service-regnskab, der skal redegøre for selskabets programvirksomhed det foregående år i relation til de i vedtægterne fastsatte public service-forpligtelser. Det nye Medietilsyn, der har afløst det tidligere Statens Medieforvaltning, har gældende for NRKs public service-regnskab fra 2004 ansvaret for tilsynet hermed. Medietilsynets årlige rapport om de samlede public service-virksomheders opfyldelse af forpligtelserne vil således også indeholde en vurdering af, hvorvidt NRK har opfyldt sine forpligtelser. Medietilsynet har ingen sanktionsmuligheder over for NRK, og det er derfor Kulturdepartementet, der har ansvaret for en evt. videre opfølgning.

Tidligere afgav det nu nedlagte Allmennkringkastingråd hvert år en redegørelse for bl.a. NRKs opfyldelse af public service-kravene. Denne redegørelse blev drøftet i Stortinget.

Allmennkringkastingsrådet (nedlagt)

Allmennkringkastingsrådet eksisterede fra 1996 til 2004. Rådet havde 7 medlemmer, herunder repræsentanter for Kringkastingsrådet, programrådene, kulturlivet og forskere. Formanden blev valgt af Kulturdepartementet. Medlemmerne blev valgt for fire år ad gangen. Rådets opgaver er overgået til Medietilsynet gældende for tilsynet med public service-virksomheden fra 1. januar 2004.

I sin sidste public service-redegørelse påpegede Allmennkringkastingsrådet bl.a. vigtigheden af et uafhængigt tilsynsorgan. Rådet er af den opfattelse, at ét af de vigtige principper, der er knyttet til forholdet mellem programvirksomhed og ytringsfrihed, er, at de organer, som tildeler og administrerer frekvenser, må være uafhængige og arbejde ud fra princippet om

åpenhet og upartiskhet. Det er derfor problematisk, at for eksempel et departement, som i praksis er eier af den offentlige public service-station, skal være det organ, der tildeler koncessioner til andre stationer. Dette bryder med princippet om åpenhet og lighet i forhold til programvirksomhedssektoren som helhet.

Myndigheten

Fra 1. januar 2005 blev det tidligere Ejerskabstilsynet, Statens filmtilsyn og Statens medieforvaltning slået sammen til det nyetablerede Medietilsynet. Medietilsynet har en række forskelligartede opgaver, herunder også på radio- og tv-området.

Medietilsynet fører tilsyn med radio- og fjernsyn (public service-betingelser, reklame og sponsoring, samt beskyttelse af børn og unge, m.m.), og er koncessions- og registreringsmyndighed for lokal radio- og fjernsynsvirksomhed og anden radio- og fjernsynsvirksomhed. Medietilsynet er også klageinstans for sager om fjernsynslicens.

Medietilsynet administrerer forskellige tilskudsordninger: pressestøtte til aviser og særlige publikationer, støtte til anvendt medieforskning og efteruddannelse, tilskud til lokal radio- og fjernsynsvirksomhed samt tilskud til tiltag mod vold i billedmediene.

Medietilsynet har fået overført tilsynsopgaven med public service-virksomhederne, herunder NRK ved St. prp. nr. 1 (2004-2005) fra Kultur- og Kirke departementet og komitéens budgetindstilling: Budsjett-innst. S. nr. 2 – 2004-2005. Ifølge St.prp. nr. 1 (2004-2005) siden 111 har ”Departementet fra 2004 delegert ansvaret for å føre tilsyn med allmennkringkasternes oppfylging av allmennkringkasteroppdraget og å ilegge eventuelle sanksjoner som følge af brudd på konsesjonsvilkårene til Statens Medieforvaltning (fra 2005 Medietilsynet)”.

Sammenfatning af interviews vedrørende NRK

Kontaktpersoner:

Geir Helljesen, journalist og medarbejderrepræsentant i NRKs bestyrelse

Olav Nyhus, juridisk direktør i NRKs direktion

Roy Kristiansen, ekspedisjonssjef i Kultur- og Kirke departementet

Kjetil Klunderud, rådgiver i Kultur- og Kirke departementet

Udover faktiske oplysninger om NRK og ledelsen af NRK har de interviewede givet udtryk for følgende:

Organisation

- Aktieselskabsformen er de mest oplagte for public service-virksomhed
- Aktieselskabsformen repræsenterer en i erhvervslivet velafprøvet, klar og utvetydig ramme for virksomheden
- NRK har organisatorisk udviklet sig fra at være en *forvaltningsbedrift*, dvs. en fuldstændig integreret del af staten over en *stiftelse* med politisk styring til det nuværende *aktieselskab*, hvor der er tale om ”armlængde” i relation til politisk styring
- Aktieselskabsformen for NRK fungerer så godt, at man ikke har diskuteret at ændre formen
- Kulturministerens dobbeltrolle som både ejer og regulator kan formelt set udgøre et problem, særligt i forhold til EU. I praksis har det dog endnu ikke givet problemer
- Med henblik på at løse dobbeltrolleproblematikken har man bl.a. overvejet at lade en anden minister end kulturministeren repræsentere staten som ejer eller at indsætte et andet organ mellem ministeren som ejer og NRK, eksempelvis en stiftelse som i Sverige. Hensigten er alene at løse den nævnte problematik, der er ikke noget udtalt ønske om at fjerne NRK fra politisk indflydelse, idet man i praksis ikke oplever problemer

Udpegning af bestyrelsen

- Det er vigtigt med en professionel bestyrelse, dvs. med professionelle kompetencer, idet NRK inden for professionelle rammer skal konkurrere på et dynamisk marked.
- Behovet for en professionel bestyrelse er vokset i takt med konkurrencen og var ikke så stort under monopolet
- En politisk bestyrelse vil signalere afhængighed af det politiske system. Uafhængige medlemmer af bestyrelsen kan på den anden side med større vægt agere i den politiske virkelighed, som public service-institutionen er en del af

- Bestyrelsen bør bestå af medlemmer med både erhvervskompetencer (professionelle) og medieindsigt
- Vanskeligt at opstille regler for medlemmers kompetence. Egnethed er personafhængigt
- Medlemmerne bør have evnen til at sætte sig ind i nye ting og må være parate til at tage en risiko
- Væsentligt at bestyrelsens medlemmer ikke har modsatrettede interesser
- Bestyrelsens opgave er at påse mediets positive udvikling og kvaliteten i programudbuddet. Det er derfor vigtigt, at de enkelte medlemmer er optagede af mediespørgsmål og har indsigt i medieområdet
- Medarbejderrepræsentanter har de samme pligter og rettigheder som de øvrige medlemmer, hvilket bl.a. afspejles i, at de modtager samme honorar som de andre bestyrelsesmedlemmer
- Der er fokus på at bestyrelsen i NRK er professionel frem for politisk. Ved valg af bestyrelsesmedlemmer lægges vægt på personlige kompetencer og ikke politisk tilhørsforhold. Det kan ske, at der vælges medlemmer med kulturpolitisk ballast, forudsat at personen også har evner i forhold til at lede en virksomhed.
- Tidligere havde man en tradition om, at tidligere politikere sad i bestyrelsen. I dag findes ingen sådan tradition. Selvom der ikke er regler herom, er det utænkeligt, at medlemmer af Stortinget udpeges til NRKs bestyrelse

Kompetencer. Bestyrelsens relationer

- Bestyrelsesarbejdet i NRK adskiller sig som udgangspunkt ikke fra bestyrelsesarbejdet i andre aktieselskaber – der er tale om overordnet planlægning, budgettering og kontrol
- Regler for ledelsen af public service-virksomheden bør være bestå af positivt formulerede krav og mål, ikke negativt afgrænsende forbud
- Bestyrelsens kompetencer er ændret gennem de seneste ti år, eksempelvis ansætter bestyrelsen kun kringkastingschefen. Tidligere ansatte bestyrelsen også andet ledende personale
- Udviklingen er sket i samarbejde og forståelse mellem bestyrelse og direktion, ikke regulering. Et eksempel på, at de professionelle og erhvervsorienterede medlemmer af bestyrelsen har bidraget til ændringer, der bl.a. har gjort bestyrelsen mere strategieret
- Bestyrelsen er mere optaget af økonomien end programvirksomheden, måske er dette ikke det optimale i relation til en public service-virksomhed

- Budgetter fremlægges af direktionen, der skal meget til for at bestyrelsen stemmer imod direktionens forslag – kan dog ske, hvis budgettet udviser underskud
- Politikerne respekterer den redaktionelle uafhængighed og blander sig ikke i programvirksomheden
- Licensbetalernes interesser skal varetages, bl.a. af politikerne, men samtidig skal det politiske system ikke styre virksomheden, da dette ikke styrker tilliden i befolkningen
- Bestyrelsen kan indirekte påvirke programvirksomheden gennem sin prioritering af de økonomiske midler, hvilket sker i praksis
- Bestyrelsen bør være aktiv og ikke i for høj grad overlade initiativet til direktionen
- NRKs bestyrelse repræsenteres udadtil kun af bestyrelsesformanden, der også vil redegøre for en evt. mindretalsudtalelse i relation til bestyrelsens beslutninger, hvis der er tale om et stort mindretal
- Medarbejderrepræsentanterne drøfter forinden bestyrelsesmøder sagerne med fagforeningsrepræsentanterne, idet medarbejderrepræsentanterne dog ikke er bundet af fagforeningens holdninger
- De seneste år har bestyrelsen gennemført en evaluering af kringkastningschefen. Tiltaget blev introduceret bl.a. for at afklare kompetencer i relation til bestyrelsen. Diskussionerne har været åbne og har skabt en god stemning blandt organerne
- Det er afgørende, at politikerne ikke blander sig i den løbende programvirksomhed og i den journalistiske ånd. Det fremgår af loven, at disse områder ene og alene er kringkastningschefens ansvar, hvilket også politikerne respekterer.

Kringkastingsrådet

- Rådet fungerer som en slags ventil for eventuel utilfredshed i bestyrelsen. Diskussionen om programmerne sker i et uafhængigt forum, der består af en forsamling af kloge og forstandige mennesker

Personer i ledelsen af NRK

Bestyrelsesformand

Eldbjørg Løwer

Tidligere forsvarsminister for partiet Venstre. ”Nestleder” i Venstre 1981-85. Direktør i Kongsberg Nærings- og handelskammer fra 1991. Uddannet ved Statens håndverks- og kunstindustriskole, keramiklinien. Tidligere medlem af hovedkomitéen for lokalforvaltningen. Medlem af bestyrelsen i arbejdsdirektoratet. Medlem af bestyrelsen i Forsvarets Forskningsinstitut.

Næstformand

Thor Bjarne Bore

Uddannet cand.mag ved Universitetet i Oslo 1961 (matematik, astronomi, historie). Har haft adskillige bestyrelsesposter, herunder i Folkekirkens nødhjælp og Røde Kors. Thor Bjarne Bore har siddet i bestyrelsen i NRK siden 2001.

Har arbejdet som chefredaktør på en række aviser fra 1966 til 2000.

Bestyrelsesmedlemmer

Kåre Lilleholt

Dr. Jur. og professor ved universitet i Bergen.

Pia Svendsgaard

Kommunalpolitiker.

Christine B. Meyer

Professor med speciale i virksomhedsoverdragelse, virksomhedsstrategi og strategiske og finansielle institutioner.

Repræsentanter for de ansatte

Geir Helljesen, journalist

Per Ravnaas

Else Barratt-Due

Varamedlemmer

Lisbeth Tangen

Frederik Engelstad

For 5 år siden fik man i NRK det der svarer til stationens første professionelle bestyrelse. Den var alene var sammensat ud fra medlemmernes individuelle kompetencer.

Den nuværende juridiske direktør i NRK fremhæver nedenstående konstellation, som en meget kompetent og beslutningsdygtig bestyrelse, der ikke har blandet egne kompetencer med direktionens.

Juraprofessor – bestyrelsesformand

Rektor ved universitet.

Advokat med international erfaring

Direktør i et større selskab.

Person med erfaringer fra kulturlivet – kombineret med forretningsmæssigt erfaring.

Chefredaktør, fra Vestnorges største aviser.

Bestyrelsen udformet som ovenfor, sad imidlertid kun i 6 måneder.

Direktionsmedlemmer

Kringkastningschef

John G. Bernander

Juridisk direktør

Olav Nyhus

Finans – og administrerende direktør

Tore Olaf Rimmerreid

Teknologidirektør

Arild Hellgren

Retsgrundlag

- Lov 1997-06-13 nr. 44: Lov om aksjeselskaber (aksjeloven)
- Lov 1992-12-04 nr. 127: Lov om kringkastning
- Vedtekter for NRK AS af 30. april 1996 med ændringer af 14. juni 2004
- NRKs bestyrelses forretningsorden af den 5. marts 1997 med ændringer af den 17. september

5.3. Sverige

Public service i Sverige

Sverige har fire public service-selskaber, nemlig de tre offentlige: Sveriges Television AB (SVT), Sveriges Radio AB (SR) og Sveriges Utbildningsradio AB (UR), og den private TV 4. Selskabernes tilladelser, der udstedes af Regeringen, gælder som regel i fire år. De nugældende tilladelser for SVT, SR og UR gælder fra 1. januar 2002 til 31. december 2005, men blev i forbindelse med finanslovsforhandlingerne for 2005 på regeringens forslag forlænget med et år, hvorfor nye tilladelser skal udstedes med virkning fra 1. januar 2007. Grundlaget for tilladelsen er Rigsdagens beslutning i henhold til Regeringens Proposition 2000/01:94.

SVT sender analogt på to kanaler: Sverige 1 og 2.

Radio- og tv-nævnet har valgt at koncentrere sin undersøgelse omkring SVT.

SVT i hovedtræk

- SVT er organiseret som et aktieselskab, der ejes af en forvaltningsstiftelse, som også ejer SR og UR
- Ejerstiftelsens bestyrelse udnævner fem af SVTs bestyrelse på ni medlemmer for et år ad gangen, Regeringen udnævner formanden. Den verkställande direktör, VD, er født medlem af bestyrelsen og to af medlemmerne er medarbejderrepræsentanter
- Bestyrelsen skal bestå af personer, der kan forventes at bidrage på kompetent og professionel vis til ledelsen af foretagendet. Medlemmerne bør repræsentere erhvervsøkonomisk kompetence og bred viden om og forankring i det svenske samfund
- VD og vice-VD samt programdirektøren ansættes af bestyrelsen
- Bestyrelsen har ansvaret for selskabets organisation og forvaltningen
- VD har ansvaret for den løbende forvaltning i henhold til bestyrelsens retningslinier og anvisninger
- Public service-kravene fremgår primært af SVTs tilladelse, idet også de årlige anslagsvilkår kan indeholde kvantitative krav til programvirksomheden
- Det fremgår af radio- og TV-lagen, at den, der har en tilladelse fra regeringen, bl.a. skal give de oplysninger til Granskningsnämnden för radio och TV, som er nødvendige for Granskningsnævnets bedømmelse af, hvorvidt programmerne stemmer overens med de vilkår, tilladelsen er meddelt på
- Granskningsnämnden bedømmer efter det oplyste alene, hvorvidt SVT har afgivet de nødvendige oplysninger
- Det er oplyst, at SVTs public service-redegørelse drøftes i Kulturudvalget i Rigsdagen
- SVTs omsætning var i 2001 på 410 mio. euro, og SVT havde i 2000-2005 ansatte inkl. freelancere

Historie

De tre aktieselskaber SVT, SR og UR ejes af en forvaltningsstiftelse. Oprindeligt var SR – under navnet Radiotjänst – et aktieselskab ejet af to grupper, næringslivet og pressen. Dette blev ændret i 1957, hvor der kom endnu en ejergruppe, nemlig folkebevægelserne. Samtidig blev navnet ændret til Sveriges Radio. Folkebevægelserne fik fra starten 40 pct. af aktierne og i 1967 60 pct. af aktierne. Folkebevægelserne blev således den største ejergruppe. De tidligere ejere fik fra 1967 hver 20 pct. af aktierne. I 1979 blev SR omdannet, idet der med SR AB som moderselskab etableredes fire datterselskaber – foruden Sveriges Television (SVT), Sveriges Riksradio (RR) og Sveriges Utbildningsradio (UR) også Sveriges Lokalradio (LRAB). Ejergrupperne var de samme som tidligere. Der var dog en uklar ansvarsfordeling mellem selskaberne, og eksempelvis blev licensmidlerne forsat tildelt SR, der bestemte, hvor meget datterselskaberne skulle have. SR havde også kompetence til at udpege et mindretal af bestyrelsesmedlemmerne i datterselskaberne. Især de økonomiske forhold førte til konflikter, og datterselskaberne gik ofte udenom SR til regeringen, hvis de havde brug for penge.

I 1993 afskaffedes moderselskabet, og de tre nuværende selskaber SVT A/B (SVT), SR A/B (SR) og UR A/B (UR) blev etableret med virkning fra 1994. I Sverige har man ikke ment, at public service-stationernes selvstændighed i relation til regering og Rigsdag har kunnet sikres i statslige aktieselskaber, hvorfor der for at undgå statens ejerskab til aktierne, blev etableret tre selvstændige stiftelser, der ejede hver sit selskab.

I 1996 blev stiftelserne slået sammen til den nuværende ejerstiftelse: Förvaltningsstiftelsen for Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB og Sveriges Utbildningsradio AB, der således ejer de tre selskaber.

Organisation

Stationernes virksomhed er reguleret af radio- og TV-lagen, af sendetilladelsen (sändningstillstånd) og af ytringsfrihedsgrundloven samt af de betingelser, der stilles i de årlige anslagsvillkor i forbindelse med fastsættelse af økonomien.

SVT, SR og UR nævnes ikke i radio- og TV-lagen, hvoraf det blot fremgår i kapitel 2, § 2, at det er Regeringen, der meddeler tilladelse

til at udøve tv-virksomhed og til at sende radioprogrammer til hele landet eller til udlandet.

SVTs omsætning var i 2001 på 410 mio. euro, og SVT havde i 2000 3005 ansatte inkl. freelancere.²⁰

Public service-krav

I radio- og TV-lagens kapitel 6, § 1, fastslås det, at den, som sender tv eller radio efter en tilladelse fra regeringen skal tilse, at programvirksomheden som helhed præges af det demokratiske samfunds grundideer og principper om alle menneskers ligeværd og det enkelte menneskes frihed og værdighed.

Det fremgår af de tilladelser, der er udstedt til SVT, SR og UR, at de tre programforetagender skal have en decentral organisation, og at den regionale og lokale organisation skal tilføres tilstrækkelige midler til, at forholdene i hele landet kan afspejles. Udover de mere overordnede krav stilles der i tilladelserne specifikke krav til den enkelte virksomhed. I SVTs tilladelse præciseres stationens forpligtelse i relation til nyhedsudsendelser, børn og unge, kultur, sproglige minoriteter m.v. og kvalitet samt til at tilgodese skiftende forudsætninger og interesser hos befolkningen i hele landet.

Det fastsættes endvidere, at virksomheden skal udøves upartisk og sagligt med hensyntagen til en udstrakt ytrings- og informationsfrihed. Censur og forhåndsgranskning er i henhold til ytringsfrihedsgrundloven forbudt. Det er alene programforetagendet, der afgør, hvad der skal udsendes. Stationerne skal tilbyde et varieret programudbud, som kendetegnes af høj kvalitet, og som tilgodeser skiftende forudsætninger og interesser hos befolkningen i det hele.

De årlige anslagsvillkor har udviklet sig fra alene at indeholde bestemmelser om økonomien i relation til fastsættelse af licensen og dens fordeling mellem stationerne til også at indeholde kvantitative krav til programvirksomheden. Et eksempel på et sådant vilkår er, at den andel af produktionen, der produceres af SVT og SR uden for Stockholm, skal udgøre mindst 55 pct. Hertil kommer anvisninger vedrørende public service-regnskaberne. Det er oplyst, at SVT pt. har 17 kvantitative public service-krav, der skal opfyldes.

²⁰ Se note 17

Ejer

Som ovenfor anført ejes SVT af Förvaltningsstiftelsen for Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB og Sveriges Utbildningsradio AB. Stiftelsens bestyrelse på 11 medlemmer udnævnes af Regeringen. Efter en uskreven aftale har det hidtil været de fire største partier i Rigsdagen, der i forhold til deres størrelse og i henhold til den d'Hondt'ske²¹ metode har udnævnt medlemmerne. Medlemmerne udnævnes for otte år ad gangen, formanden dog for fire år. Genudnævnelse kan finde sted. Rigsdagen har i denne sammenhæng fastslået, at politisk enighed er vigtig ved udnævnelse af bestyrelsesmedlemmerne. Begrundet i ønsket om, at valgresultater ikke skal have umiddelbar gennemslagskraft på bestyrelsens sammensætning, foretages valg til bestyrelsen ét år efter valg til Rigsdagen.

Der foreligger nu et forslag om, at alle partier, der ved Rigsdagsvalget har opnået mindst 4 % af stemmerne, skal kunne deltage i udnævnelsen af bestyrelsen.

Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.

Udpegningen af bestyrelsen følger reglerne herom i aktiebolagslagen, hvilket også gælder fordelingen af kompetence mellem bestyrelse og direktion. Bestyrelserne vælges derfor for et år ad gangen og kan genudnævnes.

SVTs bestyrelse består i henhold til selskabets vedtægter af ni medlemmer. Ejerstiftelsens bestyrelse udnævner som ejere af aktieselskabet SVTs (og de øvrige selskabers) bestyrelsen, dog med den undtagelse, at det er regeringen, der udnævner bestyrelsesformanden (og én suppleant). I henhold til retningslinier, som er vedtaget af Riksdagen (proposition 1992/93:236) skal bestyrelsen bestå af personer, som kan forventes at bidrage på kompetent og professionelt vis med ledelsen af foretagendet. Styrelsens medlemmer bør repræsentere erhvervsøkonomisk kompetence og bred viden om og forankring i det svenske samfund, eksempelvis personer fra folkebevægelserne, medierne, kulturlivet, folkeuddannelse og næringslivet etc.

²¹ Hver kandidatlistes stemmetal divideres med 1, 2, 3 osv., indtil der er foretaget et så stort antal divisioner som det antal mandater, der højst kan ventes at tilfalde listen. Den kandidatliste, der har den største af de fremkomne kvotienter, får det første mandat, den næststørste kvotient giver ret til det andet mandat og så fremdeles.

Efter en uskreven aftale har de fire største partier delt retten til udpegningen af bestyrelsesformændene i SVT, SR, UR samt i ejerstiftelsen mellem sig. Det største parti udpeger bestyrelsesformanden i SVT, det næststørste bestyrelsesformanden i SR, det tredjestørste parti udpeger bestyrelsesformanden i UR og det fjerdestørste bestyrelsesformanden i ejerstiftelsen. Dette har i praksis medført, at Kristendemokraterne udpeger stiftelsens formand, Socialdemokraterne SVTs formand, Folkepartiet formanden for UR og Moderata samlingspartiet udpeger SR's formand.

Den verkställande direktör, VD, er født medlem af bestyrelsen, og to af medlemmerne er medarbejderrepræsentanter. Ejerstiftelsens bestyrelse udnævner således 5 medlemmer af SVTs bestyrelse (og én suppleant), medarbejderne udnævner to suppleanter for deres medlemmer.

Ansættelse af direktør/direktion

Ifølge § 23 og 24 i aktiebolagslagen ansættes VD og vice verkställande direktör, vice VD, af bestyrelsen. De udgør tilsammen virksomhedsledelsen, VL. Det fremgår af en ikke offentliggjort arbejdsordning för styrelsen, at bestyrelsen tillige ansætter programdirektøren, PD. Bestyrelsen har i henhold til aktiebolagslagens § 24 fastsat en ikke offentliggjort arbejdsordning för verkställande ledningen vid Sveriges Television samt instruktion för programdirektøren, der fastsætter arbejdsfordelingen i virksomhedsledelsen, VL. Det fremgår bl.a. at beslutninger af strategisk karakter skal træffes i enighed mellem VD og PD, mens såkaldte operative afgørelser kan besluttes af den ansvarlige. Der er ikke nogen afgrænsning fastsat mellem strategiske og operative sager, men det forudsættes, at der udvikles en praksis. Som eksempler på sager af strategisk karakter nævnes forslag til bestyrelsen om virksomhedens vision, mål, strategi, organisation, virksomhedsplaner, budgetter m.v. samt ansættelse af ledende medarbejdere.

Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion

Bestyrelsen for SVT har i henhold til aktiebolagslagens kapitel 8, § 5 den 3. maj 2004 vedtaget arbejdsordning för styrelsen i Sveriges Television AB.

Det fremgår af arbejdsordningen, at udover VD deltager også programdirektøren (PD) i bestyrelsesmøderne dog uden stemmeret.

På første bestyrelsesmøde vælges næstformanden, og hvis nødvendigt behandles spørgsmål om udnævnelse af VD, PD og vice VD. I henhold til aktiebolagslagen fastsættes endvidere en arbejdsfordeling mellem bestyrelsen og VD, en arbejdsordning for den verkstállande ledning samt delegering af ansvar og kompetence fra VD til PD.

Dagsordenen for bestyrelsesmøderne fastsættes i samarbejde mellem bestyrelsesformanden, VD og PD. Det er kun de tre, der har ret til at stille forslag om dagsordenspunkter.

Endelig fastsætter arbejdsordningen, at det er bestyrelsesformanden, der er bestyrelsens talsmand, men at opgaven med at informere om bestyrelsens beslutninger i SVT er delegeret til VD.

Af den ikke offentliggjorte instruktion om arbejdsfordeling mellem bestyrelsen og VD i SVT, der er udarbejdet i henhold til aktiebolagslagens kapitel 8, § 3, fremgår det i overensstemmelse med aktiebolagslagen, at bestyrelsen har ansvaret for selskabets organisation og forvaltningen af selskabets anliggender. VD har ansvaret for den løbende forvaltning i henhold til bestyrelsens retningslinier og anvisninger. Det er specificeret, at bestyrelsen bl.a. træffer beslutning om:

- Langsigtede mål og virksomhedsplaner for SVT, herunder den overordnede ”indretning” af programvirksomheden
- Økonomisk planlægning, bl.a. selskabets budgetunderlag, budget, regnskab og årlige public service-opfølgning
- Større investeringer
- Udvikling af SVTs organisation og virksomhed
- Personalepolitiske retningslinier
- Retningslinier for samarbejde med øvrige programforetagender
- Forslag til ændringer i SVTs tilladelse
- Ethiske regler for virksomheden
- Vigtige lovforslag

I henhold til arbejdsfordelingen har VD ansvaret for at bestyrelsens beslutninger gennemføres. Endvidere skal VD lede og samordne selskabets virksomhed og bl.a. særligt tilse

- At selskabets virksomhed udøves, så fastlagte mål nås i henhold til de grundlæggende bestemmelser for virksomheden
- At love, aftaler, forskrifter og instruks følges
- At programregler efterleves
- At virksomheden udøves økonomisk og rationelt

Endvidere fastslås det, at VD og PD tilsammen udgør VL.

Opfyldelse af public service-forpligtelser

Det fremgår af radio- og TV-lagens kapitel 3, § 2, at den, der har en tilladelse fra Regeringen, bl.a. skal give de oplysninger til Granskningsnämnden för radio och TV, som er nødvendige for nævnet bedømmelse af, hvorvidt programmerne stemmer overens med de vilkår, tilladelsen er meddelt på. I praksis tager Granskningsnämnden alene stilling til, hvorvidt SVTs public service-redegørelse indeholder de nødvendige oplysninger for at statsmagten og offentligheden kan bedømme om SVT lever op til sine public service-forpligtelser. Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst (se nedenfor) har foreslået, at Granskningsnämndens kompetence skal øges, således at det skal bedømme om SVT lever op til sine public service-forpligtelser.

Det er endvidere oplyst, at det årlige finanslovsforslag, som regeringen fremsætter for Riksdagen indeholder en kort redegørelse om public service-redegørelserne samt at redegørelserne tillige sendes direkte til Riksdagens Kulturudvalg.

Ifølge radio- og TV-lagen skal Granskningsnævnet to gange om året afgive rapport om tilladelseshavernes efterlevelse af programkravene. Der er ofte tale om videnskabelige undersøgelser, der lægges ud til eksperter uden for Granskningsnævnet. I 2004 har Nævnet bl.a. afgivet rapport om SVTs og SRs virksomhed, spejling, produktion og mangfoldighed.

Myndigheden

Granskningsnämnden för radio och TV er en statslig myndighed som gransker om svenske radio- og tv-udsendelser følger de indholdsbestemmelser, som findes. Nævnet udøver også en vis forskningsvirksomhed om det svenske radio- og tv-udbud og afgiver rapporter herom.

Granskningsnævnet består af henholdsvis *Nämnden* og *Myndigheten*, der dels varetager sekretariatsfunktioner for Nämnden dels har særskilte funktioner. *Nämnden* består af syv medlemmer og fem suppleanter. De udpeges alle af Regeringen. Formanden og næstformanden skal være jurister, der er eller har været dommere. De øvrige medlemmer kommer fra forskellige områder og skal have stor erfaring med samfunds-, kultur- og mediespørgsmål.

Myndigheten eller sekretariatet varetager den løbende virksomhed. Chef for myndigheden er direktøren, der skal have dommererfaring og som, ligesom Nævnet, udpeges af Regeringen. Udover direktøren er der 11 ansatte medarbejdere, som bl.a. forbereder sager og forelægger disse for Nævnet.

Forslag om ændringer

Kommittén om radio och TV i allmänhetens tjänst har i to udredninger stillet forslag dels om organisatoriske ændringer i SOU 2005:1 (Riktlinjer för en ny tillståndperiod) dels om økonomiske ændringer i SOU 2005:2 (Finansiering og skatter).

For så vidt angår organisationen var det komitéens opgave at gennemgå public service-virksomhederne med henblik på forslag om ændringer i forbindelse med en ny tilladelsesperiode, der starter 1. januar 2007.

Komitéen påpeger, at en gennemgang af radio- og tv-området viser, at området på mindre end 20 år har forandret sig fra en relativ enkel og forudsigelig monopolsituation til et komplekst og foranderligt marked præget af hård konkurrence om publikums opmærksomhed og af en gennemgribende teknisk udvikling, hvor public service-radio og -tv blot er en af mange aktører.

Efter komitéens opfattelse vil public service-virksomhederne over de næste 10 år skulle agere i en verden med stadig mere komplicerede og krævende konkurrencesituationer.

På den baggrund stilles forslag om ændringer for public service-virksomhedernes, idet det slås fast, at hvis public service-virksomhederne skal kunne møde de øgede forventninger, er det vigtigt at de præges af uafhængighed og integritet. Derfor skal virksomhederne være uafhængige af såvel staten som kommercielle interesser og andre særinteresser.

Public service-virksomhederne skal være professionelle og effektive organisationer med høj integritet, og de skal drives rationelt og økonomisk. Det er herudover vigtigt, at public service-virksomheder, der finansieres af offentlige ressourcer har borgernes tiltro, hvilket kræver lydhørhed over for borgernes krav og forventninger, men ikke at virksomhederne altid skal stræbe efter det højeste seer- eller lyttertal. Det er vigtigt for legitimiteten i

licenssystemet, at lytterne og seerne mener, at de får valuta for pengene.

Komitéen foreslår at public service-virksomhederne gives et stort ansvar med selv at lede og udøve virksomheden med henblik på at opfylde public service-forpligtelserne, idet de krav, der stilles, i højere grad bør fokusere på, hvad der skal opnås end på hvordan det skal opnås. På den baggrund foreslås det at styrke såvel ejerstiftelsens som programvirksomhedernes styrelser og ledelser ved at tydeliggøre deres opgaver.

Det foreslås bl.a., at ejerstiftelsen skal vurdere, hvorvidt public service-virksomhederne lever op til deres forpligtelser, idet det understreges, at stiftelsen ikke skal kunne gribe ind i virksomheden eller i det hele taget træffe beslutninger i spørgsmål, der drejer sig om den løbende programvirksomhed.

Endvidere foreslås det, som tidligere anført, at stiftelsens bestyrelse i højere grad end i dag skal afspejle den partipolitiske sammensætning af Riksdagen, idet det foreslås, at alle partier, som har opnået mindst fire procent af stemmerne, skal være repræsenterede i stiftelsens bestyrelse. I dag er blot fem ud af syv partier repræsenterede.

Det foreslås herudover, at public service-virksomhederne i begyndelsen af hver tilladelsesperiode skal formulere virksomhedens mål med henblik på opfyldelsen af public service-kravene. Virksomhederne skal løbende evaluere og følge op på planen. Nødvendige beslutninger herom i relation til planer og konkrete styringsinstrumenter samt opfølgning træffes af bestyrelsen.

Det foreslås tillige, som tidligere anført, at Granskningsnämnden skal tillægges kompetence til at udtale sig om, hvorvidt public service-virksomhederne har opfyldt deres forpligtelser, og til om nødvendigt at pege på behov for ændringer eller forbedringer på visse områder.

Endelig foreslås en tilladelsesperiode på seks år, idet det anføres, at en længere periode bør skabe stabilitet og understøtte virksomhedernes evne til at virke i en foranderlig mediesituation. En lang periode understøtter også virksomhedens selvstændighed og integritet. Der foreslås dog indført en midtvejsevaluering, idet princippet bør være at public service-forpligtelserne gælder for hele

perioden, men ejerstiftelsen skal bedømme, om der er sket sådanne forandringer i omverdenen, på teknikkens område eller i forudsætningerne i øvrigt, som medfører, at dele af opgaven bør ændres. Baggrunden er, at man erkender, at det ikke er muligt at forudse hændelser og forandringer, der kan gøre det nødvendigt at foretage ændringer – også i tilladelsesperioden.

Sammenfatning af interviews vedrørende SVT

Kontaktpersoner:

Allan Larsson, journalist, finansminister 1990-1991. For nylig fratrukket som bestyrelsesformand for SVT

Håkan Fahlberg, tidligere chefjurist m.m. på SR og i ejerstiftelsens (ejerstiftelsernes) administration

Martin Sundin, kansliråd, og Carin Khakee fra Utdannings- og kulturdepartementet

Cecilia Renquist, direktør, og Hack Kampmann, afdelingsdirektør, fra Granskningsnämnden för radio och TV

Udover faktiske oplysninger om SVT og ledelsen af SVT m.v. har de interviewede givet udtryk for følgende:

Organisation

- Konstruktionen med en ejerstiftelse og tre driftsselskaber er den mest hensigtsmæssige, når man ønsker at holde SVT, SR og UR fri fra politisk indflydelse
- Det er afgørende, at SVT er uafhængig og at dette også formelt fastslås, uanset at ejerstiftelsens bestyrelse og formanden for SVTs bestyrelse vælges af politikerne. På den baggrund har SVT anket en dom, der fastslår, at SVT er en statslig institution
- SVT er licensfinansieret og ikke skattefinansieret, hvorfor politikerne ikke skal administrere SVT
- Uafhængighed er et vigtig konkurrenceparameter i den stadig stigende konkurrence fra de kommercielle stationer
- Aktieselskabsformen fungerer godt for SVT og de øvrige public service-virksomheder, bl.a. fordi aktieselskabslovens regler har eksisteret længe, de er velkendte, tydelige og afprøvede i erhvervslivet
- Bestyrelsen og direktionen kan indrette deres handlen og afgrænse indbyrdes kompetencer i relation til aktieselskabslovens regler, der også gælder i forhold til generalforsamling og regnskabsaflægelse m.v.

- Det har den fordel at anvende A/S-loven, at de folk, man ønsker at rekruttere fra erhvervslivet, i forvejen er bekendt med reglerne

Forvaltningsstiftelsen

- Forvaltningsstiftelsen spiller en meget tilbagetrukket rolle. Udover udnævnelse af bestyrelsesmedlemmer varetager stiftelsen som ejer en begrænset række, primært økonomisk relaterede opgaver
- Medlemmerne af stiftelsens bestyrelse er typisk politikere og ikke trænet i erhvervsmæssig strategi og evaluering.
- Ejerstiftelsens formand er meget professionel og progressiv i sin ledelse af bestyrelsen og besidder de to vigtige kvaliteter, indsigt i medier og management
- Formanden er i sit virke inspireret af den svenske ”Kod for Bolagstyrning” – en corporate governance-rapport udarbejdet af Förtroendekommissionen i et samarbejde med blandt andet Stockholmsbørsen, en autoriseret revisorgruppe, bankforeninger og repræsentanter fra svensk næringsliv

Udpegning af SVT’s bestyrelse

- Man kunne foreslå at slå de tre aktieselskaber sammen til ét, og således have en fælles bestyrelse og en fælles direktion for de tre stationer. Den primære motivationsfaktor for den nuværende ordning med en ejerstiftelse og tre driftsselskaber, er at fjerne stationerne fra politisk styring. Dette kan forekomme at være en relativ teoretisk diskussion, idet man ikke kan undgå risikoen for politisk styring, når politikerne udpeger ejerstiftelsens bestyrelse og virksomhedernes formænd
- Ejerstiftelsen ønsker professionelle bestyrelser i public service-virksomhederne
- Det er vigtigt, at medlemmerne af bestyrelsen har indsigt inden for medier og management, evt. på forskellige niveauer
- Medlemmerne må ikke modtage instrukser fra andre vedrørende bestyrelsesarbejdet, herunder partier, fagforeninger og interesseorganisationer
- Alle medlemmer skal gøre sig klart, at de alene sidder i bestyrelsen med SVTs bedste for øje. Dette er dog mere kompliceret for medarbejderrepræsentanterne
- Bestyrelsen bør optræde som en enhed. Det vil sige, at der skal træffes beslutninger i enighed, efter man har lyttet til hinandens argumenter. Ekstern kommunikation bør som udgangspunkt varetages af én person

- Det er en god idé at formulere overordnede regler for bestyrelsens ageren, og evt. at forpligte nye medlemmer herpå inden de stræder ind i bestyrelsen
- Som udgangspunkt er bestyrelsens medlemmer ikke politikere, selv om der ikke er forbud mod dette. Et af bestyrelsesmedlemmerne er blevet kommunalpolitiker under hendes tid som bestyrelsesmedlem. Man overvejede at afsætte hende, men valgte ikke at gøre det
- Personlige kompetencer i forhold til at lede en virksomhed som SVT kan være af betydning
- Man kunne forestille sig medlemmer fra forskningsmiljøet i SVT's bestyrelse, evt. med indsigt i statskundskab
- Den politiske magt i relation til udnævnelser af bestyrelse i ejerstiftelse og bestyrelsesformænd begrundes med, at public service kræver konsensus og bred politisk forankring
- Der lægges vægt på en professionalisering af SVTs bestyrelse. Der er derfor større opmærksomhed på den enkeltes kompetencer i relation til driften af en stor public service virksomhed
- Hvis politikerne ikke havde en vis indflydelse på SVT, kunne man antage, at de nuværende positive tendenser med større frihedsgrader ikke ville fortsætte, idet der i givet fald ville være større behov for tydelighed og detaljeringsgrad i de opstillede krav

Kompetencer. Bestyrelsens relationer

- Bestyrelsen skal ikke beskæftige sig med de enkelte programmer eller blande sig i de enkelte journalisters arbejde. På den baggrund er det vigtigt at fortsætte debatten om uafhængighed og bestyrelsens tilbagetrukne rolle
- Bestyrelsen skal ikke være for aktiv, da det vil blive svært at lede virksomheden for VD, der ikke har nogen magt til at "bremse" denne
- Det er ikke konkret et problem, at VD er medlem af bestyrelsen i relation til uafhængigheden. VDs deltagelse skaber tryk og indsigt for bestyrelsen
- Når direktionens medlemmer deltager i bestyrelsesmøder, kan man rejse tvivl om, hvorvidt der er tilstrækkelig uafhængighed mellem bestyrelsen, der har en tilsyns- og kontrolfunktion, og direktionen. På den anden side er det vigtigt med information og åbenhed mellem bestyrelse og direktion
- Det ville til gengæld være problematisk for bestyrelsens uafhængighed, hvis VD var formand for bestyrelsen

- Evt. nedskrevne regler for bestyrelsesmedlemmerne skal udformes positivt i generelle, beskrivende vendinger, og reglerne skal ikke have form af negative afgrænsninger og forbud. Alt for specifikke krav kan være uhensigtsmæssige
- Evt. kan det svenske corporate governance initiativ "Koden" anvendes som inspirationskilde og retningslinier for bestyrelsen
- Bestyrelses magt udøves i kraft af de beslutninger, den træffer og ikke gennem offentlig debat
- Bestyrelsen og dens formand har tre kerneområder, som de skal beskæftige sig med: strategi, økonomi og ansættelse/afskedigelse og løbende vurdering af VD
- Medarbejderrepræsentanternes rolle kan være kompliceret, og de kan komme til at blande deres roller sammen
- I praksis udarbejder direktionen forslag til de årlige budgetter, der præsenteres for bestyrelsen. Bestyrelsen drøfter det forelagte, og det vedtages på næstfølgende møde. Strategiplaner udarbejdes ligeledes af direktion i samarbejde med bestyrelsesformanden og næstformanden, og forslag behandles herefter i bestyrelsen
- Vigtigt at bestyrelsen bakker VD op i hendes daglige arbejde
- Tendensen går mod målstyring snarere end styring på detaljer. Eksempelvis indeholder SVTs tilladelse i dag 17 kvantitative mål, hvilket formentlig bliver ændret i den fremtidige tilladelse. Det er i den forbindelse vigtigt, at bestyrelsen opstiller såvel langsigtede som årlige mål for virksomheden og opstiller en model for evaluering af virksomheden
- Ejerstiftelsen fungerer som en "buffer" mellem politikerne – dvs. den politiske indflydelse – og programvirksomhedernes ledelser, idet stiftelsen hverken skal agere politisk eller ledelsesmæssigt i relation til SVT
- SVTs bestyrelse giver i praksis stor magt til VD
- Den manglende politiske indblanding i SVTs anliggender kan udgøre et problem. Eksempelvis kunne der være behov for en politisk ansvarsplacering i visse situationer

Corporate governance

- Der planlægges evaluering af VD
- VL – VD og PD skal have en årlige samtale med bestyrelsesformanden
- Der er endnu ikke planer om evaluering af enkelte bestyrelsesmedlemmer, men det er ikke utænkeligt, at det kommer senere

Tilsyn med opfyldelse af public service-forpligtelser

- Det foreslås at ejerstiftelsen skal føre tilsyn med og godkende public service-redegørelsen med henblik på at aflægge en rapport til Kulturdepartementet
- Granskningsnämnden er en statsinstitution, og SVT bør ikke være underlagt offentlig kontrol, hvorfor det foreslås at tillægge ejerstiftelsen kompetence til at vurdere opfyldelsen af public service-forpligtelserne
- Tilladelsen til SVT er i øvrigt ganske streng, men der er nu en tendens mod færre detaljer og større frihed, modsat den hidtidige udvikling, hvor man har oplevet fortsat voksende, kvantitative krav

Personer i ledelsen af SVT

Bestyrelsesformand

Lars Engqvist (r), uddannet journalist.

Landshövding i Jönköpings län. Medlem af SVTs bestyrelse siden 2005.

I 2004 Vice statsminister. 1998-2004 socialminister. 1998 Integrationsminister. efter valget 1998 stedfortrædende finansminister.

1994-98 VD for det Svenska filminstitutet.

Næstformand

Anders Lindström (f),

Direktør, medlem af bestyrelsen siden 2000.

Bestyrelsesmedlemmer

Odd Eiken (f), direktør, medlem af bestyrelsen siden 2000.

Annelie Ewers (f), rektor, medlem af bestyrelsen siden 2002.

Brittmo Bernhardsson (f), projektleder, medlem af bestyrelsen siden 2000.

Maria Arnholm (f), kommunikationsdirektør medlem af bestyrelsen siden 2005.

Christina Jutterström, VD i SVT, medlem af bestyrelsen siden 2001.

Doktorgradsstipendiat og tidligere chefredaktør for ”Dagens Nyheter” og avisen ”Expressen”.

Suppleanter

Madeleine Grive (r), chefredaktør, medlem af bestyrelsen siden 2000.

Ingegerd Sahlström (f), projektleder, medlem af bestyrelsen siden 2000.

Personalerepræsentanter

Tommy Eklund (p), SIF-klubben, medlem af bestyrelsen siden 1993.

Britta von Schoultz (p), SJF-klubben, medlem af bestyrelsen siden 2004.

Suppleanter for personalerepræsentanter

Ylva Gustavsson (p), SIF-klubben, medlem af bestyrelsen siden 2004.

Kenneth Sundin (p), SJF-klubben, ledamot av styrelsen sedan 2002.

(r) udnævnt af regeringen

(f) udnævnt af förvaltningsstiftelsen

(p) udnævnt af personaleorganisationerne

VD udnævnt af styrelsen og indgår i denne.

Retsgrundlag

- Aktiebolagslag (1975:1385)
- Radio – och TV-lagen av 1996-07-19 (1996:844)
- Anslagsvillkor för Sveriges Television AB för år 2002
- Regeringens Proposition 2000/01:94
- Kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst udredning 2005:1 ”Riktlinier för en ny tilsstandsperiod”
- Kommittén om radio och tv i allmänhetens tjänst udredning 2005:2 ”Finansiering og skatter”

5.4. Finland

Public service i Finland

Der er i Finland tre landsdækkende tv-stationer: Det licensfinansierede YLE A/S (Yleisradio OY- svensk: Rundradion Ab) og de to privatejede stationer, MTV 3 og Nelonen (Kanal 4). De to privatejede stationer, der ifølge deres tilladelser har forpligtelser af kulturpolitisk karakter, betaler en årlig licens, der sammen med den seerbetalte licens udgør 90 pct. af YLEs indtægter.

YLE sender på to nationale analoge tv-kanaler (og fem digitale kanaler, hvoraf to udsender det samme som de analoge kanaler) og på mindst fem radiokanaler samt en række radiotjenester.

Det er planlagt, at alle tv-udsendelser i Finland sker digitalt fra 31. august 2007.

YLE i hovedtræk

- YLE er organiseret som et aktieselskab, hvor staten ejer aktiemajoriteten, 99,98 pct. af aktierne
- 21 medlemmer af YLEs bestyrelse, Förvaltningsrådet, udpeges af Riksdagen for fire år
- Medlemmerne af Förvaltningsrådet skal repræsentere områderne videnskab, kunst, kultur, forretningsdrift og økonomi, ligesom medlemmerne skal repræsentere forskellige samfundslag og sproggrupper. I praksis består Förvaltningsrådet af medlemmer af Riksdagen eller andre med tilknytning til det politiske system
- Förvaltningsrådet udpeger en styrelse, der består af generaldirektøren, VD, som formand og en virksomhedsdirektør som næstformand samt højst otte andre medlemmer og en medarbejderrepræsentant. For tiden består styrelsen af formanden og de tre virksomhedsdirektører, hvoraf én er næstformand, samt en medarbejderrepræsentant
- VD, generaldirektøren, udnævnes af Förvaltningsrådet, og på anbefaling af VD udnævner Förvaltningsrådet de øverste direktører, herunder de tre virksomhedsdirektører
- Förvaltningsrådet har ansvaret for sager, som indebærer en betydelig indskrænkning eller udvidelse af YLEs virksomhed eller som væsentligt ændrer selskabets organisation, fastsætter budget samt tilser at YLE opfylder sine public service-forpligtelser
- VD er administrativ chef og ikke programansvarlig. Det daglige programansvar er underlagt de tre virksomhedsdirektører, tv-direktøren, radiodirektøren og direktøren for den svenske radio-tv-virksomhed
- Public service-kravene fremgår af lag om Rundradion Ab. Det fremgår endvidere af loven, at YLE hvert år skal afgive en public service-rapport om opfyldelsen af public service-betingelserne til myndigheden, Kommunikationsverket, dvs. FICORA
- Förvaltningsrådet skal tillige afgive en årlig beretning til Riksdagen, der også indeholder en redegørelse for public service-virksomheden
- YLE's omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2004 på 359 mio. euro, og YLE havde i 2004 4004 ansatte inkl. freelancere

YLE blev etableret i 1926. YLE var fra starten et privatejet aktieselskab, men staten blev fra 1934 ejer af aktiemajoriteten. I begyndelsen valgtes den øverste ledelse, Förvaltningsrådet, på en generalforsamling, men fra 1948 overtog Parlamentet, Riksdagen, udnævnelsen. Eftersom Förvaltningsrådet tillige valgte direktion og

programråd, der skulle føre tilsyn med programvirksomheden, blev det politiske system også afspejlet i disse organer. Det nuværende system blev vedtaget i 1993.

Organisation

YLE er organiseret som aktieselskab. YLE er 99,98 pct. statsejet. Ifølge den gældende lov (svensk: Lag om Rundradion Ab) skal staten eje mindst 70 pct. af aktierne og stemmerne i YLE. Det er af historiske årsager, at omkring 60 sammenslutninger og foreninger ejer en del, aktuelt 0,02 pct., af aktierne.

I henhold til lag om Rundradion Ab gælder den finske aktieselskabslov, lag om aktiebolag, for YLE, medmindre andet fremgår af lag om Rundradion Ab. YLE har ikke en særskilt tilladelse, idet YLE har sin tilladelse qua loven, der bl.a. fastsætter selskabets forpligtelser og rettigheder. Formålet med YLE er i henhold til lovens § 1 at udøve allmännyttig verksamhet, dvs. public service.

YLE finansieres via Statens TV og Radio Fond. Fondens indtægter kommer fra licens og fra betaling af tilladelsesgebyrer (fra bl.a. MTV3 og Nelonen). YLE modtager cirka 91 pct. af midlerne fra fonden. Resten går til dækning af fondens udgifter.

YLE's omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2004 på 359 mio. euro, og YLE havde i 2004 4004 ansatte inkl. freelancere.

Public service-krav

I lag om Rundradion Ab § 7 beskrives public service-virksomheden som et ansvar for at tilvejebringe en samlet public service-virksomhed med dertil hørende ekstra tjenester for alle borgere under lige vilkår. Programmerne kan udsendes i alle kommunikationsnetværk. Herudover fastslår § 7, at public service-virksomheden især skal støtte det demokratiske samfund gennem tilvejebringelse af et mangfoldigt udbud af oplysninger, meninger og debat om sociale emner også for minoriteter og særlige grupper. Virksomheden skal understøtte, producere og udvikle finsk kultur og stille produkterne i forbindelse hermed til rådighed for alle borgere. Endvidere skal den fremme programmernes uddannelsesmæssige karakter og understøtte borgernes studieaktiviteter og tilbyde programmer af opbyggelig karakter.

YLE skal endvidere behandle de to sproggrupper, finsk og svensk, lige, samt tilvejebringe udsendelser på samisk, romani og

tegnprog, og også tilvejebringe udsendelser for andre sproggrupper i landet, hvis dette er muligt.

Endelig skal YLE udsende officielle bekendtgørelser i henhold til forordning herom.

I henhold til en netop vedtaget lov om ændring af lag om Rundradion Ab, der træder i kraft den 1. januar 2006, udvides public service-kravene. Der stilles yderligere krav om udsendelse af underholdningsprogrammer og programmer for børn, ligesom YLE i sin programvirksomhed skal understøtte ligestilling og medborgerindflydelse.

Der er ikke i loven – eller efter det oplyste andre steder - opstillet kvantitative, målbare krav til YLEs public service-virksomhed.

Det kan bestemmes, at YLE må udøve anden virksomhed end public service-virksomhed. I givet fald skal der føres særskilt regnskab for denne virksomhed. YLE har oplyst, at der ikke er truffet bestemmelse om anden virksomhed, og at denne mulighed altså ikke er udnyttet.

YLE skal endvidere føre særskilt regnskab med sin virksomhed i andre telenet, i praksis handler dette primært om afgiftsbelagt public service-tilbud i telenet.

YLE må hverken udsende reklamer eller sponsorerede programmer.

Ejer

I henhold til lag om Rundradion Ab hører aktieselskabet under kommunikationsministerens område. De 0,02 pct. af aktierne ejes af ca. 60 foreninger og organisationer, eksempelvis medier, banker og folkeforbund. Indkaldelse til den årlige generalforsamling varetages ifølge vedtægterne af Förvaltningsrådet og sker gennem annoncering i dagspressen samt eventuelt ved, at direkte indkaldelse sendes til aktieejerne.

Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.

Det fremgår af lag om Rundradion Ab, at YLEs øverste organ er Förvaltningsrådet med 21 medlemmer, valgt af Riksdagen for fire år. Partierne har indflydelse herpå i forhold til deres størrelse, men det er oplyst, at valget som udgangspunkt sker i enighed, og at medlemmerne primært er medlemmer af Riksdagen eller andre med tilknytning til det politiske system. Herudover vælger

medarbejderne ved YLE to medlemmer, der har ret til at deltage i rådets møder med taleret, men uden stemmeret.

Medlemmer af Förvaltningsrådet skal repræsentere områderne videnskab, kunst, kultur, forretningsdrift og økonomi, ligesom medlemmerne skal repræsentere forskellige samfundslag og sproggrupper. Förvaltningsrådet vælger formand og næstformand blandt sine medlemmer.

Förvaltningsrådet udpeger en styrelse, der udover at repræsentere begge sproggrupper, skal være i besiddelse af tilstrækkelig ekspertise i udøvelse af public service-virksomhed. Styrelsen består af VD, en direktør, der vælges som vice VD samt højst otte andre medlemmer. I den nuværende styrelse sidder radiodirektøren, tv-direktøren og direktøren for den svenske radio-tv-virksomhed. Herudover vælger personalet en repræsentant til styrelsen. Styrelsen vælger for et år ad gangen. For tiden er det radiodirektøren, der er vice VD.

I henhold til den vedtagne ændring af lag om Rundradion Ab skal Förvaltningsrådet stadig udpege en styrelse, men medlemmerne må hverken være medlemmer af Förvaltningsrådet eller af YLE's ledelse. Förvaltningsrådet skal ved udpegningen lægge vægt på medlemmernes alsidige sagkundskab og med særlig kundskab inden for selskabets centrale opgaver og virksomhed.

Ansættelse af direktør/direktion

I henhold til lag om Rundradion Ab ansætter og afskediger Förvaltningsrådet generaldirektøren, der er verkställande direktör, VD, for en periode af fem år. Der er ingen bestemmelser om forlængelse af ansættelsen. VD er ikke programansvarlig, men administrativ leder. Förvaltningsrådet ansætter i henhold til den gældende arbejdsordning tillige virksomhedsdirektørerne, der er ansvarlige for den daglige programvirksomhed, dvs. radiodirektøren, tv-direktøren og den svenske radio-tv-virksomhed. VD ansætter programdirektører på anbefaling fra virksomhedsdirektørerne

I henhold til den vedtagne lovændring skal styrelsen fra 1. januar 2006 ansætte VD, samt alle centrale direktører, dvs. også virksomhedsdirektørerne og direktørerne i den centrale ledelse.

Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion

Förvaltningsrådets opgaver fremgår af lag om Rundradion Ab § 6 samt af selskabets vedtægter. Rådets opgaver er, at:

- Udnævne styrelsens medlemmer og VD samt på forslag fra VD at ansætte de øverste direktører, som har ansvaret for programvirksomheden
- Træffe beslutning i sager, som indebærer en betydelig indskrænkning eller udvidelse af YLEs virksomhed, eller som væsentlig ændrer selskabets organisation
- Påse at YLE opfylder sine public service-forpligtelser
- Fastsætte budget og virksomhedsplan
- Give bemyndigelse til at tegne firmaet
- Godkende styrelsens årsberetning
- Indkalde til generalforsamling og forberede sager, som skal behandles på generalforsamlingen

Förvaltningsrådet mødes syv til otte gange om året. VD har ansvaret for at forelægge selskabsanliggender

Förvaltningsrådet har blandt sine medlemmer nedsat et udvalg, der forbereder sagerne indgående inden møderne i Förvaltningsrådet.

Styrelsen har ansvaret for forvaltningen af virksomheden og for at selskabet er organiseret, så det kan opfylde YLEs formål. Styrelsens og VD's opgaver fremgår af YLE's vedtægter.

Det er styrelsens opgave at:

- Forberede selskabets strategiske rammer og overvåge, at de følges
- Forberede sager til beslutning i Förvaltningsrådet og at sørge for at iværksætte rådets beslutninger
- Udarbejde finansieringsplan
- Træffe afgørelse om investeringer på grundlag af strategier og overvåge, at de iværksættes
- Udarbejde nødvendige strategiske projekter og overvåge, at de iværksættes
- Fastsætte personalestrategi
- På anbefaling af VD at udnævne de direktører, som hører under denne

- Udnævne ansvarlige programredaktører som ytrandefrihetslagen forudsætter

Styrelsen mødes ca. otte til ni gange om året. Det er oplyst, at VD har ansvaret for fremlæggelse af selskabsanliggender.

Det er endvidere oplyst, at YLE har etableret en ledelsesgruppe bestående af de tre virksomhedsdirektører og direktørerne for centralforvaltningen, herunder for teknik, økonomi og finans og logistik samt en medarbejderrepræsentant. Gruppen bistår VD i hans ledelsesarbejde.

Opfyldelse af public service-forpligtelser

Det fremgår af lag om Rundradion Ab § 12a, at YLE hvert år skal afgive en public service-rapport til Kommunikationsverket, dvs. FICORA, der er den finske tilsynsmyndighed. Rapporten afgives af YLEs bestyrelse, Förvaltningrådet. FICORA afleverer herefter en redegørelse til Regeringen om YLEs rapport. Rapporten skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for tilsynet med YLE's public service-virksomhed. Det er fra YLE oplyst, at denne rapport kun forefindes på finsk.

Förvaltningsrådet afgiver tillige en årlig rapport til Riksdagen, der bl.a. omfatter en redegørelse for YLEs public service-virksomhed.

Myndigheden

Den finske radio- og fjernsynsmyndighed, FICORA (Kommunikationsverket) er den administrative myndighed for sager vedrørende elektronisk kommunikation og it-tjenester. FICORA skal fremme udviklingen af informationssamfundet i Finland. Særligt har myndigheden til opgave at sikre markedets funktionalitet og effektivitet samt at sikre forbrugernes adgang til konkurrencedygtige og teknisk avancerede kommunikationstjenester af god kvalitet til rimelig pris.

FICORA er en myndighed under Ministeriet for Transport og Kommunikation. Myndigheden, der blev oprettet 1. september 2001, erstatter Det Administrative Telekommunikationscenter, der blev etableret i 1988.

Udover en række opgaver i relation til operatører inden for telekommunikation overvåger FICORA, at radio- og fjernsynsstationer lever op til såvel bestemmelser om reklame og

sponsorering som til særlige krav, der er stillet, blandt andet til YLE om programvirksomheden.

Kontaktpersoner

Fra YLE, Rundradion Ab, Medie- og EU-gruppen:

Martti Soramäki, Gruppechef

Marina Österlund-Karinkanta, Specialplanerare

Raila Haarala-Salo, Planeringsassistent

Retsgrundlag

- Lag om Aktiebolag nr. 734 af 29. september 1978 senest ændret ved lov nr. 129 af 9. marts 2005
- Lag om Rundradion Ab 22.12.1993/1380
- Bolagsordning för Rundradion AB af den 3. maj 2004.

5.5. Holland

Public service i Holland

I Holland sender en række programvirksomheder under én og samme koncession, der er givet til NOS, public service-fjernsyn på tre kanaler, NL1-3, og radio på fem kanaler.

NOS (Nederlandse Omroep Stichting) er en stiftelse, der har en 10 års koncession udstedt ved Royal decree. NOS sender selv nyheds- og sportsprogrammer. NOS er ansvarlig for at organisere samarbejdet med og mellem de øvrige programvirksomheder.

Under koncessionen sender følgende uafhængige programvirksomheder

- NPS (Nederlandse Programma Stichting), der er en stiftelse, som udøver programvirksomhed med særlig vægt på kultur og information, idet den ifølge medieloven skal supplere de øvrige virksomheders udsendelser
- En række programvirksomheder med hver mindst 300.000 medlemmer (gives 5 års såkaldte akkrediteringer – mulighed for midlertidig akkrediteringer til virksomheder med mindst 50.000 medlemmer. Udstedes af ministeren). For tiden har organisationerne: NCRV (Protestantisk), KRO (Katolsk), VARA (socialdemokratisk), AVRO (generel), TROS (generel), VPRO (social kritik), EO (evangelisk) samt BNN (unge) en akkreditering
- Religiøse og åndelige foreninger (5 års tildeling af sendetid fra mediemyndigheden Commissariaat voor de Media)
- Et undervisnings-program selskab (5 års akkreditering fra ministeren)
- STER (Stichting Etherreclame) (tjener ca. 25 pct. af hele systemets budget ved at sende reklamer). STERs provenu anvendes også til delvis finansiering af Commissariaat voor de Media.

Herudover kan følgende få tildelt sendetid af Commissariaat voor de Media:

- Politiske partier efter tilladelse fra Commissariaat voor de Media i forbindelse med valg og folkeafstemninger
- Regeringsinformationer efter anbefaling fra premierministeren efter høring af ministeren i henhold til særlig bekendtgørelse
- Særlige tilfælde og formål efter tilladelse fra Commissariaat voor de Media

NOS', NPS' og STERs eksistens fremgår af Medieloven, der tillige fastsætter et minimum antal sendetimer, der er til rådighed for NOS, NPS, de akkrediterede selskaber og de midlertidige akkrediterede og tilladelserne. Endvidere fastsættes, at STER skal have op til 10 pct. af sendetiden til rådighed til reklamer, ifølge mediedekretet har STER for tiden 6,5 pct. af sendetiden i både radio og fjernsyn. Commissariaat voor de Media fastsætter sendetid for de religiøse og åndelige foreninger samt evt. sendetid til regeringen og de politiske partier.

Den ansvarlige minister er ministeren for undervisning, kultur og forskning.

NOS i hovedtræk

- NOS er organiseret som en stiftelse
- En række programvirksomheder sender under NOS' tilladelse, der er udstedt for ti år ved Royal decree i henhold til medieloven
- NOS' bestyrelse, Supervisory Board, består af et varierende (afhængig af antal akkrediterede virksomheder) antal medlemmer, hvoraf nogle, herunder formanden, udpeges af regeringen og andre (flertallet) af de programvirksomheder, der sender under NOS' tilladelse. Bestyrelsen har for tiden 13 medlemmer
- Bestyrelsen ansætter, med ministerens godkendelse, NOS' direktion, der består af tre medlemmer. Direktionen ansættes for fem år
- NOS har udover sin egen programvirksomhed et koordineret ansvar i relation til de øvrige virksomheder
- Commissariaat voor de Media fører tilsyn med opfyldelse af public service-forpligtelserne
- Efter fem års tilladelse vurderes NOS' og de øvrige virksomheders samlede opfyldelse af public service-forpligtelserne. Vurderingen foretages af en komité, bestående af mindst fem uafhængige eksperter. Komitéen er nedsat af NOS

Historie

Hollands public service system har historisk afvejet så meget fra andre landes, at sammenligninger har været næsten meningsløse.

Det skyldtes den særlige tradition for ”søjler” i det hollandske samfund, hvorfor programtilladelse er blevet givet til sende-associationer med et betydeligt medlemsantal og baseret på religiøst, politisk, ideologisk eller neutralt grundlag. I marts 2000 blev medieloven imidlertid moderniseret, så den tidligere ”paraplyorganisation”, NOS, der tillige udsender programmer, har fået en stærkere og koordinerende funktion. Denne konstruktion er dog efter det oplyste nu under ændring, idet NOS’ funktion som både programvirksomhed og koordinerende virksomhed ikke har fungeret optimalt.

Public service-institutionerne har tidligere været licensfinansieret, men licensen blev fra 2000 afløst af en særlig medieskat. Efter en uafhængig konsulentundersøgelse om omkosteffektivitet og kvalitetskontrol, hvis konklusioner blev offentliggjort i 2003, startede en reduktion af public service-institutionernes budget. Det samlede budget i 2005 er 851 mio. Euro, hvoraf reklameindtægterne udgør 209 mio. Euro og renter 3 mio. Euro.

Ifølge nyhedsbrevet ”Hilversummary” der udgives af public service-virksomhederne, blev budgettet beskåret med 40 mio. Euro i 2004, og 60 mio. Euro i 2005. Det er efter forelæggelse af budget fra NOS, ministeren, der træffer afgørelse om fordeling af midlerne til de enkelte programvirksomheder. Rent praktisk er det Commissariaat voor de Media, der står for udbetalingen til virksomhederne.

Foruden det offentlige, nationale system, findes en række private kanaler med programtilladelser uden public service forpligtelser, samt regionale og lokale offentlige kanaler, der betales af provinser og kommuner, men får tilladelser fra Commissariaat voor de Media.

Radio- og tv-nævnet har valgt at koncentrere sin undersøgelse af public service-ledelse i Holland omkring NOS.

Organisation

NOS er en stiftelse, der ifølge medieloven har tilladelse til udøvelse af national public service. Det fremgår af lovens sektion 16, stk. 1, at NOS skal være ansvarlig for koordination og samarbejde for så vidt angår national udsendelsesvirksomhed. Ifølge stk. 2, skal NOS sikre samarbejdet mellem de forskellige programvirksomheder med henblik på at opfylde de til public service beskrevne krav. Endvidere skal NOS selv udøve programvirksomhed.

Tilladelsen udstedes af regeringen (Royal decree) for en periode af ti år efter anbefaling af ministeren. Den gældende tilladelse er fra 2001. Medieloven opstiller generelle regler for opnåelse af tilladelse, idet bl.a. public service-opgaverne er relativt detaljeret beskrevet i loven.

Public service-krav

Overordnet skal der tilbydes en varieret vifte af programmer af høj kvalitet, på såvel national, regionalt og lokalt plan inden for information, kultur, uddannelse og underholdning. Endvidere skal den samlede public service-virksomhed tilbyde et afvejet billede af samfundet og af borgernes aktuelle interesser og synspunkter for så vidt angår samfund, kultur, religion og tro.

Ifølge loven skal NOS forud for tilladelsen indsende en concession policy plan til mediemyndigheden, Commissariaat voor de Media, der sender planen med kommentarer videre til ministeren. Planen skal bl.a. indeholde oplysninger om, hvordan samarbejde og programkoordinering mellem NOS, NPS og de øvrige programvirksomheder vil blive implementeret, kanalprofiler og en oversigt over de nødvendige personalemæssige og økonomiske ressourcer, der er forbundet med virksomheden. Inden udløbet af tilladelsens femte år skal NOS endvidere indsende en midtvejs concession policy plan.

NOS skal i forbindelse med koordineringen af programvirksomheden udarbejde halvårslige lister over såvel NOS' som NPS' samt de øvrige virksomheders programmer, hvoraf det skal fremgå, om virksomhederne samlet og hver for sig opfylder de krav, der stilles til virksomhederne.

Medieloven fastslår eksplicit de enkelte programvirksomheders redaktionelle uafhængighed, men fastsætter nærmere regler om udsendelse af oplysning, uddannelse, kunst, kultur og underholdning, idet der for tv tillige fastsættes minimumprocentsatser for kategorierne.

Ejer

NOS er en stiftelse og som sådan en virksomhed sui generis med særlige regler for virksomheden fastsat i medieloven.

Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.

Reglerne for udnævnelse og sammensætning af bestyrelsen fremgår af medieloven.

NOS' ledelse består af et Supervisory Board (bestyrelse) og et Board of Directors (direktion).

Medlemmer af bestyrelsen kan ikke være medlemmer af direktionen og heller ikke sidde i ledelsen af NOS.

Formanden for bestyrelsen udnævnes af regeringen (Royal decree). Ministeren udnævner et antal medlemmer, svarende til antallet af akkrediterede virksomheder, minus 3. Et af medlemmerne udpeges i fællesskab af medarbejderne i NOS, NPS og de øvrige programvirksomheder. De øvrige medlemmer udpeges således: NPS og akkrediterede virksomheder udpeger hver et medlem, Undervisningsprogramsselskabet udpeger et medlem, De religiøse og andre åndelige organisationer udpeger i fællesskab et medlem.

For tiden består bestyrelsen af 5 ministerudpegede medlemmer og 8 andre medlemmer.

Medlemmerne udnævnes for fem år, og genudnævnelse kan finde sted to gange. Hvis et medlem ophører, udnævnes et nyt medlem, hvis funktionsperiode ophører samtidig med de øvrige medlemmers.

Programvirksomheder med midlertidig akkreditering har ret til at være repræsenteret ved en observatør på bestyrelsesmøderne.

Formanden kan invitere repræsentanter for mediemyndigheden til at overvære bestyrelsens møder.

Ansættelse af direktør/direktion

Ifølge medieloven består direktionen af en formand og to andre medlemmer, der alle er ansat af bestyrelsen med ministerens samtykke. Direktionen ansættes for en periode af fem år og én genansættelse kan finde sted. Bestyrelsen træffer afgørelse om betingelserne for ansættelsen.

Medlemmer af direktionen kan ikke være medlemmer af noget organ for eller ansat i en virksomhed, der har programtilladelse, dog undtaget reklameselskabet STER.

I øvrigt har direktionen ansvaret for at tilrettelægge sin egen virksomhed.

Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion

I henhold til medieloven har bestyrelsen ansvaret for at overvåge direktionens generelle virksomhed og policies, idet bestyrelsen i den forbindelse skal fokusere på de nationale public service-virksomheders fælles interesse.

Bestyrelsen fastsætter – efter forslag fra direktionen – generelle principper for national radio og tv, gældende for de virksomheder, der har fået tilladelse.

Bestyrelsen godkender de årlige regnskaber og foretager ændringer – efter forslag fra direktionen – i stiftelsens vedtægter (constitutions) samt fastsætter generelle principper for programvirksomheden.

Direktionen har det daglige ansvar for stiftelsens aktiviteter, herunder programvirksomheden.

Concession policy planer, programprofil og regulativ skal godkendes af bestyrelsen ligesom budget og regnskaber. Endvidere kræver det bestyrelsens godkendelse, hvis direktionen ønsker at afbryde samarbejde, der har en vis vigtighed for institutionen, ligesom afbrydelse af samarbejde med en anden programvirksomhed, der har en national tilladelse, kræver bestyrelsens godkendelse. Bestyrelsens godkendelse kræves også til afskedigelse af et større antal medarbejdere samt til at foretage væsentlige ændringer i ansættelsesvilkårene for et større antal medarbejder.

Alle opgaver, der ikke udtrykkelig er henført til bestyrelsen, hører under direktionens ansvar.

Direktionen udpeger en programdirektør, der har ansvaret for NOS' programvirksomhed. Programdirektøren kan ikke være medlem af hverken bestyrelse eller direktion.

Opfyldelse af public service-forpligtelser

NOS og de øvrige programvirksomheders samlede opfyldelse af public service-forpligtelserne evalueres efter højst fem års tilladelse. Evalueringen foretages af en komité (en såkaldt visiting committee, navnet kommer af, at opgaven svarer til bedømmelser, der er sædvanlige inden for højere uddannelser, såkaldte ”visitationer”), nedsat af NOS. Komitéen består af mindst fem

uafhængige eksperter, der er udpeget af bestyrelsen efter anbefaling af direktionen efter høring af ministeren. NOS skal tilse, at komitéen er repræsentativ i forhold til lyttere og seere.

Komitéen evaluerer bl.a. kvaliteten af den samlede opfyldelse af de opgaver, der er givet til nationale programvirksomheder og også den enkelte virksomheds medvirken til opfyldelsen heraf. Endvidere evalueres, om omfanget af virksomhedernes tilbud korresponderer med henholdsvis det almene publikums og individuelle gruppers interesser og synspunkter.

Komitéen udarbejder en rapport, der indsendes til bestyrelsen, som offentliggør rapporten.

En komité på ni medlemmer blev nedsat i 2002, bestående af medlemmer fra universitetsverdenen, en ansat hos den belgiske public service-virksomhed, VRT, interneteksperter og eksperter vedrørende ikke-indfødte, multikulturelle, nederlandsk publikum. Formanden for komitéen var bestyrelsesmedlem i et af Nederlands største finansielle virksomheder. Komitéen afgav i 2004 en rapport, der kritiserer public service-virksomheden, idet komitéen bl.a. når til det resultat, at den samlede virksomhed er mindre/dårligere end summen af dens delvirksomheder.

Komitéen strukturerede sin opgave som ”visitationer”, der som anført sker inden for det højere uddannelsessystem, idet der er tale om noget så vanskeligt som at måle kvalitet. Der blev således etableret en evalueringsramme, hvor der blev opstillet spørgsmål om programmerne, hvordan de nåede ud til publikum, og om organisationsmodeller i relation til såvel de enkelte virksomheder som til hele systemet. Spørgsmålene rettede sig mod både radio, tv og Internet. Grundlaget for komitéens bedømmelser af virksomhederne var virksomhedernes kritiske evaluering af sig selv.

Som anført blev det samlede public service-system udsat for en hård kritik, idet bedømmelsen af de enkelte virksomheder dog rakte fra positiv til meget positiv. Rapporten konkluderede, at virksomhederne er meget optaget af sig selv og deres eget, hvorfor de er meget lidt engageret i samarbejdet, hvilket betyder, at samlede mål ikke nås.

Administrations- og ledelsesstrukturen kritiseres for at hæmme tydelighed i relation til aftaler og beslutninger samtidig med, at strukturen medfører høje koordinationsomkostninger og

kompromiser og spændinger mellem den centrale organisation og samarbejdsparterne.

Komiteén fremkom med følgende anbefalinger:

- Virksomhedernes virke skal baseres på klare principper, der nedfældes i kontrakter og udmøntes i virksomhedernes programprofiler
- Koordinatorer på stations- og kanalplan, skal udøve ledelse, som sikrer adækvat proportionerede programmer
- Public service-ambitioner skal oversættes til fælles mål for programmer, mængden af lyttere/seere og deres vurdering af programmerne
- Forfølgelsen af mål - både samlet og individuelt - bør baseres på præcise og klare aftaler mellem direktionen for NOS og de organer, der er ansvarlige for de enkelte virksomheder.

Helt konkret foreslog komiteén, at NOS' bestyrelse skulle reorganiseres, idet man konkluderede, at mange problemer skyldtes, at formænd for de forskellige programvirksomheder sidder i NOS's bestyrelse.

De fleste programvirksomheder reagerede positivt på rapporten, hvilket kan skyldes, at de enkelte virksomheder blev rost.

Myndigheden, Commissariaat voor de Media, er enig i, at public service-virksomheden bør virke i henhold til klare og utvetydige mål, idet man dog ikke er enig i forslaget om at reducere formændenes magt til fordel for en stærk centraliseret ledelse. Commissariaat voor de Media har dog udtrykt villighed til at støtte lovændringer, der kan medvirke til at tydeliggøre mål og metoder.

Myndigheden

I henhold til medieloven skal der etableres en mediemyndighed, der har hjemsted i Hilversum.

Commissariaat voor de Media overvåger, at programvirksomhederne opfylder lovens og tilladelsernes krav.

Commissariaat voor de Media har til opgave at udstede tilladelser til religiøse og spirituelle foreninger samt til regional og lokal programvirksomhed. Endvidere giver Commissariaat voor de Media sendetid til de politiske partier i forbindelse med valg og folkeafstemninger samt til regeringsmeddelelser. Endelig kan

Commissariaat voor de Media give sendetid i særlige tilfælde og til særlige formål.

Commissariaat voor de Media udsteder endvidere tilladelse til kommerciel programvirksomhed.

Virksomhederne, der er koordineret under NOS, skal indsende deres årsregnskaber til godkendelse med direktionens kommentarer. Commissariaat voor de Media er ansvarlig for, på grundlag af budgetterne, at programvirksomhederne får udbetalt midler i henhold til loven, idet der hvert år fastsættes et samlet beløb til public service-virksomhed.

Commissariaat voor de Media skal sikre, at virksomhederne overholder deres public service-forpligtelser.

Commissariaat voor de Media består af en formand og to til fire medlemmer herudover, der alle udpeges og afsættes af Regeringen (Royal decree) på forslag fra ministeren. Udnævnelsen sker for fire år og én genudnævnelse er mulig. I henhold til loven blev Commissariaat voor de Media etableret i 1988.

Det nuværende kommissariat har en formand og to medlemmer (kommissærer).

Embedsmænd og politikere – dvs. medlemmer af parlamentet og lokale styrelsen etc. kan ikke udnævnes til kommissærer – og heller ikke bestyrelsesmedlemmer eller indehavere af højere positioner i medievirksomheder.

Ifølge medieloven kan kommissærerne kun afsættes, hvis de selv beder om det, eller ikke (længere) anses for egnede til virksomheden på grund af finansielle interesser i en virksomhed, som myndigheden har kompetencer over for, eller fordi de har accepteret et hverv eller en position, som er uforenelig med medlemskabet.

Myndigheden fastsætter sin egen forretningsorden, idet det fremgår af loven, at afgørelser træffes ved flertal, og at ministeren skal orienteres snarest efter afgørelser er truffet.

Endelig kræver det alle medlemmers tilslutning, hvis der gives mandat eller autorisation til et eller flere medlemmer at udøve dele af myndighedens hverv (arbejdsgrupper).

Commissariaat voor de Media finansieres ved finanslovsmidler, gebyrer fra kommercielle aktører og med midler fra STER. Afgørelser, der træffes af myndigheden, kan indklages for ministeren og kan ændres ved Royal decree.

Commissariaat voor de Media skal hvert år udarbejde en rapport over sine aktiviteter, generelle politikker og effektivitet. Rapporten afgives til ministeren , der fremsender den til Parlamentet.

Planer om ændring i ledelse og organisation

Efter det oplyste er der stadig ikke fremsat forslag om ændring af NOS' administration, men i praksis er man startet med visse ændringer.

Retsgrundlag

- Royal Decree 1987:573
- Medieloven (mediawet) af den 1987, nr. 249 senest ændret den 9. december 2004

5.6. Tyskland

Public service i Tyskland

Radio- og fjernsyn i Tyskland er ifølge forfatningen et anliggende for de enkelte stater (länder/delstater) og altså ikke et nationalt eller føderalt anliggende. Public service er hovedsagelig licensfinansieret, idet licensstørrelsen beslutes af alle stater i forening for en periode på op til fem år. Licensen inddrives af et særligt selskab og fordeles mellem public service-stationer, dvs. det landsdækkende Zweites Deutsches Fernsehen, ZDF, og de regionale (enkelstatsbaserede) kanaler, der er organiseret i Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, ARD. ARD fik i 2003 dækket 82,5 pct. af deres public service-virksomhed gennem licensen, reklameindtægter dækker ca. 2 pct. og resten dækkes ved indtægter fra produktioner, mv. Licensen fordeles mellem medlemmerne primært efter dækningsområdets størrelse (indbyggere), men således at der sker en vis udligning, der sikrer at også de mindre organisationer kan få virksomheden til at løbe rundt. ZDF er ikke medlem af ARD, men samarbejdspartner i en række sammenhænge. ZDF er grundlagt af delstaterne i fællesskab.

DeutschlandRadio, der er et selskab dannet i fællesskab af ARD og ZDF, sender to nationale radiokanaler.

Radio- og tv-lovgivning vedtages af delstaterne, idet den tekniske del, telekommunikation og frekvensadministration er et forbundsanliggende. ZDF's virksomhed er dog reguleret gennem en fælles aftale mellem landene. Aftalen udgør det juridiske grundlag for stationens virksomhed.

Kanalerne sender såvel analogt som digitalt på radio og fjernsyn. De fleste kanaler sendes samtidig på satellit og i kabel især i deres terrestriske dækningsområde, men også udenfor.

Radio- og tv-nævnet har valgt at se nærmere på henholdsvis ZDF og Westdeutsches Rundfunk, WDR, der er med i ARD.

ZDF i hovedtræk

- ZDF er organiseret som en Anstalt
- Ledes af Fernsehrat med 77 medlemmer og et Verwaltungsrat med 14 medlemmer, valgt af Fernsehrat
- Intendant, dvs. generaldirektøren, ansættes af Fernsehrat
- Fernsehrat har det overordnede programansvar
- Intendant har det daglige programansvar

WDR i hovedtræk

- WDR er organiseret som en uafhængig korporation
- Ledes af Rundfunkrat med 45 medlemmer og et Verwaltungsrat med 9 medlemmer, valgt af Rundfunkrat
- Intendant, dvs. generaldirektøren, ansættes af Rundfunkrat
- Rundfunkrat har det overordnede programansvar
- Intendant har det daglige programansvar

Historie

Tysklands historiske baggrund har været en væsentlig motivationsfaktor i relation til at sikre radio- og fjernsynsvirksomhed, der er uafhængighed af indflydelse fra regering og interessegrupper.

Public service-virksomhederne er licens- og delvist reklamefinansierede. I henhold til lov er der sat en begrænsning på, hvor meget reklame der må vises. (ZDF og ARD må dagligt vise max. 20 minutters reklame mandag til lørdag før kl. 20.00)

Det relevante marked for de tyske radio- og tv virksomheder er af væsentlig omfang. Det tyske sprog tales, ud over af ca. 82 millioner tyske indbyggere, også af østrigere og af en stor befolkningsgruppe i Schweiz. Det vurderes, at der er et marked på omkring 100 millioner tysktalende tv-seere. De tyske kommercielle medieaktører betragter Østrig og dele af Schweiz som en fast del af det marked, hvorom der konkurreres.

Organisation

Den juridiske konstruktion som de tyske public service-virksomheder benytter sig af er "Anstalt". En "Anstalt" er jf. definitionen under afsnit 4.2. en virksomhed sui generis. Virksomheden er bygget op med flere forskellige organer.

ARD

Efter en periode med tv i trediveerne startede tv igen i Tyskland i 1954 med én tv-kanal. Den var baseret på en Kooperation af alle de daværende tv-organisationer i delstaterne. Organisationerne delte ansvaret for programmerne imellem sig. Fællesorganisationen kaldte man ARD.

ARD er en frivillig sammenslutning, der består af ni uafhængige kanaler, der er reguleret under delstatslig lovgivning. Deres formål er at udøve radio- og fjernsynsvirksomhed i Forbundsrepublikken Tyskland på delstatsniveau. De ni kanaler er: der Bayerische Rundfunk (BR), der Hessische Rundfunk (HR), der Mitteldeutsche Rundfunk (MDR), der Norddeutsche Rundfunk, (NDR), Radio Bremen (RB), der Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB), der Saarländische Rundfunk (SR), der Südwestrundfunk (SWR), der Westdeutsche Rundfunk (WDR). Det tiende medlem af ARD er en udlands-programvirksomhed, Deutsche Welle, DW. DW producerer radio- og tv-programmer til hele verden. Udover en andel af licensen modtager DW også økonomisk støtte fra den føderale regering.

ARDs generalforsamling vælger en af medlemsorganisationerne, der for en periode af et år har ansvaret for ARDs virksomhed. Direktøren for den organisation, der er ansvarlig for den daglige virksomhed et givet år, er også ARDs formand. ARD har et fælles kontor i Frankfurt, der står til rådighed for direktøren og sørger for koordineringen af den samlede virksomhed. For tiden er BR ansvarlig for ARD.

Samarbejdet inden for ARD sker i udvalg, ZDF er repræsenteret i nogle af udvalgene. Individuelle direktører for medlemsorganisationerne påtager sig ansvaret for forskellige længerevarende projekter. Endvidere har ARD oprettet uafhængige institutioner, der er ansvarlige for forskellige opgaver, ZDF er ligeledes involveret i nogle af disse institutioner. Eksempelvis Degeto Film GmbH, der har ansvaret for indkøb af film og tv-produktioner.

De individuelle kanaler i ARD bidrager til ARD's samlede program, Erstes Deutsches Fernsehen, i forhold til deres økonomiske formåen. Programvirksomheden koordineres af et stående udvalg, hvis formand er programdirektøren for Erstes Deutsches Fernsehen. Han assisteres af kontrollere fra forskellige programområder. Det stående udvalg rådgives af Fernsehbeirat, det rådgivende fjernsynsråd, hvis medlemmer er repræsentanter for tilsynsmyndigheder for de forskellige tv-virksomheder.

Erstes Deutsches Fernsehen tilbyder en bred vifte af tv for alle seerne. Fra almindelige nyheder og sport til underholdning, shows, serier, politiske magasiner, kulturelle udsendelser, tv-spil, dokumentarfilm, familieprogrammer, religiøse programmer og

musicals. Teknisk set når ARD ud til næsten alle seere i Tyskland. Udover den analoge virksomhed udøver ARD også digital virksomhed. Udover Erstes Deutsches Fernsehen sender ARD syv såkaldt tredje fjernsynsprogrammer på regionalt plan, idet NDR og RB arbejder sammen om NDR Fernsehen, og SR og SWR samarbejder om Südwest Fernsehen. De regionale programmer har også en del samarbejde og idet programmerne for det meste også sendes på satellit, kan de ses af de fleste tyskere.

Ifølge radio- og fjernsynsloven skal ARD's programvirksomhed indeholde nyheder, uddannelse, kultur, og underholdning, idet der skal tages hensyn til såvel flertals- som mindretalsinteresser. Stationerne kan udøve virksomheden regionalt, nationalt og internationalt.

Generelt gælder for de enkelte radio- og fjernsynsvirksomheder, at de skal udøve virksomheden i henhold til den delstatslige lovgivning. Det gælder for tyske lyttere og seere, at de mindst har adgang til 4 ARD-radiokanaler og 2 ARD-tv-kanaler, som oftest flere.

ARD's omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2001 på 5.788 mio. euro, hvoraf WDR's omsætning udgjorde 1260 mio. euro. ARD havde i 2000 samlet 24.813 ansatte inkl. freelancere, det har ikke været muligt at få oplyst, hvor mange heraf, der var ansat i WDR.²²

Organisation

I ARD taler man om "aufsichtsgremien", der er et slags tilsynsorgan. Aufsichtsgremien består af to organer, Rundfunkrat og Verwaltungsrat. Disse organer har forskellige kompetencer, men arbejder også tæt sammen. F.eks. sker ansættelse af Intendanten, generaldirektøren, ofte af Rundfunkrat efter anbefaling af Verwaltungsrat.

Rundfunkrat lægger den overordnede strategi i virksomheden i forhold til programvirksomheden, og har det overordnede programansvar.

Medlemmerne af Rundfunkrat er en sammensætning af politiske repræsentanter fra parlament og regering samt repræsentanter fra

²² Se note 17

andre sociale grupper, som for eksempel kirken, handel, erhvervsliv, sport, kultur, miljø m.v.

Traditionelt er kristendemokraterne og socialdemokraterne meget dominerende i dette system, og er derfor typisk i stand til at udpege egne folk til ledende stillinger. F.eks. har Rundfunkrat formelt kompetence til at ansætte Intendanten, men fordi regeringspartiet typisk vil være meget stærkt repræsenteret i Rundfunkrat, siger man at det reelt er regeringspartiet, der ansætter Intendanten. Oppositionspartiet udpeger typisk Vice-intendanten.

Intendanten svarer til den danske generaldirektør. Intendanten har det daglige programansvar og leder virksomheden.

ZDF

Tidligere har forbundsregeringen forsøgt at etablere en ny kanal, der skulle være fælles for alle delstaterne. Dette initiativ blev imidlertid stoppet ved das Bundesverfassungsgericht i 1961. Beslutningen om at standse projektet blev truffet ud fra en betragtning om, at al sendevirksomhed skal foregå på delstats-niveau.

Som en konsekvens heraf tog man derfor på delstats-niveau initiativ til at starte en ny kanal ved en fælles aftale herom, ZDF-Staatsvertrag. Virksomheden, der har egen produktion af programmer, kaldte man ZDF, Zweites Deutsches Fernsehen. Kanalen er et udspring af en fælles aftale mellem de forskellige delstater om at etablere en ny public service virksomhed, som skulle være uafhængig af ARD.

Zweites Deutsches Fernsehen er Tysklands nationale public service-virksomhed, og er altså en sammenslutning mellem de 16 delstater i Tyskland. Kanalen har hovedsæde i Mainz, og sendte tv for første gang i 1963. ZDF er organiseret som en ikke-kommerciel, uafhængig korporation.

ZDF's omsætning (kun fjernsyn) var i 2001 på 1769 mio. euro og ZDF havde i 2000 8885 ansatte inkl. freelancere.²³

Organisation

Fernsehrat (svarer til Rundfunkrat i ARD) har 77 medlemmer og udstikker og påser overholdelse af retningslinier for ZDFs sendevirksomhed. Hertil tilser rådet at virksomheden drives inden

²³ Se note 17

for lovens rammer. Rådet, hvis medlemmer er repræsentanter for forskellige politiske partier og sociale grupper, skal sikre en bred demokratisk forankring. Fernsehrat har det overordnede programansvar.

Verwaltungsrat har en kontrol- og tilsynsfunktion i forhold til Intendanten. I Verwaltungsrat sidder der 14 medlemmer, der alle er valgt af Fernsehrat.

Intendanten i ZDF har det daglige programansvar og arbejder tæt sammen med sin direktion. Intendanten leder virksomheden.

WDR

Westdeutschen Rundfunk Köln er medlem af ARD, og er en delvist licens- og reklamefinansieret public service-virksomhed.

Grundlaget for WDR er Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln (WDR-Gesetz). WDR har sin tilladelse qua WDR-Gesetz.

Organisation

WDR er organiseret med et Verwaltungsrat, et Rundfunkrat og en Intendant med en direktion under sig.

Verwaltungsrat har 9 medlemmer, hvoraf 7 vælges af Rundfunkrat og 2 vælges af medarbejderne. Verwaltungsrat svarer til en dansk bestyrelse, idet rådet har et økonomiske og personalemæssigt ansvar, samt fører tilsyn med Intendanten. Det er dog Rundfunkrat der har det overordnede ansvar og skal høres i visse sager før beslutning træffes.

Det nuværende Rundfunkrat har 45 medlemmer, heraf to personalerepræsentanter. 13 medlemmer, herunder formanden, er udpeget af Landtag NRW, Nordrhein-Westfalen. De øvrige er valgt af en række organisationer inden for religion, kunst, kultur, sport og erhvervslivet m.v. Medlemmerne skal repræsentere almenhedens interesser, der er endvidere i WDR-Gesetz regler om ligestilling mellem mænd og kvinder i udpegning af medlemmer. Rådet skal i samarbejde med Intendanten og Verwaltungsrat sørge for at WDR opfylder sine opgaver inden for lovens rammer. Rundfunkrat har det overordnede programansvar og ansætter Intendanten og de forskellige direktører (sker i samarbejde med Verwaltungsrat).

Intendanten leder WDR selvstændigt og har det daglige programansvar, og svarer til den danske direktion eller generaldirektør.

Retsgrundlag

- ZDF-Staatsvertrag af 31. august 1991
- ARD-Staatsvertrag af 31 august 1991
- WDR-Gesetz af 23. marts 1985 senest ændret den 30. november 2004.

5.7. Østrig

Public service i Østrig

Public service udøves af Österreichischer Rundfunk (ÖRF), hvis etablering og format er fastsat ved lov i Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ÖRF-Gesetz).

ÖRF sender to nationale fjernsynskanaler, ÖRF 1 og ÖRF 2, og tre nationale samt ni regionale radiokanaler. I loven opstilles detaljerede krav til ÖRFs programvirksomhed.

ÖRF i hovedtræk

- ÖRF er organiseret som en stiftelse
- Bestyrelsen, Stiftungsrat, har 35 medlemmer, der udpeges for fire år af den føderale regering, delstaterne og ÖRF's programråd, to af medlemmerne er medarbejderrepræsentanter
- Medlemmerne skal have kendskab til det østrigske og det internationale mediemarked, eller de skal være højt kvalificerede inden for økonomi, videnskab, kunst eller uddannelse
- Der gælder en række begrænsninger for, hvem der kan være medlem af Stiftungsrat
- Stiftungsrat ansætter generaldirektøren for fem år
- Stiftungsrat har det overordnede programansvar
- Generaldirektøren har det daglige ansvar, idet medarbejderne i loven er sikret uafhængighed
- Public service-kravene fremgår af ÖRF-gesetz
- ÖRF afgiver public service-rapport til Parlamentet

Historie

Østrig er et mindre land med 8 millioner indbyggere. Østrig deler grænser med Tyskland, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien, Ungarn, Italien, Schweiz og Liechtenstein. En stor majoritet i Østrig taler tysk, hvorfor de tyske tv-kanaler ligger i konkurrence med de østrigske kanaler. I 2002 kunne den almindelige østriger modtage ca. 40 tysksprogede kanaler, hvoraf kun to er østrigske, nemlig ÖRF 1 og ÖRF 2.

ÖRF deltager herudover i et paneuropæisk tysksproget samarbejde, kanal "3SAT", med tyske ARD og ZDF samt schweiziske SRG SSR idée suisse.

Herudover har ÖRF sammen med en privat kanal, TW1, en turisme- og vejrkanal.

ÖRF er langt det største medieselskab i Østrig, og indtil 1995 var ÖRF den eneste lovlige broadcasting-virksomhed i Østrig.

Organisation

ÖRF er organiseret som en stiftelse. Reglerne for stiftelsen er fastsat i ÖRF-gesetz.

ÖRF's organer er ifølge radio- og fjernsynsloven

- Stiftelsesråd (Stiftungsrat)
- Generaldirektør
- Publikumsråd (Publikumsrat)
- Revisionskommissionen (Prüfungskommission)

ÖRF's omsætning (såvel fjernsyn som radio) var i 2001 på 894 mio. euro, og ÖRF havde i 2000 4294 ansatte inkl. freelancere²⁴.

Public service-krav

Public service-kravene til ÖRF fremgår af ÖRF-gesetz, idet det overordnet bestemmes, at ÖRF skal sikre objektivt valg og objektiv præsentation af oplysninger i form af nyheder og aktualitetsprogrammer samt i sin præsentation af kommentarer, synspunkter og kritiske udsagn tage skyldig hensyn til de forskellige holdninger i samfundet.

Programvirksomheden skal være varieret og indeholde oplysning, kultur, underholdning og sport for alle. Programmerne skal på balanceret vis tilpasses mangeartede lytter- og seerinteresser.

Der skal bl.a. udsendes vidtfavnende oplysning om alle vigtige politiske, sociale, økonomiske, kulturelle og sportsrelaterede emner. ÖRF skal fremme forståelsen for alle aspekter i et demokratisk samfund, forståelsen af østrisk identitet set i perspektivet af europæiske historie og integration samt forståelsen for europæisk integration. Endvidere skal der i programmerne præsenteres kunst, kultur og videnskab, østrigske kunstneriske og kreative

²⁴ Se note 17

produktioner, varierede kulturprogrammer samt underholdning. ÖRF skal i sin programvirksomhed tage hensyn til alle aldersgrupper og til handicappede samt til familie og børn samt ligestilling.

Der skal især i prime time (defineret som kl. 20-22) være et udvalg af programmer af høj kvalitet.

Ejer

ÖRF er en stiftelse og altså en virksomhed sui generis.

Bestyrelsens udpegning, sammensætning m.v.

ÖRF ledes af stiftelsesrådet, der har 35 medlemmer, som udpeges således

- seks medlemmer udpeges af den føderale regering proportionalt i forhold til de politiske partiers medlemstal i Nationalrat, idet der skal tages hensyn til partiernes forslag og alle partier, der har medlemmer i Nationalrat's "Hauptausschuss" skal have mindst en repræsentant
- ni medlemmer udpeges af delstaterne (länder), der hver har ret til ét medlem
- ni medlemmer udpeges af den føderale regering
- seks medlemmer udpeges af ÖRF's programråd
- fem medlemmer er medarbejderrepræsentanter

Ved udpegningen af medlemmerne (bortset fra medarbejderrepræsentanterne), skal der tages hensyn til kandidaternes personlige og faglige kvalifikationer i relation til udførelse af bestyrelsesarbejde. De skal have kendskab til det østrigske og internationale mediemarked, eller de skal være højt kvalificerede inden for økonomi, videnskab, kunst eller uddannelse.

Der gælder en række begrænsninger for, hvem der kan være medlem af Rådet, idet følgende ikke kan være medlem:

- Ansatte i ÖRF (bortset fra de fem medarbejderrepræsentanter) eller ansatte i eller ejere af andre medievirksomheder
- Politikere (regeringens medlemmer og alle der er valgt til et repræsentativt organ eller har været det inden for de seneste fire år)
- Ansatte i partierne, herunder i parlamentsgruppernes sekretariater og partiernes oplysningsforbund samt visse højere embedsmænd. Gælder alle som har eller har haft sådanne poster indenfor de seneste fire år

Udnævnelserne gælder for fire år, men kan ophæves ved regeringsskifte. Rådet vælger selv formand og næstformand. Rådet fastsætter selv en forretningsorden. Hvis et medlem ophører i funktionsperioden, skal et nyt medlem udnævnes. Udeblivelse fra tre på hinanden følgende møder kan medføre eksklusion. Medlemmerne kan lade sig repræsentere ved en suppleant, der dog ikke har stemmeret eller betydning for quorum.

På grund af størrelsen arbejder Rådet opdelt i en række udvalg. Hvert udvalg skal bestå af mindst fem medlemmer af Rådet.

Ansættelse af direktør/direktion

Generaldirektøren ansættes for fem år og kan kun afskediges i utide af Rådet med 2/3 flertal. Generaldirektøren er den ansvarlige for udførelsen af ÖRFs virksomhed. Generaldirektøren indstiller ansættelse af direktion til Stiftelsesrådet. Direktionen ansættes for generaldirektørens embedsperiode.

Der er i loven stillet krav om kvalifikationer til såvel generaldirektør som direktionen, ligesom der er begrænsninger for, hvem der kan ansættes. Medlemmer af parlament og regering, samt ansatte i partier og medlemmer af repræsentative organer samt visse højere embedsmænd kan ikke ansættes.

Bestyrelsens kompetencer. Relationer mellem bestyrelse og direktion

Det fremgår af ÖRF-gesetz, at Stiftelsesrådet har samme ansvar som bestyrelsen i et aktieselskab.

Generaldirektøren og formanden for Publikumsrådet har ret til at deltage i Stiftelsesrådets møder med rådgivende funktioner. Medlemmerne af Revisionskommissionen skal høres på møder i rådet og det udvalg, der forbereder årsregnskab og revision.

Stiftelsesrådet har det overordnede økonomiske ansvar og udnævner og afsætter generaldirektøren, samt træffer afgørelse om antal og organisation af direktion. Rådet ansætter direktører efter indstilling fra generaldirektøren. Rådet godkender langsigtede programplaner, årlige sæsonplaner og programkoordinering mellem ÖRFs kanaler. Endvidere træffer Rådet afgørelse om licensen samt satser for kommerciel udsendelsesvirksomhed. Rådet godkender generaldirektørens almene retningslinjer for programvirksomheden og drøfter grundlæggende forhold vedrørende

programplanlægningen samt kvalitetsstyringssystemer for programvirksomheden og træffer beslutning om anbefalinger i tilknytning hertil.

Stiftelsesrådet udpeger endvidere medlemmerne af Revisionskommissionen.

Stiftelsesrådet har ansvaret for afgivelse af en årlig rapport om bl.a. opfyldelsen af public service-forpligtelserne.

Det fremgår af loven, at generaldirektøren skal sikre, at de ansatte, i sager hvor myndighed til at træffe afgørelse ikke er tillagt Stiftelsesråd, Publikumsråd eller generaldirektøren, skal kunne udøve arbejdet selvstændigt. Generaldirektøren har ret til at udstede instrukser til direktionen, der ikke er bundet af andre instrukser og ordrer. Direktionen – inklusive de regionale direktører – har ret til at blive hørt af Stiftelsesrådet, og såfremt generaldirektøren ikke optræder på deres vegne, har direktørerne ret til at overvære drøftelserne i Rådet.

ÖRF-gesetz indeholder endvidere en række bestemmelser om programpersonalets uafhængighed.

Publikumsrådet

Publikumsrådet skal bl.a.

- Udpege seks medlemmer af Stiftelsesrådet, hvoraf tre skal vælges blandt de seks medlemmer, der er valgt direkte af lyttere og seere. Af de øvrige skal der være en repræsentant for hver af de officielle trosretninger
- Godkende Stiftelsesrådets beslutninger om licensens størrelse
- Stille forslag om årlige programplaner
- Anbefale programdesign og tekniske udvidelser
- Anbefale kvalitetssikringsprogrammer
- Anbefale udsendelse af programmer for handikappede

Publikumsrådet nedsættes for fire år ad gangen med henblik på at tilgodese lytternes og seernes interesser i ÖRF. Rådet har 35 medlemmer. En række i loven nævnte organisationer og foreninger – herunder arbejdsgivere og fagforeninger, den katolske og den lutheranske kirke - udpeger hver ét medlem. Seks medlemmer vælges direkte af lyttere og seere på grundlag af begrundede forslag fra institutioner og organisationer repræsenterende forskellige grupper og interesser, så som akademikere, undervisning, kunst, sport, ungdom, studenter, ældre, handikappede,

forældre, familie, nationale minoriteter, turisme, bilister, forbrugere og naturbeskyttelse. Afstemningen varetages af ÖRF. De resterende 17 medlemmer udpeges af Bundeskansleren ligeledes fra den kreds af foreslåede kandidater, som var grundlaget for det direkte seer- og lyttervalg, idet der bliver udpeget en repræsentant for hver gruppe, der har stillet forslag. Publikumsrådet vælger formand og næstformand blandt sine medlemmer og vedtager sin egen forretningsorden.

Opfyldelse af public service-forpligtelser

ÖRF skal hvert år afgive en rapport om opfyldelsen af bl.a. sine public service-forpligtelser til Parlamentets to kamre.

Myndigheden

Et føderalt radio- og fjernsynsråd (Bundeskommunikationssenat) fører tilsyn med at ÖRF overholder lovens bestemmelser, idet en Revisionsret dog fører tilsyn med de økonomiske betingelser.

Bundeskommunikationssenat har fem medlemmer, der udpeges af Bundeskansleren. Tre af medlemmerne skal være dommere, hvoraf én udpeges efter forslag fra præsidenten for Højesteret og to udpeges efter forslag fra appelretten i Wien, hvor Bundeskommunikationssenat har sit sæde. De øvrige to udpeges af Bundeskansleren efter opslag, idet alle medlemmerne skal være jurister. De skal have erfaring inden for offentlig administration, juridisk praksis eller videnskab.

Myndigheden har ikke kompetence i relation til public service-forpligtelserne.

Retsgrundlag

- Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-Gesetz) lov nr. 379/1984 senest ændret ved nr. 83/2001 der trådte i kraft den 1. januar 2002

6. OVERSIGT OVER PUBLIC SERVICE I UDVALGTE LANDE

Tabel 1. Public service-institutioner: Regelgrundlag, organisation, finansiering og tilsyn

Land	Institution	Regler/Grundlag	Tilladelse	Organisation	Enstrenget/ Tostrenget	Finansiering	Ekstern tilsynsmyndighed f.s.v.a. public service	Særlige forhold
Norge	NRK	Lov	Lov	AS	Tostrenget	Licens	Medietilsynet	Kminister er både ejer og forvaltningsmyndighed. Kringkastingsråd
Sverige	SVT (SR, UR)	Lov	Koncession 4 år, Årlige vilkår	A/S	Enstrenget	Licens	Granskningsnämnden	Ejerstiftelse Ændring foreslået jf. SOU om radio och TV i allmänhetens tjänst
UK	BBC	Royal Charter	Charter 10 år Agreement	corporation	Tostrenget	Licens	Board of Governors Vejledning fra Ofcom	Charter review Green Paper
UK	Ch. 4	Lov	Tilladelse 10 år	corporation	Enstrenget	Reklamer	OFCOM	
Finland	YLE	Lov	Lov	A/S	Tostrenget	Licens samt andel af licens betalt af private tilladelsehavere	FICORA	Staten ejer 99,98 pct. Lovændring vedtaget, bl. ændring i sammensætning af Styre (nu direktion)
Holland	NOS	Lov	Tilladelse 10 år Midtvejsevaluering	Stiftelse	Tostrenget	Finanslov reklamer	Commisariaat voor de Media	Søjler NOS både koordinator og programvirksomhed
Tyskland	WDR (indgår i ARD)	Enkeltstatslov Forbundsforfatning	Lov	Anstalt	Tostrenget	Licens reklamer	Ingen	Delstatsanliggende
Tyskland	ZDF	Aftale mellem delstaterne Forbundsforfatning	Aftale	Korporation	Tostrenget	Licens/reklamer	Ingen	Grundlag er aftale mellem delstaterne
Østrig	ÖRF	Lov	Lov	Stiftelse	Tostrenget	Licens/reklamer	Public service rapport til Parlamentet	Detaljeret lov
Danmark	DR	Lov	Lov Public service-kontrakt	Selvstændig offentlig institution	Tostrenget	Licens	Radio- og tv-nævnet	
Danmark	TV 2	Lov	Tilladelse	A/S	Tostrenget	Reklamer	Radio- og tv-nævnet	Under privatisering

Tabel 2. Bestyrelse/direktion. Indretning af ledelsesforhold

Institution	Antal medl.	Heraf medarb.	Indstilling/ Udpegning	Pos. krav	Neg. Krav	Konstituering	Afsættelighed	Periode	Genudn.	Daglig forretningsgang	Indretning af ledelsesforh.	Særlige forhold
NRK	9	3	-/minister		Uform.	Formand og næstformand udp. af M	Ja	2 år	Ja	A/S-lov og vedtægter	Styret ansætter kringkastingsschef (gd) 6 år, mulighed for én forlængelse	
SVT	9	2	-/regering/partierne formand -/ og stiftelse 5	x		Formand af regering	Ja	1 år	Ja	A/S-lov og vedtægter	Bestyrelse ansætter daglig ledelse, g.d. og programchef	Ejerstiftelsens bestyrelseudpeget af regering efter indstilling fra parlamentet i forhold til mandatfordelg.
BBC	12	ingen	regering	x		Regering udp. Formand og næstformand		Op til 5 år	ja	Agreement	Board of Govenors ansætter og afskediger g.d.	Board of Govenors, er tillige tilsyn. Vejl. Fra Ofcom. Planl. ændringer
Ch. 4	14	6 dir.	Ofcom med godkendelse af kulturminister	x								
YLE	21	2, særlige betingelser	Parlament/Politiske partier forholdsvis efter størrelse	x	x (nye styrelse)	Vælger selv formand og næstformand blandt medlemmer		4 år		Fastsat i vedtægter	Forvaltningsrådet ansætter og afskediger Direktion og Generaldirektør (5 år)	
NOS	Afhænger af antal virksomheder p.t.13	1	Supervision Board -/regering: formand 8 repr. for sendeselskaber Minister: 5 (heaf 1 med.arb) Alle udpeges af M	x	x	Formand udn. Af regering (royal decree)	Ja, under visse betingelser. Ex hvis ikke længere opfylder neg. krav	5 år	2 gange	Mange detaljer i loven, men fastsætter selv forretningsorden	Direktion m. 3 direkt. Udp. af bestyrelse Supervision, godkendes af	Eksperitkomité hvert 5. år vurderer system

Institution	Antal medl.	Heraf medarb.	Indstilling/ Udpegning	Pos. krav	Neg. krav	Konstituering	Afsættelighed	Periode	Genudn.	Daglig forretningsgang	Indretning af ledelsesforh.	Særlige forhold
ÖRF	35	5	Stiftungsrat Parlamentets partier/regering: 6 -/delstaterne: 9 -/regeringen: 9 -/ÖRF's programråd	x	x	Vælger selv formand og fastsætter forretningsorden. Kvorum og flertalsbest. I lov		4 år			Kræver 2/3 flertal at afsætte GD	Publikumsrat – nogle medlemmer vælges direkte af seere/lyttere.. Best. Skifter v. regeringsskifte.
WDR	45/9	2	Rundfunkrat/Verwaltungsrat	x	x	Formand vælges af og blandt medlemmer		6 år (i visse tilfælde 3)	ja	WDR-Gesetz	Rundfunkrat Anstætter g.d	
ZDF	77/14	2	Fernsehrat/Verwaltungsrat		x	Formand vælges af og blandt medlemmerne		4 år		ZDF-staatsvertrag	Fernsehrat ansætter g.d. for 5 år. Kan afsættes af Verwaltungsrat med 3/5 tilslutning fra Fernsehrat	
DR	10	1	Folketing 6 Minister 3	X	X	Minister udpeger formand og næstformand		4 år		Fastsætter almindelige retningslinier	Generaldirektør og øvrige direktion ansættes af bestyrelsen	
TV 2	12	4	Ejer, dvs. staten repr. ved kulturministeren			Vælger selv formand og næstformand		1 år		Fastsætter foretningsorden	Bestyrelse ansætter direktion	

EU-vinkel

EU-kommissionen stiller krav om, at præcise og klare public service-forpligtelser er fastsat i lovgivningen eller ved anden retsakt og at en af public service-virksomheden uafhængig myndighed overvåger, at forpligtelserne opfyldes.

Radio- og tv-nævnet har ikke fundet anledning til at gå dybere ind i dette aspekt, der ligger i udkanten af kommissoriet, men kan blot konstatere, at der er nogen forskel i de undersøgte landes indretning af tilsynet med opfyldelsen af public service-forpligtelserne.

I Sverige har Granskningsnämnden endnu ikke fået tillagt kompetence til at føre tilsyn med om SVT og de øvrige public service-virksomheder opfylder de public service-krav, der er opstillet i lovgivningen. Granskningsnämndens rolle begrænser sig til at konstatere, om de oplysninger, der er indeholdt i public service-redegørelserne, er tilstrækkelige, til at offentligheden og Riksdagen kan kontrollere om betingelserne er opfyldt.

I UK er det spørgsmålet, om Board of Governors – og den foreslåede Trust – er og vil være tilstrækkelig uafhængig af BBC til at opfylde den anførte forudsætning om tilsynsmyndighedens uafhængighed af public service-virksomheden.

I Norge har man ganske vist tillagt Medietilsynet kontrollen med NRK, men for det første kan Medietilsynets afgørelser indbringes for kulturministeren, der for det andet er både ejer af NRK og forvaltningsmyndighed – og altså også overordnet myndighed. Det er oplyst, at Kulturdepartementet har modtaget henvendelse fra EU-kommissionen om emnet.

7. SAMMENFATNING OG VURDERINGER

Overordnet gælder for alle (de undersøgte) public service-virksomheder det primære formål: Udøvelse af public service-programvirksomhed, som stort set er ens i de undersøgte lande i henhold til de i lov, bekendtgørelse, tilladelse m.v. opstillede krav. Som det vil fremgå er der grundlæggende tale om, at samme opgave løses på forskellige måder.

7.1. Kommissorium

Kulturministeriets kommissorium for undersøgelsen har følgende overskrifter vedrørende public service-ledelse i de forskellige lande:

1. Udpegning af bestyrelsen
2. Bestyrelsens kompetence
3. Erfaringen med ledelsesmodeller

Kommissoriet har været vejledende for strukturen af Radio- og tv-nævnets undersøgelse af ledelsesforholdene i de enkelte landes public service-virksomheder, således som det fremgår af de foregående afsnit.

I dette afsnit foretager Nævnet en tværgående sammenfatning og vurdering af public service-virksomhedernes organisationsformer, ledelsesmodeller og opgaver, hvor der er valgt en struktur, der er fundet mere hensigtsmæssig for denne fremstilling.

Et vigtigt parameter i opfyldelsen af det primære formål med public service-virksomheder er uden tvivl finansierings størrelse og art, men Radio- og tv-nævnet har – da dette falder udenfor kommissoriets rammer - ikke beskæftiget sig med en evt. særskilt betydning af størrelsen og arten af public service-finansieringen.

Nævnet har heller ikke beskæftiget sig med de særlige muligheder for eksternt – fra politisk hold – at styre/bestemme virksomheden ved hjælp af regulering og øremærkning af bevillinger. Overordnet bestemmes licensens størrelse og tildeling politisk, hvilket betyder, at der ligger en mulighed for politisk indflydelse heri. I denne forbindelse skal det blot nævnes, at man i Holland har afskaffet licensen til fordel for en særlig medieskat og tildeling af midler til NOS mv. via finansloven, og de følgende års nedskæringer af bevillingerne til NOS. I de foregående afsnit har Nævnet redegjort for kommissoriets mere konkrete spørgsmål om bestyrelsens

udpegning og dens kompetencer. Dette afsnit vil koncentrere sig om spørgsmål, hvor der ikke er noget entydigt facit, men hvor en bedømmelse med fordel kan tage udgangspunkt i forskelle og ligheder i landenes indretning af public service-virksomhederne.

Dette gælder ikke mindst spørgsmålet om erfaringerne med forskellige ledelsesmodeller, men også organisationsformen og dens betydning for ansvarsfordelingen mellem selskabsorganerne m.v.

7.2. Politisk indflydelse

Set ud fra en overordnet samfundsmæssig sammenhæng kan public service-virksomhederne placeres i forskellige systemer afhængig af arten af den politiske indflydelse på virksomheden.

Som anført i afsnit 4.1 skelner Hallin og Mancini i *Comparing Media Systems* mellem tre forskellige systemer for politisk indflydelse:

- Politik-over-broadcasting systemer
- Autonome systemer
- Politik-i-broadcasting systemer

De i afsnit 4.1. nærmere beskrevne modeller kan kategoriseres i systemerne således, at den professionelle model er autonom, regeringsmodellen er politik-over-broadcasting og parlaments og samfundsmodellerne er typisk politik-i-broadcasting systemer. Samfundsmodellen risikerer dog at bryde sammen og blive til en parlamentsmodel, hvor de relevante grupper har tætte forbindelser til de politiske partier.

Den politiske indflydelse kommer til udtryk på forskellige niveauer. Der kan være tale om at fastsætte meget detaljerede regler for programvirksomheden, eller om sikring af repræsentation i ledelsen og/eller regler for ledelsen, som anført ovenfor. Der kan også være tale om mere indirekte indflydelse i form af økonomistyring, eller styring gennem bevillinger og prioriteringer.

Som også tidligere anført kan ingen af public service-virksomhederne i de undersøgte lande klart defineres som enten den ene eller den anden af de fire modeller, idet der dog primært er tale om autonome eller professionelle systemer med elementer af politisk indflydelse både over og i systemet.

Public service-virksomhederne i de nordiske lande og UK er overvejende organiseret som en blanding mellem den professionelle og repræsentationsmodellen, virksomhederne i Tyskland, Østrig og Holland er overvejende organiseret som en blanding mellem den professionelle og samfundsmodellen. Alle virksomhederne har dog elementer af regerings- og/eller repræsentationsmodellen, idet der under en eller anden form, såsom udpegning af bestyrelse etc., er tale om politisk indflydelse.

7.3. Organisation

I dette afsnit behandles selskabsformer, indretning af ledelse, udpegning af bestyrelse og ansættelse af direktør/direktion.

Selskabsformer

De undersøgte public service-virksomheder er organiseret som aktieselskaber (NRK, SVT, YLE), eller som forskellige virksomheder sui generis, eksempelvis stiftelse (NOS, ÖRF), corporation (BBC) og anstalt (ZDF og WDR).

Disse forskelle synes dog i praksis ikke at være af afgørende betydning. Det betyder mere, hvordan man konkret har indrettet styringen og ledelsen, dvs. hvordan virksomhedens public service-forpligtelser er beskrevet og håndhæves, hvordan bestyrelse og direktion udpeges, hvordan ledelsens kompetencer og relationerne mellem bestyrelse og direktion tilrettelægges og fungerer. Det har ligeledes betydning på hvilken måde den regulerende myndigheds kompetencer i relation til håndhævelse af public service-kravene udøves.

For aktieselskaber gælder imidlertid faste regler for udpegning af ledelse, ledelsesindretning m.v., og ofte vil virksomheder, der ikke er organiseret som aktieselskaber, blive tillempt aktieselskabsformen med visse afvigelser fra reglerne i den nationale aktieselskabslovgivning. Også ved virksomheder, der er organiseret som aktieselskaber, er den nationale selskabslovgivning blevet fraveget på grund af public service-virksomhedernes egenart.

Den begrænsede betydning af selve selskabsformen indebærer, at formen ikke i sig selv besvarer alle spørgsmål om, hvordan de indre forhold i public service-virksomhederne bør indrettes.

Som anført er public service-virksomhederne i Norge, Sverige, og Finland organiseret som aktieselskaber. Der er ganske vist forskelle,

idet aktieselskaberne i Sverige ejes af en stiftelse, i Norge 100 pct. af Staten, mens den overvældende majoritet i Finland ejes af Staten, idet blot 0,02 pct. ejes af foreninger. Denne andel er langsomt blevet reduceret, og Finland har således nærmet sig den norske model med et 100 pct. statsejet selskab. I Sverige har man traditionelt været af den opfattelse, at staten ikke bør eje aktier i public service-virksomheden, og man har derfor etableret en ejerstiftelse, der ejer aktierne i både SVT, SR og UR. Denne konstruktion forekommer dog at være af mere formel end reel eller praktisk betydning. Forskellene mellem på den ene side Norge og Finland og på den anden side Sverige, hvor der anvendes en stiftelsesmodel, afspejler sig tilsyneladende ikke på det praktiske plan i forholdet og samarbejdet mellem bestyrelse og direktion, eller i omfanget af den politiske indflydelse.

Kontaktpersonerne i Norge og Sverige har enstemmigt givet udtryk for, at de finder, at der er klare fordele ved aktieselskabsformen for public service-virksomheder. Dette begrundes især med, at aktieselskabsformen og reglerne for ledelse og fordeling af kompetencer mv. i aktieselskaber er kendte og velprøvede. Navnlig er formen kendt af erhvervsledere og andre markedsaktører, der i takt med den teknologiske udvikling og den øgede markeds konkurrence, i stigende grad udpeges som medlemmer af public service-virksomheders bestyrelser.

Hvis public service-virksomheden organiseres som aktieselskab er det ikke nødvendigt med en omfattende yderligere regulering. Der kan blot i radio- og fjernsynsloven (medieloven) henvises til den nationale aktieselskabslovgivning, idet eventuelle afvigelser fra lovgivningen fastlægges i medieloven. Der kan eksempelvis være tale om særlige krav til bestyrelsens sammensætning og sagkundskab eller uafhængighed eller om anvendelse af en længere funktionsperiode for bestyrelsens medlemmer end det, der lægges op til i aktieselskabsloven.

Ikke alle lande har valgt aktieselskabsformen. Det engelske Kulturministerium har således oplyst, at man i forbindelse med 'charterreview'et har overvejet at ændre BBC's selskabsform. I den forbindelse har man også overvejet at omdanne BBC til et aktieselskab, men man har ikke fundet dette formålstjenligt.

Samtidig er det med nogen styrke fremført og anskueliggjort, at selvom selve selskabsformen kan være af praktisk betydning, er det afgørende snarere hvilke mennesker, der skal administrere de regler

og normer, der gælder for virksomheden, og hvorledes de vælger at optræde indbyrdes.

Indretning af ledelse – særligt for public service virksomheder

Mens der er udbredt enighed blandt de lande, hvor public service-virksomheden er organiseret som aktieselskab, om denne selskabsforms anvendelighed ud fra et praktisk synspunkt, er formen øjensynlig ikke af afgørende betydning for virksomhedernes udøvelse af public service-programvirksomheden.

Aktieselskabsformen er en bekvem og udbredt organisationsform, som løser en række af de problemer, der kan være forbundet med ledelse af public service-virksomheder, herunder spørgsmålet om ansvaret for programvirksomheden, men det hører med til billedet, at ledelsen af aktieselskaber kan være indrettet på flere måder.

Ledelsens opgaver må ses i relation til den generelle udvikling på mediemarkedet. Der tænkes navnlig på den strukturelle udvikling, der begyndte med et public service-monopol med deraf følgende krav til bestyrelse og direktion om politisk bestemt ledelse, særligt rettet mod programindholdet

I forbindelse med monopolbruddet opstod et (mindre) marked med konkurrence fra få virksomheder, hvorved det blev opfattet som en opgave for ledelsen at udvikle strategier mv. med henblik på at fastholde seere/lyttere.

Det nuværende/fremtidige mere komplekse marked skal anskues i lyset af den teknologiske udvikling og konvergens, dvs. DAB, DTT og bredbånd m.v. De nye, supplerende krav til public service-virksomhederne og dermed deres bestyrelse og direktion medfører behov for andre typer af bestyrelsesmedlemmer og direktører, eksempelvis med fokus på erhvervs- og ledelseserfaring.

Den beskrevne udvikling med det mere og mere komplicerede mediemarked stiller, sammen med indviklede EU-regelsæt, store krav til styring og ledelse af public service-virksomhederne. Der er derfor opstået et behov for en anden indretning af public service-ledelsen. Også den politiske indflydelse antager en anden form end tidligere, idet der er tale om en diskussion om, hvordan public service-institutionerne skal agere på markedet, hvor man tidligere primært diskuterede programmernes indhold.

Corporate Governance

På baggrund af de øgede og ændrede krav til public service-ledelse har Radio- og tv-nævnet iagttaget, at corporate governance og anbefalinger i relation til public governance (se afsnit 4.3), herunder (den eventuelle/nødvendige) udvikling af public service-governance i takt med udviklingen af mediemarkedet spiller en stigende rolle.

Ifølge Nørby-udvalget defineres corporate governance som de mål, et selskab styres efter, og de overordnede principper og strukturer, der regulerer samspillet mellem de forskellige aktører.

I teorien opererer man groft sagt med to forskellige måder at indrette ledelsen på, henholdsvis den enstrengede og den tostrengede model. I den enstrengede model er der et større eller mindre sammenfald mellem bestyrelse og direktion, mens den tostrengede model indebærer en klar adskillelse mellem disse selskabsorganer. Baggrunden for de forskellige ledelsesformer er dilemmaet, som det er beskrevet i afsnit 4.3., mellem bestyrelsens behov for uafhængighed i forhold til direktionen og samtidig behovet for information og viden om den daglige drift.

I NRK er ledelsen formelt set tostrengt, mens SVT's ledelse er enstrengt, idet VD er medlem af bestyrelsen. I praksis er der imidlertid ikke den store forskel i direktionens og bestyrelsens relationer i NRK og SVT. BBC's ledelse har i praksis været enstrengt, men der udfoldes for tiden bestræbelser for at sikre BBC's Governors en uafhængighed fra direktionen, der betyder at BBC's ledelsesindretning allerede nu bevæger sig mod en tostrengt model, eller en hybrid. Dette bliver forstærket med det forslag om en BBC Trust adskilt fra Executive Board, der er indeholdt i Green Paper.

Fordelene ved at følge corporate governance-anbefalingerne, der er beskrevet i afsnit 4.3., kan ses på flere planer. Først og fremmest sikres ved valg af bestyrelsen den rette personsammensætning med de nødvendige faglige kompetencer, hvilket både de eksterne beslutningstagere og de potentielle medlemmer formentlig vil se deres fordel i. Et sådant tiltag kan bl.a. tillige medvirke til at tiltrække kvalificerede bestyrelsesmedlemmer.

Internt i organisationen sikres der med en bestyrelse valgt ud fra kvalitative begrundelser ydermere klarhed og gennemsigtighed i ledelse og beslutningsprocesser, og endelig et uafhængigt tilsyn med den daglige ledelse.

I de lande, hvor der i udbredt grad er tale om corporate governance-overvejelser, eksempelvis Sverige og England, giver de implicerede parter udtryk for, at dette har en positiv effekt på ledelsen af public service-virksomheden. Anvendelsen af corporate governance-anbefalinger kan således muligvis medvirke til at styrke tilrettelæggelsen og gennemførelsen af programvirksomheden.

Hvis der er et ønske om politisk deltagelse i ledelsesorganerne, forekommer den tostrengede model umiddelbart at være mest anvendelig på grund af den skarpe adskillelse mellem bestyrelse og direktion, der er karakteristisk for denne model.

Valget mellem de to modeller må bl.a. træffes ud fra overvejelser om hvilket af de to overordnede hensyn – hensynet til bestyrelsens uafhængighed eller hensynet til bestyrelsens indsigt i den daglige drift – man ønsker at betone mest. Det må imidlertid erkendes, at der har udviklet sig mellemformer mellem den enstrengede og den tostrengede model, der på sin vis imødekommer begge hensyn. Det er således ikke ualmindeligt, at public service-institutionernes ledelse repræsenterer en hybrid mellem de to modeller.

Corporate governance-anbefalinger løser ikke i sig selv alle problemer i relation til ledelsen af public service-virksomheder, men kan, som det er set i forbindelse med mere traditionelle erhvervsvirksomheder, medvirke til at finde de mest hensigtsmæssige løsninger.

Udpegning af bestyrelse

Ledelsen af public service-virksomhederne kan som anført organiseres på forskellige måder, der i et vist omfang er baseret på kultur og tradition, men altså også som resultatet af bevidste forsøg på etablere en ud fra indhøstede erfaringer hensigtsmæssig model.

Det er vigtigt, at bestyrelse og direktion i praksis kan samarbejde og er enige om såvel ansvarsfordeling og mål for virksomheden. Nedskevne regler kan i noget omfang sikre dette samarbejde, men personspørgsmål vil altid spille en vigtig rolle. Derfor har det betydning, hvordan og ud fra hvilke kriterier bestyrelsen udpeges og direktionen ansættes/udnævnes.

I den offentlige debat anvendes udtrykket ”professionel bestyrelse” ofte uden at det er klart, hvilken betydning begrebet skal tillægges. I den forbindelse finder Radio- og tv-nævnet anledning til at pege på,

at begrebet mest hensigtsmæssigt anvendes til at beskrive en bestyrelse, hvis medlemmer er udpeget eller valgt ud fra deres faglige kvalifikationer og erfaringer og som samtidig er opmærksomme på og accepterer, at deres opgave er at forfølge de mål, som virksomheden er sat i verden til at varetage.

I Norge, hvor staten ejer NRK, kan man tale om direkte politisk indflydelse på udpegelsen af bestyrelsen, det er nemlig kulturministeren, der bestemmer. Noget lignende gør sig gældende i Finland, hvor partierne udpeger YLEs bestyrelse, og det oven i købet er parlamentsmedlemmer eller andre med tilknytning til det politiske system, der sidder i bestyrelsen.

I de øvrige lande er der i mere eller mindre grad tale om en form for "armslængde" fra det politiske system til udpegelse af bestyrelsen.

I UK, hvor Governors udpeges af dronningen, dvs. regeringen, kan man ikke tale om "armslængde" i traditionel forstand. Imidlertid anses de tidligere beskrevne Nolan-principper som garant bl.a. for medlemmernes upartiskhed og uafhængighed. Dette hindrer dog ikke, at regeringen ved sine valg af Governors blandt de i henhold til Nolan-principperne godkendte kandidater vil kunne lægge vægt på, at de pågældendes synspunkter m.v. er i overensstemmelse med regeringens.

I Sverige udpeger de fire største politiske partier direkte hver sin formand for henholdsvis ejerstiftelsen, SVT, SR og UR, ligesom partierne indirekte har indflydelse på valget af bestyrelsesmedlemmerne, idet ejerstiftelsens bestyrelse, der vælger public service-virksomhedernes bestyrelser, også er udpeget af de politiske partier. Dette skal dog ses i lyset af, at man samtidig i Sverige fastholder og lægger vægt på SVTs og de andre public service-virksomheders uafhængighed af det politiske system. En uafhængighed man har søgt at signalere ved etableringen af ejerstiftelsen.

Af de undersøgte public service-virksomheder er det faktisk kun det hollandske NOS, der har en bestyrelse, hvor medlemmerne eller flertallet af medlemmerne ikke er politisk udpeget af enten (nogle af) det nationale Parlaments partier eller regeringen, indirekte eller direkte.

Den (indirekte) politiske indflydelse er således fremherskende, når det gælder udpegning af public service-virksomhedernes bestyrelser.

I realiteten er politisk indflydelse og kontrol med public service-virksomhederne en generel præmis. Det gælder især i lande, hvor man anser public service-virksomhederne som "ejet" af licensbetalerne. Ejerne tilføjer virksomhederne store indtægter, som skal administreres på ansvarlig og forsvarlig vis med henblik på at opnå bedst og måske også mest mulig public service-programvirksomhed i henhold til de krav, der er opstillet ved lov, tilladelse eller i anden form. De politiske systemer kan med deres udpegningskompetence i et vist omfang sikre, at public service-virksomhederne lever op til deres ansvar. Dette synspunkt er særligt fremherskende i UK, hvor man taler om seerne og lytterne som BBCs "shareholders" og ikke kun "stakeholders".

Man kunne i denne forbindelse antage, at den adgang, der i nogle lande, eksempelvis Norge, er givet kulturministeren til som repræsentant for ejeren at udpege hele bestyrelsen, kunne medvirke til udpegelsen af en bestyrelse, der samlet set på bedste vis repræsenterer de nødvendige kompetencer for ledelse af en public service-virksomhed. Måske i modsætning til de lande, eksempelvis Finland og Danmark (DR), hvor de politiske partier i princippet hver for sig kan udpege den eller de kandidater, de mener er bedst egnede, men hvor der som udgangspunkt ikke ses på den samlede bestyrelses kompetencer. I Danmark skal DRs bestyrelse dog samlet set søges sammensat så den repræsenterer mediemæssig, kulturel, ledelsesmæssig og erhvervmæssig indsigt. Uanset betingelserne ses der dog i praksis ikke at være nogen klar forskel mellem lande, hvor en enkelt minister har adgang til at sammensætte bestyrelsen og lande, hvor der er tale om en form for politisk proportionalitet i valget.

En af de faktorer, der i øvrigt er blevet peget på, er, at politikernes ansvar i denne henseende er at påse, at den politiske indflydelse i/på public service-virksomhederne ikke er en partipolitisk indflydelse. De afgivne udsagn tyder på, at politisk indflydelse er ubetænkelig og kan være en fordel, fordi public service-virksomhederne opererer i et politisk felt, når blot denne indflydelse har den rette form, dvs. at udpegning af medlemmer og medlemmernes indstillinger i bestyrelsen ikke er begrundet i partipolitiske eller usaglige hensyn.

Medarbejderrepræsentanterne i public service-bestyrelser har samme rolle som de øvrige medlemmer, men de kan blive stillet over for et dilemma mellem deres opgave som bestyrelsesmedlemmer – at varetage virksomhedens interesser – og det faktum, at de er medarbejderrepræsentanter og som medarbejdere har en særlig interesse i bl.a. programpolitiske spørgsmål.

Ansættelse af direktion/direktør.

Generelt gælder at generaldirektøren ansættes af bestyrelsen, der ofte også ansætter resten af direktionen, evt. efter anbefaling af generaldirektøren. Eksempelvis ansætter bestyrelsen i SVT generaldirektør og programchef, YLEs forvaltningsråd ansætter hele direktionen, mens NRKs bestyrelse alene ansætter kringkastingschefen, der selv ansætter resten af direktionen, noget lignede gælder i BBC og ÖRF.

Undersøgelserne af de enkelte lande efterlader imidlertid det klare indtryk, at ansættelsen af den øvrige direktion i praksis sker i et samarbejde mellem generaldirektør og bestyrelse, også der hvor bestyrelsen alene har kompetencen. Antagelig vil en generaldirektør, der har kompetence til at ansætte resten af direktionen, også drøfte ansættelserne med bestyrelsen eller bestyrelsesformanden. I begge tilfælde forekommer det hensigtsmæssigt, at den part, der ikke har nogen besluttende kompetence, høres. Særligt samarbejdet mellem generaldirektør og den øvrige direktion er af en sådan art, at det er vanskeligt at forestille sig, at generaldirektøren ikke høres inden ansættelsen. Ifølge den danske aktieselskabslov ansætter bestyrelsen direktionen, der skal bestå mindst ét medlem.

Ikke overraskende fremgår det også af udsagnene fra de interviewede nøglepersoner, at det er af stor betydning, at generaldirektøren og den øvrige direktion kan arbejde sammen. Det vil således være hensigtsmæssigt, at bestyrelsen ikke uden at inddrage generaldirektøren ansætter en direktion. Det er formentlig udtryk for et ønske om at styrke bestyrelsen, når kompetencen til ansættelse af direktion tillægges denne. Der vil ved stillingtagen til disse spørgsmål være tale om en balancegang mellem at manifestere bestyrelsens uafhængighed af generaldirektøren og hensynet til den daglige ledelse af virksomheden.

Forslaget om en Trust og et Executive Board for BBC, hvor Trusten bestemmer om formanden for Executive Board skal være

generaldirektøren eller en udefrakommende, har rejst en debat om netop relationen mellem bestyrelsen (Trusten) og direktionen.

Programansvar – det overordnede og det daglige

Spørgsmålet om ansvaret for udøvelsen af programvirksomheden og kompetencerne i forbindelse hermed er en grundlæggende og særegen problemstilling for public service-virksomhederne.

Reglerne for udøvelse af programvirksomheden kan have form af:

- Generelle public service-krav
- Specifikke positive krav/negative begrænsninger – hvilke programmer/programtyper skal eller må ikke udsendes
- Kvantitative krav

Det gælder for alle de undersøgte public service-virksomheder, at der i lovgivning eller på anden måde er stillet generelle public service-krav. Disse krav har karakter af rammer for virksomhedernes programudøvelse og er som sådan typisk nærmest hensigtserklæringer, der ikke umiddelbart kan udmøntes konkret. Herudover er der ofte, men ikke altid, tale om mere detaljerede krav eller endda kvotekrav, der fremgår af tilladelsen eller andet.

Mens udmøntningen af kvotekrav som oftest vil være relativ enkel og uomtvistelig, kan udøvelse af programvirksomhed inden for nogle mere eller mindre brede rammer stille store krav til virksomhedens ledelse, dvs. også til samarbejdet mellem bestyrelse og direktion, herunder spørgsmålet om fordeling af kompetence og ansvar.

De enkelte lande har behandlet spørgsmålet om kompetencefordelingen for så vidt angår programvirksomheden på forskellig vis. I lande, eksempelvis Norge og Sverige, hvor public service-virksomheden er organiseret som aktieselskab, er de formelle regler herfor indeholdt i aktieselskabslovgivningen, idet det fremgår, at bestyrelsen har det overordnede ansvar, hvilket også gælder i relation til programvirksomheden. Modsat har man eksempelvis i UK med organisationen af BBC ligesom for DR valgt en mere kompliceret løsning, hvor ansvarsfordelingen beskrives særskilt.

Aktieselskabsformen forekommer således at være den enkleste og mest ukomplicerede måde at løse også problemet med kompetencefordelingen på. Dette skyldes, at man tager udgangspunkt i et enkelt, gennemtænkt og gennemprøvet system,

hvor man alene har behov for at tage stilling til i hvilket omfang og på hvilke områder public service-virksomheder adskiller sig fra andre virksomheder – og tage højde for dette i de undtagelser for aktieselskabsloven man indfører i radio- og fjernsynslovgivningen.

Imidlertid vil aktieselskabsloven (med nødvendige afvigelser) lige så lidt som en radio- og fjernsynslov endeligt løse problemet med kompetencefordeling vedrørende programvirksomheden. Lovene kan alene anvise overordnede rammer, der kan søges løst ved mere præcise afgrænsninger i tilladelser, vedtægter eller forretningsorden, men der vil altid være en gråzone, hvor problemernes løsning i sidste ende afhænger af de personer, der sidder i bestyrelse og direktion og af deres accept af deres respektive roller.