

**Testbeeld van de publieke omroep**

*Onderzoek naar de mate van politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep in  
Nederland en Duitsland*

Marius Bilkes - 268728

mbilkes@gmail.com

Masterthesis Media en Journalistiek

4 januari 2010

Faculteit der Historische en Kunstwetenschappen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiding:

drs. A.L. Peeters

drs. P.M. Leendertse



## Voorwoord

Voor u ligt de Masterthesis 'Testbeeld van de publieke omroep' geschreven ter afronding van mijn Master Media en Journalistiek aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Via dit voorwoord, eigenlijk vooral een dankwoord, wil ik een aantal mensen bedanken zonder wie deze thesis waarschijnlijk niet tot stand had kunnen komen.

Allereerst wil ik mijn begeleider Allerd Peeters bedanken voor de kritische inzichten die hij mij heeft verschaft bij het schrijven van deze thesis. Soms hoorde hij maanden niks van mij, dan weer een aantal keren in de week. Dit alles in een goede harmonie. Dank hiervoor. Ook bijzondere dank voor Matthijs Leendertse die op stel en sprong bereid was mij te begeleiden bij het afronden van deze thesis. Dank is er ook voor de mensen die bereid waren tijd en energie vrij te maken om te worden geïnterviewd door mij in het kader van deze thesis: de dames Kuhn, Mol en Van Bockxmeer en de heren Albrechtskirchinger, Bakker, Burggraf, Heinsman, Rietkerk en Van Cuilenburg.

Speciale dank voor Marit Vochteloë en de andere collega's van MLB voor de geboden kans om een aantal maanden een kijkje in de keuken van het Ministerie van OCW te nemen, voor het geduld waarmee alle vragen werden beantwoord en voor de mogelijkheid om dit onderzoek in de Hoftoren te schrijven.

Ter afsluiting van dit voorwoord wil ik Dieke bedanken voor het kritisch meelesen en becommentariëren van deze thesis. Er blijken altijd nog meer fouten in te zitten dan dat je denkt.

Marius Bilkes

4 januari 2010



## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding	7
1.2 Opbouw	8
<b>2 Media in de samenleving</b>	<b>11</b>
2.1 Uitingsvrijheid en zorgplicht	13
2.2 Toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen media en politiek	14
<b>3 Publieke omroep</b>	<b>17</b>
3.1 Onafhankelijkheid	19
3.2 Facetten van de publieke omroep	21
3.3 Politieke beïnvloeding	22
<b>4 Vraagstelling</b>	<b>27</b>
<b>5 Methode</b>	<b>29</b>
5.1 Kwalitatief onderzoek	29
5.2 Secundaire bronnen en interviews	29
5.3 Vergelijkend onderzoek: Nederland en Duitsland	35
<b>6 Casus: De publieke omroep in Nederland</b>	<b>41</b>
6.1 Juridisch kader	42
6.2 Taakopdracht en programmering	47
6.3 Bestuur en organisatie	52
6.4 Financiering	56
6.5 Kritische reflectie en interviews	60
<b>7 Casus: De publieke omroep in Duitsland</b>	<b>77</b>
7.1 Juridisch kader	78
7.2 Taakopdracht en programmering	83
7.3 Bestuur en organisatie	86

7.4 Financiering	93
7.5 Kritische reflectie en interviews	97
<b>8 Conclusie</b>	<b>109</b>
8.1 Reflectie en aanbevelingen	116
<b>Literatuurlijst</b>	<b>119</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>127</b>
Bijlage 1: Overzicht Nederlandse omroepverenigingen	128
Bijlage 2: Overzicht omroepen Duitsland ('die Dritten')	129
Bijlage 3: Overzicht uitspraken Bundesverfassungsgericht	130
Bijlage 4: Overzicht deelstaatverdragen (en taakopdracht)	131
Bijlage 5: Methodiek van de KEF	132
Bijlage 6: KEF: Modus operandi	133

## 1 Inleiding

Hoewel aandacht voor de positie van de publieke omroep in de samenleving van alle tijden is, was de discussie over de publieke omroep in 2009 misschien wel actueler dan ooit. Er ging bijna geen dag voorbij waarop de publieke omroep geen aandacht kreeg in de (Nederlandse) dagbladen en op televisie. Daar werd gediscussieerd over het omroepsysteem, de afzonderlijke omroepen en de verschillende televisieprogramma's of zoals de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep (2009) het formuleert: 'het spel, de spelers en de wedstrijd'. Alleen al in november 2009, de maand waarin minister Plasterk liet weten hoe de samenstelling van het publieke omroepbestel van 2010 eruit zou komen te zien, verschenen de volgende koppen over de publieke omroep in de Volkskrant: 'Niet tegen opheffen NOVA' (Geelen, 18 november), 'Kamer: ook Plasterk moet bezuinigen' (18 november), 'Publieke Omroep bereid informatie programma's aan kranten te geven' (18 november), 'Publieke omroep wil dagbladen helpen' (Hagoort, 18 november), 'Telegraaf blij met eigen frisse wind' (Onkenhout, 6 november), 'Omroep Link boos over 'politiek spel'' (Dirks, 5 november), 'Rechts' aan zet in Hilversum' (Dirks, 5 november) en 'Onrust in Hilversum; Omroepen moeten bezuinigen' (Onkenhout, 3 november). Deze onderwerpen hebben direct of indirect allemaal te maken met allerlei vormen van politieke beïnvloeding van de publieke omroep. De artikelen in de Volkskrant duiden er dan ook mogelijk op dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep onder druk staat.

Volgens Vochteloo (2009) is er genoeg reden om ongerust te zijn over de invloed die de politiek heeft op de publieke media in Nederland. Wat haar vooral zorgen baart, is de steeds toenemende invloed van de premier of verantwoordelijk minister op de media. 'Hij kan de top van de publieke omroep ontslaan, aan de geldkraan draaien en prestatieafspraken maken over gewenste inhoud. Hij kan nieuwe toezichthouders op de media benoemen, criteria van het subsidiefonds voor de pers beïnvloeden, en haatzaaiende zenders weren'.

### 1.1 Aanleiding

De mogelijkheid dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep onder druk staat, vormt de aanleiding voor dit onderzoek. Hierin zal onderzocht worden of de politieke bemoeienis die uit de aandacht in de media blijkt ook daadwerkelijk een gevaar vormt voor de positie van de publieke omroep en in het bijzonder de mate van onafhankelijkheid. Het onderzoek richt zich op de wijze dat de onafhankelijk is gewaarborgd en of desondanks de waarborgen mogelijkheden aanwezig zijn tot politieke beïnvloeding.

Naast de bovenstaande aandacht in de media als beginpunt is het publieke omroepbestel de afgelopen tien jaar een aantal keren gewijzigd met betrekking tot de

financiering, het bestuur en de sturing. Dit versterkt de reden om te kijken naar de onafhankelijkheid van de publieke omroep en of de recente veranderingen daarop mogelijk invloed hebben gehad (zie bijvoorbeeld: Vochteloos, 2009, Van Eijck, 2008: 162-163 en Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep, 2004: 43/142). Hebben we het wel zo goed geregeld in Nederland met betrekking tot de publieke omroep en zijn onafhankelijkheid? En, zijn er landen waar de onafhankelijkheid beter is geregeld? Of, zoals Vochteloos (2009) zegt: 'Is het gras [...] groener bij de burens?'

## **1.2 Opbouw**

Opdracht voor de publieke omroep is (onder andere) het waarborgen van een onafhankelijk en gevarieerd aanbod voor iedereen met een accent op de democratische functies van media (informerende, opiniërende, controlerende). In het bijzonder vereisen deze democratische functies onafhankelijkheid van de politiek. De politiek moet echter ook de publieke omroep controleren en taken meegeven. Zij moeten de legitimiteit van de publieke uitgaven vaststellen, zeker bij de huidige toenemende concurrentie van commerciële omroepen en de steeds groter wordende rol van het Internet binnen de media (Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 83-84). De spanning die hierdoor ontstaat (onafhankelijkheid – legitimiteit) tussen de publieke omroep en de politiek vormt de rode draad binnen dit onderzoek.

Voordat de vraagstelling wordt gepresenteerd, wordt allereerst aan de hand van literatuuronderzoek uitgewerkt welke spanning bestaat tussen media in het algemeen en politiek (vrijheid van meningsuiting – overheidsbemoeienis), hoe deze is ontstaan en waarom dit belangrijk is. Uit diverse literatuur en onderzoeksrapporten komt het beeld naar voren dat de spanning tussen media en politiek toeneemt en dat de verhouding tussen media en politiek aan het veranderen is. Hierna zal de spanning die in het verlengde ligt, de spanning tussen de onafhankelijkheid van de publieke omroep aan de ene kant en overheidsbemoeienis aan de andere kant, de rode draad binnen dit onderzoek, worden uitgewerkt. In het hierop volgende hoofdstuk zal de nadruk liggen op het begrip 'onafhankelijkheid' en de manier waarop 'de mate' van dit concept meetbaar gemaakt kan worden met betrekking tot de publieke omroep (operationalisatie). Het accent ligt hierbij op de facetten die vatbaar zijn voor beïnvloeding van de publieke omroep en de wijze waarop dit zou kunnen gebeuren.

Aan de hand van de eerder genoemde hoofdstukken met de aanleiding, theorie en operationalisering zullen de hoofdvraag en deelvragen worden geformuleerd. Nadat de vraagstelling geformuleerd is, zal worden uitgewerkt dat een vergelijking tussen de publieke omroep in Nederland en Duitsland de beste wijze is om dit onderwerp te kunnen onderzoeken en de vraagstelling te kunnen beantwoorden (zoals Vochteloos al zei: 'is het gras [...] groener bij de burens'). Ook zal worden aangegeven welke methoden worden



gebruikt om dit te onderzoeken. In Hoofdstuk 6 en 7 zullen de twee casus van dit onderzoek, de publieke omroep in Nederland en Duitsland, worden uitgewerkt en geanalyseerd. Deze hoofdstukken zijn exact hetzelfde opgebouwd waardoor in het laatste hoofdstuk de uitkomsten gemakkelijker vergeleken kunnen worden en een conclusie kan worden getrokken.



## 2 Media in de samenleving

"Samenleving" bestaat bij de gratie van een manier van spreken over "samenleving". [...] En hoe zou "samenleving" ook anders tot stand kunnen komen dan door communicatie? Wie zegt dat "samenleving" er voor de communicatie over "samenleving" is..., die communiceert. En over wat er voor de communicatie is? Daarover kan alleen gecommuniceerd worden!

(Schinkel, 2008:61)

Allereerst zal in dit hoofdstuk worden uitgewerkt dat communicatie van groot belang is in elke samenleving en dat de media in deze communicatie een cruciale rol spelen. De media vervullen een aantal functies in de samenleving zoals het verzorgen van informatie en opinie en achtergrond. Willen zij aan deze functies kunnen voldoen, moeten een aantal voorwaarden in de maatschappij aanwezig zijn.

Al gedurende vele eeuwen wordt het belang van communicatie voor de samenleving erkend. In vroegere tijden werd het communiceren over land, over rivieren en zeeën zelfs als een van de belangrijkste vormen van macht gezien voor koningen en keizers, staten en wereldrijken (Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 14). Volgens Bardoel en Van Cuilenburg wordt het maatschappelijke communicatiebestel vaak gezien als de 'nerves of society'. In de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw heeft dit beeld zich ontwikkeld tot een systeemtheorie. Deze theorie wordt enigszins als gedateerd bestempeld binnen de sociale wetenschap, maar geeft nog steeds een goed beeld van het belang van communicatie en informatie voor het functioneren van een samenleving. Bardoel en Van Cuilenburg (2003: 15) verwoorden dit als volgt: 'media en andere communicatiekanalen worden als onontbeerlijke voorzieningen beschouwd voor het besturen van de samenleving door de overheid en andere sturende instanties'.

Media, de communicatiekanalen die centraal staan binnen dit onderzoek, spelen een belangrijke rol in onze westerse samenleving en zijn alom aanwezig. Gedacht kan worden aan zogenaamde oude media als televisie, radio en de krant en nieuwe media als de mobiele telefonie en computers. Het belang van de diverse mediabronnen hangt samen met functies die ze vervullen in de samenleving. Over deze zogenaamde functies van de media zijn boekenkasten volgeschreven (zie klassiekers als: Wright, 1959, maar ook: McQuail, 2005, Van Kersbergen en Pröpper, 1995 en Van Cuilenburg, Scholten en Noomen, 1992). Bardoel en Van Cuilenburg spreken over 'de trifunctionaliteit van het maatschappelijk communicatiebestel' (nog breder dan media alleen). Dit betekent dat bij maatschappelijke communicatie drie verschillende typen functies voor de samenleving in het geding zijn: 1) een politieke, 2) een sociaal-culturele en 3) een economische functionaliteit. Dit onderzoek

focus zich op de eerste functionaliteit, de politiek. Er is voor deze functionaliteit van media gekozen omdat deze nauw verbonden is met het begrip communicatievrijheid volgens Bardeel en Van Cuilenburg. Een belangrijk onderdeel van deze communicatievrijheid een voorwaarde binnen de politieke functionaliteit van media is onafhankelijkheid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2005: 78) heeft een meer functionele benadering toegepast in de beschrijving van de functies van de media voor de samenleving. In hun benadering onderscheiden zij zes functies: 1) nieuwsvoorziening, 2) opinievorming en achtergrond, 3) vermaak, 4) kunst en cultuur, 5) specifieke informatievoorziening en 6) commerciële uitingen/voorlichting. Deze functies samen geven vooral een inhoudelijk overzicht van wat het medialandschap te bieden heeft voor de samenleving. De eerste twee functies, nieuwsvoorziening en opinievorming en vooral achtergrond, passen het best binnen de politieke functionaliteit van media die centraal staat binnen dit onderzoek. Deze twee functies spelen een grote rol in een democratie. Een steeds veranderende, complexe samenleving kan onmogelijk aan de eisen van democratie voldoen zonder een voortdurende informatievoorziening over verschillende politieke opvattingen, wensen en ideeën. Volgens Boot en Vochteloo (2002: 12) is het belang van de media in een democratie erop gebaseerd dat ze een rol spelen in de informatievoorziening en meningsvorming binnen een democratie. 'Zij bevorderen de uitwisseling van ideeën, de botsing van meningen en uitingsmogelijkheden voor minderheidsstandpunten. Voor burgers zijn de media belangrijke informatiebronnen waarop zij hun politieke keuzes (kunnen) baseren' (Boot en Vochteloo, 2002: 12).

Willen de media kunnen voldoen aan de functies die van ze gevraagd worden in een democratie, moeten ze voldoen aan een aantal voorwaarden zoals pluriformiteit, onafhankelijkheid, toegankelijkheid en kwaliteit (zie bijvoorbeeld McQuail, 2005, WRR, 2005 en Oreja, 1998). Centraal in dit onderzoek staat het belang van de hierboven al genoemde 'onafhankelijkheidsvoorwaarde'. De spanning die deze voorwaarde met zich meebrengt, is belangrijk binnen dit onderzoek en wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de politieke functionaliteit van de publieke omroep en de rol die onafhankelijkheid daarbij speelt. Meer in het algemeen schetst de onderstaande citatie van Blumler en Gurevitch een goed beeld over het belang van onafhankelijkheid voor de media. Immers, 'the greater the autonomy of the media system, the great will be its tendency to generate 'balanced' political information contents in ways which both reflect and protect its autonomous status. It will consequently perform primarily 'moderator' and 'watchdog' functions', volgens Blumler en Gurevitch (1977: 266).

## 2.1 Uitingsvrijheid en zorgplicht

De voorwaarden die aan media gesteld worden om goed te functioneren in een democratie moeten op een bepaalde wijze worden geregeld. De moeilijkheden die dit met zich meebrengt, veroorzaken een spanning tussen het belang van de vrijheid voor media en de zorgplicht van de overheid zoals nu zal worden betoogd.

Van oudsher wordt marktwerking gezien als het meest probate middel om uitingsvrijheid te verdedigen tegenover 'the powers that be' (Bardoel, 2003). In de loop der tijd is het inzicht gegroeid dat in het bijzonder vrijheid door de markt niet altijd maatschappelijke verantwoordelijkheid verzekert (Bardoel, 2003: 6en7). Het ontstaan van de ideeën betreffende het maatschappelijk belang van de pers is zeer verwant aan het liberale gedachtegoed dat in de achttiende en negentiende eeuw sterk aanwezig was in Europa en Noord-Amerika (onder meer de 'Libertijnse Perstheorie'). Deze ideeën hebben betrekking op het feit dat er een 'free marketplace of ideas' moet zijn. Dit kwam voort uit het centraal staan van vrijheid van het individu en de vrijheid van meningsuiting (Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 31).

In het midden van de twintigste eeuw werd de schaduwzijde ontdekt van een geheel vrije communicatiemarkt. In 1947 verscheen in de VS een rapport ('A Free and Responsible Press') van de Commission on Freedom of the Press waarin wordt gehamerd op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de pers. Volgens Van Cuilenburg, Scholten en Noomen (1992: 316 ev.) staat het hedendaagse denken over functies van de media in de westerse wereld sterk onder invloed van dit rapport en de 'theory of the social responsibility of the press' die hierin wordt gepresenteerd.

In de VS bleek uit een toenemend aantal klachten over het partijdige en sterk commerciële karakter en de zucht naar sensatie van de pers de schaduwzijde van de geheel vrije communicatiemarkt. De hierop geformuleerde theorie van de Commissie over de verantwoordelijkheid van de pers valt niet zozeer het primaat van de vrije communicatiemarkt aan, maar maakt duidelijk dat markten kunnen falen (McQuail, 2005: 169 ev. en Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 31). De commissie ondersteunde het idee van een diverse, objectieve, informatieve en onafhankelijke pers die niet beledigt en niet aanmoedigt tot misdaad, geweld of chaos. De commissie meende dat het bereiken van de geformuleerde eisen een samenspel zou moeten zijn tussen pers, publiek en overheid. Media moeten bewust zijn van hun verantwoordelijkheid richting de samenleving. Het publiek moet bewust zijn van de tekorten van de media en kritisch hiertegenover staan. De overheid kan onder bepaalde voorwaarden en omstandigheden ingrijpen om het publieke belang te waarborgen (McQuail, 2005: 172). Dit ingrijpen van de overheid (in westerse democratieën) is overigens vooral tot uiting gekomen in de televisie en radio sector en niet in de perssector (zie Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 83 en hoofdstuk 3: Publieke omroep).

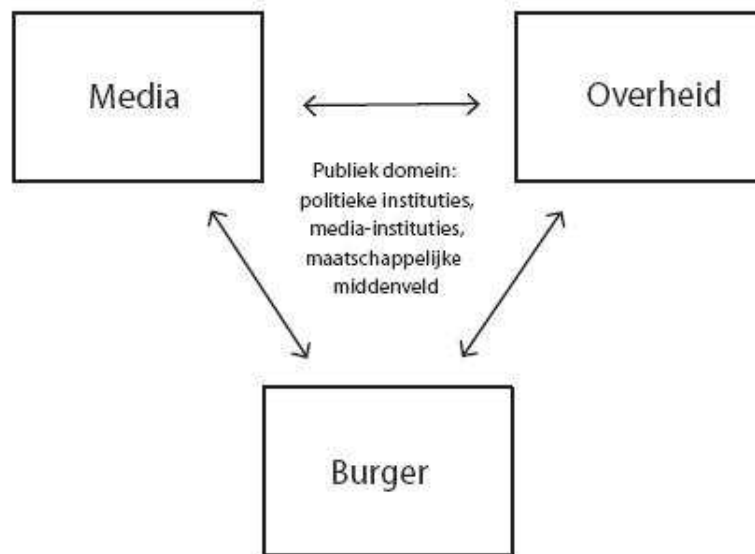
Volgens Bardoel en d'Haenens (2002) toont het concept 'sociale verantwoordelijkheid' voor de media overeenkomsten met het denken over het begrip 'Offentelijkheid' ('openbaarheid', 'public sphere') uit de Duitse traditie. Habermas (Van Vree, 2000: 15) heeft het begrip openbaarheid geconceptualiseerd als een afzonderlijke sociale sfeer binnen de samenleving. Volgens hem heeft het betrekking op een sociale ruimte tussen staat en samenleving. Hierin kunnen burgers op basis van rationele discussie en wederzijds vertrouwen controle uitoefenen. Een rationele discussie leidt volgens Habermas tot een filtering van individuele belangen en meningen. Dit leidt volgens hem uiteindelijk tot de openbare mening. Hierin hebben media als taak bij te dragen aan en het faciliteren van het maatschappelijke debat. Dit denken is net als de theorie over de verantwoordelijkheid van de pers een aanvulling op het libertijnse idee van volledige vrijheid van de pers. Ook wijst Habermas erop dat deze 'openbaarheid' buiten de gevestigde instellingen als markt en staat behoort te staan. Tevens geeft hij het gevaar aan van wat hij 'kolonisering' van de publieke sfeer door de institutionele belangen van markt en staat noemt (Bardoel, 2003: 7-8).

Uit het bovenstaande komt een intrinsieke en onoplosbare spanning naar voren tussen de overheid en media. Enerzijds moeten de media vrij en onafhankelijk zijn om aan haar functies voor de maatschappij te kunnen voldoen. Deze uitingsvrijheid, vaak vastgelegd in de grondwet, houdt in dat de overheid zich niet met de media moeten inlaten en dat er een vrijheid van censuur is. Anderzijds heeft de overheid de zorgplicht (Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 80-81) om te zorgen voor veelzijdige, kwalitatieve, betaalbaar en toegankelijke informatie voor elke burger (de vrijheid om te uiten). In de volgende paragraaf wordt gekeken naar recentere ontwikkelingen en de gevolgen die dit heeft voor de bovengenoemde spanning.

## **2.2 Toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen media en politiek**

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de spanning tussen politiek en media. De relatie tussen politiek en media is de laatste jaren meer onder druk komen te staan. Dit komt onder meer door een fenomeen dat door de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO, 2003) 'medialogica' wordt genoemd. Allereerst wordt nu gekeken naar media gerelateerde ontwikkelingen in het publieke domein van de laatste 25 jaar en daarna wordt dieper ingegaan op het fenomeen waar tot dit heeft geleid: medialogica.

De positie die de media innemen binnen de huidige samenleving is weergegeven in het figuur hieronder.



Figuur 1: Driehoeksrelatie burgers, overheid en media (Bron: RMO, 2003: 14, zie ook Blumler, 2001)

De RMO beschouwt de verhouding tussen burgers, overheid en media als een driehoeksrelatie. De drie hoekpunten bestaan uit burgers, overheid en media. Tussen de drie hoekpunten bevindt zich het speelveld van het publieke domein. In dit publieke domein ontmoeten burgers elkaar en kan er contact plaatsvinden met de machthebbers. Ook is dit de plaats voor debat en confrontatie. De media hebben veel invloed op dit domein (RMO, 2003: 14 en 15). In kort zal nu worden ingegaan op ontwikkelingen in dit domein.

De laatste 25 jaar hebben vele ontwikkelingen plaatsgevonden die invloed hebben uitgeoefend op maatschappij en media. Hier is uitgebreid over geschreven in zowel wetenschappelijke literatuur (zie bijvoorbeeld Broeders, Huysmans en Verhoeven, 2006; Hargreaves Heap, 2005; Bardoel, 2003; Van Cuilenburg en McQuail, 2003, Kepplinger, 2002) als in diverse onderzoeksrapporten (zie onder meer Visitatiecommissie LPO, 2004 en 2009, WRR, 2005, Raad voor Cultuur, 2003, Raad voor het openbaar bestuur, 2003).

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een steeds groter wordende rol van de media in de maatschappij. De media zijn uitgegroeid tot een op zichzelf staande macht in de maatschappij. Dit proces is gestimuleerd door zowel maatschappelijke als technologische ontwikkelingen. Een overzicht van deze ontwikkelingen wordt in de wetenschappelijke literatuur gegeven door bijvoorbeeld Broeders, Huysmans en Verhoeven (2006: 116). Zij signaleren ten minste vijf ontwikkelingen die sinds 1990 die van grote invloed zijn geweest op het medialandschap. Deze vijf ontwikkelingen zijn: 1) digitalisering en technologische convergentie, 2) economische convergentie, 3) internationalisering en commercialisering, 4) groeiende spanning tussen journalistiek en politiek veranderd mediagebruik in relatie tot overvloedig aanbod en 5) de toenemende invloed van Europese wet- en regelgeving.

Ook de RMO signaleert deze trends en beschrijft de gevolgen hiervan met het begrip medialogica (zie ook: Bennet, 2007 en Corner, 2007). Medialogica kenmerkt zich door een steeds groter wordende wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media. Het RMO (2003: 33) beschrijft dit ook wel als een 'prisoner's dilemma': 'ze zijn niet in staat om zich aan het spel te onttrekken omdat alle anderen er toch aan deelnemen'. Televisie is als dominant medium belangrijk in de ontwikkeling van medialogica. Nieuws, achtergronden en publiek debat passen zich aan aan de vorm van specifieke eigenschappen van televisie.

Medialogica is niet per se nadelig voor rol die media in de maatschappij spelen. De jaren voorafgaand aan het rapport waren de media volgens het RMO (2003: 37-39) een bijzonder actieve waakhond, de informatiedichtheid was zeer hoog, burgers kregen meer aandacht en de mogelijkheden voor nieuws op maat waren oneindig. De ontwikkeling van de medialogica heeft ook nadelige effecten zoals haastwerk en het verlies van vertrouwen in publieke instituties. Binnen dit onderzoek is het vooral van belang dat medialogica de spanning tussen de media en de overheid vergroot. De politiek is meer dan ooit gebaat bij nauwe contacten met de media en zal meer moeite hebben dan ooit om zorgplicht niet te doen veranderen in teveel bemoeienis, waardoor de broodnodige onafhankelijkheid in het geding komt. Immers is het niet zo dat 'wie betaalt, bepaalt'.

Allereerst zal nu worden ingegaan op de publieke omroep en zijn bijzondere rol in de relatie tussen media en politiek.



### 3 Publieke omroep

‘a compound of a system of control, an attitude of mind, and an aim, which if successfully achieved results in a service which cannot be given by any other means. The system of control is full independence, or the maximum degree of independence that Parliament will accord. [...]. The motive that underlies the whole operations is a vital factor; it must not be vitiated by political or commercial consideration’.

(Jacob, 1958)

De publieke omroep berust tegenwoordig voornamelijk op de gedachte dat de overheid verantwoordelijkheid draagt (zorgplicht) voor de informatie die beschikbaar is in de maatschappij omdat de markt niet volledig kan voorzien in de toegankelijkheid, veelzijdigheid, onafhankelijkheid en kwaliteit van die informatie. De overheid organiseert hiervoor diverse diensten zoals onderwijs, bibliotheken, culturele instellingen én ook de publieke omroep (Dommering, 2005: 44).

Het eerste en oudste argument voor overheidsingrijpen is de schaarste van etherfrequenties. Deze frequenties zijn niet onuitputtelijk (het bruikbare gedeelte ervan). Hierdoor vormen zij schaarse goederen. De overheid is de aangewezen instantie om schaarse goederen zoals de ether (‘die van ons allemaal is’) te verdelen. Nog steeds ligt hier een functie voor de overheid al is deze door veranderde technieken wel minder geworden. Een tweede argument is de zorg van de overheid voor de gevolgen die het medium op de maatschappij kan hebben. Bardoel en Van Cuilenburg noemen hiervan drie gevolgen die televisie kan hebben: 1) een groot publieksbereik, 2) onverwachte confrontatie en 3) indringende invloed. Deze cultuurpolitieke overwegingen kunnen ook omgekeerd worden gebruikt: de overheid zou ook gebruik kunnen maken van de indringende invloed van het medium televisie. Dit argument sluit aan bij de ontwikkeling van medialogica zoals uitgelegd in de vorige paragraaf. De twee argumenten die naast ‘zorgplicht’ worden genoemd voor het overheidsingrijpen op de publieke omroep verklaren ook voor een gedeelte het verschil in ingrijpen tussen de pers en de andere media (zie: Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 83-85).

De bijzondere positie van de publieke omroep in de media ligt de laatste jaren onder vuur. Het standpunt van de commerciële omroepen is dat de hulp (vooral financieel) die de publieke omroep ontvangt een vorm van marktverstoring is (zie: WRR, 2005: 159). Het algemeen geaccepteerde idee is daarentegen dat de publieke omroep een functie vervult die niet volledig door de commerciële omroepen kan worden geleverd (zie ook: Van Cuilenburg, 2006; Waagmeester en Huysmans, 2006, McQuail 2005, Armstrong, 2005; Collins, Finn, McFadyen en Hoskins, 2001 en Steemers, 2001).

De wederzijdse afhankelijkheden in de paragraaf 2.2 beschreven, gelden temeer voor de relatie tussen de publieke omroep en de politiek. Deze relatie staat onder spanning. Barendt (zie Dommering, 2005: 45) definieert de publieke omroep als een publieke dienst die 1) beschikbaar moet zijn op het gehele grondgebied, 2) zorg moet dragen voor de nationale identiteit en cultuur, 3) onafhankelijk moet opereren van staat en commerciële belangen, 4) onpartijdige programmering moet bieden, 5) een gevarieerde programmering moet leveren die alle behoefte van het publiek dekt en 6) (gedeeltelijk) gefinancierd moet worden door een algemene of bijzondere heffing (zie ook: McChesney, 2000, Negrine, 1998, Tracey, 1998 en Brown, 1996).

Binnen de eigenschappen die hierboven staan beschreven, tekent de spanning tussen overheid en publieke omroep zich direct af. Een spanning die veel gelijkenissen vertoont met de spanning hierboven beschreven maar met zijn eigen bijzonderheden. Specifiek voor de publieke omroep geldt dat het dilemma voor de overheid om enerzijds de legitimiteit van de publieke uitgave (punt 6) te waarborgen maar anderzijds inhoudelijk afstand bewaren (punt 3, maar ook punten 2, 4 en 5) voor spanning zorgt.

McQuail (2005: 180) geeft aan dat deze spanning, 'the necessary independence and the necessary accountability for finance received and goals achieved or missed', een zwakte vormt in het systeem van de publieke omroep. Ook McChesney (2000:242) spreekt over interne spanningen die de publieke omroep altijd hebben gekenmerkt. De focus in deze scriptie ligt precies op hetgeen dat als volgt door hem is beschreven: 'How public broadcasting can reflect the informed consent of the citizenry while still exercising a degree of editorial and cultural independence from the state or some other authority is likewise an ongoing problem'.

Als de onafhankelijkheid niet gewaarborgd is, kan angst voor consequenties van de 'powers that be' grote gevolgen hebben. Publieke omroepen worden erg voorzichtig om de heersende economische en politieke machten maar niet tegen het zere been te stoten. De zelfcensuur waar dit toe kan leiden, kan zo sterk worden dat de publieke omroep zijn verantwoordelijkheid niet meer neemt (McChesney, 2000: 243). Curran (2002: 217) beschrijft dat proces met een hondenmetafoor: '[...] they may lose their bite as watchdogs. Worse still, they may be transformed into snarling Rottweilers in the service of the state'.

Concluderend kan worden gesteld dat een belangrijke rol is weggelegd voor de publieke omroep in de samenleving. Deze rol kan uitsluitend worden uitgevoerd als sprake is van een voldoende mate van onafhankelijkheid van politieke (en andere, bijvoorbeeld commerciële, voor dit onderzoek niet relevant) invloeden. Uitgelegd is dat deze gewenste onafhankelijkheid geen vanzelfsprekendheid is. Onafhankelijkheid is 'een specifieke maatschappelijke constructie die ontwikkelt, gekoesterd en onderhouden moet worden' (WRR, 2005: 99). In de volgende paragraaf zal dit begrip verder worden uitgewerkt. Hier zal

de nadruk liggen op het meetbaar maken van een mate van onafhankelijkheid en politieke beïnvloeding.

### **3.1 Onafhankelijkheid**

Eerder in dit onderzoek is betoogd dat altijd een spanning aanwezig is tussen media en politiek en dat deze spanning door specifieke ontwikkelingen groter is geworden. Dit geldt zeker voor de relatie tussen de publieke omroep en de politiek. In de hierop volgende paragrafen zal worden betoogd dat de relatie tussen de publieke omroep en de politiek dusdanig moet zijn vormgegeven dat deze zo indirect mogelijk is en gebaseerd is op een zo formeel mogelijke regelgeving. Hierdoor kan de publieke omroep zo onafhankelijk mogelijk functioneren waardoor hij in staat is belangrijke taken te vervullen binnen een democratie.

Twee concepten die voor dit onderzoek een verdere uitwerking vragen zijn onafhankelijkheid en politieke beïnvloeding. Het verband tussen deze twee concepten is cruciaal binnen dit onderzoek. Zoals hierboven is aangegeven zal de publieke omroep altijd te maken hebben met politieke beïnvloeding terwijl een zekere afstand noodzakelijk is. Allereerst zal nu kort worden ingegaan op het begrip 'onafhankelijkheid'. Hierna zullen een aantal bronnen (Hanretty, 2009, Van Poecke, 1979 en Gurevitch en Blumler, 1977) worden besproken die ingaan op de relatie tussen de politiek en de publieke omroep. Tot slot zal de operationalisering voor dit onderzoek worden uitgewerkt. Hierbij zal worden gedefinieerd bij welke facetten van de publieke omroep politieke beïnvloeding mogelijk is en op welke wijze dit kan gebeuren.

#### *Definiëring van 'onafhankelijkheid'*

Een belangrijke nadere definitie voor het begrip onafhankelijkheid is het verschil tussen 'de jure' onafhankelijkheid en 'de facto' onafhankelijkheid (Hanretty, 2009). Met 'de jure' onafhankelijkheid wordt de onafhankelijkheid 'rechtens' bedoeld, met 'de facto' de 'werkelijke' onafhankelijkheid. Hierbij ligt de focus volledig op onafhankelijkheid van politieke beïnvloeding. De 'de jure' onafhankelijkheid is onafhankelijkheid die refereert aan het juridisch raamwerk dat geldt voor een betreffende institutie (Hanretty, 2009: 9-10). Hanretty (2009: 1-2) noemt de centrale bank, de rechtbank en de publieke omroep instituties die op 'arms' length' zouden moeten staan van (politieke) beïnvloeding. Voor de publieke omroep is het moeilijk om 'de jure' onafhankelijkheid te onderzoeken doordat vele factoren hierop invloed kunnen uitoefenen (Hanretty, 2009: 2).

De 'de facto' onafhankelijkheid is de mate waarin binnen de organisatie beslissingen worden genomen door werknemers zonder dat deze beïnvloed zijn door politieke beïnvloeding (Hanretty, 2009: 2). Volgens Hanretty (2009: 2/15) heeft de mate van 'de jure' onafhankelijkheid gevolgen voor de mate van 'de facto' politieke onafhankelijkheid. Uit zijn

onderzoek is gebleken dat hoe groter de mate van 'de jure' onafhankelijkheid in een rechtstaat is, des te groter de mate van 'de facto' politieke onafhankelijkheid is. In dit onderzoek ligt de focus dichterbij het concept 'de jure' politieke onafhankelijkheid. Er wordt niet gekeken naar de 'werkelijke' onafhankelijkheid in de praktijk maar naar de mogelijkheden die de regelgeving rond de publieke omroep geeft om de publieke omroep politiek te beïnvloeden. Het onderzoek richt zich dus op de inhoud van wetten en regels, of anders gezegd op de formele vormgeving van de publieke omroep. Daarnaast besteedt het onderzoek aandacht aan de historische en politiek-maatschappelijke context waarin de publieke omroep vorm krijgt.

Het is binnen dit onderzoek belangrijk om naar een bredere context te kijken in plaats van alléén te kijken naar de juridische context. Alleen de juridische context beslaat niet de volledige relatie tussen de politiek en de publieke omroep. Gerbner (zie: Luc van Poecke, 1979) zegt dat het belangrijk is om de relaties tussen media-instituten en andere maatschappelijke instituten te analyseren. Hierbij speelt 'macht' een centrale rol volgens hem. Volgens Gerbner zijn problemen in de relatie tussen media instituten (de publieke omroep) en maatschappelijke instituten (de overheid) meestal terug te voeren op de machtsstrijd tussen deze instituten. **Van groot belang bij de analyse van deze relatie zijn vragen over hoe en op welk niveau beslissingen worden genomen en op welke wijze de media hun sociale functie vervullen en kunnen vervullen (middelen).** Het analyseren van de relatie tussen media en politiek (of andere instituten) moet volgens Gerbner bestaan uit het onderzoeken van alle belangrijke machtsrollen en relaties die een systematische en generaliserende invloed uitoefenen op - in het geval van de publieke omroep - de uiteindelijke programmering (Van Poecke, 1979: 9).

Gurevitch en Blumler (1977: 262-263) concretiseren factoren die een belangrijke rol spelen in de relatie tussen de publieke omroep en de politiek. Met hun model ('media's relative degree of autonomy') kan de relatie tussen de publieke omroep en media gewaardeerd worden. Deze relatie kan geanalyseerd worden door te onderzoeken waardoor ('by what means') en in welke mate ('to what extent') de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de politiek beperkt wordt. De concrete factoren die een belangrijke rol spelen in de definiëring van de relatie tussen de publieke omroep en de politiek zijn 'legal constraints' (vergelijkbaar met Hanretty, 2009), 'normative constraints', 'structural constraints' en 'economic constraints'.

'Legal constraints' komen voort uit het juridisch raamwerk. Dit geheel van afspraken en regels bepaalt de rechten en plichten van de media. Ook bepalen de juridische factoren waar en wanneer de media zich vrij kunnen uiten en wat de regels zijn op het gebied van bijvoorbeeld censuur. De 'normative constraints' bepalen vooral het verwachtingspatroon voor de media, ofwel, datgene waarvoor mediaorganisaties sociaal verantwoordelijk worden

gehouden. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan de eerder genoemde sociale verantwoordelijkheidstheorie van 'The commission on the freedom of the press'. De derde factor beslaat de 'structural constraints'. Hierbij gaat het om factoren die betrekking hebben op formele en minder formele banden tussen de politiek en media-instituten. Gedacht kan hierbij worden aan de mate waarin politieke partijen betrokken zijn bij de organisatie van publieke media door bijvoorbeeld politieke representatie, politieke financiering en politiek eigendom. Een vierde bron die volgens Gurevitch en Blumer de mate van onafhankelijkheid bepaalt, is de 'economic constraint', hetgeen betrekking heeft op de wijze waarop media worden gefinancierd. Dit geldt zowel voor commerciële als voor publieke media. Aandacht wordt bij deze factor geschonken aan de financiering van omroepen (reclame, belasting, subsidie, omroepbijdrage).

Hierboven zijn enkele factoren weergegeven die de onafhankelijkheid van media kunnen beïnvloeden. Omdat dit onderzoek gaat over de mogelijkheden die wetten of andere regels (bedoeld of onbedoeld) geven voor politieke beïnvloeding op de publieke omroep, staan 'legal constraints' centraal. Anders dan bij de onderzoeken van Hanretty (2009) en Gurevitch en Blumler (1977), waar gekeken wordt naar het geheel van regelgeving, licht dit onderzoek drie facetten uit. Daarover wordt in de volgende paragraaf meer uitgelegd.

### **3.2 Facetten van de publieke omroep**

De drie facetten van regelgeving voor de publieke omroep die worden onderzocht zijn:

- taakopdracht en programmering
- bestuur en organisatie
- financieringsstructuur

Deze facetten zijn gekozen omdat zij mogelijkheden bieden of juist beperkingen stellen aan politieke beïnvloeding van de publieke omroep. De drie facetten zijn ontleend aan conferenties, verklaringen en aanbevelingen van de Raad van Europa over de onafhankelijkheid van de publieke omroep<sup>1</sup>. Het gaat hierbij weliswaar niet om bindende voorschriften maar wel om zwaarwegende adviezen die door de landen gezamenlijk zijn opgesteld. Facetten waar de leden van de Raad van Europa aandacht aan moeten besteden om 'editorial independence' en 'institutional autonomy' te garanderen zijn bovenal de 'public service remit', 'funding' en 'boards of management' en 'supervisory bodies'.

---

<sup>1</sup> Zie: 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Praag, december 1994, 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Kiev, maart 2005, Recommendation No. R (96) 10 en 1641 (2004) en Declaration on the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of PSB in the member states, 2006.

De indeling van facetten zoals gehanteerd in deze scriptie is ongeveer op dezelfde wijze eerder gebruikt in een onderzoek van Bardoel en d'Haenens (2007). Hierbij onderzochten ze de toekomstperspectieven voor de publieke omroep in Nederland en België door te kijken naar de missie en programmataak, de organisatie en de financiering. De facettenindeling sluit ook aan op de ideeën van Gerbner (in de vorige paragraaf aangehaald), die aangeeft dat het van groot belang is dat bij de analyse van de relatie tussen de overheid en de publieke omroep vragen worden beantwoord over hoe en op welk niveau beslissingen worden genomen (facet 'bestuur en organisatie'), op welke wijze de media hun sociale functie vervullen ('taakopdracht en programmering') en kunnen vervullen ('middelen').

Hieronder worden de drie facetten verder uitgewerkt en gekoppeld aan de hierboven beschreven inzichten van Gerbner (Van Poecke, 1979). Tevens wordt gebruik gemaakt van de bovenstaande ideeën van Hanretty (2009) en Gurevitch en Blumler (1977). Bovendien wordt getracht de verhouding tussen de drie facetten en onafhankelijkheid nader te beschrijven. Hoofdgedachte is dat (de jure) onafhankelijkheid van de publieke omroep het beste beschermd is wanneer zijn taak, bestuur en financiering zoveel als mogelijk formeel en indirect zijn geregeld.

### **3.3 Politieke beïnvloeding**

Het eerste facet van regelgeving dat onderzocht wordt is de **taakopdracht en programmering** van de publieke omroep. Dit is vanzelfsprekend een 'legal constraint' maar deze sluit aan bij de 'normative constraints' van Gurevitch en Blumler omdat in de taakopdracht de verwachtingen van de samenleving over het publieke aanbod immers geformuleerd zouden moeten zijn. Als de taakopdracht erg specifiek en gedetailleerd is, is het van belang om te kijken naar de wijze waarop deze is vastgelegd in de regelgeving. Daarbij moet ook gekeken worden naar degenen die over deze regelgeving beslissen (formeel of informeel en direct of indirect: zie kader na deze paragraaf voor verdere uitleg). Als de wijze van formulering van de taakopdracht globaal is, is de verdere uitwerking van groot belang. Indien dit het geval is, moet gekeken worden naar degenen die hierop mogelijk invloed zouden kunnen uitoefenen en de wijze waarop de verdere uitwerking is vastgelegd (formeel of informeel en direct of indirect). Ook hier geldt dat het detailniveau van belang is. Hoe hoger het detailniveau in de verdere uitwerking, hoe meer mogelijkheden er binnen deze afspraken zijn om politieke beïnvloeding uit te oefenen. Vragen die belangrijk zijn voor het facet 'taakopdracht en programmering' zijn:

- Hoe is de taakopdracht geformuleerd en op welke wijze is de taakopdracht vastgelegd (formeel/informeel en direct/indirect)?
- Op welke wijze is de taakopdracht uitgewerkt tot aan de programmering (formeel/informeel en direct/indirect)?

Het idee is dat de mate van onafhankelijkheid het best gewaarborgd is als de taakopdracht in grote lijnen zo formeel mogelijk is vastgelegd en de verdere uitwerking van deze opdracht zo indirect mogelijk wordt geregeld. In praktijk betekent dit dat de politiek de grote lijnen van de taakopdracht formeel vaststelt op een wijze dat dit niet veranderbaar is, niet in hoge mate gepolitiseerd is en dat de verdere uitvoering op een zo groot mogelijk afstand wordt gesteld.

Het tweede facet van de publieke omroep dat onderzocht wordt is het facet **bestuur en organisatie**. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van het onderzoek van Hanretty (2009). Hanretty (2009: 11) meet de mate van onafhankelijkheid aan de hand van een aantal vragen over de onderwerpen 'sanctions' en 'appointments'. Bij het onderwerp 'sanctions' wordt vooral gekeken naar wie waar verantwoordelijk voor is (bestuur) en wat de mogelijke politieke invloed hierop is. Belangrijk is om bij deze factor te kijken naar wat de afstand is van de politiek en op welke wijze deze afstand is vastgelegd. In dit onderzoek wordt gekeken naar de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen. Inhoudelijk is vooral van belang op welke wijze deze zijn vastgelegd (formeel/informeel) en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd en aan wie (direct/indirect).

Een tweede belangrijk onderwerp zijn de 'appointments' van Hanretty (2009: 11). Hierbij wordt gekeken naar de benoeming, het ontslag en de termijn van de verschillende lagen van bestuur. In dit onderzoek zal dan ook worden gekeken naar de wijze waarop dit gebeurt en vooral naar wat dit betekent voor de dichtbijheid van politieke beïnvloeding (direct/indirect) en op welke wijze dit is vastgelegd (formeel/informeel). Vragen die belangrijk zijn voor het facet 'bestuur en organisatie' zijn:

- Wie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakopdracht en op welke wijze is dit vastgelegd (formeel/informeel en direct/indirect)?
- Wie benoemt/ontslaat het bestuur en op welke voorwaarden gebeurt dit (formeel/informeel en direct/indirect)?

Het bestuur van de publieke omroep zou volledig vrij moeten zijn van politieke beïnvloeding, wil de mate van onafhankelijkheid zo groot mogelijk zijn. Dit betekent dat de verantwoordelijkheden van het bestuur zo formeel mogelijk moeten zijn opgesteld en dat bij de uitvoering van deze verantwoordelijkheden en evaluatie ervan de politiek zo indirect mogelijk betrokken moet zijn. Dit geldt ook voor de wijze waarop dat hetzelfde bestuur benoemd en ontslagen wordt. Het bestuur moet onafhankelijk zijn van politieke inmenging maar ook de betrokken bestuurders en de verantwoording die zij dragen, zou gevrijwaard moeten zijn van politieke inmenging.

Het derde facet dat binnen de publieke omroep wordt onderzocht is de **financieringsstructuur**. Blumler en Gurevitch noemen de wijze waarop publieke media worden gefinancierd één van de belangrijkste mogelijkheden van politieke beïnvloeding. Ook Hanretty (2009: 11) stelt dat de wijze van het bepalen van de financiering en vooral via welk

mechanisme dit gebeurt ('Mechanisms for altering funding') van groot belang is. In dit onderzoek zal uitgebreid worden gekeken naar de wijze waarop de financiering tot stand komt en wie dit bepaalt. Vragen die belangrijk zijn voor het facet 'financieringsstructuur' zijn:

- Wie en op welke wijze bepaalt de financiële behoefte van de publieke omroep (formeel/informeel en direct/indirect)?
- Op welke wijze wordt deze financiën verkregen en hoe bereikt het de publieke omroep (formeel/informeel en direct/indirect)?

De publieke omroep zal altijd een relatie onderhouden met de overheid over de financiering. Het is van groot belang dat de manier waarop dit gebeurt (wie en op welke wijze) zo moet zijn vormgegeven dat de publieke omroep zijn taak kan volbrengen op onafhankelijke wijze. Hiervoor moet worden gezorgd door middel van een formeel raamwerk dat op een zo indirect mogelijke wijze de financiële behoefte bepaalt. Het bedrag moet tot stand komen aan de hand van de in deze paragraaf genoemde taakopdracht. Deze moet adequaat zijn en gericht zijn op de lange termijn. De financiële arrangementen moeten zo zijn geregeld dat zij niet gebruikt kunnen worden om invloed uit te oefenen op de inhoudelijke vrijheid of institutionele autonomie. Ook toezichthoudende organisaties op de financiën mogen zich niet bemoeien met de inhoud.

Cruciale begrippen die in elk van de bovenstaande beschrijvingen gebruikt worden om de mate van politieke beïnvloeding aan te geven binnen de verschillende facetten zijn 'direct' en 'indirect' en 'formeel en informeel'. In het kader hieronder worden deze begrippen geduid.

De begrippen **formeel/informeel** en **direct/indirect** zijn waarde of indicatoren voor de mate van mogelijke politieke beïnvloeding. Politieke beïnvloeding is binnen dit onderzoek de graadmeter van de mate van onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland en Duitsland. De begrippen formeel/informeel en direct/indirect zijn begrippen die verweven zijn en niet duidelijk kunnen worden onderscheiden. In dit onderzoek wordt aan de hand van de hierboven uitgewerkte theorie en definiëring van de begrippen gesteld dat de mogelijkheden van politieke beïnvloeding minimaal zijn binnen de hierboven geformuleerde facetten als de invloed zo formeel en indirect mogelijk is.

#### **Formeel of informeel**

Dit onderscheid is afkomstig uit het model van Blumler en Gurevitch en is een combinatie van factoren uit de 'legal' en 'structural constraints'. Het onderscheid gaat over de wijze waarop zaken zijn vastgelegd. Daarbij betekent 'zo formeel mogelijk' dat het in de grondwet is vastgelegd en 'informeel' betekent dat het gaat om een mondelinge afspraak. Hoe formeler zaken zijn geregeld, hoe meer er sprake is van lange termijn afspraken en des te minder er sprake is van gepolitiseerde beslissingen, waardoor minder sprake is van 'de waan van de dag' in de beïnvloeding. Voor informeel geldt het tegenovergestelde. Een voorbeeld hiervan zijn korte termijn afspraken waardoor een grote mate van



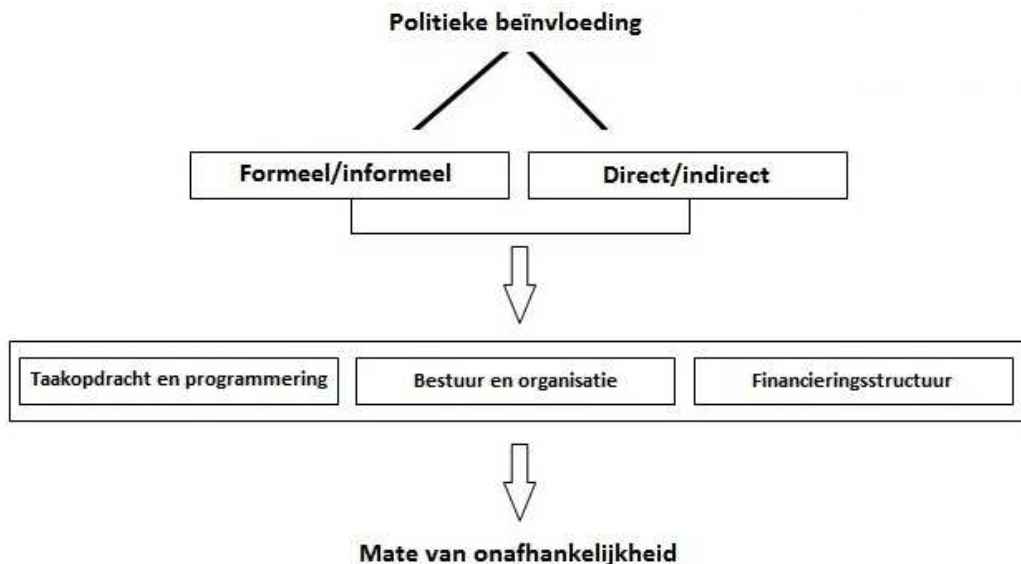
politieke invloed mogelijk is en de 'politieke waan' invloed heeft op afspraken. Dit kan overigens per land verschillen.

### Direct of indirect

Dit tweede onderscheid is ook afkomstig uit het model van Blumler en Gurevitch. Het onderscheid tussen 'direct' en 'indirect' zegt iets over de 'dichtbijheid van politiek' in de beïnvloeding. 'Directe beïnvloeding' (zie ook Hanretty, 2009) betekent dat het parlement beslissingen neemt over het reilen en zeilen van de publieke omroep. Gedacht kan hierbij worden aan de politiek die directe invloed heeft op de uitvoering: de politiek is 'hands on' tot in detail. In het uiterste geval van 'indirecte beïnvloeding' is de politiek op zo een groot mogelijke afstand is gezet. Politiek bepaalt hooguit een aantal grote lijnen maar laat de verdere invulling, uitwerking en controle over aan minder gepolitiseerde organisaties en/of onafhankelijk opgezette instituten of in het meest extreme geval volledig aan de publieke omroep zelf. Er worden als het ware muren opgetrokken tussen de omroep en de politiek. Een zo groot mogelijke afstand levert een zo groot mogelijke politieke onafhankelijkheid op voor de publieke omroep.

Tekstkader 1: Indicatoren

Het eerste figuur geeft de verhouding weer tussen onafhankelijkheid en politieke beïnvloeding ten opzichte van de drie facetten van de publieke omroep die onderwerp zijn van dit onderzoek. Het geeft een overzicht van hetgeen dat in dit hoofdstuk is uitgewerkt.



Figuur 2: Politieke beïnvloeding



## 4 Vraagstelling

Op basis van de hier voorgaande hoofdstukken zijn de probleemstelling en de hoofd- en deelvragen te formuleren. In deze voorgaande hoofdstukken is allereerst de aanzet tot deze thesis beschreven. De aanleiding voor dit onderzoek is de onafhankelijkheid van de publieke omroep die in het geding lijkt te zijn. Ook zijn de laatste jaren een aantal wijzigingen aangebracht in het omroepbeleid. De vraag is daarom of het allemaal (nog) wel zo goed geregeld is met betrekking tot de publieke omroep in Nederland. In de hoofdstukken ('Media in de samenleving' en 'Publieke omroep') is op basis van literatuuronderzoek beschreven dat de (publieke) media een grote rol spelen in moderne Westerse democratieën. Belangrijk hierbij is dat media en zeker ook publieke media, onafhankelijk te werk kunnen gaan. Er is dieper ingegaan op het begrip onafhankelijkheid in relatie met de publieke omroep. Wat betekent onafhankelijkheid en hoe wordt in dit onderzoek tegen het begrip aangekeken, op welke facetten binnen de publieke omroep heeft onafhankelijkheid betrekking en op welke wijze kan politieke beïnvloeding plaatsvinden? De politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep is maximaal beschermd als de facetten 'taakopdracht en programmering', 'bestuur en organisatie' en 'financieringsstructuur' zo formeel en indirect mogelijk zijn geregeld.

De hoofdvraag die hieruit voort komt luidt als volgt:

**In welke mate zijn de Nederlandse en Duitse publieke omroep onafhankelijk van politieke beïnvloeding?**

De deelvragen die tezamen de hoofdvraag beantwoorden, zijn de volgende:

- Op welke wijze is politieke beïnvloeding in Nederland en Duitsland mogelijk met betrekking tot het facet 'taakstelling en programmering' en wat betekent dit voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland en Duitsland?
- Op welke wijze is politieke beïnvloeding in Nederland en Duitsland mogelijk met betrekking tot het facet 'bestuur en organisatie' en wat betekent dit voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland en Duitsland?
- Op welke wijze is politieke beïnvloeding in Nederland en Duitsland mogelijk met betrekking tot het facet 'financieringsstructuur' en wat betekent dit voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland en Duitsland?

- Hoe verhouden Nederland en Duitsland zich tot elkaar met betrekking tot de mate van onafhankelijkheid?

De eerste drie deelvragen worden apart behandeld voor de casus Nederland en de casus Duitsland. Aan de twee casus worden aparte hoofdstukken gewijd die exact hetzelfde zijn opgebouwd. Beide hoofdstukken beginnen met een korte inleiding en een juridisch kader, dan volgt een beschrijving van de drie facetten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie. Deze kritische reflectie wordt gekoppeld aan interviews met diverse experts. Op basis hiervan worden conclusies getrokken. Na de hoofdstukken over Nederland en Duitsland volgt een hoofdstuk waarin de casus worden vergeleken. In dit laatste hoofdstuk komt de vergelijkende deelvraag dus aan bod. Ook wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag, wordt een reflectie gegeven op het onderzoek en worden er aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de verschillende methoden die worden gebruikt bij het verkrijgen van gegevens die nodig zijn voor de analyse.

## 5 Methode

In dit hoofdstuk worden de gekozen methode en technieken voor dit onderzoek uitgewerkt. Allereerst zal worden ingegaan op de keuze om de politieke onafhankelijk van de publieke omroep kwalitatief te onderzoeken. Hierna worden de twee belangrijkste technieken, secundair bronnenonderzoek en het interview, uitgewerkt. Beide technieken worden gekoppeld aan het voorgaande hoofdstuk 'Publieke omroep'. Als afsluiting van dit hoofdstuk wordt uitgewerkt waarom een vergelijkend onderzoek een meerwaarde heeft binnen deze scriptie en waarom gekozen is voor de vergelijking tussen de publieke omroep in Nederland en de publieke omroep in Duitsland.

### 5.1 Kwalitatief onderzoek

Voor dit onderzoek is gekozen om een kwalitatieve methode te gebruiken. Zoals eerder is aangegeven, is het problematisch om de mate van onafhankelijkheid cijfermatig of in absolute zin weer te geven. Negrine (1998: 66) sluit hierop aan in meer algemene bewoordingen. Hij stelt dat een kwantitatieve methode te beperkt is voor onderzoek naar communicatiebeleid. Kwantitatieve technieken zoals een inhoudsanalyse of enquêtes zullen volgens Negrine (1998) niet de juiste, brede en diepgaande informatie generen. Kwantitatief onderzoek wordt doorgaans als beleidsondersteunend middel ingezet en niet zoals in dit onderzoek de bedoeling is, als techniek voor het kijken naar het rationele gedachtegoed achter het beleid.

Dit onderzoek naar de mate van politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland en Duitsland is gebaat bij technieken die bijvoorbeeld dieper ingaan op de historische ontwikkeling, politieke discussie en beleidsontwikkeling. Dit soort kenmerken zijn cruciaal geweest in de ontwikkeling van media zowel door de tijd als geografisch gezien (Negrine, 1998: 66). Het onderwerp van dit onderzoek vraagt om 'not only sensitive historical and contemporary analyses rather than a mere narrative recitation of events, but also a contextualisation of the emergence of ideas, technologies and policies' (Negrine, 1998: 66).

### 5.2 Secundaire bronnen en interviews

Als technieken worden in dit onderzoek secundaire bronnen en interviews gebruikt. Volgens Hansen (et al., 1998: 4) is de inzet van deze gecombineerde technieken voor beleidsonderzoek van cruciaal belang. Hansen (et al., 1998: 4) stelt ook dat een breed theoretisch raamwerk samen met deze twee technieken van belang is om het onderzoek in goede banen te leiden. Negrine (1998: 88) bevestigt dit: 'conducting policy research requires the use of a combination of research methods, including archival research and interviewing

of policy actors' en "'communication policy" analysis benefits greatly from the examination of the collected data within a strong theoretical framework which sets out to explore key relationships and processes'.

### *Secundaire bronnen*

Voor dit onderzoek wordt veelvuldig gebruik gemaakt van secundaire bronnen. Dit is vooral binnen (communicatie)beleidsonderzoek van groot belang. Dit soort onderzoek definieert Negrine (1998: 67) als volgt: 'the ways in which policies in the field of communication are generated and implemented, as well as their repercussions or implications for the field of communication as a whole'. Het onderzoek naar de onafhankelijkheid van de publieke omroep past binnen deze beschrijving van (communicatie)beleidsonderzoek.

Om het communicatiebeleid en in het bijzonder het beleid over de publieke omroep te kunnen onderzoeken, is gekeken naar een complex geheel van verdragen, wetten, afspraken, beleidsstukken en andere documenten. Het probleem van onderzoek naar beleid, volgens Negrine (1998), is dat het niet een coherent geheel van ideeën en strategieën is, maar eerder een weerbarstig geheel. Over beleid kan de volgende opsomming worden gegeven om deze weerbarstigheid mee te benadrukken (Negrine, 1998: 67/68):

- beleid bestaat vaak niet uit een samenhangende, alles omvattende, doordachte set van uitspraken
- beleid is niet altijd zichtbaar of opgeschreven; geen beleid is ook beleid
- beleid kan onvoorziene gevolgen hebben
- beleid is incrementeel
- beleid kan in tegenspraak zijn met ander beleid

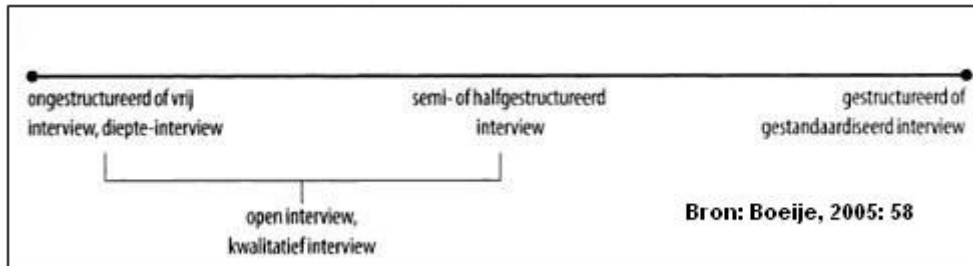
Het (weerbarstige) beleid wordt binnen deze thesis onderzocht door te kijken naar de genoemde documenten (verdragen, wetten, afspraken, beleidsstukken en andere relevante documenten) aangevuld met wetenschappelijke literatuur uit de literatuurstudie. De gegevens die hieruit voort zijn gekomen, zijn gebruikt om de publieke omroep van Nederland en Duitsland te beschrijven in de hoofdstukken 'Publieke omroep in Duitsland' en 'Publieke omroep in Nederland'. De indeling van de beschrijving van deze twee casus aan de hand van de secundaire data is hetzelfde. Beide casus worden ingeleid met een kort overzicht en een juridisch kader, hierna worden de drie facetten uitgewerkt. Deze drie, tot in detail uitgewerkte, facetten worden geanalyseerd in de laatste paragraaf van beide hoofdstukken aan de hand van een kritische reflectie gecombineerd met de diverse interviews.

### *Interviews*

De vorm van het interview wordt bepaald door de mate van structurering vooraf: van gestructureerd naar halfgestructureerd naar een open interview (zie figuur 3). Deze

structurering geldt voor de inhoud van de vragen, de formulering van de vragen, de volgorde van de vragen en de antwoordkeuze. Hoe meer er in deze onderdelen sprake is van structurering vooraf, hoe meer 'de interviewer de richting bepaalt' (Boeije, 2005: 57).

In totaal zijn tien semigestructureerde interviews afgenomen. Bij een semigestructureerd interview wordt gebruikt gemaakt van een lijst met onderwerpen om het gesprek te leiden. Het voordeel hiervan ten opzichte van een gestandaardiseerd interview is dat er meer ruimte is om relevante onderwerpen verder uit te diepen. In het onderstaande figuur worden de verschillende soorten interviews aangegeven.



Figuur 3: Interviews ingedeeld naar mate van structurering vooraf

Naast de vorm is de inhoud een manier om type interviews te onderscheiden. Te denken valt hierbij aan categorieën als topicinterview, life-history interview en elite-interview. De interviews voor dit onderzoek vallen binnen de categorie expertinterview. Dit is het geval als het gaat om vraaggesprekken met 'deskundigen op een bepaald terrein' (Boeije, 2005: 58). Alle interviews zijn 'face to face' afgenomen en op band opgenomen om de nauwkeurigheid en controleerbaarheid te vergroten. Het gebruikte instrument - de lijst met vragen en onderwerpen - zal nu eerst worden besproken. Hierna zal ingegaan worden op de gekozen 'experts'.

Voor alle interviews is een standaardlijst gebruikt met onderwerpen en vragen (in onderstaande kaders weergegeven). Deze onderwerpen en vragen zijn afkomstig uit de paragraaf 'Politieke beïnvloeding'. Het interview bestaat uit vier onderdelen. Het eerste onderdeel bestaat uit zowel het introduceren van de desbetreffende geïnterviewde als uit het introduceren van het onderzoek. Hiervoor is gekozen om de richting van het onderzoek en enkele keuzes die hierbij gemaakt zijn aan te geven. Hierbij moet gedacht worden aan de focus op de mate van onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland en Duitsland, de focus op de relatie en de wederzijdse afhankelijkheden tussen omroep en politiek en de focus op de drie facetten van de publieke omroep. Het tweede deel van het interview heeft een zeer open karakter met als onderwerp de ontwikkeling van de relatie tussen politiek en de publieke omroep en de gevolgen die deze mogelijke ontwikkeling heeft gehad voor de mate van onafhankelijkheid de laatste vijf à tien jaar in Nederland of Duitsland.

### **Ontwikkeling in relatie politiek – publieke omroep**

- Is de onafhankelijkheid de laatste jaren groter dan wel kleiner geworden?
- Hoe komt dit? Wat zijn hiervan oorzaken? Voorbeelden?

Tekstkader 2: Ontwikkeling in relatie politiek – publieke omroep

In dit tweede gedeelte van het interview is gekozen om eerst de publieke omroep in zijn geheel te beschouwen en in te gaan op mogelijke ontwikkelingen en de gevolgen die dit volgens de geïnterviewde heeft op relatie politiek – publieke omroep. In het derde gedeelte van het interview wordt hier dieper op ingegaan. Aan de hand van de drie facetten wordt de publieke omroep geanalyseerd. Voor elk facet is ter inleiding ingegaan op de basis en recente veranderingen. Hierna is dieper ingegaan op elk van de facetten. In het onderstaande kader is per interview onderwerp (facet) een aantal voorbeeldvragen weergegeven.

### **Verdieping per facet**

Taakopdracht en programmering:

- Op welke wijze is de taakopdracht geregeld? Hoe is dit vastgelegd?
- Hoe is dit verder uitgewerkt? Wie speelt hierin een rol? Wie maken deze afspraken?
- Hoe wordt hierover verantwoording afgelegd en door wie?
- Zijn hierin recente veranderingen te zien?
- Welke gevolgen heeft dit alles voor de onafhankelijkheid binnen dit facet?

Bestuur en organisatie:

- Op welke wijze is het bestuur geregeld? Welke organen zijn er?
- Waarvoor zijn deze verantwoordelijk? Aan wie leggen ze verantwoording af?
- Wie benoemt/ontslaat ze?
- Is dit recent veranderd?
- Welke gevolgen heeft dit alles voor de onafhankelijkheid binnen dit facet?

Financieringsstructuur:

- Op welke wijze is de financiering geregeld? Hoe is dit vastgelegd?
- Wie betaalt de omroepen?
- Wie bepaalt de hoogte van de financiële behoefte?
- Zijn hierin recente veranderingen waar te nemen?
- Welke gevolgen heeft dit alles op de onafhankelijkheid binnen dit facet?

Tekstkader 3: Verdieping per facet

Als vierde en laatste onderwerp is geprobeerd een conclusie te trekken met iedere geïnterviewde over de mate van onafhankelijkheid en de beweging die deze maakt. Hiervoor is teruggekoppeld naar datgene wat eerder door de desbetreffende geïnterviewde is gezegd over de verschillende facetten. Hierna is gevraagd aan de desbetreffende geïnterviewde om



dit per facet te koppelen aan de (in)directheid en (in)formeelheid van de mogelijke politieke beïnvloeding en de gevolgen die dit heeft voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep.

<b>Conclusie: mate van onafhankelijkheid</b>
--

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Is de mogelijke politieke invloed direct/indirect en formeel/informeel op het facet taakopdracht en programmering?</li><li>• Is de mogelijke politieke invloed direct/indirect en formeel/informeel op het facet bestuur en organisatie?</li><li>• Is de mogelijke politieke invloed direct/indirect en formeel/informeel op het facet financieringsstructuur?</li><li>• Wat betekent dit voor de mate van onafhankelijkheid?</li></ul> |
|---|

Tekstkader 4: Conclusie: mate van onafhankelijkheid

Door te kiezen voor semigestructureerde interviews is er ruimte om naast de bovenstaande voorbeeldvragen dieper in te gaan op bepaalde kennisgebieden van de desbetreffende geïnterviewde. Dit hangt samen met de positie die hij/zij bekleedt of bekleedde in de mediawereld, zijn of haar ervaring en zijn of haar mogelijke specialisme. In de volgende paragraaf zal dieper worden ingegaan op de geïnterviewden.

### *Geïnterviewden*

De 'experts' die gekozen zijn om te interviewen binnen dit onderzoek, zijn allen gerelateerd aan organisaties of zijn gerelateerd geweest aan organisaties die passen binnen de relatie tussen de publieke omroep en politiek. Er is geprobeerd om een afspiegeling te krijgen van experts die betrokken zijn bij organisaties zoals omroepen, toezichthoudende instanties, verantwoordelijke overheidsinstanties en politiek. Aangezien gekozen is om experts te interviewen, speelden - in de terminologie van Boeije (2005: 50-51) - ook inhoudelijke kenmerken een rol zoals het hebben van kennis over het onderwerp en het hebben van voldoende ervaring.

Als eerste is **mevrouw Van Bockxmeer** geïnterviewd. Zij is het hoofd van de directie media bij het ministerie van OCW (sinds 2003) en hierdoor onder meer verantwoordelijk voor het beleid voor de publieke omroep. Zij is al vele jaren werkzaam in de sector onder andere als mediaonderzoeker voor TNO en beleidsadviseur bij de KRO. Ook heeft ze gedoceerd bij de opleiding Communicatiewetenschappen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Amsterdam. Door haar jarenlange ervaring op meerdere terreinen en haar huidige baan als leidinggevende bij de afdeling media die verantwoordelijk is voor het media beleid, is zij uitermate geschikt om binnen dit onderzoek geïnterviewd te worden. De tweede persoon die geïnterviewd is, is **de heer Heinsman**, werkzaam bij de NPO ('Stichting Nederlandse Publieke Omroep'). Hij is binnen de NPO verantwoordelijk voor de

internationale betrekkingen. Hij is al bijna 30 jaar in dienst en beschikt hierdoor over een schat aan ervaring. De combinatie van jarenlange ervaring en kennis over internationale omroepaangelegenheden zorgen ervoor dat de heer Heinsman zeer geschikt was om binnen dit onderzoek te worden geïnterviewd. Als derde persoon is **de heer Bakker** geïnterviewd. Hij is werkzaam bij Meines en Partners als Senior Consultant, onder meer op het gebied van media. Hiervoor was Bert Bakker ruim twaalf jaar werkzaam als Kamerlid voor D66, waarvan hij acht jaar woordvoerder mediazaken was. Aangezien hij op dit moment niet meer werkzaam is in de politiek, kan hij enigszins op afstand een beeld schetsen over het politieke reilen en zeilen met betrekking tot de publieke omroep. **De heer Rietkerk** is als vierde geïnterviewd voor dit onderzoek. De heer Rietkerk is hoofd Juridische Zaken van de omroepvereniging EO. Hij is al vele jaren werkzaam binnen de omroep. De heer Rietkerk is geïnterviewd om ook informatie te verkrijgen van een betrokken omroep en niet alleen van de NPO als coördinerend orgaan. De omroepen nemen een bijzondere positie in binnen het Nederlandse bestel en mede hierdoor is het belangrijk om iemand met kennis en ervaring op dit gebied te spreken. Daarnaast is **de heer Van Cuilenburg** geïnterviewd. Hij is hoogleraar Communicatiewetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam en auteur van vele artikelen over onder meer de publieke omroep. Tevens is hij collegelid van het Commissariaat voor de Media (CvdM), het toezichthoudende orgaan voor de publieke omroep. In het verleden is hij hier ook voorzitter van geweest. Hij zit in diverse advies- en bestuurscolleges van de overheid. Deze combinatie van praktijkkennis, een wetenschappelijke achtergrond, jarenlange ervaring en collegelid van het CvdM, maken de heer Van Cuilenburg zeer geschikt om binnen dit onderzoek te interviewen. Als laatste persoon voor het onderzoek naar de Nederlandse publieke omroep is **mevrouw Mol** geïnterviewd. Zij is werkzaam bij de beleidsstaf van de NPO als hoofd van de afdeling Media en Financieelbeleid. Zij is zeer ervaren en al jaren werkzaam binnen de NPO (sinds 2001). Hierdoor is zij uitermate bekend met het scharnierpunt dat de NPO vormt tussen de overheid en de omroepen. Ook heeft ze eerder gewerkt bij de Mediaraad, de voorloper van het CvdM.

De zes interviews vormen een afspiegeling van de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de publieke omroep. Ze vertegenwoordigen met elkaar een groot gedeelte van het publieke omroepsysteem (internationaal, politiek, ministerie, toezicht, de omroep en de omroepverenigingen). Alle zes de geïnterviewde personen hebben jarenlange ervaring in de sector vanuit verschillende posities. Zij kunnen worden gezien als experts.

Voor de analyse van de publieke omroep in Duitsland zijn vier mensen geïnterviewd, waarvan twee interviews in Mainz en twee in Brussel hebben plaatsvonden. De interviews zijn in het Engels afgenomen. Ook hier is geprobeerd om vertegenwoordigers te interviewen van de belangrijkste onderdelen van de publieke omroep. Er is gekozen voor een

vertegenwoordiger van de deelstaat en niet van de federale overheid. Hiermee is wel per e-mail contact geweest (met mevrouw Ding, Bondsregering, afdeling media). Zoals beschreven zal worden in het hoofdstuk 'De publieke omroep in Duitsland' ligt de verantwoordelijkheid voor de publieke omroep bij de deelstaten en niet bij de federale overheid. Daarom is **mevrouw Kuhn** geïnterviewd van de deelstaat Rheinland Pfalz. Mevrouw Kuhn is juridisch geschoold en als mediadeskundige verantwoordelijk voor de publieke omroep op de afdeling media van de deelstaat. Er is gekozen voor een vertegenwoordiger van de deelstaat Rheinland Pfalz omdat deze deelstaat medeverantwoordelijk is voor de omroep SDR. Deze omroep was in 2009 leidend in de samenwerking van de verschillende omroepen binnen de ARD. Ten tweede is de directeur van de 'Kommission zur ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten' (KEF) geïnterviewd. Deze instantie speelt een belangrijke rol binnen de financieringsstructuur van de publieke omroep in Duitsland (zie: 'De publieke omroep in Duitsland'). **De heer Wegner** is al meer dan 15 jaar directeur van de KEF en heeft dus ruime ervaring op dit gebied. Hiernaast zijn interviews afgenomen met vertegenwoordigers van het ZDF en de WDR (ten tijde van interview gedetacheerd bij de ARD). **De heer Albrechtskirchinger** is werkzaam bij het ZDF als afgevaardigde in Brussel. Voordat hij deze functie bekleedde, is hij enkele jaren werkzaam geweest voor de European Broadcasting Union (EBU). Hierdoor heeft hij ruime ervaring op het gebied van de publieke omroep en is hij goed op de hoogte van zowel het ZDF als van de Europese context van de publieke omroep. Daarnaast is gesproken met **de heer Burggraf**, een vertegenwoordiger van de WDR, tijdelijk uitgezonden voor de ARD als vertegenwoordiger in Brussel. Hij is goed op de hoogte van zowel de regionaal georganiseerde omroepen (WDR) als van het samenwerkingsverband (ARD) en de Europese ontwikkelingen.

Ook voor de vier personen die geïnterviewd zijn over de Duitse publieke omroep geldt dat ze allen als expert gezien kunnen worden. Ze beschikken over een ruime ervaring door hun huidige en eerdere werkzaamheden. Ook deze vier interviews geven een afspiegeling van de verschillende organisaties die betrokken zijn bij de publieke omroep.

### **5.3 Vergelijkend onderzoek: Nederland en Duitsland**

De reden dat gekozen is voor een vergelijkend onderzoek komt voort uit de eerdere hoofdstukken. Hierin is betoogd dat onafhankelijkheid een moeilijk meetbaar te maken grootheid is. Het kan vooral relatief worden bekeken. De uitkomsten van de analyse van de mate van onafhankelijkheid en de mogelijkheden van politieke beïnvloeding zijn niet in absolute getallen weer te geven. Wel zijn de uitkomsten relatief in te schalen. Een wijze om dit te doen is door twee onderzoeksobjecten op de zelfde wijze te onderzoeken en de uitkomsten tegenover elkaar te zetten.

Binnen mediaonderzoek is dit niet ongebruikelijk. Een van de klassieke vergelijkende onderzoeken is dat over de 'Four theories of the Press' van Siebert, Peterson en Schramm uit 1963. Zij maakte een normatieve indeling over de pers in verschillende landen gebaseerd op categorieën als 'Authoritarian' en 'Libertarian'. Eén van de huidige standaardonderzoeken is dat van Hallin en Mancini (2004). Dit onderzoek is een analyse van achttien Westerse democratieën gebaseerd op het verband tussen politiek en media. Ook op het gebied van de publieke omroep verschijnen regelmatig vergelijkende onderzoeken (zie bijvoorbeeld: Hanretty, 2009, Bardoel en d'Haenens, 2007, Terzis, 2007, Leurdijk, 2004, Steemers, 2001 en Brown, 1996).

Er zijn drie redenen waarom binnen dit vergelijkende mediaonderzoek is gekozen voor een vergelijking tussen de Nederlandse publieke omroep en de Duitse publieke omroep. De **eerste** reden is dat de landen op allerlei gebied nauw verbonden zijn. Nederland en Duitsland worden gezien als goede burens met sterke economische, culturele en politieke banden en overeenkomsten. Ook op het gebied van de publieke omroep kennen de landen diverse overeenkomsten. Een van deze overeenkomsten tussen de Nederlandse en de Duitse publieke omroep is de keuze om pluriformiteit in het systeem te bereiken met invloeden van buitenaf. Beide omroepen maken gebruik van externe partijen of betrokkenen om bij te dragen aan een veelzijdige omroep. In Nederland gebeurt dit bijvoorbeeld doordat in het omroepsysteem een belangrijke rol is weggelegd voor de omroepverenigingen en in Duitsland doordat bijvoorbeeld een belangrijke rol is weggelegd voor de 'Rundfunkrat' met leden van allerlei maatschappelijke instellingen.

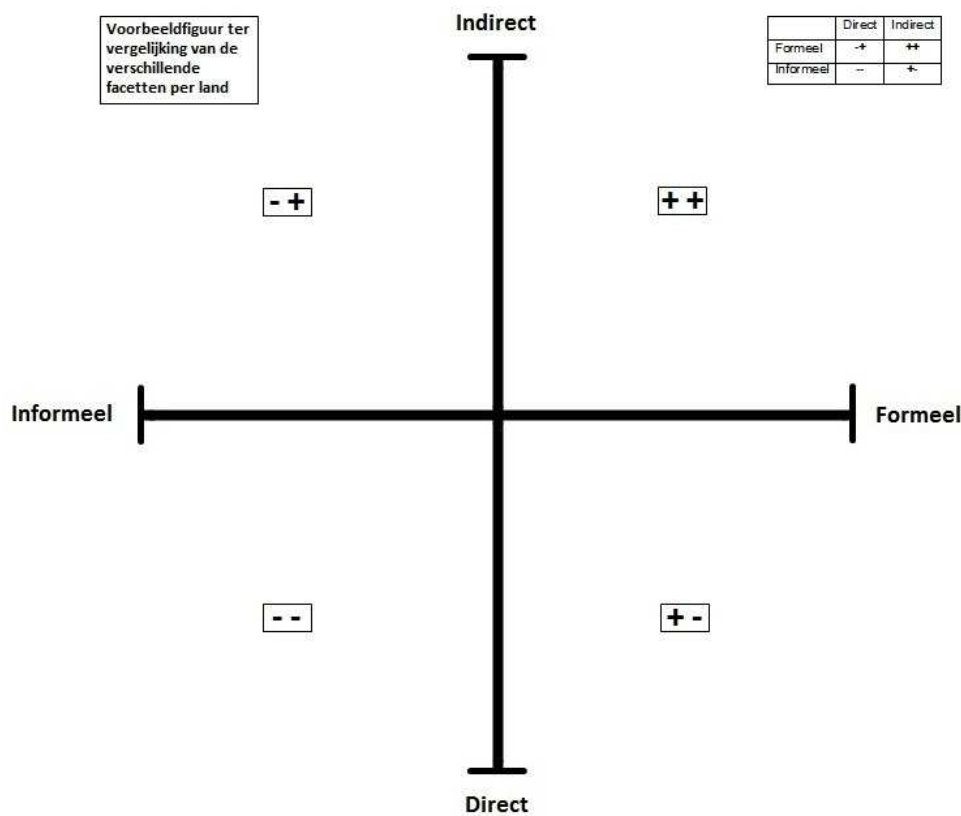
Het idee dat de omroepen overeenkomsten vertonen, wordt bevestigd door de bevindingen van Hallin en Mancini (2004: 50-53). Nederland en Duitsland worden beide ingedeeld in het 'civic' of 'corporatist model' (Hallin en Mancini, 2004: 31-32). Dit komt doordat in beide landen de publieke omroep door de tijd heen gekenmerkt wordt door pluriformiteit gebaseerd op de betrokkenheid van maatschappelijk relevante groepen. In Nederland wordt dit vormgegeven door middel van het bijzondere systeem van verzuiling en de weerslag hiervan op de inrichting van de publieke omroep en in Duitsland door te werken met een systeem gebaseerd op de verschillende deelstaten en de daaraan gekoppelde omroepen (Hallin en Mancini, 2004: 165-168). De overeenkomsten passen binnen de onderzoekstheorie van Przeworski en Teune (1970: 32-34) waarin ze het 'most similar systems design' uiteenzetten. Zij stellen dat binnen een vergelijkend onderzoek het beste eenheden (hier: Duitsland en Nederland) kunnen worden vergeleken als deze 'as similar as possible with respect to as many features as possible' zijn. Karakteristieken die zij noemen voor het vergelijken van landen of specifieke onderwerpen van landen, zijn economisch, cultureel en politiek van aard.

Een **tweede** reden waarom het interessant is om te kiezen voor een vergelijking tussen de publieke omroep in Nederland en Duitsland is het gebrek aan eerder onderzoek hiernaar. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat geen uitgebreide eerdere vergelijkingen tussen Nederland en Duitsland zijn gemaakt op het gebied van de publieke omroep. De afgelopen jaren zijn wel diverse onderzoeken gedaan naar bijvoorbeeld de omroep in Vlaanderen (zou ook passen binnen 'most similar systems design'). Ook de BBC wordt veelvuldig gebruikt in vergelijkende onderzoeken. Een vergelijking met een van deze omroepen zou hierdoor waarschijnlijk minder nieuwe feiten opleveren. Tevens zijn er een aantal grotere vergelijkende onderzoeken gedaan waarbij vaak het gehele mediasysteem van landen wordt vergeleken. Hierbij wordt vaak alleen kort ingegaan op de publieke omroepen (zie bijvoorbeeld: Hanretty, 2009, Bardeel en d'Haenens, 2007, Terzis, 2007, Leurdijk, 2004, Steemers, 2001 en Brown, 1996).

De **derde** reden waarom het Duitse systeem interessant is om te vergelijken met het Nederlandse systeem is het belang dat binnen het Duitse systeem aan onafhankelijkheid wordt gehecht. Het Duitse systeem is gebouwd rondom onafhankelijkheid terwijl het Nederlandse systeem meer een gegroeid en door de tijd ontwikkeld systeem is. Na de Tweede Wereldoorlog is in Duitsland de publieke omroep opnieuw opgetuigd vanuit het niets. Hierbij werd als belangrijkste voorwaarde gesteld dat de op te richten omroep onafhankelijk moest zijn van politieke inmenging. Dit is vastgelegd in de nieuwe grondwet van 1949 waarin voor persvrijheid de basis is gelegd (Woldt, 2005: 733). Duitsland kent een lange geschiedenis met massamedia. De eerste kranten in Duitsland gaan ongeveer 400 jaar terug in de tijd. Echter, door het misbruik van de nazi's zijn in de huidige publieke omroep bijna geen sporen meer te vinden van het verleden. Kleinsteuber en Thomass (2007: 111) stellen dat 1945 een nulpunt markeert waarna de media een volledige nieuwe start kenden. De kern van de gedachtegang die daarbij centraal stond, wordt bijzonder goed weergegeven in de volgende quote: 'The principles of freedom of broadcasting and independence from the state, or any other dominant political or economic force, lie at the centre of German broadcasting philosophy. After the Second World War, allied powers in West Germany installed a system that was primarily designed to prevent the misuse of the media for any singular political power, as media abuse was identified as one of the pillars of the Nazi dictatorship' (Woldt, 2005: 733).

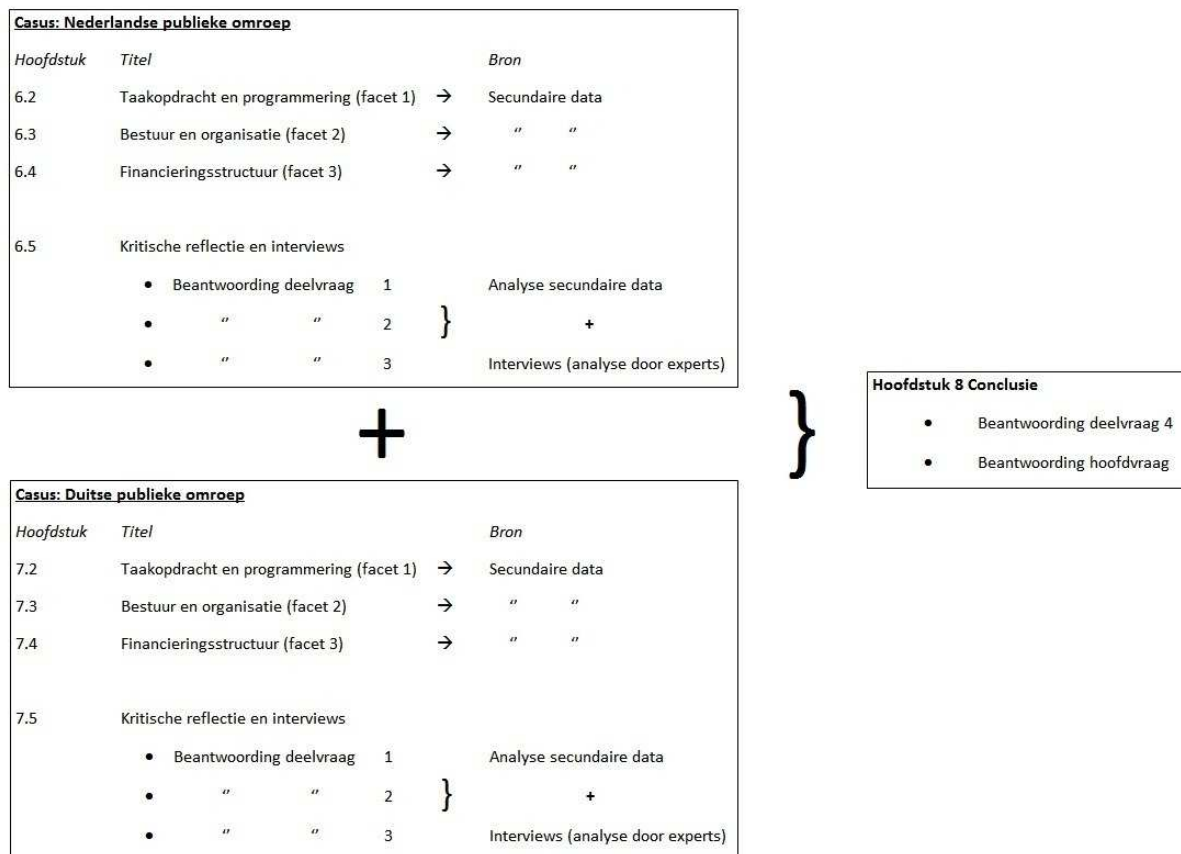
Een systeem waar vele mechanismen zijn ingebouwd om een zo groot mogelijke onafhankelijkheid te garanderen, vormt een ideale sparringpartner voor het Nederlandse systeem. Mechanismen, die in het vervolg nog aan de orde komen, zijn bijvoorbeeld artikel 5 van de Duitse grondwet, de mogelijkheid om nieuwe regelgeving hieraan te toetsen, een onafhankelijk instituut dat de hoogte van de omroepbijdrage bepaalt en betrokkenheid van sociaal relevante groeperingen in het bestuur van de omroep (Woldt, 2005).

Voor de vergelijking van de mate van politieke onafhankelijkheid van de twee omroepsystemen wordt gebruik gemaakt van het onderstaande figuur (figuur 4). In dit figuur worden de eerder uitgewerkte begrippen ‘formele’ en ‘informele’ politieke beïnvloeding en ‘directe’ en ‘indirecte’ politieke beïnvloeding weergegeven op de assen. Zoals eerder is betoogd, is de mate van onafhankelijkheid het grootst (‘++’ in figuur) als de politieke invloed zo indirect en formeel mogelijk is geregeld. Aan de andere kant is de onafhankelijkheid van de publieke omroep minimaal als de politieke invloed zo direct en informeel mogelijk is geregeld (‘--’ in figuur). Beide landen zullen in het hoofdstuk 8 (‘Conclusie’) per facet met elkaar worden vergeleken en als geheel. Deze vergelijking zal worden weergegeven in het figuur. Hierdoor is het mogelijk de Nederlandse en Duitse publieke omroep relatief met elkaar te vergelijken.



Figuur 4: Voorbeeldfiguur ter vergelijking van de verschillende facetten per land

In figuur 5 is de uitwerking van de onderzoeksstructuur schematisch weergegeven. In dit figuur is de wijze waarop de operationalisering en de methode in de volgende hoofdstukken is toegepast en waar en op welke wijze de vraagstelling zal worden beantwoord, weergegeven.



Figuur 5: Opbouw onderzoek





## 6 Casus: De publieke omroep in Nederland

Het Nederlandse omroepbestel komt voort uit een lange traditie. De geschiedenis van de omroep in Nederland start in de jaren twintig van de vorige eeuw met de eerste publieke radio-uitzendingen. Het Nederlandse omroepbestel is een complex bestel gegroeid door de tijd, gekenmerkt door specifieke maatschappelijke ontwikkelingen en grotendeels vormgegeven door constante politieke aandacht. Het Nederlandse systeem is ook een uniek systeem: het kent zijn gelijke niet in de wereld. Reijnders (1997: 223) noemt het zelfs een 'eigenaardig systeem'. Een systeem 'waarin private omroepverenigingen zendtijd ontvangen om programma's te verzorgen' (Reijnders, 1997: 223).

Het Nederlandse omroepsysteem omvat zowel televisie als radio als tegenwoordig ook internet. In dit onderzoek wordt gekeken naar de Nederlandse publieke omroep op televisie. Op drie zenders, Nederland 1, 2 en 3, zorgen diverse omroeporganisaties voor een veelzijdig aanbod (zie verder: 'Taakopdracht en programmering'). Een belangrijk kenmerk, waaraan ook al in de vorige alinea werd gerefereerd, is de unieke organisatie van verschillende private organisaties die voor een (gedeelte van de) programmering zorgen. Deze unieke organisatie is ontstaan vanaf de jaren twintig van de vorige eeuw toen de politiek niet koos voor een nationale omroep zoals Engeland en de meeste andere Europese landen deden, of voor een commerciële variant zoals in de Verenigde Staten, maar koos voor een eigen unieke oplossing die voortkwam uit de verhoudingen in de Nederlandse samenleving van die tijd (Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 129). Dit organisatiemodel of zoals Van der Heuvel (1977: 202) het omschrijft 'het algemene maatschappelijke kader van die tijd' in de Nederlandse samenleving werd later 'de verzuiling' genoemd. Het model was gebaseerd op drie zogenaamde zuilen: 1) protestants-christelijk, 2) katholiek en 3) socialistisch). Burgers functioneerden binnen deze zuilen, die waren opgebouwd uit allerlei verschillende organisaties (onderwijs, arbeid, kerk, ontspanning). Bardoel en Van Cuilenburg (2003: 129) spreken van een strategie van gescheiden ontwikkeling. Er vond alleen overleg plaats tussen de top van elke zuil. De indeling van de omroepen op deze zelfde verzuilde wijze georganiseerd was, was zoals Bardoel en Van Cuilenburg (2003: 129) het formuleren 'een uitgelezen middel om de maatschappelijke scheidslijnen ook cultureel vorm te geven'.

Lijphart (1975: 1) beschrijft dit systeem als volgt: 'The political system of the Netherlands [...] is characterized by an extraordinary degree of social cleavage. Deep religious and class divisions separate distinct, isolated, and self-contained population groups. Social communication across class and religious boundary lines is minimal. Each group has its own ideology and its own political organizations: political parties, labour unions,

employers' associations, farmers' groups, newspapers, radio and television organizations, and schools-from kindergarten to university'.

De maatschappelijke verdeling of 'social cleavage' is tot op de dag van vandaag leidend geweest voor het omroepsysteem en de verdeling van omroepgemachtigden. Deze werd voor het eerst geformaliseerd in het Zendtijdbesluit uit 1930 van minister Reijmer. De zendtijd werd verdeeld tussen de AVRO, KRO, NCRV, VARA en de VPRO. In een belangrijke paragraaf binnen artikel 2 van het Radio-reglement stond waaraan de omroepen in die tijd moesten voldoen om zendtijd te krijgen. Het principe in dit artikel omschreven, ligt volgens Bardoel en Van Cuilenburg (2003: 129) nog steeds 'ten grondslag aan het stromingsbeginsel in de Nederlandse omroep' en is nog altijd - weliswaar in gewijzigde vorm - aanwezig. Artikel 2 van het Radio-reglement luidde als volgt: 'Om voor een machtiging in aanmerking te kunnen komen moeten de omroeporganisaties aantonen, dat zij in zodanige mate gericht zijn op bevrediging van in het volk levende culturele of godsdienstige behoeften, dat hare uitzendingen uit dien hoofde geacht kunnen worden van algemeen nut te zijn' (zie: De Goede, 1999: 55).

De invloed van de verzuiling is inmiddels grotendeels verdwenen in de Nederlandse maatschappij. Een van de weinige overblijfselen zijn de omroepen die ten tijde van de verzuiling zijn ontstaan. Deze omroepen, aangevuld met een aantal nieuwe omroepen, worden tegenwoordig centraal aangestuurd maar zorgen nog steeds voor een groot gedeelte van de programmering op de publieke kanalen. In de volgende paragrafen wordt dieper ingegaan op de secundaire data om een beschrijving te geven van de in de operationalisering onderscheiden facetten waarbij mogelijk politieke beïnvloeding plaatsvindt. Voordat deze drie facetten worden uitwerkt, zal allereerst kort een juridisch kader worden geschetst. Dit is noodzakelijk om de beschrijving van de daaropvolgende facetten inzichtelijk te maken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie van de drie facetten gecombineerd met de interviews van de experts.

## **6.1 Juridisch kader**

In het juridisch kader dat betrekking heeft op de Nederlandse (en ook de Duitse) publieke omroep, speelt internationale en in het bijzonder Europese regelgeving een belangrijke rol. Echter, binnen dit onderzoek wordt vooral gekeken naar nationale regelgeving en beleid.

Internationale<sup>2</sup> en Europese regels en richtlijnen zijn in het nationale beleid verwerkt. Wel wordt hieronder kort ingegaan op de belangrijkste discussie omtrent de toenemende invloed van Europa op de mediasector en de publieke media in het bijzonder, alvorens dieper wordt ingegaan op de nationale regelgeving in Nederland<sup>3</sup>.

### *Omroepmededeling*

Vanuit Europa wordt grote druk uitgeoefend die de fundamenten van de publieke media aantast. De oorzaak hiervan is terug te vinden in een protocol gehecht aan het Verdrag van Amsterdam (1997). In dit protocol ('Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten') wordt gesteld dat de publieke omroep noodzakelijk is voor de mediapluriformiteit in de maatschappij. Tevens krijgen lidstaten de bevoegdheid dit financieel te ondersteunen. Echter, in dit document is ook vastgelegd dat deze steun de markt niet mag verstoren: 'voor zover deze financiering de voorwaarden inzake het handelsverkeer en de mededingingsvoorwaarden in de Gemeenschap niet zodanig verandert dat het gemeenschappelijk belang zou worden geschaad'. In artikel 86 en 87 van het Verdrag van Amsterdam (1997) zijn deze mededingingsvoorwaarden vastgelegd.

Volgens Bardoel en Vochteloo (2008) is dit verdrag de basis van de strijd tussen de culturele en economische belangen. Het heeft er volgens hen alle schijn van dat de Europese Commissie (EC) de balans in deze strijd doet overhellen naar de economische belangen. Dit blijkt onder meer uit de behandelingen van een aantal klachten door de Europese Commissie naar het verlenen van onterechte staatssteun door enkele lidstaten aan de publieke omroep. Volgens Bardoel en Vochteloo blijkt uit de afhandeling van deze klachten dat 'Instead of social, cultural and democratic values, market failure and market distortion become leading criteria for defining the PSB remit' (Bardoel en Vochteloo, 2008: 1).

Nederland is leidend geweest in de protesten tegen de laatste mededeling van de EC betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op openbare omroepen (hierna 'de omroepmededeling' genoemd). Een mededeling van de EC is een aanwijzing voor de manier waarop bestaande regelgeving moet worden beoordeeld (EC, 2008: 1). De

---

<sup>2</sup> Zowel voor Nederland als Duitsland gelden, volgens Bardoel en Van Cuilenburg (2003: 66), de volgende internationale afspraken die invloed hebben op het beleid en de regelgeving over onder meer de publieke omroep: Universele Verklaring van de rechten van de mens (1948): artikel 19, Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950, Verdrag van Rome): artikel 10 en Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1975): artikel 19.

<sup>3</sup> Alinea's over Europese regelgeving gelden ook voor Duitsland, maar zullen niet in het hoofdstuk over de publieke omroep in Duitsland worden herhaald.

uiteindelijke omroepmededeling is verschenen in juli 2009 (EC, 2009). De belangrijkste aanwijzingen hierin zijn de volgende:

- de ex-ante controle op significant nieuwe diensten die publieke omroepen lanceren;
- meer duidelijkheid wat betreft het opnemen van betaaldiensten in de publieke taak;
- meer daadwerkelijke controle op overcompensatie en meer toezicht op de uitvoering van de publieke taak op het nationale niveau;
- meer financiële flexibiliteit voor publieke omroepen.

De gevolgen die de bovenstaande omroepmededeling heeft op het Nederlandse en Duitse beleid, wordt uitgewerkt in de paragraaf over het facet 'taakopdracht en programmering' voor beide landen. Hieronder wordt dieper ingegaan op het Nederlandse juridische kader met betrekking tot de publieke omroep.

### *Nederlandse grondwet*

Het huidige artikel 7 in de Nederlandse grondwet heeft onder meer betrekking op de omroep. Het is in deze vorm tot stand gekomen bij de volledige herziening van de grondwet in 1982/1983 (Boot en Vochteloo, 2002: 14). In deze versie van de grondwet, die nog steeds geldt (zie kader), is de omroep toegevoegd aan het artikel over de vrijheid van meningsuiting in de grondwet. In artikel 7.2 is gesteld dat de wet regels kan stellen voor radio en televisie. Voorafgaand toezicht op de inhoud van programma's is niet toegestaan.

#### Grondwet, 1983 (Laatst gewijzigd in 2008)

##### *Artikel 7: Vrijheid van Meningsuiting*

- Niemand heeft voorafgaand verlov nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
- **De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending.**
- Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlov nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan 16 jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
- De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

Tekstkader 5: Nederlandse grondwet

In artikel 7 van de grondwet wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende media. In lid één wordt de persvrijheid concreet beschreven. De persvrijheid is daarbij heel ruim gedefinieerd. Opvallend is het verschil met het tweede lid van artikel 7 van de grondwet. Hierin worden twee zaken vastgesteld: 1) de wet stelt regels voor televisie en

2) geen censuur op inhoud van uitzending. De vrijheid voor omroepen wordt in artikel 7.2 beperkt door bepalingen die bij wet kunnen worden vastgelegd. De mogelijke redenen voor deze beperking van de vrijheid van omroep (in vergelijking met bijvoorbeeld de vrijheid van drukpers) zijn genoemd in het hoofdstuk 3 Publieke omroep. Dit zijn: 1) beperkte frequentieruimte en 2) de grote maatschappelijke invloed van het medium televisie (Bardoel en Van Cuilenburg, 2003: 83).

De Goede (1999: 180) die uitgaat van artikel 7.2 noemt deze uitingsvrijheid voor de televisie 'tamelijk zwak'. Ook geeft hij aan dat anders dan bijvoorbeeld in de VS ('Supreme Court') en in Duitsland ('Bundesverfassungsgericht') wetgeving niet aan de grondwet kan worden getoetst (Grondwet, artikel 120) waardoor de kracht van artikel 7 aan waarde verliest.

### *Mediawet 2008*

De belangrijkste wetgeving voor de publieke omroep is de Mediawet 2008. Voor de Mediawet 2008 was de Mediawet uit 1987 leidend. Deze wet is volgens Van der Haak (2001: 10) tot en met 2000 minstens dertig keer inhoudelijk gewijzigd met soms grote aanpassingen zoals de Organisatiewet en de Concessiewet. De Mediawet 2008 zal veelvuldig worden gebruikt in het vervolg van het onderzoek.

De wetgeving over de publieke omroep (en andere media) zit in een proces van verandering. Dit proces bestaat uit een drieluik ter vervanging van de oude mediawet die sinds 1988 inwerking was. De nieuwe Mediawet 2008 (stap 1) die op 1 januari 2009 is ingegaan, is aangepast aan de huidige tijd en speelt in op de vele veranderingen in het mediaveld. De nieuwe wet is meer berekend op de digitale toekomst en het multimediale landschap. Ook zijn in de Mediawet 2008 nieuwe begrippen opgenomen en is de structuur aangepast.

De 'Erkenningswet' (stap 2) en 'Implementatiewet' (stap 3) zijn wijzigingswetten, dus aanpassingen van de Mediawet 2008. De Erkenningswet geeft de nieuwe spelregels weer voor de toelating, erkenning en financiering van de omroepverenigingen. Ook wordt voor het eerst de uittreding van omroepen geregeld. De wijziging van de Mediawet 2008 is van belang voor dit onderzoek omdat de samenstelling van de publieke omroep afhangt van het erkenningenbeleid. Dit beleid zorgt voor de mogelijke toetreding en uittreding van omroepen en draagt hierdoor bij aan de kleuring van het bestel. In de paragraaf 'Bestuur en organisatie' zal hierop worden teruggekomen. Medio december 2009 is de plenaire behandeling van de tweede wijzigingswet, de implementatiewet, in de Eerste Kamer. Deze wijziging is voor dit onderzoek niet relevant en zal niet worden behandeld.

### *Mediabesluit 2008 en beleidsregels*

Naast de Mediawet 2008 is ook het Mediabesluit 2008 van belang in dit juridisch kader. Het Mediabesluit 2008 geeft een nadere invulling aan bepalingen uit de Mediawet 2008. Voor de landelijke publieke omroep zijn deze gedetailleerdere bepalingen vooral een uitwerking van de programmavoorschriften voor de NOS en de NPS (taakorganisaties). Ook vindt een verdere uitwerking plaats op het gebied van regelgeving over reclame, ondertiteling, nevenactiviteiten en evenementen (de zogenaamde evenementenlijst).

Een laatste verfijning van de regelgeving vindt plaats bij het Commissariaat voor de Media. Het CvdM kan beleidsregels opstellen ter vervolmaking van de regelgeving. Deze beleidsregels gaan vooral over de nevenactiviteiten van publieke omroepen en over reclame en sponsoring<sup>4</sup>. In het kader hieronder weergegeven, wordt verder ingegaan op de rol die het CvdM speelt in het mediabeleid. Aangezien het CvdM bij diverse facetten van de publieke omroep is betrokken, wordt in het kader een samenvatting gegeven van de samenstelling en de taken van het CvdM. Daar waar nodig, wordt zal in de volgende paragrafen het CvdM aangehaald worden.

Het CvdM bestaat uit drie of vijf leden voor vijf jaar benoemd met eenmaal de mogelijkheid tot verlenging van vijf jaar. De leden worden bij Koninklijk besluit benoemd op voordracht van de minister van OCW. De leden mogen geen posities bekleden in de politiek, de ambtenarij of in de mediawereld. In de Mediawet 1987 werd het CvdM voor het eerst opgenomen. Tegenwoordig is het CvdM geregeld in de Mediawet 2008 (hoofdstuk 7, artikel 7.1 - 7.20). De belangrijkste taak van CvdM is het toezicht op de naleving van de Mediawet 2008 en het Mediabesluit 2008 achteraf. Bij overtreding kan het CvdM boetes uitdelen en uitzendtijd intrekken of verminderen.

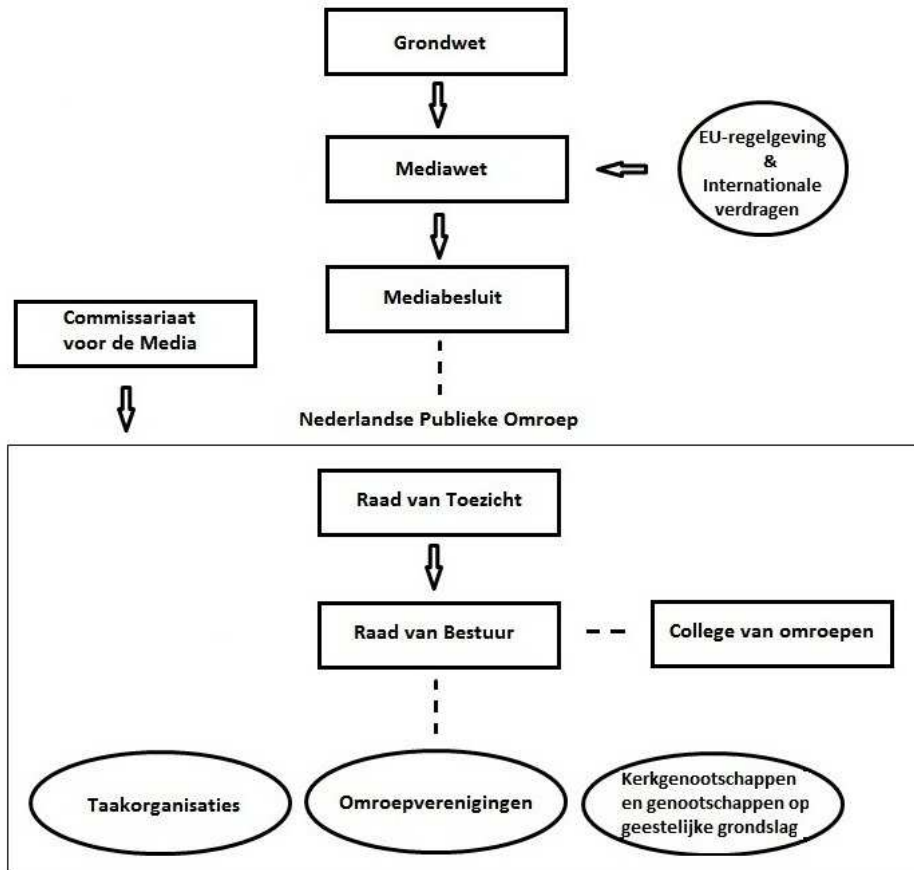
Taken (onder andere):

- toewijzen van zendtijd aan publieke omroepen (landelijk, regionaal, lokaal);
- uitoefenen van financieel toezicht op de publieke omroepen;
- toezicht houden op de neventaken en nevenactiviteiten van publieke omroepen;
- toezicht houden op de naleving van reclame- en sponsorregels bij zowel publieke als commerciële omroepen;
- toezicht houden op de naleving van programmavoorschriften door publieke omroepen;
- toezicht houden op de naleving van de programmaquota (verplichte percentages Europese, onafhankelijke, recente en Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen);
- beslechten van geschillen tussen programmaraden, programma-aanbieders en kabelexploitanten met betrekking tot het wettelijk minimumpakket op de kabel;
- adviseren over bestaand en toekomstig mediabeleid.

Tekstkader 6: Commissariaat voor de Media

<sup>4</sup> Zie voor een overzicht van de beleidsregels: [www.cvdm.nl](http://www.cvdm.nl).

Ter afsluiting van deze paragraaf wordt het juridisch kader schematisch weergegeven. Het bovenste gedeelte van het figuur is behandeld in dit hoofdstuk. Het onderste gedeelte geeft de structuur weer binnen de NPO. Hierop wordt dieper ingegaan in paragraaf 6.3.



Figuur 6: Juridisch kader Nederlandse publieke omroep

## 6.2 Taakopdracht en programmering

In deze paragraaf wordt het eerste facet 'taakopdracht en programmering' beschreven aan de hand van de secundaire data (zie voor overzicht: figuur 5). Voor dit eerste facet staan de vragen uit de operationalisering centraal (paragraaf 3.3). Allereerst wordt de taakopdracht beschreven en daarna wordt stap voor stap ingegaan op de verbijzondering van deze taakopdracht tot aan de programmering. In het bijzonder wordt ingegaan op de wijze van vastlegging en de betrokken actoren binnen dit proces. In de paragraaf 'Kritische reflectie en interviews' (6.5) wordt teruggekomen op deze paragraaf (en ook op de volgende twee paragrafen 6.3 en 6.4) en wordt een analyse gemaakt van de mogelijkheden van politieke beïnvloeding op elk van de facetten. Deze kritische reflectie wordt gekoppeld aan de analyses die de geïnterviewde experts voor dit onderzoek hebben gegeven.

### *Publieke mediaopdracht*

De taakopdracht van de publieke omroep in Nederland is opgenomen in artikel 2.1 van de Mediawet 2008. Deze publieke mediaopdracht bestaat uit een aantal taken (artikel 2.1.1) en principes (artikel 2.1.2). De belangrijkste taak voor de landelijke (en regionale en lokale) publieke omroep is het verzorgen van een zogenaamde brede programmering die informatie, cultuur, educatie en verstrooiing biedt. In artikel 2.1.2 wordt gesteld dat de publieke omroep moet voldoen aan de democratische, sociale en culturele behoefte van de Nederlandse samenleving. Deze behoefte bestaat uit het bieden van een evenwichtig, pluriform, gevarieerd (zowel op inhoud als vorm) en kwalitatief hoogstaand aanbod. Ook moet de samenleving evenwichtig worden weergegeven in het programma-aanbod. Hierin moet ook de pluriformiteit van de samenleving worden weerspiegeld. In artikel 2.1.2.c wordt nadruk gelegd op het feit dat de programmering een zo breed mogelijk publiek moet bereiken en daarbij bijzondere aandacht moet hebben voor kleine doelgroepen. Ook moet het media-aanbod onafhankelijk zijn van commerciële invloeden en overheidsinvloeden ('behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet'). Als laatste wordt in het artikel 2.1 aandacht geschonken aan principiële eisen van kwaliteit en toegankelijkheid.

### *Concessiebeleidsplan*

Een volgende stap in de formulering van de taakopdracht en vooral de manier waarop deze uitgevoerd gaat worden, wordt vastgelegd in het 'Concessiebeleidsplan' (zie NPO, 1999). Voor de uitvoering van de taakopdracht wordt een concessie voor vijf jaar verleend aan de NPO (artikel 2.19). Voor het verlenen van de concessie aan de NPO moet door de NPO bij de minister van OCW een beleidsplan worden ingediend (artikel 2.20). In dit plan zet de NPO uiteen hoe de publieke mediaopdracht wordt verwezenlijkt op landelijk niveau. Dit moet worden uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen met betrekking tot het aanbod en het bereik. Tevens moet het een concreet voorstel bevatten betreft de aard en het aantal programmakanalen (radio en televisie) en de daarvoor benodigde frequentieruimte en de aard en het aantal van andersoortige aanbodkanalen (bijvoorbeeld websites en digitale themakanalen). Ook moet de NPO in dit plan een onderbouwd overzicht geven van de naar verwachting benodigde organisatorische, personele, materiële en financiële middelen. Als laatste moet een beschrijving worden gegeven van de samenwerking met de Wereldomroep en regionale en lokale publieke media-instellingen. De minister van OCW moet advies vragen over het concessiebeleidsplan aan de Raad voor Cultuur en het Commissariaat voor de Media. De minister moet goedkeuring geven aan het voorstel van de publieke omroep betreft de aard en het aantal programmakanalen en andere aanbodkanalen en de benodigde frequentieruimte voor de programmakanalen (Mediawet 2008, artikel 2.21.3). De



goedkeuring die de minister hiervoor moet verlenen, is één van de maatregelen die is ingevoerd naar aanleiding van de eerder besproken 'omroepmededeling'.

### *Prestatieovereenkomst*

Mede op basis van het hierboven beschreven vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan sluit de NPO een prestatieovereenkomst voor de duur van de concessie met de minister van OCW (artikel 2.22). In de overeenkomst worden de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik verder uitgewerkt. Deze prestatieovereenkomst mag niet direct gaan over de inhoud van de programmering van de publieke omroep (artikel 2.22.3). De overeenkomst is in de plaats gekomen van de veel breder geformuleerde programmavoorschriften. Deze waren in de oude mediawet opgenomen in artikel 50. De programmavoorschriften schreven voor dat de programmering moest bestaan uit minimaal vijftwintig procent cultuur, vijfendertig procent informatie en vijfendertig procent educatie en maximaal vijftwintig procent verstrooiing.

De prestatieovereenkomst is een wederzijds contract tussen de overheid en de publieke omroep waarin concrete doelen worden gesteld, ambities worden aangegeven en indirect een koppeling tussen de financiering en de taakopdracht wordt gemaakt. Aan de ene kant is het een afspraak op de middellange termijn (van vijf jaar) maar aan de andere kant wordt een korte termijn rapportage verwacht. Ieder jaar moet de NPO rapporteren aan de minister van OCW en aan het CvdM over de wijze waarop voldaan is aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht (artikel 2.58a). Tevens moet gerapporteerd worden of er aan de prestatieovereenkomst is voldaan (artikel 2.58c). Het CvdM controleert het rapport en adviseert de minister van OCW over de uitkomst.

De prestatieovereenkomst is een nieuw instrument en is voor het eerst officieel gesloten op 16 december 2007 (NPO, 2007). Dit was voor de periode 2008-2010. In 2008 is voor de eerste keer teruggekeken en gerapporteerd aan de minister van OCW en het CvdM (NPO, 2009). De duur van de eerste prestatieovereenkomst is gelijkgesteld met het einde van de vijfjaarlijkse concessie die op dit moment loopt tot 1 september 2010. De prestatieovereenkomst die in 2010 zal worden afgesloten, geldt wel voor de bedoelde vijf jaar. In de eerste prestatieovereenkomst zijn 109 afspraken gemaakt over bijvoorbeeld kunst en expressie, kennis en wetenschap, vernieuwing en ontwikkeling, maatschappelijke interactie, drama, film, documentaires, diversiteit en jeugd (zie NPO, 2007). In het kader hieronder is een voorbeeld opgenomen van een afspraak over Nederlands drama en de terugkoppeling aan 2008. In de prestatieovereenkomst (NPO, 2007: 19) is opgenomen dat jaarlijks een mix van fictievormen zoals auteursdrama, regiodrama, soap, jeugdrama, (black)comedy, politiek drama, politiciens en actieseries moet worden uitgezonden. Er moet jaarlijks voor minimaal 125 uur aan nieuw Nederlands drama worden uitgezonden. Ook

moeten er twee nieuwe Nederlandstalige dramaseries worden uitgezonden. Jaarlijks moet minimaal één Nederlandstalige vervolgserie van een bestaande titel op elk televisienet worden uitgezonden. Als laatste moet het budget substantieel worden verhoogd van zeven miljoen euro extra in 2008 tot vijftien miljoen in 2011. In tekstkader 7 zijn de resultaten van deze afspraken weergegeven (NPO, 2009).

Prestatieafspraken 33-37

	Afspraak	Realisatie
33 - Jaarlijkse mix aan fictievormen	Mix bevat variatie aan fictievormen	<p><b>Gerealiseerd:</b> De publieke omroep heeft in 2008 een breed scala aan fictievormen gebracht, zowel Nederlands als buitenlands. Voorbeelden van fictievormen in 2008 zijn:</p> <p><b>Educatieve fictie</b> Bv. docudrama, maar ook drama gericht op het leren van vaardigheden aan kinderen, zoals Sesamstraat).</p> <p><b>Drama</b> Hieronder vallen alle films en series met een literaire en/of culturele waarde. Bijvoorbeeld auteursdrama, politiek- en maatschappelijk drama.</p> <p><b>Overige fictie</b> Onder overige fictie valt alle fictie die niet is onder te brengen in de bovenstaande categorieën. Dit type drama is lichtvoetig en vooral op ontspanning gericht. Bijvoorbeeld comedy, soap, melodrama, actie, en politiers</p>
34 - Nieuw Nederlands drama (incl. jeugd-drama)	Jaarlijks 125 uur	Gerealiseerd: 256 uur
35 - Nieuwe Nederlandstalige dramaseries	Jaarlijks 2	Gerealiseerd
36 - Nederlandstalige vervolgserie van een bestaande titel	Jaarlijks 1 op elk televisienet	Gerealiseerd
37 - Budget Nederlands drama	Vanaf 2008 substantiële verhoging (€7 mln in 2008, oplopend tot €15 mln in 2011)	Gerealiseerd

Tekstkader 7: Prestatieafspraken 33-37 (Bron: NPO, 2009: 58)

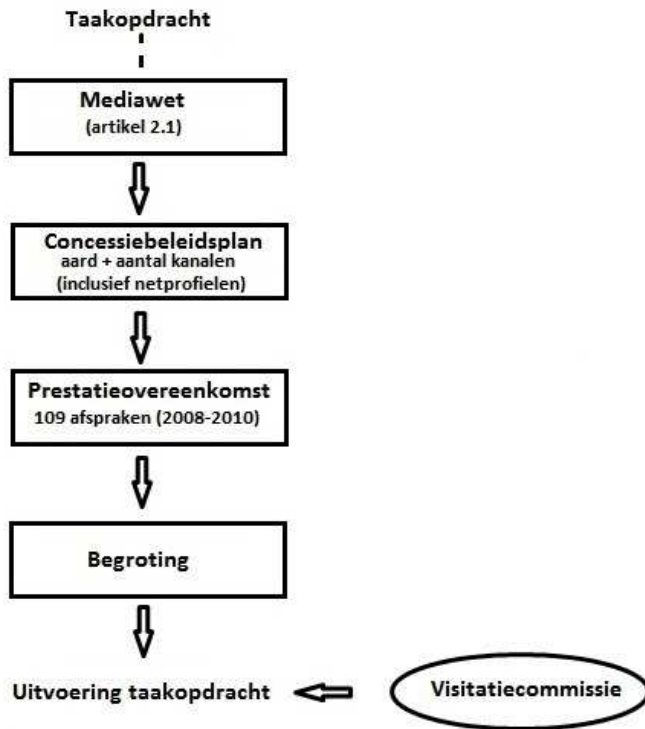
### Begroting

Een derde verantwoordingsmechanisme dat (naast het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst) indirect gekoppeld is aan de uitvoering van de taakopdracht, is de jaarlijkse vaststelling van de (meerjaren) begroting. Bij de vaststelling van de jaarbegroting kan het concessiebeleidsplan op jaarbasis worden bijgestuurd (artikel 2.21.4). Dit bijsturen is vooral van belang als de publieke omroep binnen de vijf jaar van de concessie nieuwe media-activiteiten wil uitvoeren of het aantal aanbodkanalen wil uitbreiden. Deze nieuwe activiteiten moeten worden goedgekeurd door de minister van OCW (artikel 2.21.3). Dit is de Nederlandse implementatie van de eerder besproken Omroepmededeling ('Juridisch kader'). Als gevolg van uitwerking van de omroepmededeling heeft de minister zeggenschap gekregen over nieuwe activiteiten vooraf (betreffende aanbodkanalen). De minister van OCW heeft hierover voor het eerst op 21 april 2009 een besluit genomen en een aantal nieuwe aanbodkanalen toegestaan (Ministerie van OCW, 2009). Activiteiten die niet onder de publieke taak vallen, zogenaamde nevenactiviteiten, moeten door het CvdM (zie tekstkader 6) worden goedgekeurd (artikel 2.132.1) en zullen hier verder niet worden besproken.

### *Visitatiecommissie*

Het slotstuk van de invulling aan de publieke mediaopdracht en de programmering waar dit toe leidt, is de vijfjaarlijkse evaluatie. In artikel 2.184 (en verder) van de Mediawet 2008 is vastgesteld dat de NPO minimaal vijfjaarlijks de wijze moet evalueren waarop door de omroep uitvoering is gegeven aan de taakopdracht. Hiervoor moet een visitatiecommissie worden samengesteld van minimaal vijf leden die onafhankelijk zijn en zoveel mogelijk representatief zijn voor het kijk- en luisterpubliek (artikel 2.185.1a). Deze benoeming wordt gedaan door de raad van toezicht op voordracht van de raad van bestuur van de NPO en wordt gehoord door de minister van OCW (artikel 2.185). Deze commissie heeft de taak om de omroep in zijn geheel te beoordelen, de afzonderlijke omroepen te beoordelen en ook specifiek te letten op de prestaties van de aspirant-omroepen. De commissie beoordeelt de wijze waarop de omroepen uitvoering hebben gegeven aan de publieke mediaopdracht en de mate waarin het media-aanbod is tegemoetgekomen aan de interesses en inzichten van het publiek (artikel 2.186.1b). De commissie kijkt bij de aspirant-omroepen of deze een bijdrage hebben geleverd aan de vergroting van de verscheidenheid van het aanbod en of dit op een vernieuwde wijze is gebeurd (artikel 2.186c). Ook de minister van OCW kan onderwerpen aandragen waarnaar de Visitatiecommissie onderzoek moet doen. De uitkomsten van deze evaluatie spelen sinds de laatste wijziging van de Mediawet (zie paragraaf 6.1 'Juridisch kader') een belangrijke rol voor de erkenning van aspirant-omroepen (met een voorlopige erkenning) en wegen mee bij de erkenning van de al bestaande omroepen. Als een omroep een negatieve beoordeling krijgt, zal deze omroep binnen twee jaar opnieuw worden geëvalueerd (artikel 2.184.3 en 2.184.4). Artikel 2.32 (lid 2a) stelt dat de minister een aanvraag voor een erkenning kan weigeren als uit twee achtereenvolgende evaluaties blijkt dat de omroep onvoldoende heeft bijgedragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. In de praktijk betekent dit dat de omroep dan uit het bestel wordt gezet. Hierbij zal de minister worden geadviseerd door het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur en de raad van bestuur van de NPO.

De taakopdracht van de publieke omroep in Nederland is breed geformuleerd in de wet. De taakopdracht wordt voordat deze wordt uitgevoerd door middel van programmering, soms tot in groot detail, verder uitgewerkt. Al de afspraken die tot de verdere uitwerking van de taakopdracht leiden, gaan formeel gezien niet direct over de inhoud maar de inkadering is bijzonder sterk te noemen. De verdere invulling van de taakopdracht is in figuur 7 schematisch weergegeven.



Figuur 7: Invulling taakopdracht Nederland

In de paragraaf ‘Kritische reflectie en interviews’ wordt dieper ingegaan op de gevolgen van de hierboven beschreven mogelijkheden tot politieke beïnvloeding op de taakopdracht en de verdere uitwerking hiervan op de mate van onafhankelijkheid. Dit wordt gekoppeld aan de analyse van de diverse experts over dit facet.

### 6.3 Bestuur en organisatie

In deze paragraaf wordt het tweede facet ‘bestuur en organisatie’ beschreven voor de publieke omroep in Nederland. Allereerst wordt ingegaan op wie er verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taakopdracht en hoe dit bestuurlijk is geregeld. Hierna wordt ingegaan op het unieke kenmerk van de Nederlandse publieke omroep: de verschillende omroepverenigingen. In principe wordt in dit onderzoek de omroep, zowel voor Nederland als voor Duitsland, als geheel beschouwd. Echter geldt voor Nederland dat dit geheel kan veranderen door de toe- en uittreding van omroepen. Het is hierdoor van belang om te kijken naar wie verantwoordelijk is voor het tot stand komen van de samenstelling van deze omroepen binnen de NPO. Er wordt niet afzonderlijk ingegaan op de omroepen of andere organisaties met een zendmachtiging. In de paragraaf ‘Kritische reflectie en interviews’ wordt dieper ingegaan op deze paragraaf (zie paragraaf 6.5).

### *Bestuur*

De 'Stichting Nederlandse Publieke Omroep' (NPO) is het samenwerkings- en coördinatieorgaan verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakopdracht van de landelijke publieke omroep (Mediawet 2008, artikel 2.2.1). In artikel 2.2.2 is deze verantwoordelijkheid van de NPO verder uitgewerkt. In de praktijk is de NPO de scharnier tussen de verschillende omroeporganisaties en de overheid (vooral het ministerie van OCW). De organen van de NPO die leiding geven aan de organisatie waaronder alle omroepen vallen zijn: de raad van toezicht, de raad van bestuur en het college van omroepen (zie figuur 6). In het kort gezegd: 'De raad van bestuur van de publieke omroep heeft de regie, bijgestaan door een college van omroepen en gecontroleerd door een onafhankelijke raad van toezicht' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 804, nr. 3:21).

De **raad van toezicht** van de NPO is het hoogste orgaan en houdt toezicht op de raad van bestuur en de algemene gang van zaken bij de NPO. Ook houdt de raad van toezicht toezicht op 'de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau'. Een aantal praktische taken omvat onder meer het vaststellen van de jaarrekening, de wijziging van statuten, de benoeming, schorsing en het ontslag van de raad van bestuur en advisering aan de raad van bestuur (Mediawet 2008, artikel 2.7). De raad van toezicht bestaat ten hoogste uit zeven leden. Deze leden worden benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit<sup>5</sup> op voordracht van de minister van OCW. De eerste en enige keer dat de raad van toezicht (in zijn geheel) is benoemd, is dit gebeurd door middel van een eenmalig opgestelde procedure (niet vastgelegd in wet- of regelgeving). Deze procedure die op enige afstand van de minister van OCW was geplaatst, heeft aan de hand van een opgesteld profiel de leden gevonden door middel van een open procedure en scouting (zie Profielschets RvT<sup>6</sup>). De uitkomst van deze procedure is overgenomen door de minister (per 1 januari 2006). Het is mogelijk voor de gezamenlijk ondernemingsraden van de NPO, NOS, NPS, de omroepverenigingen en de educatieve omroepen een aanbeveling te doen. De leden worden voor een periode van vijf jaar benoemd en kunnen eenmaal worden herbenoemd.

In artikel 2.6 van de Mediawet 2008 wordt ingegaan op de onafhankelijkheid van de leden en mogelijke redenen van ontslag. De leden mogen niet werkzaam zijn bij publieke of commerciële media gerelateerde organisaties, politieke functies of functies die onder verantwoordelijkheid van een minister vallen. Ontslag is mogelijk als gevolg van onverenigbaarheid (zoals hierboven beschreven), ongeschiktheid of disfunctioneren (artikel 2.6.1).

---

<sup>5</sup> Een koninklijk besluit (KB) is een besluit van de regering dat zonder medewerking van de Staten-Generaal wordt genomen ([www.parlement.com](http://www.parlement.com)).

<sup>6</sup> [http://www.publiekeomroep.nl/data/media/db\\_download/172\\_349721.pdf](http://www.publiekeomroep.nl/data/media/db_download/172_349721.pdf) (geraadpleegd: dec. '09)

De **raad van bestuur** bestaat uit drie leden<sup>7</sup>. Deze raad heeft de dagelijkse leiding bij de NPO. De drie leden worden benoemd, geschorst en ontslagen door de eerder besproken raad van toezicht. Hiervoor moet de minister wel toestemming verlenen. De raad wordt benoemd voor een periode van vijf jaar met de mogelijkheid tot een eenmalig verlenging van vijf jaar. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor de strategie. Hiertoe behoren verantwoordelijkheden als het vaststellen van het concessiebeleidsplan, het aangaan van de prestatieovereenkomst, het opstellen van de netprofielen en het bepalen van de (meerjaren)begroting. Daarnaast is de raad van bestuur verantwoordelijk voor praktische zaken zoals de coördinatie en ordeningen van de programmering. In de praktijk betekent dit dat de raad van bestuur verantwoordelijk is voor het functioneren van de publieke omroep in zijn geheel, veel zeggenschap heeft over de financiën en een grote rol speelt in de programmering. De inhoud van de programmering is de verantwoordelijkheid van de verschillende omroepen maar de raad van bestuur heeft hier wel meer grip op gekregen onder meer door de invoering van het programmeermodel gekoppeld aan de geld-op-schema systematiek. Dit houdt in dat de raad van bestuur netprofielen heeft opgesteld voor de verschillende zenders. Deze netprofielen worden opgevuld door de raad van bestuur met programmering van de verschillende omroepen. Een gedeelte van de variabele financiering voor de omroepen is hieraan gekoppeld (meer hierover in de paragraaf 'Financieringsstructuur').

Het derde orgaan van belang voor het bestuur en de organisatie van de NPO is het **college van omroepen** (Mediawet 2008, artikel 2.12 - 2.14). Dit college van omroepen is in het leven geroepen sinds de omroepen geen vertegenwoordigers meer hebben in de raad van toezicht van de NPO. Dit college bestaat uit leden van elk van de omroepverenigingen (ook met een voorlopige erkenning), de educatieve media-instelling, de NOS en de NPS. De kerkgenootschappen en genootschappen op basis van een geestelijke grondslag benoemen gezamenlijk een lid. Dit orgaan is een adviserend orgaan voor raad van toezicht en de raad van bestuur. Het college geeft gevraagd en ongevraagd adviezen over 'het beleid inzake het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst' (artikel 2.12). Dit college heeft een aantal onderwerpen bij wet vastgesteld waarover het advies moet geven aan de raad van bestuur. Deze adviezen zijn niet bindend, maar wel zwaarwegend. De eindverantwoordelijkheid op deze onderwerpen blijft bij de raad van bestuur maar als het college en de raad van bestuur er niet uitkomen, kan de raad van toezicht beslissend optreden. Deze onderwerpen zijn onder meer het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, de netprofielen en de inzet van het programmaversterkingsbudget.

---

<sup>7</sup> In 2009 bestond de raad van bestuur bij uitzondering uit vier leden, van wie twee leden in deeltijd.

### *Organisatie*

De programmering wordt voor het grootste gedeelte verzorgd door omroepverenigingen (naast taakorganisaties en kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke gronden). Deze omroepverenigingen hebben na erkenning als taak om programmering te verzorgen die aan de taakopdracht en de verdere uitwerking van de taakopdracht voldoet. Dit doen ze ieder vanuit hun eigen gedachte en achtergrond. Deze omroepverenigingen moeten zorg dragen voor veelzijdigheid in het omroepsysteem op het gebied van bijvoorbeeld inhoud, format, genre, onderwerp en publiek.

Op dit moment zijn er acht erkende omroepverenigingen en twee aspirant-omroepverenigingen. Vanaf het begin van de nieuwe concessieperiode (september 2010) zijn er negen omroepverenigingen (AVRO, BNN, EO, KRO, MAX, NCRV, TROS, VARA en VPRO<sup>8</sup>) en twee aspirant-omroepen (PowNed en WNL). Het bestel is na de invoering van de Erkenningwet niet alleen open aan de voor- maar ook aan de achterkant. Vooral de openheid aan de achterkant ('de achterdeur') kan op termijn een oplossing bieden voor de versnippering van het huidige bestel (te veel zendgemachtigden). Gekscherend is dit door minister Plasterk gekarakteriseerd door gebruik te maken van een regel uit de liedtekst 'Hotel California' van The Eagles (enigszins aangepast): 'You can check in anytime you like, but you can never leave' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 804, nr. 3: 4).

Als een omroep 50.000 leden heeft mag deze aanspraak maken op een voorlopige erkenning. Naast deze ledeneis gelden ook inhoudelijke eisen. Een nieuwe kandidaat moet in het bijzonder aannemelijk maken dat hij een toegevoegde waarde vertegenwoordigt voor het bestel. Deze toegevoegde waarde moet er zijn op drie fronten, te weten: het vertegenwoordigen van een andere maatschappelijke stroming dan de bestaande omroepen, het maken van een ander type programma's qua genre en onderwerp en het bereiken van een ander publiek. Als aan de ledeneis is voldaan, beslist de minister van OCW na advies van het CvdM, de Raad voor Cultuur en de raad van bestuur van NPO over deze inhoudelijke eis en het uiteindelijke verlenen van een voorlopige erkenning voor vijf jaar (Mediawet 2008, artikel 2.26). De ondergrens van het aantal leden voor een erkende omroep blijft gehandhaafd op 150.000 leden. Als een omroep onder deze grens daalt of als een aspirant-omroep na vijf jaar deze 150.000 leden niet haalt verliezen ze hun erkenning. Een tweede mogelijkheid tot het verliezen van een erkenning is dat de Visitatiecommissie twee maal een negatief oordeel geeft over de desbetreffende omroep (zie: paragraaf 6.2).

De raad van bestuur heeft aan macht gewonnen de laatste jaren en de omroepen zijn meer op afstand geplaatst. De aansturing van de publieke omroep vindt meer centralistisch plaats,

---

<sup>8</sup> Zie voor uitgebreid overzicht: Bijlage 1.

al bepalen uiteindelijk de verschillende omroepen de daadwerkelijke inhoud van de programmering. De raad van bestuur wordt gecontroleerd door de raad van toezicht. Deze raad van toezicht wordt volgens de wet rechtstreeks benoemd door de minister van OCW. De gevolgen hiervan en van de regelgeving omtrent de toe- en uittreding van omroepen wordt verder besproken in de paragraaf 'Kritische reflectie en interviews' en gekoppeld aan de mening van diverse geïnterviewde experts.

## 6.4 Financiering

In deze paragraaf wordt het derde facet 'financieringsstructuur' beschreven. Hierbij wordt gekeken naar de wijze van financiering en wie hierover wat te zeggen heeft en hoe dit is vastgelegd. Ook wordt gekeken op welke wijze het budget als het eenmaal bepaald is over de NPO en de verschillende omroepen wordt verdeeld. In het bijzonder wordt gekeken naar de rol van het versterkingsbudget. In de paragraaf 'Kritische reflectie en interviews' wordt teruggekomen op deze paragraaf (zie 6.5).

Jaarlijks gaat ruim zevenhonderd miljoen euro om bij de publieke omroep. Dit bedrag is afkomstig uit de mediabegroting. Deze mediabegroting bestaat uit een gedeelte belastingopbrengst, een gedeelte reclame-inkomsten en een aantal overige inkomstenbronnen. Hiervan is ongeveer een kwart reclame-inkomsten en drie kwart rijksbijdrage. Dit betekent dat ongeveer honderd euro per jaar per huishouden<sup>910</sup> aan belastinggeld naar de publieke omroep gaat. Hieronder is een overzicht weergegeven van de inkomsten van de publieke omroep tussen 2003 en 2009.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rijksbijdrage	659	646	640	571	586	655	689
STER (reclame)	213	229	209	174	196	200	209
Overige	4	3	3	-13	1	1	2
Totaal Mediabegroting	876	878	851	732	783	856	900
<b>Waarvan NPO</b>	<b>706</b>	<b>672</b>	<b>677</b>	<b>600</b>	<b>726</b>	<b>709</b>	<b>731</b>

Tabel 1: Inkomsten publieke omroep Nederland (in miljoenen euro's) (Bron: Mediabegroting 2003-2009)

Sinds de invoering van de luisterbijdrage door de Duitsers in de Tweede Wereldoorlog en de inwerkingtreding van de Wet op het Kijkgeld in 1956 is de publieke omroep gefinancierd met middelen die hieruit voortkwamen. In 1966 wordt de STER (Stichting Ether Reclame)

<sup>9</sup> Bijdrage voor landelijke publieke omroep uit mediabegroting 2008/totaal aantal particuliere huishoudens 2008 = bijdrage per huishouden aan publieke omroep (708.644.000/7.242.000=97,85)

Bron: Mediabegroting 2009, CBS, 2009).

<sup>10</sup> Ter vergelijking: bijdrage per huishouden per jaar aan publieke omroep in Duitsland is €215,76 in 2009 (zie hoofdstuk 7.4).



opgericht waardoor ook hiermee inkomsten gewonnen kunnen worden. In 2000 besluit het kabinet onder aanvoering van de toenmalige staatssecretaris Nuis om de omroepbijdrage te fiscaliseren. Dit betekent dat vanaf 2000 de omroepbijdrage, die geïnd werd door Dienst Omroepbijdrage (DOB), wordt vervangen door een Rijksomroepbijdrage, betaald uit de algemene belastingopbrengst. In het onderstaande kader (overgenomen uit de Memorie van Toelichting bij de wetwijziging ten behoeve van de fiscalisering) is uitgewerkt wat het voordeel hiervan is en hoe de onafhankelijkheid van de publieke omroep toch kan worden gegarandeerd.

'Vervanging van financiering via een afzonderlijke omroepbijdrage door financiering uit belastingheffing, zal een efficiencywinst opleveren. Voor de regering is deze efficiencywinst een belangrijke drijfveer om tot afschaffing van de omroepbijdrage over te gaan. De verwachte efficiencywinst is op termijn gelijk aan de uitvoeringskosten van de Dienst omroepbijdragen (DOB), te weten circa f 60 miljoen.

Vanuit de optiek van de openbare financiën creëert afschaffing van de omroepbijdrage in principe de mogelijkheid om het omroepbudget integraal af te wegen bij de besteding van rijksmiddelen. Hierbij rijst echter de vraag of door wijziging van de financieringssystematiek het onafhankelijke functioneren van de publieke omroep onder druk komt te staan. Om dit te vermijden, wordt de positie van de publieke omroep met voldoende wettelijke waarborgen omkleed [...], zodat er voldoende financiële zekerheid wordt geboden voor continuïteit van een kwalitatief hoogstaande publieke omroep' (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 707, nr. 3: 1-2).

Tekstkader 8: Fiscalisering omroepbijdrage

Niet iedereen was het eens met de hierboven geformuleerde argumenten. Bardoel (1999) ageerde destijds tegen dit besluit. Naast het feit dat hij zich afvroeg of de besparing van zestig miljoen gulden überhaupt behaald kon worden, stelde hij zich ook meer fundamentele vragen. Bardoel (1999) stelt dat het 'een risicovolle weg' is die geen navolging vindt in bijvoorbeeld Duitsland en Frankrijk. Zijn grootste principiële bezwaar uit hij als volgt: 'Natuurlijk bepaalt de politiek ook nu al de hoogte van de omroepbijdragen. Maar financiering van de publieke omroep uit de algemene middelen opent de weg naar verdergaande politieke bemoeienis. Het risico groeit dat de publieke omroep zich ontvankelijk gaat tonen – onder het motto 'wie betaalt, bepaalt' – voor meer of minder uitdrukkelijk geuite wensen vanuit de politiek, ook op het vlak van de programmering' (Bardoel, 1999).

Het kabinet probeerde de onafhankelijkheid te verankeren door in de oude Mediawet artikel 111 (lid twee) het bedrag van de hoogte van de omroepbijdrage uit 1998 over te nemen als vaste rijksbijdrage en deze jaarlijks te indexeren aan de hand van de groei van het aantal huishoudens (CBS) en de consumentenprijs (CPB). 'Probeerde' omdat de Mediawet na afschaffing van de omroepbijdrage in 2000 meermaals aangepast werd om de 'vaste' rijksbijdrage te verlagen. Dit gebeurde bijvoorbeeld in 2004 met 41 miljoen euro, in

2005 met 61 miljoen euro, in 2006 met 81 miljoen euro en in 2007 met 91 miljoen euro (Mediawet 1987 (versie 2007), Staatsblad 94, 2004 en Staatsblad 31, 2007). De rijksmediabijdrage is in de Mediawet 2008 (artikel 2.144.2) vastgesteld op 577 miljoen euro. In ditzelfde artikel wordt een verhoging vastgesteld van bijna vijftig miljoen euro op dit basisbedrag. Hieronder staat een kort overzicht van de laatste jaren van de omroepbijdrage en de afgelopen jaren van de rijksbijdrage.

Jaar	Omroepbijdrage	Rijksbijdrage
1995	453	-
1996	466	-
1997	495	-
1998	545	-
1999	569	-
2000	-	580
2003	-	659
2006	-	571
2009	-	689

Tabel 2: Omroepbijdrage en Rijksbijdrage (in miljoenen euro's)(Bron: Algemene Rekenkamer, 2001 en Mediabegroting 2003, 2006 en 2009)

In de Mediawet 2008 artikel 2.143 is vastgesteld dat publieke media-instellingen recht hebben op geld 'uit 's Rijks kas'. Hierdoor moet continuïteit van financiering gewaarborgd worden, waardoor kwalitatief hoogwaardig en onafhankelijk media-aanbod mogelijk wordt gemaakt. Deze gelden moeten beschikbaar worden gesteld door de minister van OCW als 'rijksmediabijdrage'. De bijdrage, zoals hierboven aangegeven, moet volgens artikel 2.144 minstens bestaan uit een bedrag van €577,093 miljoen plus €47,179 miljoen (totaal bedrag moet in 2011 bereikt zijn). Dit bedrag wordt jaarlijks bijgesteld aan de hand van de jaarlijkse index van het CBS voor groei van het aantal huishoudens en de jaarlijkse index van het CPB voor de consumentenprijs. Volgens artikel 2.145 mag de minister met een AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) wel nadere regels stellen over de bijdrage. De inkomsten uit de rijksbijdrage en reclame tezamen gebruikt de NPO vooral voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht (art 2.146a). Ook gaat uit deze inkomsten geld naar bijvoorbeeld de Wereldomroep en het Commissariaat voor de Media (artikel 2.146b en f).

De NPO is verplicht elk jaar voor 15 september een begroting in te dienen bij de minister van OCW en het CvdM. In deze begroting (artikel 2.147) moet onder meer zijn opgenomen op welke wijze het media-aanbod verzorgd gaat worden. Ook moet een overzicht worden opgenomen van de aard en het aantal aanbodkanalen, de financiële middelen die nodig zijn voor het komend jaar en een raming voor de vier daarop volgende jaren. Hierdoor vindt een koppeling plaats in de begroting van de keuzes voor het inhoudelijke media-aanbod en de financiering hiervan. Deze meerjarenbegroting is (zoals al eerder is aangegeven) een van de constante factoren in de verantwoordingscyclus en een

mogelijkheid zoals eerder beschreven om wijzigingen in het concessiebeleidsplan over de aard en het aantal aanbodskanalen aan te brengen (artikel 2.21.4). De financiële middelen die in de begroting worden onderscheiden, zijn onder meer het benodigde geld voor het verzorgen van het media-aanbod (onderscheiden naar de categorieën: informatie, cultuur, educatie en verstrooiing), de eigen inkomsten bestemd voor het media-aanbod, de distributiekosten en de organisatiekosten van de NPO. Nadat dit gedaan is en de minister een advies heeft ontvangen van het CvdM, beslist de minister (voor 1 december) over het budget voor het volgende jaar. Hierbij geeft hij aan wat het budget is voor de verzorging van het media-aanbod door de gezamenlijke omroepen met een erkenning of een voorlopige erkenning, voor de NOS, NPS, de educatieve omroep en de gezamenlijke kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag en voor de uitvoering van de organisatie door de NPO. Ook stelt de minister een budget vast voor de versterking van het media-aanbod. De vaststelling van het budget vindt plaats in het parlement (de hoogte en de inzet van de mediabegroting).

Nadat de begroting is vastgesteld, wordt deze verdeeld door de raad van bestuur van de NPO volgens paragraaf 2.6.2.2 van de Mediawet 2008. Allereerst gaat dertig procent van het budget van de omroepverenigingen met erkenning en met een tijdelijke erkenning, van de NOS, van de NPS en van de educatieve media-instelling naar het programmaversterkingsbudget (artikel 2.150). Dit budget moet besteed worden om de pluriformiteit van de publieke omroep te vergroten (zie tekstkader 9).

‘Het programmaversterkingsbudget is voor individuele omroepen [...] een tweede poot om op te staan. Omroepen die uitblinken in bepaalde programmasoorten die anderen niet of te weinig maken, kunnen zich specialiseren en daarvoor extra geld ontvangen. Hetzelfde geldt voor omroepen die bepaalde doelgroepen bereiken. [...] Het programmaversterkingsbudget is ook een instrument dat op de langere termijn specifiek ingezet kan worden voor het versterken van de pluriformiteit van het aanbod. Binnen het versterkingsbudget kan bijvoorbeeld geld ‘geormerkt’ worden voor het invullen van bepaalde witte vlekken in de programmering (drama, jeugd etc.) of voor het stimuleren van vernieuwing’ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 804, nr. 3: 8).

Tekstkader 9: Programmaversterkingsbudget

Voor de rest van de verdeling van het geld over de omroepverenigingen is het aantal leden van belang. Dit geldt ook voor de zendtijd die wordt toegekend. Er vindt een directe koppeling plaats tussen het ledenaantal en het vaste basisbudget en de minimum zendtijd. Er is sprake van een glijdende schaal. De helft van het budget wordt uitgekeerd aan elke omroepvereniging. De andere helft van het budget wordt berekend naar rato van het aantal leden (tot 400.000). Een omroep met een voorlopige erkenning ontvangt dertig procent van het basisbudget. Voor de zendtijd van de omroepen wordt een soortgelijke berekening

gemaakt. In artikel 2.51 van de Mediawet 2008 worden de vaste hoeveelheid uren per jaar vastgesteld: 325 uur voor een erkende omroepvereniging plus het aantal uren naar rato van het aantal leden, 100 uur voor een aspirant-omroep, 1300 uur voor de NOS, 650 uur voor de NPS en 500 uur voor de educatieve media-instelling.

De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van de financiering lijkt de fiscalisering van de omroepbijdrage. De gevolgen hiervan worden verder beschreven in de hierop volgende paragraaf waarbij wordt gekeken naar de mogelijkheden die deze ontwikkelingen hebben geboden aan politieke beïnvloeding op de publieke omroep. Ook wordt dieper ingegaan op het versterkingsbudget. Dit alles wordt gekoppeld aan de interviews met de verschillende experts.

## **6.5 Kritische reflectie en interviews**

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de facetten ‘taakopdracht en programmering’, ‘bestuur en organisatie’ en ‘financieringsstructuur’ van de publieke omroep in Nederland geanalyseerd aan de hand van de secundaire data die gepresenteerd zijn in de vorige paragrafen en gekoppeld worden aan de opvattingen van de diverse geïnterviewde experts op het gebied van de publieke omroep in Nederland. Hiermee zullen de eerste drie deelvragen voor de publieke omroep in Nederland worden beantwoord (zie voor een overzicht: figuur 5).

### *Taakopdracht en programmering*

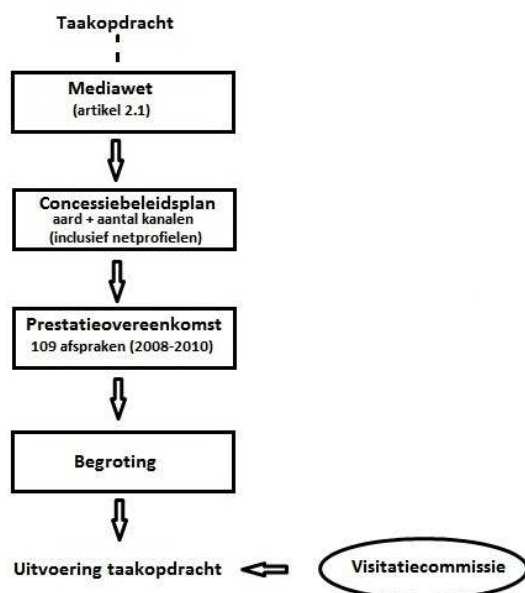
In het eerste gedeelte van de paragraaf van deze analyse zal worden gekeken op welke wijze politieke beïnvloeding mogelijk is binnen het facet ‘taakopdracht en programmering’. Hierbij zal vooral worden ingegaan op de wijze van formulering en vastlegging van de taakopdracht, de verdere uitwerking hiervan tot aan de programmering en wie hierover wat te zeggen heeft. Dit zal zoveel mogelijk geprobeerd te worden geduid in termen van directe of indirecte en formele of informele politieke beïnvloeding.

In Nederland is de taakopdracht zeer globaal geformuleerd. De belangrijkste onderdelen van deze taakopdracht (de ‘publieke mediaopdracht’) in de Mediawet 2008 artikel 2.2 zijn als volgt samen te vatten. De publieke omroep moet een media-aanbod verzorgen dat een brede programmering biedt met informatie, cultuur, educatie en verstrooiing. Daarbij moet rekening gehouden worden met de democratische, sociale en culturele behoefte van het publiek. Dit moet zowel voor een breed publiek als voor kleinere doelgroepen gebeuren, gebaseerd op de principes van goede journalistiek (evenwichtig, veelzijdig, gevarieerd, kwalitatief hoogstaand en toegankelijk) en tot stand komen op basis van onafhankelijkheid (zowel commercieel als van overheidswegen behoudens de wet). In

eerste instantie lijkt het erop dat deze taakopdracht voor de publieke omroep in Nederland erg formeel is vastgelegd in nationale wetgeving (Mediawet 2008). Echter, het wil niet zeggen dat de taakopdracht niet gewijzigd kan worden. Door de jaren heen is dit maar sporadisch gebeurd (details). Kort gesteld, kunnen wijzigingen plaatsvinden als een voorstel tot wetwijziging in wordt gediend in de Tweede Kamer. Dit voorstel moet vervolgens worden gesteund door de meerderheid van de Tweede Kamer (en uiteindelijk door de Eerste Kamer). Een vrij formele constructie die - zoals zal blijken bij de analyse van de financieringsstructuur - wel veelvuldig gehanteerd wordt voor andere onderwerpen. Heinsman (interview, 2009) zei over het formele karakter van de wetgeving in Nederland het volgende:

‘Als je echt alle doemscenario’s doorrekent en je zegt de publieke omroep moet volledig onafhankelijk blijven van de heersende staatsmacht, maar ik denk dat je dat bijna niet lukt, want uiteindelijk is er een wetgeving en die wetgeving kan worden doorbroken. Dat is een van de mooie dingen, een van de moeilijke dingen van het Duitse systeem dat daar uiteindelijk de onafhankelijke rechter een hele belangrijke taak heeft in het beslissen van dit soort zaken’ (interview Heinsman, 2009).

In Nederland is de taakopdracht verder uitgewerkt en ingekaderd in diverse stappen voordat hieraan de programmering wordt gekoppeld (zie figuur 8). Dit heeft gevolgen voor het formele karakter van de taakopdracht als wel voor de politieke ‘dichtbijheid’ bij de verdere invulling van de taakopdracht.



Figuur 8: Invulling taakopdracht Nederland (idem figuur 7)

De belangrijkste stappen waarnaar gekeken wordt in de analyse zijn de afspraken over de vijfjarige concessie voor de omroep in zijn geheel, de prestatieovereenkomst, de begroting en de evaluatie van de taakopdracht door de zogenaamde visitatiecommissie.

Het **concessiebeleidsplan** wordt opgesteld voor de termijn van vijf jaar door de raad van bestuur van de NPO. De NPO dient dit plan in bij de verantwoordelijke minister waarna deze diverse adviezen inwint. Uiteindelijk hoeft de minister volgens de wet maar een gedeelte van het plan goed te keuren ('de aard en het aantal programmakanalen en andere aanbodkanalen en de benodigde frequentieruimte voor de programmakanalen'). Hier blijft het voor de verdere invulling van de taakopdracht niet bij. De taakopdracht wordt verder ingevuld door de zogenaamde **prestatieovereenkomst**. Hierin worden vijfjaarlijks afspraken gemaakt over kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik. De afspraken worden contractueel vastgelegd tussen de minister en de raad van bestuur van de NPO. De afspraken (109 in totaal voor 2008-2010) kennen een behoorlijk detail niveau, groter dan in het verleden het geval was met de programmavoorschriften. Van Bockxmeer (interview 2009) benadrukt dat de minister en de raad van bestuur grote invloed hebben op deze afspraken maar dat het niet zo is dat het parlement veel inspraak heeft:

'Zij dienen een plan in. Daarvan zegt de minister [...] nou dit lijkt mij goed en meldt dit aan de kamer. [...] dan vertalen we dit naar concrete prestatieovereenkomsten en daar zetten we allebei onze krabbel onder. Dit is het. (*geluid van handjeklap*) Dit is de deal voor de komende vijf jaar' (Van Bockxmeer, interview 2009).

Het idee was om meer verantwoording af te leggen naar het publiek toe: 'I'll promise to you', volgens Van Bockxmeer (interview 2009). Dit is weliswaar gekanteld, maar het is volgens haar niet zo dat het nu een boodschappenlijstje van de Tweede Kamer is geworden:

'Dan is het niet iets dat de minister in de kamer neerlegt en zegt: "ik was van plan om dit te gaan afspreken wilt u nog een onsje meer of minder". [...]. We hebben er heel erg voor gewaakt ook in het systeem, dat het geen boodschappenlijstje zou worden van de politiek' (Van Bockxmeer, interview 2009).

Ze benadrukt dat de prestatieovereenkomst niet over de inhoud mag gaan, maar dat dit bij het opstellen van de prestatieovereenkomst een wankel evenwicht is:

'Als je het te abstract maakt zegt het niks, als je het iets specifieker maakt kom je al heel snel wel bij de programmering uit' (Van Bockxmeer, interview 2009).

Volgens Van Cuilenburg (interview 2009) is de mate van detailniveau in de afspraken niet per se negatief. Hij stelt dat het grote aantal afspraken in het prestatiecontract ertoe kan leiden dat het 'nietszeggende' afspraken worden:

'De prestatiecontracten die zijn op dit moment [...] erg gedetailleerd, waardoor ze eigenlijk tamelijk nietszeggend aan het worden zijn, althans dat risico met zich meebrengen'.

En

'Een groot aantal zeer gedetailleerde afspraken, hoe meer afspraken je maakt, hoe minder ze gecontroleerd kunnen worden'.

En

'Je kunt beter globale afspraken maken die ook helder zijn in de zin van dat je ook weet waar je naar moet kijken, dan 100 afspraken maken' (Van Cuilenburg, interview 2009).

Jaarlijks worden deze afspraken geëvalueerd. Hierbij wordt gekeken in hoeverre de NPO heeft voldaan aan de uitvoering van de taakopdracht en of er voldaan is aan de afspraken uit het contract. Een zwakte van dit systeem - misschien voor de onafhankelijkheid van de omroep positief - is dat de enige maatregel waartoe de minister kan besluiten als de resultaten tegenvallen, het ontslag van de door hem zelf benoemde raad van toezicht is. Ook Heinsman (interview, 2009) verbaast zich hierover:

'Ik heb de indruk dat het, maar dat is allemaal mijn persoonlijke mening, aan twee kanten niet goed klopt. Aan de ene kant is het te weinig een tweezijdig contract en daardoor wordt er aan de andere kant ook niet echt wat gegeven' (Heinsman, interview 2009).

Volgens Van Bockxmeer (interview 2009) is hiervoor bewust gekozen. De afspraken worden zo opgesteld dat beide partijen normaal gesproken denken dat het haalbaar moet zijn. Alleen bij duidelijk mismanagement kan de raad van toezicht worden ontslagen. Mol (interview 2009) heeft ernstige twijfels bij het instrument 'prestatiecontract' en dan vooral over de wijze waarop het contract tot stand komt:

'Niet zozeer omdat wij iets te verbergen zouden hebben of omdat we vinden dat we het niet goed doen, maar omdat het evenzoveel voorbeelden zijn van een cultuur waarbij je zogenaamd zelfstandig en autonoom bent en op afstand staat van de overheid, maar de overheid langs een andere weg je steeds meer via het installeren van een instrument als een prestatieovereenkomst, van een gedragscode, kan zeggen van je hebt het toch zelf gezegd, je bent zelf overeengekomen dat je dat in die code opneemt, maar die is zwaar onder druk tot stand gekomen' (Mol, interview 2009).

De combinatie van de concessie en de prestatieovereenkomst zorgt voor een specificering van de taakopdracht. Deze specificering komt direct tot stand door afspraken tussen de minister van OCW en de raad van bestuur van de NPO. Deze afspraken zijn vrij informeel en hebben een negatieve invloed op de onafhankelijkheid. Hierover is Bakker (interview 2009) heel stellig:

‘Daar wordt niet meer afstand door gecreëerd. Ik zou vinden dat de politiek via de wet en dus niet via allerlei minder controleerbare overleggen, afspraken, handtekeningen enzovoort, gewoon via de wet de opdracht van de publieke omroep veel scherper moet formuleren’.

En

‘De minister mag best een aantal eisen stellen, maar dat moeten volstrekt oncontroversiële eisen zijn, zoals ik wil over drie jaar dat 95% van de programmering is ondertiteld’.

En

‘Zoals het nu gaat versterkt het de neiging van politici om zich inhoudelijk met programma’s te bemoeien’ (Bakker, interview 2009).

Ook Rietkerk (interview 2009) ziet de prestatieovereenkomsten als een instrument waarmee de overheid meer invloed krijgt op de omroepen, al nuanceert hij dit wel:

‘Ik wil best twee nuanceringen aanbrengen, de een is dat het een algemeen maatschappelijke tendens is en de tweede is dat ik het ook snap dat niet zo heel eenvoudig is om op afstand te blijven in het licht van het Europese recht, maar desondanks vind ik toch dat er teveel sturing op inhoud is’ (Rietkerk, interview 2009).

Mol (interview 2009) geeft een concreet voorbeeld van volgens haar een ‘politiek dictaat’, waarbij de minister over de rand is gestapt en zich daadwerkelijk met de inhoud bezighoudt:

‘Wij hebben nu in de prestatieovereenkomst een verplichting om 15 miljoen euro meer aan drama te gaan besteden. [...]. Maar nu is het dus geormerkt in deze en daarbij zit de minister, wat hij eigenlijk helemaal niet mag, op het randje, ik vind het over de rand heen, zit in wezen nu al te dicteren wat er moet komen’ (Mol, interview 2009).

De **begroting**, die verder wordt besproken in de analyse van de financieringsstructuur, speelt sinds de bepaling van de nieuwe Europese regels omtrent staatssteun een belangrijke rol (omroepmededinging). Naast het al eerder besproken concessiebeleidsplan, waarbij de minister goedkeuring moet verlenen voor de daarin aangevraagde kanalen (‘aard en aantal’) gebeurt dit ook tussentijds door middel van de jaarlijkse begroting. In april 2009 heeft de minister van OCW via deze weg goedkeuring verleend aan diverse nieuwe themakanalen en



andere nieuwe diensten. Hierdoor heeft de minister voor het eerst ooit toestemming gegeven voor de uitwerking van de taakopdracht door middel van concreet inhoudelijk aanbod.

De laatste belangrijke stap in dit geheel voor Nederland is de evaluatie door de **visitatiecommissie**. De visitatiecommissie bestaat uit leden benoemd door de raad van toezicht, op voordracht van de raad van bestuur en gehoord de minister van OCW. In de Mediawet 2008 zijn formeel een aantal criteria bepaald waar de leden aan moeten voldoen om te kunnen worden benoemd ('onafhankelijkheid' en 'representativiteit'). De commissie rapporteert direct aan de NPO zelf. Ook is formeel in de wet vastgelegd waar de visitatiecommissie naar moeten kijken (bijvoorbeeld: wijze waarop uitvoering is gegeven aan de taakopdracht door de omroep). Dit plaatst de commissie en haar evaluatie naar de uitvoering van de taakopdracht formeel op vrije grote afstand van politieke beïnvloeding.

Een versterking van de rol van de visitatiecommissie in het proces van evaluatie is de mogelijke gevolgtrekking uit de conclusies opgesteld door de visitatiecommissie. Bij een dubbel negatief advies over een bepaalde omroep krijgt deze geen nieuwe erkenning (sinds de invoering van de Erkenningwet). De versterking van de rol van de visitatiecommissie brengt ze aan de andere kant wel meer in politiek vaarwater.

Van Bockxmeer (interview 2009) vindt de visitatiecommissie een heel 'gezond mechanisme'. Vooral het idee van zelfevaluatie - de omroepen gaan zelf na wat ze nu hadden beloofd en uiteindelijk zijn nagekomen - en dat de uitkomsten hiervan door de visitatiecommissie naast elkaar worden gelegd. Ook Van Cuilenburg (interview 2009) is voorstander van het systeem met een visitatiecommissie. Hij ziet dan ook op geen enkele wijze hoe dit nadelig kan werken voor de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep:

'Het afleggen van verantwoording in de vorm van [...] het transparant maken van wat je gedaan hebt via visitatiecommissies dat strijdt nog niet met de onafhankelijkheid'  
(Van Cuilenburg, interview 2009).

### *Deelconclusie*

Wanneer de kritische reflectie en de interviews van het facet 'taakopdracht en programmering' voor Nederland worden overzien, lijkt in eerste instantie door de brede formulering van de taakopdracht en de wijze van vastlegging in de wet, de politiek formeel op afstand gezet. Maar zoals uit het bovenstaande blijkt, blijft het hier niet bij en wordt de taakopdracht verder uitgewerkt, vaak tot in groot detail. Voor het grootste gedeelte gebeurt dit door directe afspraken tussen de minister van OCW en de raad van bestuur. Deze afspraken gaan formeel gezien niet over de inhoud maar in de praktijk scheelt het niet veel. De wijze waarop de verregeande inkadering van de uitwerking van de globaal geformuleerde taakopdracht is vastgelegd en de directe betrokkenheid die de minister van OCW heeft bij

deze afspraken, is negatief voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Dit wordt nog eens versterkt door de rol die de minister van OCW speelt bij de goedkeuring van de aard en het aantal kanalen door middel van het concessiebeleidsplan of tussentijds door middel van de begroting sinds de implementatie van de nieuwe Europese richtlijnen. Ook hierbij neemt de minister van OCW beslissingen die dicht bij de daadwerkelijke inhoud van de programmering liggen. Een positieve uitzondering, naast de in principe positieve breed geformuleerde en in de wet vastgelegde taakopdracht, is de wijze van benoeming en taakstelling van de visitatiecommissie en de rol die deze speelt in het geheel.

### *Bestuur en organisatie*

In dit tweede gedeelte van de analyse van de publieke omroep in Nederland wordt het facet 'bestuur en organisatie' kritisch beschouwd. In dit gedeelte wordt de tweede deelvraag voor Nederland beantwoord. Er wordt hier vooral ingegaan op wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taakopdracht en op welke wijze dit is vastgelegd. In het bijzonder zal worden ingegaan op de organisatiestructuur van het bestuur van de NPO en op de samenstelling van het geheel van de verschillende omroepverenigingen.

De NPO is volgens de Mediawet 2008 (artikel 2.2) verantwoordelijk voor de samenwerking en coördinatie met betrekking tot de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Ook is de NPO verantwoordelijk voor de coördinatie en de ordening 'op' en 'tussen' de aanbodkanalen. De NPO wordt aangestuurd door drie organen, te weten: de raad van toezicht, de raad van bestuur en het college van omroepen. De **raad van bestuur** is het belangrijkste orgaan binnen de NPO. Zij spelen zowel een belangrijke rol op praktisch als op strategisch niveau. Vooral de strategische rol zal worden uitgelicht in deze analyse. De raad van bestuur speelt een belangrijke rol bij de verdere uitwerking van de taakopdracht zoals beschreven in de vorige paragraaf van deze kritische reflectie. Hierbij zijn onder meer het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, de netprofielen en de begroting (nieuwe projecten) besproken. Ook de allocatie van het versterkingsbudget gebeurt door de raad van bestuur.

Rietkerk (interview 2009) is stellig in zijn overtuiging dat de raad van bestuur (weliswaar ongewild) steeds dichterbij de politiek aan schurkt maar volgens hem kan het ook haast niet anders met zoveel regelgeving en contactmomenten tussen de raad van bestuur en het ministerie:

'De macht ligt al bij de raad van bestuur. [...]. Dat is formeel. De raad van bestuur is zelf zeker geneigd om te proberen onafhankelijk te blijven van het ministerie van OCW en van de politiek. Daar twijfel ik niet aan. Maar kijk naar de instrumenten en de verantwoordingen die er

allemaal gekomen zijn, kijk naar de toegenomen complexiteit, kijk naar het geld op schema, kijk naar de prestatieovereenkomsten, kijk naar de visitatie die er gekomen is, kijk ook naar de toegenomen verantwoordingen, kijk naar de code goed bestuur. [...]Maar wat ik proef en eigenlijk mis zowel bij de overheid als bij de raad van bestuur is tekenen van besef van dat ze heel erg terughoudend moeten zijn in dat inhoudelijke sturen'.

En

'Het gaat erom dat de politiek en de raad van bestuur terughoudend moeten zijn met invloed uitoefenen om het omroepen ook mogelijk te maken om in die spanningsvelden (*red. spanning tussen inhoud en bereik en tussen solidair in bestel staan en eigen missie uitdragen*) te blijven staan, en te blijven functioneren, en te proberen met zo goede inhoudelijk programma's zoveel mogelijk mensen te bereiken. [...]. Ik bedoel Henk Hagoort zal dit ontkennen, en die wil ook zeker een onafhankelijke rol vervullen, maar ik zie het in de geschiedenis van de afgelopen jaren, [...], dat ze steeds dichter naar elkaar toe komen (*red. raad van bestuur en overheid*)' (Rietkerk, interview 2009).

De raad van bestuur is de afgelopen jaren veel belangrijker geworden op het strategisch gebied. Vooral ten koste van de omroepen, vindt ook Van Cuilenburg (interview 2009). De sturing is centraler georganiseerd en de omroepen hebben aan invloed ingeboet. Aangezien de omroepen van oudsher, vanuit de eerder genoemde verzuiling, gepolitiseerde organisaties zijn, betekent dit dat de wijze van politieke beïnvloeding op het bestuur van de publieke omroep op afstand is gezet. De verschillende omroepen vertegenwoordigen echter wel verschillende stromingen uit de maatschappij, waardoor ze misschien niet voor onafhankelijkheid zorgden maar wel zorgden voor veelzijdigheid en hierdoor voor een bepaalde mate van evenwicht in de organisatie. Nu de raad van bestuur belangrijker is geworden, betekent dit dat drie personen een grote rol spelen bij de functionering van de publieke omroep en de uitvoering van de taakopdracht. De raad van bestuur gaat nog steeds niet direct over de inhoud, maar is als eindstuk van alle strategische uitwerkingen van de taakopdracht en de toegenomen macht daar wel heel dicht bij gekomen. De raad van bestuur wordt benoemd en ontslagen door de raad van toezicht.

Zoals de naam van het orgaan '**de raad van toezicht**' al doet vermoeden, is deze verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van de publieke taakopdracht en controleert de raad van toezicht hiermee de raad van bestuur. Hiernaast is de raad van toezicht verantwoordelijk voor onder meer het vaststellen van de jaarrekening en het wijzingen van de statuten. De leden worden benoemd op voordracht van de minister (bij koninklijk besluit). In 2006 is dit voor de eerst gebeurd. Toentertijd is een eenmalig procedure toegepast waarbij de minister op afstand van de selectieprocedure stond (maar wel toestemming voor de uiteindelijke benoeming moest geven). Echter, deze procedure is niet formeel vastgelegd. In de toekomst staat deze benoemingsprocedure open voor directe

beïnvloeding door de minister. Rietkerk (interview 2009) is negatief over de rol van de minister bij de benoeming van de raad van toezicht. Op de vraag of de wijze van benoeming van de raad van toezicht negatief kan uitpakken als de politieke situatie in Nederland verandert, antwoordt hij positief. Hij is bang voor politieke benoemingen in de raad van toezicht en de gevolgen die dit kan hebben op de rest van de organisatie:

‘ja, dat klopt, dat is een mogelijkheid. Tot nu toe is er heel erg gekozen voor professionals met diverse achtergronden en zo, maar inderdaad door een politieke situatie zou dat kunnen. Het is een in Nederland nog niet doordachte gang van zaken, maar het zou goed kunnen. Hoe je dat echt kunt voorkomen is de vraag’ (Rietkerk, interview 2009).

Van Cuilenburg nuanceert de invloed van de minister op deze beslissing enigszins, aangezien de invloed op de benoeming van de raad van toezicht een eenmalige macht is die hij uitoefent en in principe niet leidt tot een constante beïnvloedingsrelatie.

Het **college van omroepen**, tot stand gekomen nadat de omroepverenigingen geen rol meer mochten spelen in de hierboven besproken raad van toezicht, geeft gevraagd en ongevraagd advies. Het belangrijkste machtsmiddel dat het college van omroepen heeft, is dat als zij negatief oordelen over een gevraagd advies (bijvoorbeeld over het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, het programmaversterkingsbudget en de netprofielen) de raad van bestuur het besluit over moet laten aan de raad van toezicht. Bakker (interview 2009) is voorstander van de huidige samenstelling van de bestuursstructuur met een raad van toezicht, een raad van bestuur en dit college van omroepen. Hij vindt echter wel dat de invloed op de benoeming van de raad van toezicht te politiek is. Dit beïnvloedt deze bestuurslaag direct maar beïnvloedt ook de andere lagen indirect:

‘Ik heb er altijd zeer achter gestaan dat de omroepverenigingen een adviesrecht kregen, maar geen vetorecht in de raad van toezicht. Maar de andere kant daarvan is dat de politiek dus kan sturen zowel bij de benoeming van de raad van bestuur, hoewel dat tegenwoordig een Hilversumse procedure is waar de minister eigenlijk verwacht wordt zijn handtekening te zetten. Maar indirect is daar politieke invloed (*red. door raad van toezicht die weer benoemd is door minister van OCW*)’ (Bakker, interview 2009).

### *Deelconclusie*

De raad van bestuur is, zoals hierboven uitgewerkt, van groot belang binnen de organisatie van de publieke omroep. Door de vele afspraken die gemaakt worden ter uitwerking van de taakopdracht, schurkt de raad van bestuur (ongewild) vaak, dicht tegen de politiek aan. Ook kan de raad van bestuur politiek beïnvloedt worden door de benoemingswijze van de raad

van toezicht. Deze raad van toezicht wordt rechtstreeks door de minister benoemd en controleert de raad van bestuur, benoemt de raad van bestuur en treedt beslissend op als de raad van bestuur het niet eens kan worden met het college van omroepen. De benoemingswijze van de raad van toezicht is hiermee de grootste mogelijkheid voor politieke beïnvloeding binnen de bestuursstructuur en is hierdoor erg negatief voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Belangrijk om op te merken, is dat voor een groot gedeelte van de inhoud van de programmering de omroepen nog steeds verantwoordelijk zijn.

Het tweede aandachtspunt in deze kritische beschouwing van het facet 'bestuur en organisatie' is dan ook de wijze van samenstelling van het bestel ('voorkeur' en 'achterkeur'). De omroepen tezamen zorgen voor een groot gedeelte van de programmering. Door de samenstelling van het geheel met verschillende organisaties ontstaat een pluriforme omroep (inhoud, genre, bereik, etcetera). Mogen deze omroepen direct politiek worden beïnvloed, (wat vanuit de geschiedenis gebruikelijk was) dan zorgt deze pluriformiteit voor een bepaalde mate van onafhankelijkheid van het geheel. Bakker (interview 2009) is in principe groot voorstander van het systeem met verschillende omroepen:

'Het heeft best nadelen, maar het heeft ook één groot voordeel en dat is een soort natuurlijke afstand tot de politiek'.

En

'Ik ben altijd zeer voor een open bestel geweest. Het is een beetje de gedachte van concurrentie. De concurrentie schept pluriformiteit. Wanneer men belangrijke geluiden laten liggen, dat kunnen levensbeschouwelijke geluiden zijn, dat kunnen ook zeg maar jongeren zijn, zul je anderen zien opkomen die dat organiseren en op die manier het geluid binnen brengen. [...]. De overheid laat ze toe, want wie betaalt, bepaalt altijd voor een deel, dan moet je dus heel scherp zowel de opdracht formuleren als ook de directe invloed van politici weghouden'.

En

'Ik zou vinden dat de wet veel helderder moet bepalen dat als men aan de voorwaarden van de wet voldoet dat men dan gewoon binnenkomt tenzij er een hele goede reden is om ze te weigeren. Ik bedoel een neonazistisch omroep mag je van mij dan nog wel buiten houden maar ik vind dus eigenlijk niet dat de minister teveel zijn eigen voorkeur moet kunnen volgen. [...]. Het zou wat mij betreft een veel minder inhoudelijke toetsing moeten zijn' (Bakker, interview 2009).

Van Bockxmeer benadrukt dat het proces om een nieuwe omroep toe te laten, ondanks de adviezen die de minister moet inwinnen, een politiek proces is:

‘Dat het uiteindelijke toch politieke moed is of wil of wat dan ook van een bewindspersoon om die omroepen toe te laten treden’ (Van Bockxmeer, interview 2009).

Mol vindt dat hierdoor de onafhankelijkheid van de publieke omroep ernstig in het geding is bij de toelating van nieuwe omroepen in het systeem:

‘Het is een farce, er is dus een hele wet opgetuigd terwijl, netto, is het in feite een politiek besluit dat heel erg electoraal beïnvloed wordt’ (Mol, interview 2009).

Van Cuilenburg (interview 2009) nuanceert dit enigszins. Hij geeft aan dat de invloed van de minister op de erkenning van nieuwe omroepen groot is, maar benadrukt ook dat het maar een eenmalige macht is. Bakker (interview 2009) is een groot voorstander van de nieuwe gecreëerde achterdeur in het systeem als deze achterdeur maar helder en onafhankelijk is gedefinieerd:

In beginsel moet die achterdeur ook heel helder gedefinieerd zijn: als men niet meer aan ledental of anderszins een aantal voorwaarden voldoet. Dat moeten wel objectiveerbare voorwaarden zijn en dus niet beïnvloed kunnen zijn door de toevallige kleur van de minister.[...]. Dan is het dus de politieke kleur van de minister die bepaalt of een geluid vanuit de samenleving wel of niet platform krijgt in de publieke omroep’ (Bakker, interview 2009).

### *Deelconclusie*

De minister beslist over de erkenning van afzonderlijke omroepen. Hiervoor zijn wettelijke procedures en criteria opgesteld. De minister benut het visitatierapport en adviezen van het CvdM, RvC en NPO (voor nieuwe gegadigden geen oordeel van de visitatiecommissie want die kijkt alleen terug). Niettemin heeft de minister altijd bevoegdheid om af te wijken van deze adviezen. Het risico dat persoonlijke of politieke motieven meespelen in zijn of haar uiteindelijke besluit tot het toelaten of juist afwijzen van nieuwe omroepen is dus zeer reëel. De constructie voor de achterdeur, dus de weigering van een erkenning, bij de publieke omroep is meer onafhankelijk vormgegeven doordat wettelijk is vastgelegd dat bij twee negatieve adviezen van de visitatiecommissie een omroep zijn erkenning verliest.

### *Financieringsstructuur*

In dit laatste gedeelte van de analyse van de publieke omroep in Nederland wordt het facet ‘financieringsstructuur’ kritisch beschouwd. In dit gedeelte wordt de derde deelvraag voor Nederland beantwoord. Onderwerpen die in dit gedeelte van de analyse centraal staan, zijn

de wijze waarop de financiële behoefte van de publieke omroep wordt bepaald, door wie dit gebeurt en op welke wijze dit is vastgelegd.

In Nederland wordt sinds 2000 de financiering van de publieke omroep opgebracht uit de belastingopbrengst naast uit andere inkomsten zoals reclame. Tot 2000 gebeurde dit door middel van een zogenaamde omroepbijdrage. Om deze wijze van financiering zo onafhankelijk mogelijk te maken en zoveel mogelijk op afstand te plaatsen van de jaarlijkse politieke begrotingsonderhandelingen is toentertijd bepaald dat een vast bedrag in de mediawet zou worden opgenomen. Hiermee zou voldoende financiële zekerheid worden geboden, was het idee van de toenmalige staatssecretaris Nuis. Het bedrag dat werd vastgelegd in de wet was gelijk aan de hoogte van de omroepbijdrage uit 1999 en zou ieder jaar vervolgens worden geïndexeerd. Dit bedrag wordt elk jaar ingevuld door middel van een begrotingsvoorstel van de publieke omroep (door raad van bestuur, goedgekeurd door raad van toezicht) aan de minister.

De angst bestond dat de fiscalisering van de omroepbijdrage een niet meer efficiënte wijze van inning was, maar een mogelijkheid tot meer en verdergaande politieke bemoeienis. Uit de cijfers blijkt dat het 'vaste' bedrag minder vast bleek en afhankelijk was van politieke afspraken, coalitiebesprekingen en bezuinigingsmaatregelen. Van Cuilenburg (interview 2009) nuanceert de gevolgen van de fiscalisering enigszins. Volgens hem heeft de fiscalisering, 'ondanks de angst van sommigen', geen effect gehad op de onafhankelijkheid. Van Cuilenburg heeft geen direct effect gezien, hooguit verbale dreigingen daartoe (van bijvoorbeeld Matt Herben). Ook legt Van Cuilenburg nadruk op het feit dat het vroeger, ten tijde van de omroepbijdrage, niet alles anders was. Ook toen kon het geld als instrument worden gebruikt:

'Kijk wat Berlusconi kan in Italië, kan hier echt niet, zoals de RAI is gekortwiekt, dat is in Nederland, althans in deze cultuur ondenkbaar'.

En

'Brinkman heeft jaren de luister- en kijkbijdrage bevroren, dat effect was natuurlijk precies hetzelfde als nu met de bezuinigingen'.

En

'Er is geen automatisme van je hebt het zo geregeld, dus komt de onafhankelijkheid in diskrediet, er komt meer bij kijken, het is veel meer een cultureel probleem'.

En

'Het risico is er altijd, [...]. Zelfs kan in Nederland ooit een dictatuur ontstaan, alles kan, maar je moet je natuurlijk wel afvragen, van heb je op dit moment concrete aanwijzingen daarvoor, hoe taxeer je dat risico, alles wat je kunt bedenken kan ooit een keer gebeuren, maar ik zie op dit moment geen signalen dat er een grote politiek beïnvloeding is, of dat budgetten onder

druk worden gezet. [...]. Ik zie geen Murdoch-achtige of laat staan Berlusconi-achtige tendensen in Nederland' (Van Cuilenburg, interview 2009).

Opvallend is de nadruk die Van Cuilenburg legt op het begrip 'cultuur' in deze discussie. Hij geeft hiermee vooral aan dat volgens hem de heersende cultuur omtrent politieke omgang met de publieke omroep een bepaalde mate van onafhankelijk garandeert, niet dat dit in principe wordt afgedwongen door de wet- en regelgeving in Nederland. In de overige interviews werd de fiscalisering genoemd als een van de belangrijkste negatieve ontwikkelingen voor de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland. Van Bockxmeer (interview, 2009) geeft aan dat zowel psychologische als feitelijk effecten te zien zijn. Feitelijk gevolg is dat volgens het al oude adagium 'wie betaalt, bepaalt', de laatste jaren het risico van willekeur is gegroeid. Dit is mogelijk ook zichtbaar in de bezuinigingen van de laatste jaren op de publieke omroep. Hier is Mol (interview 2009) zeker van. Zij betoogt:

'Vanaf het moment dat de omroepbijdrage is afgeschaft is de publieke omroep rechtstreeks afhankelijk geworden van de conjunctuur binnen het kabinet en de luimen van politieke voorkeuren. [...]. Dat betekent een hoge mate van onrust iedere keer. [...]. De omroepbijdrage was veel stabielier want nu kan het per jaar bij wijze van spreken weer anders zijn. Je kunt van een omroepbijdrage ook zeggen 'hij moet lager', maar dat was toch een ander verhaal dan waar we nu in zitten. Dus ik denk dat dat qua instrumentarium iets is waardoor je veel grotere bemoeienis van de overheid ziet' (Mol, interview 2009).

Dit gevoel van negatieve gevolgen, veroorzaakt door de fiscalisering, wordt gedeeld door Rietkerk (interview, 2009):

'Je weet dat je nu op dit moment veel kwetsbaarder bent dan je met de omroepbijdrage zou zijn'.

En

'Daar bij (*red. invoering fiscalisering*) is één ding heel erg over het hoofd gezien namelijk de onuitroeibare behoefte van politici om in te grijpen' (Rietkerk, interview 2009).

Bakker (interview 2009), één van de voorstanders destijds (woordvoerder Media van regeringspartij D66 ten tijde van invoering), heeft inmiddels zijn mening bijgesteld. Zijn gematigd positieve houding over de fiscalisering destijds, is gedraaid tot een gematigd negatieve houding:



Het leidt in Nederland tot een houding waarin men geneigd zal zijn om de zittende macht toch een beetje naar de mond te praten en dat leidt er weer toe dat ik eigenlijk sinds die omroepbijdrage is afgeschaft ik in toenemende mate terugverlang naar die omroepbijdrage'.

En

'Dat Den Haag over de financiering gaat zorgt niet voor continuïteit, daarom valt er iets voor te zeggen om toch serieus eens na te denken over een manier die de politiek minder invloed geeft op de financiële stand van zaken bij de omroep' (Bakker, interview 2009).

Een citaat uit het interview met Heinsman (2009) raakt aan de 'communis opinio' van de experts geïnterviewd voor dit onderzoek:

'In principe kon de politiek destijds (*red. voor 2000*) als ze wilde op allerlei manieren beïnvloeden maar die financiering geeft net iets meer afstand dan wanneer je gefiscaliseerd bent al was het alleen maar omdat je op het moment dat er bezuinigd moet worden op het onderwijs, de gezondheidszorg, dan komt het geld uit dezelfde pot en kun je moeilijk zeggen laat die publieke omroep maar, dat lijkt een beetje gelijke monniken, gelijke kappen, maar het gevaar is en dat hebben we heel reëel gezien bij Balkenende 2 (of 1) met de LPF die zeiden: "we ondersteunen dat (*red. bezuinigingen*) van harte omdat ze altijd zulke vieze dingen over Pim hebben gezegd"' (Heinsman, interview 2009).

Ook verbaast Heinsman zich over het feit dat aan de ene kant afspraken worden gemaakt, 'een concessie, een prestatieovereenkomst', maar dat aan de andere kant het basisbedrag maar blijft schommelen en niet aan de afspraken gekoppeld lijkt te zijn ('daar zit grote flexibiliteit vanuit de beslissers in'). De periode van een jaar als termijn van de financiering vindt hij ook erg kort. Als deze afspraken voor vijf jaar worden gemaakt, zou dit ook met de financiering moeten gebeuren, zoals volgens hem in vele andere landen het geval is.

Nadat de minister de begrotingsbrief voor het mediabeleid naar de Kamer heeft gestuurd, wordt het totale bedrag normaal gesproken niet meer gewijzigd. Hooguit wordt er binnen de begroting nog geschoven met bedragen. Volgens Van Bockxmeer (interview 2009) is het haast niet mogelijk om binnen de begroting wijzigingen aan te brengen op detailniveau (dus inhoudelijk). Het amenderen in de begroting op details is moeizaam. Na de goedkeuring van de begroting (als wet) zal deze niet snel worden aangepast. Aan de andere kant zijn deze begrotingsperikelen een jaarlijks terugkerend fenomeen. Belangrijker zijn volgens Van Bockxmeer (interview 2009) de afspraken die op coalitieniveau worden gemaakt. Deze blijken belangrijker te zijn dan het 'vaste' bedrag dat in de mediawet is opgenomen.

Twee zaken die gerelateerd zijn aan de financieringsstructuur zullen nog kort worden benoemd. Ten eerste speelt de begroting een rol in het proces om toestemming te krijgen

voor nieuwe of veranderingen van het aantal kanalen dan wel de aard van kanalen (zoals eerder genoemd). Hierover velt de minister dus een direct oordeel, ook zou het nog mogelijk zijn dat de Tweede Kamer hier zich mee bemoeit, rekeninghoudend met alle eerder genoemde mitsen en maren. De tweede factor die genoemd moet worden, is het feit dat het budget voor de publieke omroep wordt opgedeeld in onder meer een deel dat direct is gekoppeld aan het aantal leden van een omroep, en een deel ('het versterkingsbudget'), dat door de raad van bestuur wordt verdeeld (dertig procent van budget). Hiermee probeert de raad van bestuur de pluriformiteit te vergroten van het aanbod van programmering van de omroepen (inhoud, genre, format en bereik). Daar waar witte vlekken in deze programmering zitten, rekening houdend met de taakopdracht en de verdere uitwerking hiervan, wordt dit budget ingezet. Hierdoor is de rol van de raad van bestuur op de inhoud van de programmering groot. Mol geeft aan dat het belangrijk is om hiervoor waarborgen in te bouwen maar hij plaatst ook de notie dat het meer over de kaders gaat van de programmering dan de daadwerkelijke invulling:

'Ik denk zeker dat als je daar geen waarborgen voor inbouwt, dat je dan een vreemde situatie zou krijgen. Want dan betekent dat drie mensen, die benoemd zijn op tamelijk willekeurige gronden, in wezen bepalen wat Nederland ziet. Hoewel zo moet je het eigenlijk ook weer niet zien, want wat de raad van bestuur bepaalt, is niet de inhoud van de programma's, en dat is een groot verschil' (Mol, interview 2009).

Rietkerk (interview 2009) geeft aan dat de raad van bestuur, mede door de financiële ruimte die de raad van bestuur heeft door het versterkingsbudget, teveel op inhoud stuurt. Hij gelooft ook dat de overheid hierin een rol speelt door de vele contacten tussen de raad van bestuur en de overheid:

'We moeten er voor waken dat de raad van bestuur niet meer aan inhoudelijk sturing gaat doen.'

En

'Deze, de politiek, de overheid en de raad van bestuur, moeten gewoon met zijn allen accepteren dat het bepalen van de inhoud hier (*red. bij de omroepen*) gebeurt' (Rietkerk, interview 2009).

### *Deelconclusie*

In eerste instantie lijkt de hoeveelheid geld die beschikbaar is voor de publieke omroep, formeel vastgelegd in de wet. Ook de wijze van verhoging of verlaging is hierin formeel bepaald. Hiermee wordt een bepaalde continuïteit en afstand van de politiek gecreëerd. Echter blijkt dat dit 'basisbedrag' regelmatig wordt gewijzigd onder druk van bepaalde

coalitieplannen dan wel bezuinigingen. Dit tast de formeelheid van de financieringsstructuur aan. Ook de verdere invulling van de begroting is niet uitermate formeel. Dit is een jaarlijks proces opgenomen in de begrotingscyclus van het ministerie van OCW. De politieke bemoeienis door het parlement en vooral door de bemoeienis van de minister, is in deze cyclus erg direct. De afstand waarop de overheid staat ten opzichte van de bepaling van de hoogte en invulling van het bedrag dat de publieke omroep krijgt, is heel klein. Ook heeft de raad van bestuur een steeds belangrijkere rol gekregen in de financieringsstructuur van de omroepen, onder meer door het versterkingsbudget. Dit versterkt de conclusie die in de vorige paragraaf is getrokken over de analyse van het bestuur.



## 7 Casus: De publieke omroep in Duitsland

Het omroepsysteem in Duitsland is opgebouwd volgens de lijnen van de structuur die Duitsland politiek en bestuurlijk kenmerkt. Deze opbouw zorgt ervoor dat elke deelstaat zijn eigen, of gezamenlijke, omroep heeft die uitzendt, gericht op de betrokken deelstaat of deelstaten. Deze deelstaatomroepen (zie voor een overzicht: Bijlage 2) zenden ieder voor zich uit op het zogenaamde derde publieke kanaal ('die Dritten'). De programmering verschilt dus per deelstaat of samenwerkende deelstaten. De ARD ('Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland') is een samenwerking tussen deze verschillende aan de deelstaten gelieerde publieke omroepen en zendt uit op het landelijke eerste publieke kanaal ('das Erste'). De programmering hiervan is opgebouwd met programma's van de verschillende deelstaatomroepen naar rato van het aantal aansluitingen in een deelstaat of samenwerkende deelstaten. Het ZDF ('Zweites Deutsches Fernsehen') is een landelijke omroep met een eigen programmering die uitzendt op het tweede publieke kanaal. Deze is in 1961 opgericht door alle ARD omroepen met als doel een nationale zender te creëren (Woldt, 2005: 736). Naast dat de publieke omroep in Duitsland wordt gekenmerkt door federalisme heeft de Tweede Wereldoorlog een grote rol gespeeld in de ontwikkeling en de uiteindelijke vorm.

Het begin van de huidige Duitse publieke media ligt in het jaar 1949. Alle mediaontwikkelingen van voor die tijd zijn tenietgedaan door de opkomst van de NSDAP eind jaren twintig en de hierop volgende Tweede Wereldoorlog. Dit ondanks de rijke historie die Duitse media hebben gekend met als waarschijnlijk beginpunt het ontstaan van de eerste kranten ongeveer 400 jaar geleden (Kleinstaubler & Thomass, 2007: 111). Vanaf 1933, de verkiezingsoverwinning van Hitler op 30 januari van dat jaar, vindt uiteindelijk een volledige "overname" van de media plaats. De macht komt te liggen bij het 'Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda' onder leiding van Joseph Goebbels. Wat hierop volgt is een periode die wordt gekenmerkt door verregaande propaganda voor en door het staatsapparaat (zie bijvoorbeeld: Glimmerveen, 1993: 19-26, Libertus, 2004: 3-5). Na de Tweede Wereldoorlog waren vooral de Geallieerden zich zeer bewust van de rol die de media hebben gespeeld bij de opkomst van de NSDAP en Hitler. Om dit gevaar voor eens en voor altijd uit te bannen, drongen ze aan op een aantal voorwaarden voor het nieuwe publieke bestel in Duitsland (Libertus, 2004: 3-5). Het jaar 1945 wordt gezien als 'een nulpunt' van waaruit een geheel nieuw mediasysteem moest worden opgebouwd. De twee uitgangspunten die hierbij in ogenschouw werden genomen, zijn de onafhankelijkheid van de staat ('Staatsferne') en elke andere politieke of commerciële beïnvloeding en pluriformiteit

(Woldt, 2005: 733, Hoffmann-Riem, 1997: 99, Libertus, 2004: 4). Dit moesten de twee pijlers worden waar het nieuwe systeem aan werd opgehangen: 'Broadcasting organisations were supposed to serve the public and not favour any political, economic or other group interest' (Woldt, 2005: 736).

Overeenkomstig aan de opbouw van het vorige hoofdstuk over de Nederlandse casus wordt in de volgende paragrafen dieper ingegaan op onder meer het omroepbeleid en de overige bronnen uit de secundaire data-analyse om een beschrijving te geven van de drie verschillende facetten. Voordat deze drie facetten worden uitwerkt, zal allereerst kort een juridisch kader worden geschetst. Dit is noodzakelijk om de beschrijving van de daaropvolgende facetten inzichtelijk te maken. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie van de drie facetten gecombineerd met de interviews van de experts.

## **7.1 Juridisch kader**

Net als bij het hoofdstuk over de publieke omroep in Nederland is het van belang om het juridisch kader te schetsen waar de publieke omroep in Duitsland mee te maken heeft. Voor Duitsland is deze schets misschien nog wel noodzakelijker omdat de regulering van de publieke omroep bestaat uit een zeer complex web van wetten, verdragen en uitspraken. Dit blijkt volgens Woldt (2005: 742) uit internationale vergelijkingen. Het mediasysteem in Duitsland is volgens hem overgereguleerd. De hoofdoorzaak hiervan is het grote aantal betrokken actoren. Een tweede complexiteit komt voort uit het feit dat de regelgeving in verschillende documenten op verschillende federale niveaus is vastgelegd. Een derde factor van belang, is de rol die het Hof speelt in het geheel van wet- en regelgeving. Door de mogelijkheid om een grondwettelijke toets uit te voeren wordt het Hof gezien als belangrijkste vormgever van het systeem; het Hof was 'instrumental in shaping the dual system of public and private broadcasting by issuing a series of judgment in the field of broadcasting since the 1960s' (Woldt, 2005: 742).

Naast deze verdieping in de Duitse regelgeving met betrekking tot de publieke omroep is ook voor het Duitse juridisch kader de toenemende invloed van internationale verdragen en vooral regelgeving vanuit 'Europa' van groot belang. Zoals aangegeven in paragraaf 6.1, waar de betekenis van rol van Europa voor het juridisch kader voor de Nederlandse publieke omroep is geschetst, wordt dat niet ook voor Duitsland gedaan omdat deze schets hetzelfde zou uitpakken. Afwijkingen door de wijze van implementatie van de regelgeving worden behandeld in de paragrafen over de verschillende facetten van de publieke omroep in Duitsland.

### *Duitse grondwet*

Centraal in het juridisch raamwerk staat Artikel 5 van de Duitse grondwet (GG, artikel 5). In de eerste paragraaf van artikel 5 wordt naast de vrijheid van meningsuiting, ook de vrijheid van pers, omroep en film gegarandeerd en censuur hierop verboden. Het artikel luidt als volgt: ‘Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt’ (GG, artikel 5).

Een andere bepaling of combinatie van bepalingen in de grondwet bepaalt dat in Duitsland onderwijs, cultuur en media een bevoegdheid zijn van de deelstaten (Woldt, 2005: 736, Libertus, 2004: 7, Kleinsteuber en Thomass, 2007: 114). In de artikelen 70, 73 en 74 (GG, 2009) worden de media niet genoemd als één van de terreinen waar de federale overheid bevoegdheid over heeft. Hierdoor zijn de media automatisch een verantwoordelijkheid van de deelstaten. Dit betekent onder meer dat het juridisch raamwerk, de vaststelling van de taakopdracht, de financieringsstructuur en organisatiestructuur zijn vastgelegd in wet- en regelgeving van de verschillende deelstaten of in samenwerking tussen de verschillende deelstaten. Deze verantwoordelijkheid van de deelstaten is bevestigd in de eerste uitspraak over de omroep van het Bundesverfassungsgericht in 1961 (BVerfGE 12, 205).

### *Bundesverfassungsgericht<sup>11</sup>*

De verdere uitwerking van publieke omroep is voor een groot gedeelte bepaald door uitspraken van het constitutioneel Hof, de zogenaamde ‘Rundfunk-urteilen’ (zie voor een overzicht van deze uitspraken en de bijbehorende bronnen: Bijlage 3). De hierboven genoemde basisprincipes uit de grondwet worden door het Hof beschermd in deze uitspraken. Deze uitspraken zijn bepalend geweest voor de ontwikkeling van de publieke omroep en vormen ook de ruggengraat van de huidige wet- en regelgeving. In de praktijk betekent dit volgens Steemers (2001: 71) dat deze uitspraken de interpretatie van artikel 5 (GG) door het Hof expliciet maken. De publieke omroep wordt door het Hof gezien als een van de belangrijkste bronnen in het verzorgen van informatie waarop burgers in een democratisch bestel hun beslissingen baseren. Woldt (2005: 733) formuleert het belang van het Hof op de volgende wijze: ‘In several important judgments, it underlined that legislators had to ensure not only that public service broadcasters were independent of governments, but that the whole broadcasting system fulfilled a function of democracy and freedom of

---

<sup>11</sup> Het Constitutionele Hof in Duitsland, in het vervolg van de tekst wordt ter wille van de leesbaarheid hieraan gerefereerd met ‘het Hof’.

opinion'. Deze diverse omroepuitspraken worden ook gezien als stok achter de deur om de deelstaten te dwingen alleen tot 'positieve regulering' te komen (Libertus, 2004: 13). Woldt (2005: 743) beschrijft dit als volgt: 'the Federal Constitutional Court sees a duty on the side of the state (i.e. the Länder parliaments) to put in place a so-called 'positive regulation'', which guarantees that a multitude of opinions will be expressed through broadcasting and that no single interest, political or economic, may dominate the programme output. In other words, there should be regulation actively supporting broadcasting freedom'.

In de eerste uitspraken van het Hof in de jaren zestig en zeventig (BVerfGE 12, 205, BVerfGE 31, 314) werd nadruk gelegd op het feit dat publieke omroep zowel een medium als een factor is in het proces van meningsvorming. De vrijheid van omroep staat dan ook in dienst van de vrijheid van meningsuiting. Er is een daadwerkelijk verschil volgens het Hof tussen publieke media en commerciële media. De publieke omroep heeft nadrukkelijk een publieke taak en moet onafhankelijk zijn van politieke invloeden. Een aantal uitspraken in de jaren tachtig ging hier verder op in. In die jaren heeft het Hof de basis gelegd om tot een duaal omroepstelsel te komen van zowel publieke als commerciële omroepen. In deze uitspraken (onder meer: BVerfGE, 57, 295, BVerfGE 59, 231, BVerfGE 60, 53, BVerfGE 63, 131, BVerfGE 73, 118 en BVerfGE 74, 297) heeft het Hof aan de ene kant bepaald dat commerciële media moeten worden toegelaten tot het omroepsysteem, maar aan de andere kant dat deze commerciële media niet kunnen voldoen aan de taak waar het Hof de publieke omroep voor verantwoordelijk stelt. Deze taak is geformuleerd door het Hof als een zogenaamde 'Grundversorgung'. Deze 'Grundversorgung' houdt een basisvoorziening in en geen minimale voorziening. Het Hof stelt dat de publieke omroep aan de klassieke opdracht moet voldoen met een brede programmering voor iedereen. Hier wordt dieper op ingegaan in de volgende paragraaf 'Taakopdracht en programmering'.

De commerciële omroepen bestaan bij de gratie van deze 'Grundversorgung' door de publieke omroep. Deze publieke en commerciële omroepen zijn niet aanvullend of complementair aan elkaar. In tegendeel, zoals blijkt uit de beschrijving van Libertus (2004: 6). Hij stelt dat 'the ability of fulfilling this mission', dus de 'Grundversorgung', een absolute voorwaarde is voor 'the constitutional admissibility of commercial broadcasting'. Aansluitend hierop besloot het Hof in een tweetal uitspraken in 1987 (BVerfGE 74, 297) en 1991 (BVerfGE 83, 238) dat het systeem van de publieke omroep niet een statisch geheel kan zijn. Het Hof stelde dat de publieke omroep de mogelijkheid moet hebben om zich te kunnen ontwikkelen: 'the public service broadcasting system must have the opportunity to adapt to a changing social, cultural and technical landscape to preserve its function for democracy and the formation of public opinion' (Libertus, 2004: 6). De garantie die voortkwam uit deze uitspraken staat bekend als de 'Bestands- und Entwicklungsgarantie' voor de publieke omroep. Deze garantie draagt voor de publieke omroep bij aan de mogelijkheid zich aan te



passen aan de veranderende omstandigheden. Het Hof vond het realistisch dat nieuwe technologieën in de toekomst dominant kunnen worden in de communicatiewereld. Hierdoor zou de publieke omroep mogelijk niet meer aan zijn taak kunnen voldoen.

Na deze serie van uitspraken waarin naast de vorming van het duale omroepstelsel, de onafhankelijkheid van de publieke omroep werd bevestigd, de taakopdracht gedefinieerd en de ontwikkeling gegarandeerd, volgden een aantal uitspraken over de financiering van de publieke omroep. In deze uitspraken in 1991 (BVerfGE 83, 238), 1992 (BVerfGE 87, 181) en 1994 (BVerfGE 90, 60) werd vastgesteld dat de publieke omroep gebruik mag maken van gemengde financiering en recht heeft op voldoende financiering. Ook werd bepaald dat de omroepbijdrage op een andere wijze tot stand moest komen. In de uitspraak van 1991, dezelfde als waarin 'Bestands- und Entwicklungsgarantie' werd vastgesteld, werd bepaald dat het de publieke omroep vrij staat om gebruik te maken van andere financiële bronnen dan alleen de omroepbijdrage. Te denken valt hierbij aan reclame, sponsoring en merchandising. In 1992 stelde het Hof vast dat onderdeel van de omroepvrijheid een 'Finanzgarantie' is. Dit betekent dat de publieke omroep recht heeft op voldoende financiën om aan haar taak te kunnen voldoen en rekening houdend met de 'Entwicklungsgarantie' nieuwe projecten kan starten. De uitspraak in 1994 is van groot belang voor de financiering van de publieke omroep. Het Hof was van mening dat het financieringsstelsel en in het bijzonder de wijze waarop de financiële behoefte werd bepaald, niet onafhankelijk tot stand kwam. In de uitspraak werd nadruk gelegd op het technische aspect van de bepaling van de financiële behoefte van de omroep in plaats van het politieke aspect. Het Hof bepaalde dat een wettelijke structuur moest worden gecreëerd waarbinnen de omroepbijdrage vrij van politieke invloed op technisch economisch aspecten zou worden beoordeeld. In een uitspraak in 2007 (Gebührenurteil II: BVerfGE 119, 181) werd dit standpunt van het Hof herbevestigd. De uitwerking van deze twee uitspraken zal verder worden besproken in de paragraaf (7.4) over de financiering van de publieke omroep.

### *Het Rundfunkstaatsvertrag en andere regelgevingen*

Doordat de deelstaten bevoegd zijn op het gebied van media is de regelgeving hiervoor, zowel publiek als privaat, vastgelegd in een aantal deelstaatwetten en -verdragen. Deze regelgeving is afgesloten tussen alle deelstaten ('Vertrag'), tussen verschillende deelstaten of per deelstaat ('Gesetz'). Kort zullen de belangrijkste verdragen worden genoemd. Inhoudelijk wordt dieper op deze wetgeving ingegaan als dit relevant is voor de facetten waar politieke beïnvloeding mogelijk is volgens de theorie.

Het belangrijkste verdrag is het 'Rundfunkstaatsvertrag' (RStV). In dit verdrag, dat voor het eerst tot stand kwam in 1987, hebben alle deelstaten gezamenlijk afspraken gemaakt over de publieke omroep. Op dit moment is de twaalfde versie van het verdrag in

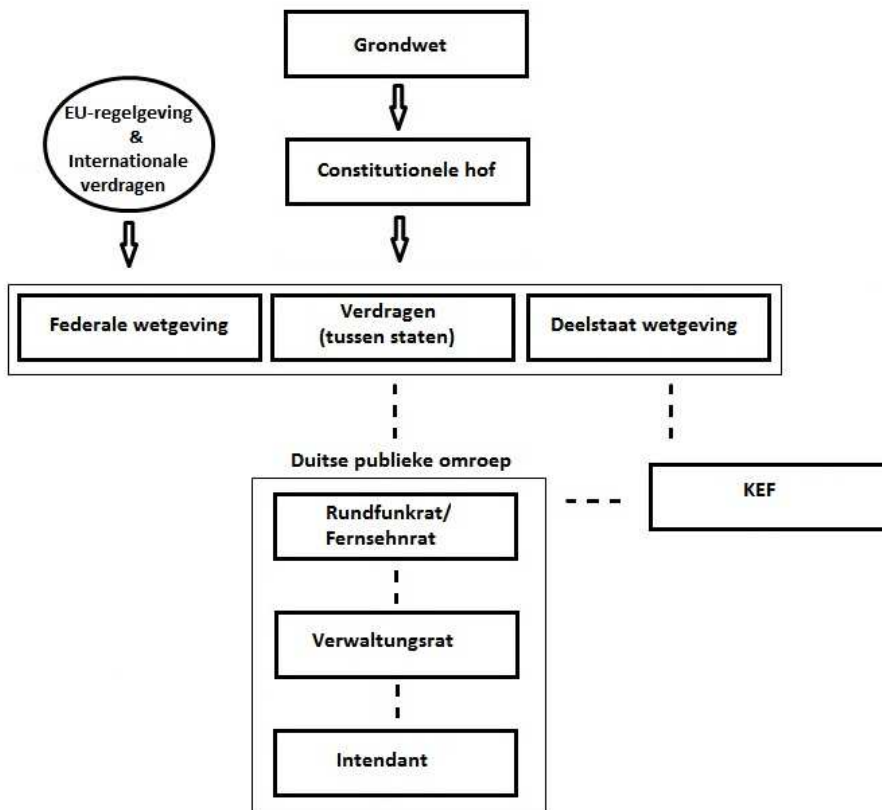
gebruik. Dit verdrag geeft een raamwerk weer van voorwaarden waaraan publieke en private omroepen moeten voldoen. Zij hebben onder meer betrekking op het verkrijgen van een licentie, interne procedures, de financieringsstructuur, de taakopdracht, en de organisatiestructuur. Wijzigingen in dit verdrag hebben sinds 1991 betrekking op de hoogte van de omroepbijdrage, de procedure om de financiële behoefte van de publieke omroep te bepalen en de mogelijkheid om nieuwe diensten aan te bieden en gebruik te maken van nieuwe digitale mogelijkheden. De meest recente wijziging in het RStV heeft vooral betrekking op de invoering van de 'Drei-Stufe-Test' als gevolg van de controverse met de Europese Commissie. Op deze 'test' wordt in paragraaf 7.2 dieper ingegaan.

Aan het RStV zijn een aantal verdragen gekoppeld die dieper ingaan op deelonderwerpen van de organisatie van de omroep. Ten eerste zijn specifieke verdragen aan het RStV gekoppeld met betrekking tot de organisatie, rechten en plichten, financiering en andere zaken voor het ZDF ('ZDF Staatsvertrag') en voor de ARD ('ARD Staatsvertrag'). Ook zijn er een tweetal verdragen aan het RStV gekoppeld die de financiering van de publieke omroep verder uitwerken. In het 'Rundfunkgebührenstaatsvertrag' (RGebStV) zijn afspraken vastgelegd over de omroepbijdrage. Het tweede verdrag dat specifiek ingaat op de financiering van de publieke omroep is het 'Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag' (RFinStV). Op de twee verdragen wordt verder ingegaan in de paragraaf (7.4) over de financieringsstructuur van de publieke omroep in Duitsland. Ook is aan het RStV een verdrag gekoppeld ter bescherming van de jonge kijker ('Jugendmedienschutz-Staatsvertrag').

Deelstaten hebben, als ze zelf een omroep verzorgen een eigen mediawet ('Gesetz'), als deelstaten samenwerken, gebeurt dit op basis van een verdrag ('Vertrag'). In deze wet of dit verdrag is de publieke omroep verder uitgewerkt. Deze wetgeving gaat hoofdzakelijk in op de organisatie van de 'Dritten' omroepen, dus de omroepen per één of meerdere deelstaten. Ook wordt aandacht besteed aan hun eigen samenwerkingsverband, de ARD, en de samenwerking die deze 'Dritten' omroepen hebben met het ZDF. De structuur en inhoud van deze regelgeving moet voldoen aan het RStV en de daar aangekoppelde andere verdragen. Hierdoor lijkt al deze regelgeving zeer veel op elkaar. Dit komt tot uiting in de bijna identieke omschrijvingen van taakopdracht, financiering en organisatie. Afwijkingen hebben vooral betrekking op specifieke eigenschappen van een bepaalde deelstaat.

Als sluitstuk in dit juridisch raamwerk is het belangrijk om de KEF te noemen. Deze commissie speelt een cruciale rol in de financieringsstructuur van de publieke omroepen. De KEF staat voor 'Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten' en is in 1975 opgericht door de gezamenlijke deelstaten. Het heeft zijn huidige vorm te danken aan de twee eerder genoemde 'Gebührenurteilen' uit 1994 en 2007. In de paragraaf 'Financieringsstructuur' wordt hier verder op ingegaan.

Het bovengenoemde leidt schematisch gezien tot het volgende juridisch raamwerk hieronder weergegeven in figuur 9.



Figuur 9: Juridisch kader Duitse publieke omroep

## 7.2 Taakopdracht en programmering

In deze paragraaf wordt het eerst facet ‘taakopdracht en programmering’. Voor dit eerste facet staan de vragen uit de operationalisering centraal (paragraaf 3.3). Allereerst wordt de taakopdracht beschreven en wordt uitgelegd hoe deze is uitgewerkt tot aan de programmering. In het bijzonder wordt ingegaan op de wijze van vastlegging en de betrokken actoren binnen dit proces. In de paragraaf ‘Kritische reflectie en interviews’ (7.5) wordt teruggekomen op deze paragraaf en wordt een analyse gemaakt van de politieke beïnvloeding op elk van de facetten. Deze kritische reflectie wordt gekoppeld aan de analyses die de geïnterviewde experts hebben gegeven voor dit onderzoek.

Het Hof heeft een grote rol gespeeld in de formulering van de taakopdracht. Hierin speelt de ‘Grundversorgung’ uit een uitspraak van 4 november 1986 over een wet in Neder-Saksen een belangrijke rol. Het Hof vindt dat commerciële omroepen per definitie geen garantie kunnen bieden om een programmering te verzorgen die aan de klassieke opdracht voor een omroep in een democratie voldoet. In het bijzonder gaat het Hof binnen deze klassieke

opdracht in op de taak om voldoende aandacht te hebben voor minderheden in de programmering. Vrij vertaald komt deze klassieke opdracht neer op het bieden van een kwalitatief hoogstaande programmering in alle genres voor iedereen. Deze taakopdracht is gedeeltelijk vastgelegd in wet- en regelgeving (in RStV) en wordt gedeeltelijk overgelaten aan de omroepen zelf. Het gedeelte dat is vastgelegd in de wet- en regelgeving is vrij globaal. Het staat de omroepen vrij om dit verder uit te werken en uiteindelijk te verwerken in de programmering.

De uitwerking in de verschillende wet- en regelgevingen kent veel overeenkomsten en is altijd afgeleid van de taakopdracht geformuleerd in het RStV. In de wet- en regelgeving is de taakopdracht een combinatie van de 'Auftrag' (opdracht), de 'Aufgaben' (taak) en de 'Grundsätze' (beginsel). In artikel 11 van de RStV staat de taakopdracht (Auftrag) omschreven. De publieke omroep heeft de taak om als medium en als factor op te treden in het vormen van de individuele en publieke opinie door middel van de productie en distributie van televisieprogramma's. Hiermee vervult de publieke omroep een democratische, sociale en culturele taak. In deze aangeboden programmering moet de publieke omroep een overzicht bieden van gebeurtenissen op internationaal, Europees, nationaal en regionaal niveau over elk wezenlijk onderwerp. Dit moet bijdragen aan het internationaal begrip, de Europese integratie en de samenhang in Duitsland op zowel regionaal als federaal niveau. De programmering moet zorg dragen voor zowel informatie, educatie en advies als ontspanning. In het bijzonder moet worden zorg gedragen voor culturele programmering. De publieke omroep moet principes van onpartijdigheid en objectiviteit respecteren en moet rekening houden met de veelzijdigheid van opinies en hiervoor een evenwichtige programmering bieden. Ook moet de publieke omroep zich houden aan enkele principes omschreven in bijvoorbeeld de artikelen 3 en 41 van het RStV. Deze principes schrijven voor dat mensen in hun waarde moeten worden gelaten binnen de programmering. Morele en godsdienstige overtuigingen moeten worden geëerbiedigd en de programmering moet bijdragen aan respect voor de vrijheid en integriteit van de mens. Ook moet worden bijgedragen aan de samenwerking tussen individuen en groepen en is discriminatie verboden. In de bijlage 4 is een overzicht gegeven van de artikelen in de verschillende wet- en regelgevingen voor de publieke omroep waar deze taakopdracht in staat beschreven (dus per één of meerdere deelstaten).

Uit de bovenstaande beschrijving blijkt dat de taakopdracht zeer breed en algemeen geformuleerd is. Het is een van de belangrijkste taken van de omroep dit zelf verder uit te werken in beleid en programmering. Deze verdere uitwerking van de taakopdracht is een

samenspel tussen 'de Intendant', 'de Rundfunkrat/Fernsehnrat'<sup>12</sup> en 'de Verwaltungsrat'. Hoe het samenspel tussen deze drie pionnen verder in zijn werk gaat, is het onderwerp van de volgende paragraaf.

Een belangrijke rol voor de omroepen in de verdere formulering van de taakopdracht speelt artikel 11e van het RStV. In artikel 11e(1) is geformuleerd dat de omroepen in hun statuten aandacht moeten besteden aan de taakopdracht. In de verschillende statuten wordt verwezen naar de desbetreffende artikelen van het RStV (zie bijvoorbeeld: Satzung des MDR, 2004: artikel 1 en Satzung des SWR, 1998: artikel 2). In het statuut van het ZDF (Satzung ZDF, 2005) wordt enigszins uitgewijd over de taakopdracht in artikel 3 (lid 1, 2, 3 en 4). Echter staat hierin niets anders dan in het RStV. In artikel 3 (5) van dit statuut wordt aangegeven dat naast de eerdere artikelen het RStV leidend is voor de taakopdracht. Daarnaast is artikel 11e(2) van belang. Sinds 2004 staat hierin vermeld dat de publieke omroepen elke twee jaar een rapport moeten presenteren waarin aan de ene kant aangegeven is hoe de taakopdracht gaat worden ingevuld en aan de andere kant is aangegeven hoe deze in de voorgaande jaren is ingevuld ('Selbstverpflichtungserklärung'). Dit heeft sinds 2004 geleid tot rapporten van de ARD (meest recente: Leitlinien für die Programmgestaltung der ARD 2009/2010), het ZDF (meest recente: Selbstverpflichtungserklärung des ZDF 2009 – 2010) en de omroepen die onderdeel uitmaken van de ARD (bijvoorbeeld: Leitlinien für die Programmgestaltung des MDR 2009/2010). In deze rapporten bericht de omroep over de invulling van de taakopdracht, over de kwaliteit en kwantiteit van de programmering en de aandachtspunten in toekomstige programmering. Voor het eerst wordt hierbij, na de grondwet, de uitspraken van het Hof, het RStV, de verschillende deelstaatwetten en de statuten van de omroepen gedetailleerd ingegaan op taakopdracht, hoe deze wordt ingevuld en waarom. Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat programma-activiteiten worden beschreven, uit te zenden programma's met naam en toenaam worden genoemd en bepaalde percentages per genre worden uitgewerkt. Op deze wijze wordt een duidelijke focus aangegeven in de programmering van de komende jaren. In dezelfde rapporten wordt ook teruggekeken op de programmering van de twee jaar voor het verschijnen van het rapport. Hierbij wordt gekeken naar de kwaliteit en kwantiteit van de programmering. Tevens wordt aandacht geschonken aan de aanvullende tv-kanalen (KiKa, ARTE, 3sat) en online-activiteiten. Dit is een belangrijk intern controlemechanisme.

---

<sup>12</sup> Rundfunkrat heet het orgaan bij de ARD-omroepen, Fernsehnrat bij het ZDF. De organen zijn vergelijkbaar maar hebben verschillende benamingen omdat de ARD-omroepen ook radio maken en het ZDF niet. In het vervolg van dit onderzoek wordt in principe de term Rundfunkrat gebruikt behalve als het specifiek over het ZDF gaat.

De meest recente ontwikkeling rondom de definiëring van de taakopdracht is de invoering van de zogenaamde 'Drei-Stufe-Test'. Duitsland heeft voordat de nieuwe omroepmededeling er was (zie vorige hoofdstuk: 6.2 Juridisch kader) al een akkoord gesloten met de EC over de invulling van het Europese beleid bij de Duitse publieke omroep (European Commission, 2007: C (2007) 1761 en IP/07/543). Het belangrijkste onderdeel van het pakket van maatregelen is de invoering van de 'Drei-Stufe-Test'. Deze test moet er zorg voor dragen dat nieuwe of gewijzigde (digitale) projecten van de publieke omroep niet voor oneerlijke concurrentie zorgen (Mitteilung der Bundesregierung, 2006: 1-5). In de praktijk betekent de invoering van deze test een verandering in de wijze waarop vooraf naar nieuwe (of veranderende) diensten wordt gekeken. Dit komt door de drie stappen die sinds de invoering van de test genomen moeten worden genomen bij een mogelijk nieuw (digitaal) product:

1. 'Dass es zum Auftrag gehört und damit den demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen einer Gesellschaft entspricht und
2. dass es in qualitativer Hinsicht zum publizistischen Wettbewerb beiträgt, sowie
3. der Aufwand, der für die Erbringung des Angebotes vorgesehen ist'.

(Staatliche Beihilfen E3/2005)

De omroep kijkt dus aan de ene kant of het nieuwe product binnen de taakopdracht past ('public value') en financieel gezien marktconform is (efficiënt/effectief) en aan de andere kant of het iets toevoegt aan de markt ('markt assessment'). Deze test wordt uitgevoerd door de Rundfunkrat. Verhoudingen tussen deze raad en het management (Intendant) zijn hierdoor veranderd. Mogelijk heeft het management macht verloren aan de Rundfunkrat. Het management heeft in elk geval aan flexibiliteit ingeleverd.

De taakopdracht is globaal vastgelegd in de wet. De verdere uitwerking van deze taakopdracht is een intern proces waardoor directe politieke beïnvloeding in principe niet mogelijk is. De vastlegging van de taakopdracht en de verdere uitwerking door de publieke omroep zelf is erg formeel vastgelegd. Dit komt hoofdzakelijk door de rol die het Hof hierbij speelt. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op organisatie en de verhouding tussen de Intendant, de Rundfunkrat en de Verwaltungsrat.

### **7.3 Bestuur en organisatie**

In deze paragraaf wordt het tweede facet 'bestuur en organisatie' beschreven voor de publieke omroep in Duitsland. Allereerst wordt ingegaan op verschillen tussen de ARD en het ZDF, wie verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de taakopdracht en hoe dit bestuurlijk is geregeld. Hierbij wordt naast de verantwoordelijkheden ook in het bijzonder gekeken naar de samenstelling van verschillende interne controle organen. In de paragraaf 'Kritische reflectie en interviews' wordt teruggekomen op deze paragraaf (zie paragraaf 7.5).

### *ARD en ZDF*

Een belangrijk kenmerk van de organisatie van de publieke omroep in Duitsland is de al eerder genoemde federale structuur. Dit heeft geleid tot diverse omroepen per deelstaat (of per meerdere deelstaten) en een verregaande samenwerking tussen deze omroepen. Deze structuur heeft invloed op de besluitvorming binnen de omroepen. Door de samenwerking tussen alle verschillende deelstaten en de daaraan verbonden overlegstructuren ontstaat een bepaalde mate van pluriformiteit, zeker binnen het ARD.

De organisatie van de ARD en het ZDF is niet hetzelfde geregeld. De ARD is een samenwerkingsverband tussen de verschillende omroepen waarbij de programmering wordt verzorgd door deze omroepen. Die verschillende omroepen per deelstaat of meerdere deelstaten zijn op ongeveer dezelfde wijze georganiseerd als het ZDF. Eerst zal kort de structuur bij de ARD worden behandeld en dan de structuur bij het ZDF (en de andere omroepen).

Jaarlijks wijzen de ARD omroepen één van de omroepen uit hun midden aan als 'zaakwaarnemer'. De Intendant van deze omroep is tevens voorzitter van de ARD. In het ARD-Staatsverdrag (paragraaf 1) staat dat de programmering voor de ARD wordt verzorgd door de verschillende aangesloten omroepen. Deze programmering moet voldoen aan RStV en de wetgeving in de verschillende deelstaten. De programmering (ARD-Staatsverdrag, paragraaf 4) wordt samengesteld aan de hand van de grote van de deelname van de verschillende omroepen in de ARD. Deze deelname wordt bepaald door het aantal aansluitingen in het uitzendgebied per omroep.

Volgens het ARD-Staatsverdrag (paragraaf 5 en 6) moet een programmadirecteur ('Programmdirector') worden aangesteld die voor de samenstelling en de uitvoering van de programmering zorg draagt. Het tot stand komen van de programmering gaat in samenwerking met de Intendanten van de verschillende aangesloten omroepen. De programmadirecteur wordt benoemd, gestuurd en gecontroleerd door de aangesloten omroepen. De stemverhouding van de besluitvorming over de ARD door de verschillende omroepen is vastgelegd in de statuten waarbij de grote van de omroep invloed heeft op het aantal stemmen (Satzung ARD 4 (4)). Dit varieert van vier stemmen voor de WDR (Westdeutscher Rundfunk) tot één stem voor RB (Radio Bremen) en de SR (Saarländischer Rundfunk). Voor het grootste deel van de beslissingen is een normale meerderheid vereist, echter in het geval van de benoeming van een programmadirecteur is een meerderheid van tweederde van de stemmen nodig. Ook wordt in de statuten dieper ingegaan op de precieze samenwerking, de taken van de programmadirecteur en de beslissingsstructuur.

Het ZDF en de omroepen die tezamen de ARD vormen, lijken wat betreft het bestuur en de organisatie veel op elkaar. De twee belangrijkste kenmerken van het systeem zijn de zogenaamde 'three-tiered' structuur (Holtz-Bacha, 2002: 7) en de interne pluriformiteit. De

three-tiered structuur is opgebouwd uit de Intendant, de Rundfunkrat en de Verwaltungsrat (zie figuur 9, onderste gedeelte).

Het idee van de interne pluriformiteit ('Binnenpluralismus') is gebaseerd op het betrekken van vele maatschappelijke groeperingen bij de besluitvormingsprocessen. Libertus (2004, 4) formuleert het als volgt: 'Broadcasting was decentralized into various broadcasting authorities. In addition, an attempt was made to integrate the most important proponents of social interests as guardians of diversity and independence in programming and thus to create a structure for broadcasting that exemplified the pluralism theory'.

De drie organen zullen nu één voor één worden uitgewerkt. Aandachtspunten hierbij zijn de benoeming en verantwoordelijkheden van deze organen. Dit is zoals eerder aangegeven in de theorie belangrijk om te kunnen bepalen of via deze weg politieke beïnvloeding mogelijk is. Allereerst zal de Intendant (directeur-generaal) worden behandeld. Hij staat aan het hoofd van het dagelijks bestuur. De andere twee organen zijn interne controleorganen. Hierdoor is de externe controle erg beperkt (Libertus, 2004: 11&12 en Hoffmann-Riem, 1997: 100). De deelstaatregering zal alleen optreden bij extreem mismanagement of het breken van de wet. Dit wordt gezien als 'power of last instance' (Woldt, 2005: 749). De deelstaatregering let bij het overtreden van de wet in het specifiek op het voldoen van de programmering aan het 'Jugendmedienschutz-Staatsvertrag'. Een tweede wijze van externe controle is financieel geregeld; zowel de rekenkamer van de deelstaten ('Rechnungshofen') als commerciële auditors voert controles uit. De KEF die in de volgende paragraaf wordt behandeld is in hoofdzaak geen controleorgaan.

### *Intendant*

De Intendant heeft als hoofd van het dagelijks bestuur een grote invloed op de daadwerkelijke invulling van de programmering en is hierdoor een van de machtigste personen binnen de omroep. De benoemingsprocedure, taken en verantwoordelijkheden van de Intendant zijn vastgelegd in het ZDF-vertrag (vanaf artikel 26). De uitwerking van de benoemingsprocedure, taken en verantwoordelijkheden van de Intendant voor de deelstaatomroepen is vergelijkbaar en vastgelegd in de wetgeving per deelstaat.

De Intendant wordt door de Rundfunkrat gekozen in een geheime verkiezing. In de Rundfunkrat is een drievijfde meerderheid nodig voor de benoeming. De Intendant kan na vijf jaar (bij sommige omroepen ook vier jaar) worden herkozen. De Verwaltungsrat kan de Intendant met toestemming van de Rundfunkrat ontslaan. Ook hier is een drievijfde meerderheid van stemmen voor nodig.

De Intendant is de eerste vertegenwoordiger van het ZDF naar buiten toe en is verantwoordelijk voor de vormgeving van de programmering. Twee andere zeer belangrijke taken zijn het voorleggen van de begroting en de jaarafsluiting aan de Verwaltungsrat.



Samen met de Verwaltungsrat is de Intendant verantwoordelijk voor de benoeming van de programmadirecteur, chef-redacteur en de financieel-directeur. De Intendant moet toestemming vragen aan de Verwaltungsrat bij grote financiële transacties of handelingen met een financieel risico zoals investeringen en het verkrijgen van krediet. In de statuten van de verschillende omroepen wordt hierop dieper ingegaan. Een belangrijke taak naast het bepalen van de eigen programmering is dat de Intendant ook wordt geraadpleegd over programmatische zaken bij de ARD. Specifiek gaat dit over grote wijzigingen in de programmering om ervoor te zorgen dat de omroepen elkaar 'niet in de wielen' rijden.

De eerder beschreven 'Selbstverpflichtungserklärung' is een belangrijke wijze van verantwoording en verdediging van het gevoerde en te voeren beleid van de Intendant. Voordat deze wordt goedgekeurd en gepresenteerd door de Rundfunk, moet de Intendant deze met een schriftelijke verklaring verdedigen. Twee andere belangrijke momenten van verantwoording en controle voor de Intendant zijn de presentatie van de concepten van de begroting en jaarrekening aan de Verwaltungsrat (en daarna ter goedkeuring aan de Rundfunkrat).

### *Rundfunkrat*

Het principe van de Rundfunkrat is een van de weinige ideeën die de Tweede Wereldoorlog heeft overleefd (met betrekking tot de publieke omroep). Het is een idee van Hans Bredow, volgens Kleinsteuber (2008: 1) 'the self-appointed Father of German broadcasting'. In 1946 kregen zijn ideeën voor een raad met 'representatives of central organisations and experts' waardering van de geallieerden bij een advies voor de nieuw op te richten Hessischer Rundfunk. In 1947 beargumenteerde hij in een rapport over de nieuwe omroepregulering dat een Rundfunkrat de oplossing was om de kijker, vertegenwoordigd door verschillende organisaties, betrokken te krijgen. Op deze wijze kon een echte publieke omroep gecreëerd worden (Kleinsteuber, 2008: 1).

De Rundfunkrat heeft de tand des tijds overleefd en is nog steeds het belangrijkste orgaan binnen de publieke omroep. De Rundfunkrat bestaat uit afgevaardigden van de regering en het parlement (landelijk dan wel per deelstaat), werkgevers- en werknemersorganisaties, kerken, lokale besturen en vele andere maatschappelijke organisaties. De precieze samenstelling is voor het ZDF vastgesteld in het ZDF Staatsvertrag en voor de ARD-omroepen in de deelstaatwetgeving. Hieronder zal een voorbeeld worden gegeven van de samenstelling van de Fernsehnrat van het ZDF-omroep. Dit is de grootste omroepraad met zevenenzeventig leden en is een goed voorbeeld van hoe de samenstelling van deze raden eruit ziet. In tegenstelling tot bij de andere omroepaden, zitten in de raad van het ZDF ook vertegenwoordigers van de landelijke regering en politiek.

Bij de omroepzaden van de leden van de ARD gaat het altijd om deelstaatvertegenwoordigers.

Onderdeel van:	Aantal
Landesregierung	16
Bundesregierung	3
Bundestag	12
Georganiseerde regio's/steden/gemeenschappen	3
Kerk	5
Werkgevers- en werknemersorganisaties	12
Welzijnsorganisaties	4
Bonden en verenigingen	6
Onderwijs, wetenschap, kunst en cultuur, vrije beroepen etc.	16
Totaal	77

Tabel 3: Indeling Fernsehrat ZDF

Interessant voor dit onderzoek is het om te kijken naar de verhouding tussen politieke vertegenwoordigers in de Fernsehrat en vertegenwoordigers van andere organisaties. Aangezien het onmogelijk is om te onderzoeken wat de politieke gekleurdheid of de mate van politieke betrokkenheid van alle leden is, is alleen gekeken naar formele betrokkenheid bij een politieke partij. Dit betekent dat tot de categorie 'Politiek' leden behoren die deel uitmaken van een regering (deelstaat dan wel federaal), lid zijn van een parlement (idem) en lokale autoriteiten (stad, regio, gemeente), de rest behoort tot de categorie 'Anderen'. In de onderstaande tabel staan alle verhoudingen weergegeven per omroep (het ZDF en 'die Dritten'). Deze gegevens zijn afkomstig uit het ZDF-Vertrag en regelgeving weergegeven in de deelstaatverdragen (zie bijlage 4, eerste twee kolommen).

Omroep	Politiek		Anderen		Totaal
ZDF	34	44%	43	56%	77
BR	16	34%	31	66%	47
HR	6	20%	24	80%	30
MDR	13	31%	29	69%	42
NDR	11	19%	47	81%	58
RB	7	27%	19	73%	26
RBB	7	23%	23	77%	30
SR	7	21%	27	79%	34
SWR	20	27%	54	73%	74
WDR	14	33%	29	67%	43
<b>Totaal</b>	<b>135</b>	<b>29%</b>	<b>326</b>	<b>71%</b>	<b>461</b>

Tabel 4: Indeling Fernsehrat/Rundfunkrat

Uit deze tabel blijkt dat het percentage politici bij de omroepzaden van het ZDF met vierenveertig procent het hoogst is. Het laagste percentage politici is aanwezig in de omroepzaden van de SR met eenentwintig procent. Het gemiddelde van het percentage politici bij alle omroepen tezamen ligt op bijna dertig procent. Het is belangrijk om stil te staan

bij het gegeven dat de groep politici per omroep verdeeld is over verschillende partijen en meestal een afspiegeling is van de politieke verhoudingen in een deelstaat.

Vanaf artikel 20 van het ZDF-staatsverdrag zijn de taken en verantwoordelijkheden van de Fernsehnrat vastgelegd. De Fernsehnrat heeft uiteindelijk het laatste woord in het vaststellen van de programmarichtlijnen en hij adviseert de Intendant in het nemen van besluiten over de programmering. De Fernsehnrat is verantwoordelijk voor het waken over de taakopdracht en de principes die zijn opgelegd aan de omroep die in de vorige paragraaf zijn uitgewerkt. Deze controle vond altijd achteraf plaats (Woldt, 2005: 750). Dit is echter veranderd sinds de invoering van de eerder genoemde 'Drei-Stufe-Test'. Nieuwe projecten worden vooraf door de Fernsehnrat gecontroleerd. De precieze gevolgen voor de verhouding tussen de Intendant en de Fernsehnrat zijn nog moeilijk in te schatten, aangezien de regelgeving pas kort geleden in werking is getreden en er nog geen daadwerkelijke ervaring mee is opgedaan. Verder neemt de raad besluiten over de invoering en wijziging van de statuten. Nadat de Intendant de begroting en de jaarafsluiting heeft laten keuren door de Verwaltungsrat, moet de Fernsehnrat deze uiteindelijk goedkeuren. Ook het uiteindelijke ontslag van de Intendant - na het besluit van de Verwaltungsrat - moet gebeuren met goedkeuring van de Fernsehnrat.

Het precieze functioneren van de Fernsehnrat is vastgelegd in de statuten van het ZDF en in de zogenaamde 'Geschäftsordnung des Fernsehnrates' (reglement van orde). Een aantal zaken krijgt in de statuten extra aandacht zoals de verantwoordelijkheid van de Fernsehnrat om de intendant te kiezen, dan wel te ontslaan. Tevens wordt in de statuten dieper in gegaan op het lid zijn van de Fernsehnrat (ontslag, botsing van verantwoordelijkheden). Tevens wordt kort ingegaan op de keuze van de voorzitter, de stemverhouding en het vergaderproces. Deze laatste drie zaken worden zeer uitgebreid uitgewerkt in het eerder genoemde reglement van orde.

### *Verwaltungsrat*

De Verwaltungsrat heeft als taak ervoor te zorgen dat alles financieel en administratief volgens de regels verloopt. De Verwaltungsrat is veel kleiner dan de eerder genoemde Fernsehnrat of Rundfunkrat bij de verschillende omroepen en staat daardoor meer open voor politieke beïnvloeding. De grootste Verwaltungsrat is die van de SWR (Südwestrundfunk) met vijftien leden. De kleinste is die van de BR (Bayerischer Rundfunk) met zes leden. De Verwaltungsrat van het ZDF heeft veertien leden. De samenstelling van deze raad verschilt nogal per omroep. Formeel gezien lijkt het erop dat bij de meeste omroepen het percentage politici in de Verwaltungsrat zeer klein is. Dit komt doordat in veel verdragen niet expliciet is aangegeven dat leden een bepaalde kleur moeten hebben (zoals wel bij de Rundfunkrat gebeurt). Bij vijf omroepen (ZDF, BR, SR, SWR en WDR) is dit expliciet wel het geval en

varieert het percentage politici in de raad ongeveer tussen vijftien en vijfenveertig procent. Twee omroepen, te weten de MDR en de NDR, hebben geen actieve politici in de Verwaltungsrat (Staatsverdrag MDR, paragraaf 25.2 en NDR-Staatsverdrag, paragraaf 24.2).

Uit onderzoek blijkt echter dat van de niet-politieke leden van de Verwaltungsrat een groot deel voormalig politicus of bestuurder is geweest. Dit betekent bijvoorbeeld voor de Verwaltungsrat van het ZDF dat volgens het verdrag (ZDF-Staatsverdrag) vijf leden afkomstig zijn van de deelstaat en een van de Bondsregering. Acht leden zijn expliciet niet gebonden aan regering of parlement. Van deze acht leden, gekozen met een drievijfde meerderheid door de Fernsehrat, zijn zeker vier leden oud-politicus<sup>13</sup>. Dit zelfde lijkt zich min of meer voor te doen in de Verwaltungsrat van de andere omroepen.

De taken en verantwoordelijkheden van de Verwaltungsrat zijn op dezelfde wijze vastgelegd als bij de omroepraad. Voor dit tweede controlerende orgaan zijn de regels vastgelegd in het ZDF-staatsverdrag (vanaf paragraaf 23), Satzung ZDF (11-16) en de Geschäftsordnung des Verwaltungsrat. Voor de andere omroepen is het ook op dezelfde wijze geregeld (deelstaatregelgeving en interne regelgeving). De taken van de raad zijn onder meer de vertegenwoordiging van het ZDF in contractbesprekingen en bij conflicten met de Intendant. Ook houdt de Verwaltungsrat toezicht op het functioneren van de Intendant. De Verwaltungsrat stelt de begroting en jaarrekening vast en kan voorstellen doen om de statuten te wijzingen. Hierbij heeft de Rundfunkrat altijd het laatste woord. De benoeming van belangrijke functies door de Intendant (programmadirecteur, chef-redacteur en financieel-directeur) en de plaatsvervanger voor de Intendant gebeurt in samenspraak met Verwaltungsrat. Het precieze functioneren van de raad is vastgelegd in de statuten van de verschillende omroepen en in het reglement van orde.

De verschillende omroepen zijn zeker niet vrij van politieke beïnvloeding op allerlei niveaus in de organisatie. De Rundfunkrat is echter een zodanig groot orgaan met vele leden van vele verschillende kleuren - zowel politiek als niet politiek - dat op geen enkele wijze direct een politieke meerderheid kan worden gevormd. De Verwaltungsrat is gevoeliger voor de politieke beïnvloeding maar heeft weer minder verantwoordelijkheden en moet vaak als laatste langs de Rundfunkrat. Ook zijn duidelijke verschillen waar te nemen tussen de ARD en het ZDF. Doordat de ARD is opgebouwd uit de verschillende deelstaatomroepen, is bij de ARD invloed op de uiteindelijke programmering zeer moeizaam door de vele stappen die moeten worden genomen. Volgens Woldt (2005) is de politieke beïnvloeding van de verschillende raden 'one of the most heavily discussed aspects of the governing structure of public service broadcasting in Germany'. Een voorbeeld waaruit deze politieke invloed naar

---

<sup>13</sup> <http://www.unternehmen.zdf.de/index.php?id=66&artid=17&backpid=10&cHash=0921525516>

voren komt, is de discussie in 2002 over de benoeming van de nieuwe Intendant voor het ZDF. Dit proces duurde meer dan een jaar. Vele stemrondes in de Fernsehrat waren nodig voordat ze tot overeenstemming kwamen. Dit alles werd breed uitgemeten in de media (Woldt, 2005). Dus, ook al lijkt het in theorie mee te vallen met de politieke beïnvloeding van de raden, in de praktijk blijkt dat er wel degelijk sprake is van enige mate van politieke beïnvloeding in de raden.

Op het facet 'bestuur en organisatie' wordt verder ingegaan in paragraaf 7.5 waar een kritische reflectie zal worden gegeven die gekoppeld is aan de mening van diverse experts over dit facet. In de volgende paragraaf wordt het facet 'financieringsstructuur' verder uitgewerkt.

## **7.4 Financiering**

In deze paragraaf wordt het derde facet 'financieringsstructuur' beschreven voor de publieke omroep in Duitsland. Hierbij wordt gekeken naar de wijze van financiering en wie hierover wat te zeggen hebben en hoe dit is vastgelegd. In het bijzonder wordt ingegaan op de rol die de KEF in dit proces speelt. In de paragraaf 'Kritische reflectie en interviews' wordt teruggekomen op deze paragraaf (zie paragraaf 7.5).

### *Omroepbijdrage*

Jaarlijks gaat er ongeveer zeven miljard euro om bij de publieke omroepen in Duitsland. Dit bedrag is samengesteld uit verschillende inkomstenbronnen (RStV, artikel 13). De belangrijkste inkomstenbron - zeker na de invoering van het duale omroepstelsel - is de omroepbijdrage. De niet-publiek gefinancierde inkomsten komen voort uit reclame, sponsoring en merchandising. De omroepbijdrage bedraagt voor een periode van vier jaar vanaf 1 januari 2009, 17,98 euro per maand per aangesloten huishouden<sup>14</sup> (KEF, 2007). Dit is een verhoging met 0,95 cent in vergelijking met de vier jaar daarvoor. Inkomsten uit niet publieke bronnen zijn vooral door toedoen van het duale stelsel sinds 1985 meer dan gehalveerd (Woldt, 2005: 747). In de tabel hieronder is de financiële situatie schematisch weergegeven.

---

<sup>14</sup> Ter vergelijking: bijdrage per huishouden per jaar aan publieke omroep in Duitsland is €215,76 en de bijdrage per huishouden aan de publieke omroep in Nederland is ongeveer €100, - (zie hoofdstuk 6.4).

	ARD			ZDF		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
Publiek inkomen	5119	5229	5241	1620	1 669	1669
Commercieel inkomen	808	769	788	247	264	249
Overig	21	58	46	194	33	10
Totaal	5949	6056	6075	2062	1966	1927

Tabel 5: Inkomsten Duitse publieke omroep (in miljoenen euro's) (Bron: EAO, 2008: 60-61)

Uit het eerste 'Rundfunkurteil' (1961) bleek onder meer dat de deelstaten verantwoordelijk waren voor zaken omtrent de publieke media, inclusief de financiële aspecten hiervan. Hierop kwamen de gezamenlijke deelstaten in 1968/1969 tot een verdrag over een omroepbijdrage om de omroepen te kunnen financieren. Tot dan toe was de omroepbijdrage geïnd door de posteries voor de publieke omroepen (toen nog federale wetgeving: 'Fernmeldeanlagen-gesetz'). Vanaf 1976 inde de GEZ ('Gebühreneinzugszentrale'), opgericht in samenwerking tussen de deelstaten, de omroepbijdrage voor de omroepen (EC, 2007: 3). Een andere belangrijke ontwikkeling gedurende die periode was de oprichting van de KEF (1975) bij besluit van de ministers-presidenten van de verschillende deelstaten. De KEF moest de deelstaten gaan helpen met het bepalen van de financiële behoeften van de omroepen. De taak van de KEF was hoofdzakelijk om te onderzoeken of de hoeveelheid geld die door de omroepen gevraagd werd om hun plannen uit te voeren, passend was. Op basis hiervan kon de KEF bepalen hoeveel de omroepbijdrage zou moeten zijn. De taakstelling luidde destijds volgens de website van de KEF (<http://www.kef-online.de/>): 'den von den Rundfunkanstalten angemeldeten Finanzbedarf zu überprüfen und auf dieser Grundlage gegenüber den Regierungschefs der Länder Empfehlungen über die Höhe der Rundfunkgebühr abzugeben'. De opdracht van de KEF was tot 1994 vooral adviserend van aard richting de deelstaatregering.

Door een uitspraak van het Hof in 1994 veranderde de financieringsstructuur van de publieke omroep in Duitsland en in het bijzonder de positie van de KEF (Gebührenurteil I: BVerfGE 90, 60). Met de uitspraak werd bepaald dat de financiering niet voldoende onafhankelijkheid tot bracht. Vooral de invloed van de staat hierop was volgens het Hof 'een doorn in het oog'. Het Hof besloot dat de financieringsstructuur onafhankelijker moest worden opgezet: het doel was maximale objectiviteit. Om dit te kunnen verwezenlijken kreeg de KEF een grotere en belangrijker rol in het geheel. Het Hof vond dat een nieuw systeem moest worden ontwikkeld waarbij aan de ene kant efficiëntie wordt gegarandeerd en aan de andere kant onafhankelijke programmering wordt ontwikkeld (Woldt, 2005: 748).

In artikel 13 van het RStV is vastgelegd dat de publieke omroep in Duitsland gefinancierd wordt door middel van een omroepbijdrage, reclame en andere inkomsten. Ook stelt dit artikel dat de prioriteit ligt bij de omroepbijdrage. Iedereen die in het bezit is van een

ontvanger moet meebetalen aan de omroepbijdrage (artikel 13 (2)). Deze omroepbijdrage wordt door het Hof niet gezien als een compensatie voor een service, maar als financiering van een algemene voorziening. Of er daadwerkelijk wordt gekeken via de aansluiting is niet belangrijk. Dit is verder uitgewerkt in het 'Rundfunkgebührenstaatsvertrag' (RGebStV). Dit verdrag is gekoppeld aan het RStV. In dit verdrag is onder meer uitgewerkt wat een ontvanger is, dus wie er moet betalen. Het geld wordt volgens de RGebStV geïnd door de GEZ. De GEZ is een samenwerkingsverband tussen de ARD, het ZDF en Deutschlandradio. De GEZ wordt zelf ook gefinancierd uit de omroepbijdrage.

### *De KEF*

De hoogte van de omroepbijdrage wordt bepaald door de KEF. De wijze waarop deze bepaling gebeurt, is uniek, volgens Woldt (2005: 748). Naar aanleiding van het hierboven genoemde besluit van Hof in 1994 is het takenpakket van de KEF drastisch gewijzigd. In artikel 14 van de RStV wordt het unieke proces grofweg geschetst. De verdere uitwerking vindt plaats in het Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV). De KEF ontvangt elke twee jaar een financiële planning van de omroepen (RFinStV, artikel 1) en eens in de vier jaar wordt de omroepbijdrage aangepast. Het is de taak van de KEF om te kijken of de voorgenomen plannen passen in de taakopdracht van de omroep. De KEF (Wegner, 2009) zegt hierover zelf: 'the KEF is very reluctant; up to now there was not such a case. The KEF would only intervene in obvious cases e.g. if the public broadcasters would sell bicycles instead of producing programs'. De tweede taak, en de meest belangrijke, is de controle op efficiency en effectiviteit ('Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit') van de voorgenomen financiële plannen. De KEF controleert of het geld dat de omroepen zeggen nodig te hebben om aan de taakopdracht te voldoen, passend is. Deze controle gebeurt op drie gebieden: 1) bestaande organisatie en programmering, 2) nieuwe projecten en 3) mogelijke bezuinigingen. In artikel 3 (RFinStV) zijn de grote lijnen uitgewerkt op welke wijze deze controle gebeurt. De methode is tot in detail uitgewerkt in de 'Feststellung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten auf der Grundlage des indexgestützten integrierten Prüf- und Berechnungsverfahrens (IIVF)' (zie bijlage 5).

De KEF bestaat uit 16 onafhankelijke deskundigen (één voor elke deelstaat) voorgedragen door de minister-president van de desbetreffende deelstaat en benoemd tijdens een algemene vergadering van alle minister-presidenten tezamen (RFinStV, artikel 4). Deze te kiezen leden moeten deskundig zijn op een van de gebieden van auditing, economie, bedrijfskunde, rechten en/of techniek. De deskundigheid moet wel media gerelateerd zijn (RFinStV, artikel 4(4)). Ze worden benoemd voor een periode van vijf jaar. Herbenoeming is mogelijk. De KEF neemt besluiten met een meerderheid plus twee. Deze deskundigen worden over vijf werkgroepen verdeeld en bekijken per werkgroepthema de

voorgestelde financiering van de omroepen. Deze groepen zijn ingedeeld op de thema's programma-uitgaven, personeelskosten, operationele kosten en investeringen. De vijfde groep zorgt voor de koppeling van deze onderwerpen.

De werkgroepen werken volgens een vaste methode van drie stappen (zie bijlage 6 voor uitwerking: 'Modus Operandi'). De eerste stap is de berekening van de huidige kosten. Hiervoor gebruikt de KEF een vaste indexering aangepast per onderdeel. Dit betekent dat voor de berekening van de reële kosten van de programmering gebruik wordt gemaakt van een indexering die gebaseerd is op de ontwikkeling van mediaspecifieke kosten (een boodschappenmandje van mediaproducten). De personeelskostenontwikkeling is gekoppeld aan de personeelskostenontwikkeling van de overheid. Overige kostenontwikkelingen zijn gekoppeld aan de groei van het Bruto Binnenlands Product (BBP). De tweede stap van de verschillende werkgroepen bestaat uit berekenen van de ontwikkelingskosten van nieuwe projecten. Deze projecten kunnen bijvoorbeeld gaan over digitale ontwikkelingen, onlineactiviteiten of de ontwikkeling van nieuwe kanalen. Ook hier maakt de commissie gebruik van vastgelegde procedures van voortgangsrapportages en evaluaties. De omroepen zijn verplicht om mogelijke bezuinigingen op uitgaven aan te geven. Deze worden door de KEF bekeken met een kwantitatieve controle en evaluatie. Het idee is dat de omroepen 'waar voor hun geld' moeten leveren. Met deze derde stap wordt geprobeerd een constante druk te creëren waardoor de omroepen op hun kosten moeten letten. Als ze dit niet doen, kan de KEF de omroepen korten op hun budget of een bepaald gedeelte opschorten (Priebes, 2002: 122-125). De laatste controles hebben gemiddeld geleid tot een korting van 40% op de gevraagde financiën (Wegner, 2009).

De laatste voorgestelde verhoging van de omroepbijdrage door de KEF van €17,03 tot €17,98 heeft tot een grote controverse geleid en uiteindelijk tot een versterking van het huidige systeem. Het uiteindelijke bedrag dat door de KEF wordt vastgesteld, moet worden goedgekeurd door alle deelstaatparlementen om te worden opgenomen in het RFinStV. De enige grond waarop dit kan worden afgekeurd (Gebührenurteil I&II), is als het voorgestelde bedrag zo hoog is dat het voor de burger niet meer betaalbaar is ('maatschappelijke duurzaamheid'). In 2005 besloten een aantal deelstaten niet akkoord te gaan met de voorgestelde verhoging van de omroepbijdrage. Ze vonden niet alleen dat de verhoging te groot was in het huidige slechte economische klimaat, maar koppelden aan de afkeuring van de verhoging ook de wens dat de publieke omroep moest worden hervormd (efficiënter, lagere kosten en meer gestroomlijnd) (Woldt, 2005: 748). Het ARD diende in november 2005 een klacht in bij het Hof tegen deze 'oneigenlijke bemoeienis'. In september 2007 deed het Hof uitspraak in het voordeel van de omroepen. Het Hof verklaarde dat de bemoeienis van de deelstaten een inbreuk op de vrijheid van omroep zoals vastgelegd was in artikel 5(2) van



de grondwet. Deze uitspraak (Gebührenurteil II) wordt nu gezien als bevestiging en versterking van de huidige financiële structuur.

De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van de financieringsstructuur lijkt de verdere versterking van de positie van de KEF. De gevolgen hiervan worden verder beschreven in de hierop volgende paragraaf waarbij wordt gekeken naar wat dit betekent voor de mogelijkheden van/voor politieke beïnvloeding. Dit wordt gekoppeld aan de interviews met de verschillende experts.

## **7.5 Kritische reflectie en interviews**

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de facetten ‘taakopdracht en programmering’, ‘bestuur en organisatie’ en ‘financieringsstructuur’ van de publieke omroep in Duitsland geanalyseerd aan de hand van de secundaire data die gepresenteerd zijn in de vorige paragrafen en gekoppeld worden aan de opvattingen van diverse geïnterviewde experts op het gebied van de publieke omroep in Duitsland. Hiermee zullen de eerste drie deelvragen voor de publieke omroep in Duitsland worden beantwoord (zie voor een overzicht figuur 5).

### *Taakopdracht en programmering*

In het eerste gedeelte van de paragraaf van deze analyse zal worden gekeken naar de wijze waarop politieke beïnvloeding mogelijk is binnen het facet ‘taakopdracht en programmering’. Hierbij zal vooral worden ingegaan op de wijze van formulering en vastlegging van de taakopdracht, de verdere uitwerking hiervan tot aan de programmering en wie hierover wat te zeggen heeft. Dit zal zoveel mogelijk geprobeerd te worden geduid in termen van ‘directe’ of ‘indirecte’ en ‘formele’ of ‘informele’ politieke beïnvloeding.

Uitgaande van het RStV - wat een goede algemene deler is van de verschillende formuleringen van de taakopdracht in de regelgeving van de afzonderlijke deelstaten - is de formulering van de taakstelling in Duitsland zeer globaal en breed te noemen. De taakopdracht (‘Auftrag’) in het RStV, verlangt een brede programmering op het gebied van informatie, educatie, advies, cultuur en ontspanning om zorg te dragen voor de democratisch, sociale en culturele taak van de omroep. Deze taakopdracht is formeel vastgelegd en hierdoor niet gemakkelijk te wijzigen.

Wetgeving op het gebied van de publieke omroep moet zeer formeel worden gewaardeerd in Duitsland. Dit formelere karakter van de Duitse regelgeving kan verklaard worden door de belangrijke rol die het Hof speelt en altijd heeft gespeeld. Zoals is uitgewerkt in de paragraaf ‘Juridisch kader’ (paragraaf 7.1) interpreteert het Hof de grondwet waar de onafhankelijkheid van de publieke omroep in staat geformuleerd op strikte wijze. Een wijziging van de taakopdracht in het ‘RStV’ zal (als een zaak wordt aangespannen) dan ook

kritisch op onafhankelijkheid worden getoetst en alleen worden goedgekeurd als deze positief is voor het waarborgen van de onafhankelijkheid. Dit zorgt voor een extra beschermingsconstructie en kan in deze analyse worden gezien als 'formeel' (moeilijk te wijzigen) en 'indirect' (extra afstand van politiek gecreëerd). Deze hindernis in het juridisch kader om de onafhankelijkheid vooral tegen politieke beïnvloeding te beschermen, zorgt niet alleen op dit punt (taakopdracht) voor een bescherming maar vormt een terugkerend fenomeen in deze analyse. Dit belang van het Hof wordt benadrukt in alle interviews waarbij Duitsland is behandeld (Wegner, 2009, Kuhn, 2009, Albrechtskirchinger, 2009 en Burggraf, 2009).

'The independence is guaranteed mostly by our constitutional court'.

En

'The constitutional court brought life in it (red. *Grundgesetz, artikel 5*) and so this court secures the independence for the public service broadcasting' (Wegner, interview 2009).

Burggraf (interview 2009) geeft aan dat het Hof belangrijk is op elk gebied van de publieke omroep in Duitsland:

'Fundamentally in terms of laws, in terms of structure, in terms of proceedings, ultimately, independence of public service broadcasting is still safeguarded and still well functioning, not the least there is still the sharp sword, so to speak, of constitutional principles that still fits and functions' (Burggraf, interview 2009).

Dit wil volgens Burggraf (interview 2009) overigens niet zeggen dat er geen wijzigingen mogelijk zijn in wet- en regelgeving. Vanzelfsprekend zou ook de hierboven uitgewerkte taakopdracht kunnen worden gewijzigd. Burggraf stelt alleen dat de wijziging van de taakopdracht of andere wijzigingen nooit ten koste mogen gaan van de onafhankelijkheid want dan grijpt het Hof in:

'Change can happen, if there is a political will and a political agreement of the media legislators, that are the Länder in Germany, to alter the features of public service broadcasting in Germany in terms of remit, in terms of organisation, in terms of financing, they can do it, that is not the point. But everything has to be qualified in positive terms as safeguarding and fostering Rundfunkfreiheit. Whatever they do meets that principle, they are fine' (Burggraf, interview 2009).

Wegner brengt wel een nuancering aan in deze beschermingsconstructie van de onafhankelijkheid van de publieke omroep door het Hof. Volgens hem kan het Hof door de

tijd heen wijzigen. De gevolgen die dit zou kunnen hebben op de onafhankelijkheid van de publieke omroep zijn moeilijk in te schatten:

'You do not know how the development inside of the court will be. There will be other judges, you cannot be sure that in ten years the decisions will be the same. [...]. The development of society has influence on the judges as well' (Wegner, interview 2009).

In Duitsland zit tussen de globale formulering van de taakopdracht in het RStV (en de wetgeving van de verschillende deelstaten) en de uitvoering van deze taakopdracht door middel van programmering geen verdere uitwerking of definiëring van de taakopdracht. De taakopdracht gaat rechtstreeks, met één grote stap, richting de publieke omroepen en wordt op bijna geen enkele wijze uitgewerkt of ingekaderd. Hooguit is vastgelegd dat in de programmering rekening moet worden gehouden met de jeugd. De publieke omroep werkt deze vervolgens zelf verder uit. Deze stap - de omroepen die zelf de taakopdracht verder uitwerken - is formeel vastgelegd in het RStV. Dit gebeurt via de statuten en de Selbstverpflichtungserklärung, geschreven door de Intendant en goedgekeurd door de Rundfunkrat. Albrechtskirchinger (interview, 2009) en Burggraf (interview 2009) bevestigen dat de taakopdracht erg breed is en onafhankelijk blijft voordat deze de omroep bereikt:

'The basic principle, there are two pillars, the constitution and its derived case law and the Staatsferne, so it has to be a wide remit, so the state cannot precise or define the remit when it comes to details. [...]. It is our duty to propose the services which we think correspond to implementing the remit and the board (red. *Rundfunkrat*) has to accept their added value and gives its ok' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

Een verdere uitwerking van de taakopdracht, door middel van bijvoorbeeld een prestatiecontract, is simpel weg niet mogelijk, volgens Burggraf (interview 2009):

'Everything is checked against Rundfunkfreiheit, the freedom of broadcasting, the constitutional principle itself, and I think service contracts in terms of this sports program or that entertainment program or that percentage of whatever would simply not be in line with the freedom of broadcasting and the independence from this kind of influencing our concrete programming politics' (Burggraf, interview 2009).

Wegner stelt ook dat vrijheid om de taakopdracht in te vullen heel groot is voor de omroepen ('they can more or less do what they like'). Hij legt er nadruk op dat de verdere uitwerking van de taakopdracht een intern proces is. De Intendant presenteert hiervoor plannen waarna de twee raden uiteindelijk beslissen.

'This discussion is normally in the Rundfunkrat and Verwaltungsrat on how they will fulfil the remit' (Wegner, interview 2009).

Bij dit tot nu toe geschetste positieve beeld over de taakopdracht en de verdere uitwerking hiervan, moeten twee kanttekeningen worden geplaatst. De eerste kanttekening heeft betrekking op de Rundfunkrat. Dit orgaan, dat onder meer interne goedkeuring moet geven aan de uitwerking van de taakopdracht in programmering, is enigszins gepolitiseerd. De Rundfunkrat is samen met de Intendant van groot belang voor de verdere uitwerking van de taakopdracht. Het is dus cruciaal dat deze bestuursorganen zo onafhankelijk mogelijk zijn van politieke invloeden. Hierop wordt dieper ingegaan in het tweede gedeelte van deze kritische reflectie. De tweede kanttekening volgt uit het akkoord dat Duitsland en de EC hebben gesloten. Dit akkoord was nodig om de nieuwe omroepmededeling geïmplementeerd te krijgen in Duitsland. Een belangrijk onderdeel van de afspraken tussen Duitsland en de EC, is de invoering van de 'Drei-Stufe-Test'. Deze test, die vooraf moet worden uitgevoerd voor nieuwe projecten van de publieke omroep, zou invloed kunnen uitoefenen op de onafhankelijkheid van de taakopdracht. Wat hier precies de gevolgen van zijn, is nog niet duidelijk doordat het een betrekkelijk nieuw fenomeen is.

'Before hand, the respective management (*red. Intendant*), unless it did not plan significant change of an existing service, was able to modify a given service without an explicit ratification by the respective supervisory body (*red. Rundfunkrat/Fernsehnrat*). If there was significant change planned then anyway the respective broadcaster had to go to the supervisory body and say look we want to significantly change a program or format or whatever, this is the idea, do you agree? [...]. It is now objectively and by law plus self regulation ruled out what makes a new service significantly new, so that it needs formal approval by the supervisory body in one form or the other. And if it is a significantly new service a respective broadcaster wants to launch [...] then automatically now you have to go through this process which in Germany we call the 'three step test' [...]. This is the one level (*red. Internal*).

Then you have the other level, broadcaster and supervisory body on the one side, state on the other. In former times the whole decision procedure ended with the decision of the supervisory body [...]. Now at the end of the procedure [...] there is ultimately and finally what is now called an acknowledgement what is not a former ratification but an acknowledgement by the respective legislator in charge, the Länder' (Burggraf, interview 2009).

Wegner (interview 2009) denkt niet dat de 'Drei-Stufe-Test' gevolgen heeft voor de onafhankelijkheid. Hij gelooft niet dat meer politieke beïnvloeding mogelijk is door de

invoering ervan, hooguit heeft de intendant een stuk vrijheid verloren bij het doen van wat hij goed acht bij de invulling van de programmering:

'Not the independence but the freedom to do what they like is reduced by it' (Wegner, interview, 2009).

Albrechtskirchinger (interview, 2009) denkt hier hetzelfde over. Hij gelooft niet dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep in Duitsland wordt aangetast door de invoering van de 'Drei-Stufe-Test', ook al bestaat deze uit een controle van nieuwe projecten vooraf:

'Probably certain flexibility was taken from the management [...]. The boards themselves have to comply with a set of criteria and rules which I would not say diminish their independence, but which makes their work more accountable, more bureaucratic, and heavier. I think when it comes to independence vis à vis the state, the authorities, politics, I wouldn't say we have a system that diminishes independence' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

### *Deelconclusie*

De invoering van de 'Drei-Stufe-Test' lijkt niet negatief uit te werken op de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep in Duitsland. De procedure wordt intern afgehandeld waardoor hooguit de Rundfunkrat wat meer taken heeft gekregen en de Intendant wat minder flexibel is geworden met betrekking tot de verdere invulling van de taakopdracht. De taakopdracht is globaal en breed geformuleerd en moeilijk in 'negatieve zin' te wijzigen door de grote invloed van het Hof. De grote invloed van het Hof geldt overigens ook op wetgeving over alle andere facetten. Er kan tevens gesteld worden dat de verdere uitwerking van de taakopdracht zeer indirect (intern) en zeer formeel (vastgelegd in het RStV) is, waardoor politieke beïnvloeding moeilijk is.

### *Bestuur en organisatie*

In dit tweede gedeelte van de analyse van de publieke omroep in Duitsland wordt het facet 'bestuur en organisatie' kritisch beschouwd. In dit gedeelte wordt de tweede deelvraag voor Duitsland beantwoord. Er wordt hier vooral ingegaan op de vraag wie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de taakopdracht en op welke wijze dit is vastgelegd. Er zal worden gekeken naar het ZDF en de ARD, de omroepen die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de taakopdracht. Aangezien de omroepen die tezamen de ARD vormen vergelijkbaar zijn met het ZDF qua bestuur en organisatie, worden deze niet allemaal afzonderlijk genoemd. Als er verschillen of bijzonderheden zijn met het ZDF zullen deze worden genoemd. Allereerst zal voor het ZDF worden geanalyseerd wie verantwoordelijk is voor de

uitvoering van de taakopdracht en op welke wijze dit is vastgelegd. Hierna zal gekeken worden naar de organisatie van het ZDF. Hierna zullen dezelfde stappen worden genomen voor de ARD.

Binnen het ZDF zijn drie organen verantwoordelijk voor de uitvoering van de taakopdracht. Deze organen zijn ook verantwoordelijk voor de verdere uitwerking van de taakopdracht vanuit de wetgeving. Dit komt doordat de taakopdracht niet verder wordt uitgewerkt alvorens deze de omroepen bereikt. Het betekent dat de eerste mogelijkheid van beïnvloeding ligt in de organisatie van de omroepen. Aangezien de politiek eerder weinig kan beïnvloeden, is dit facet des te belangrijker.

Het ZDF wordt bestuurd door de Fernsehrat, de Verwaltungsrat en de Intendant. Deze drie tezamen zijn (zoals eerder besproken) verantwoordelijk voor de verdere invulling en uitvoering van de taakopdracht. De Intendant, belast met de dagelijkse gang van zaken en het meest invloedrijk op de verdere invulling en uitvoering van de taakopdracht, wordt gekozen voor een periode van vijf jaar door de Fernsehrat (met een drievijfde meerderheid). De Verwaltungsrat kan de Intendant met toestemming van de Fernsehrat ontslaan. Ook hier is een drievijfde meerderheid van stemmen voor nodig. Dit alles is vastgelegd in het ZDF-vertrag. De benoemingswijze van de Intendant en de zaken waar deze aan moet voldoen, zijn uitgebreid in de wetgeving beschreven. Gebleken is wel, bijvoorbeeld in 2002 bij de benoeming van een nieuwe Intendant voor het ZDF, dat dit een politieke kwestie kan worden. Dit komt vooral doordat de functie van Intendant van cruciaal belang is binnen de omroeporganisaties. Deze politieke beïnvloeding is vrij indirect en wordt vooral uitgeoefend via de media en vertegenwoordigers in de Fernsehrat. De Intendant zelf kan in zijn rol als Intendant niet te politiek zijn of zijn luimen teveel naar een bepaalde politieke kant laten hangen. Hij heeft namelijk steun nodig van de meerderheid van de Fernsehrat om beslissingen te kunnen nemen en volgens Albrechtskirchinger (interview 2009) eigenlijk nog meer dan de meerderheid:

'You need broad support, [...] for every big decision you will seek broad support within the Rundfunkrat, in order to be credible, every decisions which is not broadly carried crossover by the Rundfunkrat will be seen as a bad one' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

Ook Wegner (interview 2009) legt veel nadruk op het belang voor de Intendant om een goede band te hebben met het geheel van de Fernsehrat. Rondom de benoeming van een Intendant heeft iedereen een idee over wat de politieke kleur van een Intendant is, maar nadat deze benoemd is, doet dit er toch minder toe volgens hem:

'Everyone knows if it is more a conservative or more a social democrat [...] but at the end they always have to look for a kind of compromise' (Wegner, interview 2009).

De Fernsehrat (voor de deelstaatomroepen is dit de Rundfunkrat) is het machtigste orgaan dat uiteindelijk bijna alle (grote) beslissingen van de Intendant en de Verwaltungsrat moet goedkeuren. Deze raad is belangrijk in de bepaling van de inhoudelijke koers van de omroep. Ook speelt de Fernsehrat tegenwoordig een belangrijke rol bij de goedkeuring van nieuwe projecten. De verantwoordelijkheden en de precieze samenstelling van de raad zijn vastgelegd in het ZDF-vertrag en hierdoor niet gemakkelijk te wijzigen of in ieder geval niet negatief ten opzichte van de onafhankelijkheid.

De Fernsehrat is een zeer politiek orgaan. Bij zowel het ZDF als bij de andere omroepen bestaat een gedeelte van de leden uit actieve politici en bestuurders. Bij geen enkele omroep is dit percentage echter hoger dan vijftig procent. Het ZDF heeft de meeste politici en bestuurders in de Fernsehrat zitten: 34 van de 77. De 43 andere leden komen voort uit allerlei maatschappelijk organisaties. De 34 politiek gekleurde leden zijn nooit afkomstig uit één partij en hierdoor dus ook verdeeld. De Fernsehrat is dus een uitermate politiek gekleurd orgaan, echter doordat zo veel verschillende kleuren aanwezig zijn in de raad, zorgt deze pluriformiteit voor een bepaalde mate van onafhankelijk van het geheel. Of dit ook leidt tot een ideale situatie met betrekking tot de bestuurbaarheid en de efficiency van de organisatie, is een tweede.

Albrechtskirchinger (interview 2009) stelt dat het beeld over veel politieke beïnvloeding in de Fernsehrat enige nuance behoeft:

'You have to differentiate. Do people have political opinions individually? Probably yes, every person has a political or societal opinion. Or do those people work for parties they are member of and do they follow party guidelines? To some extent yes, to some extent no'.

En

'So, we (red. ZDF) have 77 people, so this is a small parliament, if you have five people in there it would be different' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

Burggraf (interview 2009) legt de nadruk op het feit dat de politiekgerelateerde leden nooit een meerderheid hebben in de Fernsehrat en dat dit van cruciaal belang is voor de uiteindelijke politieke onafhankelijkheid van de raad:

'I think the point is even among those 77, all those representatives coming from a party political background jointly wouldn't have a majority, because there are so many other special groups in this body that they will never be able to politicise along their concrete party lines' (Burggraf, interview 2009).

Een ander belangrijk punt dat Albrechtskirchinger aanstipt, is de grote van de Fernsehrat en het feit dat er geen koppeling is met bijvoorbeeld verkiezingen, veranderingen in de politieke constellatie in Duitsland of dat deze in bepaalde deelstaten maar heel traag doorwerken in de Fernsehrat:

'What is very typical for the German system so far is that changes, political changes, it will only have consequences if such a political movement will last for more than five or ten years. [...]. It is also a system aiming at making the extremes difficult, to get a very balanced whole' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

Met betrekking tot politieke beïnvloeding geldt voor de Verwaltungsrat ongeveer het zelfde als voor de Fernsehrat. Het takenpakket van deze raad is echter minder belangrijk dan die van de Fernsehrat en vooral minder gericht op de inhoud van de programmering. De Verwaltungsrat bemoeit zich met de financiën van de omroep en houdt toezicht op de regelgeving. Het verschil met de Fernsehrat gaat behalve over de verantwoordelijkheden, over de grote en de samenstelling. De Verwaltungsrat is gemiddeld stukken kleiner dan de Fernsehrat. Het gevolg van deze kleinere raad is dat de pluriformiteit kleiner is en politieke beïnvloeding gemakkelijker plaatsvindt. In veel Verwaltungsrates zitten politici en bestuurders maar ook nog eens oud-politici en oud-bestuurders. Het ZDF, het meest extreme voorbeeld hiervan, heeft veertien leden in de Verwaltungsrat zitten waarvan bij wet geregeld is dat er zes politiek gekleurd zijn en acht niet-politiek gekleurd zijn. Echter van deze acht formeel niet-politiek gekleurde leden zijn er zeker vier of oud-politicus of oud-bestuurder. Wegner (interview, 2009) vindt dit ook niet het sterkste punt van de organisatie:

'The ZDF is a little bit more influenced by politics because the Verwaltungsrat of the ZDF, there are several minister-presidents of the Länder in it. So of course there is political influence by them' (Wegner, interview 2009).

Dit geldt ook voor de Verwaltungsrat van de verschillende deelstaten. Vaak neemt hier de minister-president plaats in de Verwaltungsrat.

'They (red. *Länder*) normally send their minister-presidents into the Verwaltungsrat and these are of course rather strong persons who have influence' (Wegner, interview 2009).

De structuur bij de verschillende deelstaatomroepen is hetzelfde als de hierboven beschreven structuur van het ZDF. Een extra verantwoordelijkheid die deze omroepen echter hebben, is de gezamenlijke programmering van de ARD. De programmering wordt verzorgd door de verschillende omroepen naar rato van het aantal televisieaansluitingen in



een deelstaat waar een omroep specifiek voor uitzendt. Deze programmering komt hierdoor nog een stap pluriformer tot stand dan de programmering van het ZDF. Eigenlijk komt de programmering van de ARD tot stand na negenmaal (aantal omroepen) een intern proces om de taakopdracht uit te werken in programmering. De twee belangrijkste functies binnen de ARD zijn die van de voorzitter en de programmadirecteur. De voorzitter is één van de Intendanten van de deelstaatomroepen (elk jaar is één van deze omroepen 'zaakwaarnemer' en de Intendant van deze omroep voorzitter). De programmadirecteur is verantwoordelijk voor de samenstelling van de programmering en dus voor de uitvoering van de taakopdracht van de ARD. Deze programmadirecteur werkt samen met de voorzitter en de andere Intendanten. Tevens wordt hij door de andere omroepen benoemd en gecontroleerd.

### *Deelconclusie*

De bestuursorganen zijn geen van allen vrij van politieke beïnvloeding. Daarbij gaat het niet alleen om indirecte beïnvloeding maar soms ook om directe beïnvloeding via leden die zijn benoemd in de Rundfunkrat of de Verwaltungsrat. De beschikbaarheid van deze posities voor politici en ook voor bestuurders, is vastgelegd bij wet. Op enkele Verwaltungsrates na is de samenstelling nooit zo dat de politiekgekleurde leden de meerderheid hebben en al helemaal niet de politiek gekleurde leden van één politieke partij. De formeel vastgelegde pluriformiteit zorgt voor een zekere onafhankelijkheid van het geheel.

### *Financieringsstructuur*

In dit laatste gedeelte van de analyse van de publieke omroep in Duitsland wordt het facet 'financieringsstructuur' kritisch beschouwd. In dit gedeelte wordt de derde deelvraag voor Duitsland beantwoord. Onderwerpen die in dit gedeelte van de analyse centraal staan, zijn de wijze waarop de financiële behoefte van de publieke omroep wordt bepaald, door wie dit gebeurt en op welke wijze dit is vastgelegd.

In Duitsland wordt voor de financiering van de publieke omroep gebruik gemaakt van een omroepbijdrage. De hoogte van deze omroepbijdrage wordt bepaald door de KEF. De Intendant van een desbetreffende omroep dient elke vier jaar een begroting in (goedgekeurd door de Rundfunkrat en de Verwaltungsrat) bij de KEF met daarin opgenomen de financiële middelen die de publieke omroep nodig denkt te hebben voor de uitvoering van de taakopdracht. Deze ingediende begroting wordt door verschillende werkgroepen binnen de KEF methodisch beoordeeld. Hiervoor worden meerdere indexering toegepast. Het is aan de KEF om te bepalen of het gevraagde geld ook daadwerkelijk nodig is om de voorgestelde plannen en programmering uit te voeren:

'This is what the KEF procedure is all about, that the broadcasters are equipped with those natural resources they need to fulfil the public service remit. [...] it needs a adequate and proportional financing and proportionality and adequacy is judged by the fulfilment of the remit and whatever it needs has to be made into money' (Burggraf, interview 2009).

De KEF controleert niet op inhoud ('zolang ze niet van plan zijn fietsen te verkopen') maar kijkt dus alleen naar het feit of het geld dat gevraagd wordt aan sluit bij de ingediende plannen. Of zoals Wegner (interview 2009) het formuleert:

'If there is a decision that this program should be transmitted, we have to accept it and have to look at the costs' (Wegner, interview 2009).

De KEF kan wel voorstellen doen aan de omroep om ze mogelijk efficiënter te laten werken maar dit is vooral een verantwoordelijkheid van accountants achteraf:

'We can force them to make it more efficient, because at the end of our examinations we can fix an amount of money what they have to get in means of more efficiency'.

En

'The last report on the licence fee we came to the solution that the personnel cost could be reduced a lot, especially the bigger channels, and so we have made an amount of money clear, that they didn't get, so if they want to do everything the planned they have to reduce cost' (Wegner, interview 2009).

Uiteindelijk bepaalt de KEF aan de hand van de begroting van de omroepen en de methode die ze zelf toepassen, de hoogte van de omroepbijdrage. De omroepen zijn niet altijd blij met de conclusies die de KEF trekt, volgens Wegner (interview 2009):

'We never agree, no, otherwise the KEF wouldn't be necessary. You can say there is reduction of the financial wants of about 40%. So, that's rather a lot. We look at every part' (Wegner, interview 2009).

De rol die de KEF speelt in de financieringsstructuur is tot stand gekomen na twee uitspraken van het Hof en de hieruit voortgekomen wetgeving in de RStV, de hieraan gekoppelde verdragen (RGebStV en vooral RFinStV) en de wetgeving van verschillende deelstaten en tussen de verschillende deelstaten. De KEF is een volledige onafhankelijk instituut volgens de wet. Op de procedures en de uiteindelijke bepaling van de omroepbijdrage is geen formele externe beïnvloeding mogelijk. De omroepbijdrage die zij vaststellen moet worden overgenomen in het RFinStV. De enige reden waarom van deze

omroepbijdrage mag worden afgeweken, is vanwege maatschappelijke duurzaamheid. Dit betekent dat bij een verhoging die niet in lijn is met het heersende financiële klimaat (burgers kunnen het niet opbrengen), deze mag worden afgekeurd door de deelstaten. De constructie dat de KEF de omroepbijdrage bepaalt, wordt beschermd door het Hof, zoals blijkt uit de bovengenoemde uitspraken die deze constructie mede hebben vormgegeven. De laatste uitspraak was in 2007 en is van groot belang geweest, vooral in de bevestiging van de onafhankelijkheid van de KEF. Een aantal deelstaten keurden de verhoging van de omroepbijdrage, voorgesteld door de KEF, af en wilden deze niet laten opnemen in de wetgeving (2004). Nadat de omroepen hierop een zaak hadden aangespannen, heeft het Hof de deelstaten terug gefloten. Het Hof sprak over 'oneigenlijke bemoeienis' en een 'inbreuk op de vrijheid van omroep'. Albrechtskirchinger (interview 2009) ziet deze uitspraak ook als een bevestiging van de onafhankelijkheid van de KEF:

'One of the biggest developments in the Netherlands was the abolition of the licence fee which many people in the Netherlands would argue increased political influence via funding and in Germany you had quite an opposite development. I mean we had a reinforcement by the decision of the constitutional court in 2007. [...] The overall positive effect of the decision for us is that it reinforced that you can't use the fixing of the fee for political reasons [...]. The independent assessment system as installed in Germany after a first court decision in 1994, so the need for a political independent assessment, [...] all this was reinforced' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

Wegner bevestigt dit en legt nadruk op het feit dat de beslissingen van de KEF extra steun ondervinden van deze laatste uitspraak van het Hof:

'There was a conflict, six years ago, when the Länder didn't accept the vote of the KEF, but afterwards the public service broadcasters went to the constitutional court and so the independence was restructured and decisions of the KEF have another support now by the constitutional court' (Wegner, interview 2009).

De KEF bestaat uit 16 leden benoemd door de deelstaten (één lid voor elke deelstaat). Omdat het hierbij gaat om politieke benoemingen door de deelstaatregeringen, is eenmalig (bij de benoeming) sprake van een zeer directe politieke beïnvloeding. De procedure van de benoeming is zeer formeel vastgelegd in de wetgeving (RFinStV). Hierin staat vrij precies omschreven wat de kwalificaties moeten zijn waaraan een lid van de KEF moet voldoen. Deskundigheid is hierbij van groot belang, stelt Burggraf (interview 2009):

'It's a mixture of experts actually, there are representatives of the court of auditors, there are independent accountants from big accountancy firms, there are specialized economists...'

Wegner (interview 2009) geeft aan dat de benoeming op het eerste gezicht misschien zeer politiek lijkt maar aangezien elke deelstaat één lid benoemt, leidt dit tot een pluriform geheel. Deze pluriformiteit zorgt voor een zekere politieke onafhankelijkheid van het geheel. Besluiten worden genomen met een meerderheid plus twee (dus 11 van de 16 stemmen). Wegner (interview 2009) stelt dat leden worden geselecteerd op kennis en kunde en dat dit zorgt voor een soort persoonlijke onafhankelijkheid. Ook Albrechtskirchinger (interview 2009) geeft aan dat de hoge mate van expertise van de leden en het complexe systeem waarmee ze de hoogte van de omroepbijdrage bepalen, zorg dragen voor een bepaalde mate van onafhankelijkheid. Eigenlijk vraagt in Duitsland niemand zich af politieke beïnvloeding mogelijk is, volgens Albrechtskirchinger (interview 2009):

'No one contests the independence and the expertise of KEF. It's a hugely complicated and complex system which was introduced after one the First court rulings on the need for independently assessing our needs and they made it extremely scientific in order not to be contested.'

En

'And maybe they are biased but they are not there to say if we may exist or how we may exist [...]. In order to fulfil the remit you need this and that money. And then it gets very very economic, methodological, scientific...' (Albrechtskirchinger, interview 2009).

### *Deelconclusie*

De wijze van bepaling van de financiële behoefte van de omroepen en de hieraan gekoppelde omroepbijdrage komen uitermate onafhankelijk van de politiek tot stand. De procedures waarmee de omroepbijdrage wordt bepaald zijn zeer gedetailleerd vastgelegd in de regelgeving. Dit proces wordt nog eens versterkt door de laatste uitspraak van het Hof. De financieringsstructuur is zeer formeel vastgelegd en lijkt vrij van enige directe politieke beïnvloeding. De enige kanttekening is de wijze van benoeming van de leden van de KEF. Deze benoemingen zijn politiek beïnvloed, maar door de pluriforme samenstelling van de raad, de gestelde functie-eisen en de zeer gedetailleerd vastliggende procedure, is deze beïnvloeding uiteindelijk minder sterk dan het lijkt.

## 8 Conclusie

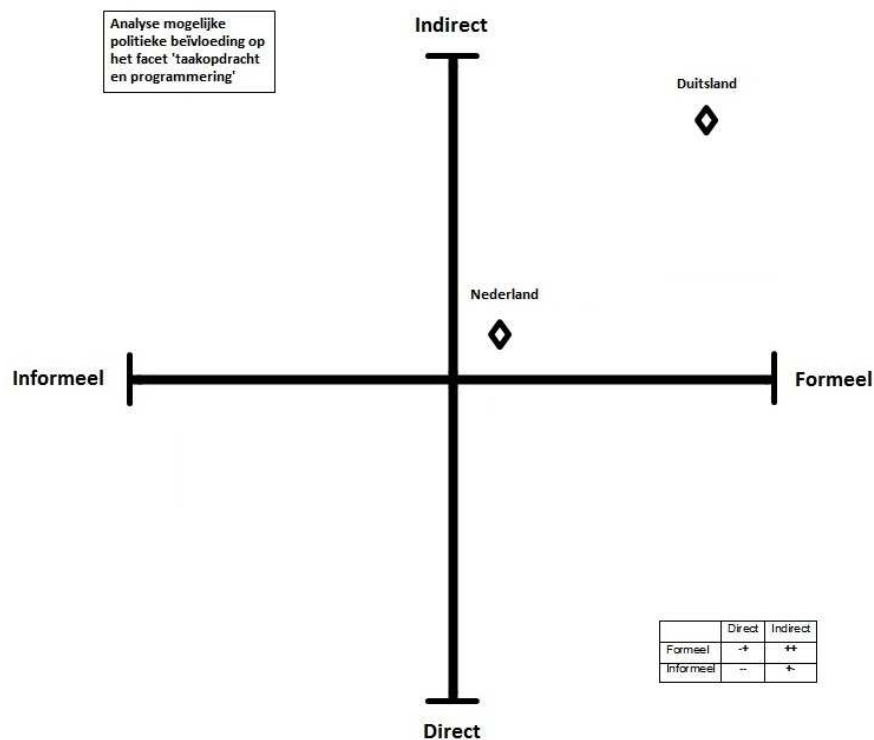
In deze conclusie worden de antwoorden op de drie deelvragen over de politieke onafhankelijkheid van de Nederlandse en de Duitse publieke omroep met elkaar vergeleken. Deze vergelijking vormt het antwoord op de vierde deelvraag. Voor deze vergelijking wordt gebruik gemaakt van het figuur gepresenteerd aan het einde van paragraaf 5.3 (figuur 4). Allereerst worden elk van de drie facetten afzonderlijk vergeleken. De conclusies die hieruit voortkomen worden schematisch weergegeven in het genoemde figuur. Zoals betoogd is aan het einde van paragraaf 5.3 wordt de mate van onafhankelijkheid maximaal beschermd als de politieke beïnvloeding zo indirect en formeel mogelijk is. In het figuur betekent dit dat een positie rechts bovenin het assenstelsel positief is voor de onafhankelijkheid en een positie links onderin vooral negatief is. Als slotstuk van deze conclusie zullen de drie deelvergelijkingen tezamen de hoofdvraag beantwoorden en zal de publieke omroep van Nederland in zijn geheel worden vergeleken met die van Duitsland.

### *Taakopdracht en programmering*

De formulering van de taakopdracht van de Nederlandse publieke omroep is in vergelijking met die van Duitsland zo goed als hetzelfde. Voor beide landen is de taakopdracht globaal en breed geformuleerd en in de wet opgenomen. Hierdoor is deze niet gemakkelijk te wijzigen. Ook is directe politieke beïnvloeding op de taakopdracht niet snel mogelijk. Een belangrijk verschil is de waardering van de mate van formeelheid in de wetgeving. In Duitsland kan wetgeving in principe alleen worden gewijzigd als dit een positieve uitwerking heeft op de mate van onafhankelijkheid door de aanwezigheid van het Hof. Deze bescherming is door de jaren heen erg sterk gebleken. Hierdoor is de taakopdracht in Duitsland formeel beter beschermd dan in Nederland. Dit geldt niet alleen voor de taakopdracht maar ook voor de wetgeving op het gebied van de twee andere facetten.

Het tweede grote verschil tussen Nederland en Duitsland voor dit facet, is de verdere uitwerking van de taakopdracht. In Nederland gebeurt dit vaak informeel, op de korte termijn, gedetailleerd en direct beïnvloed door de betrokken minister. In Duitsland wordt de taakopdracht intern verder uitgewerkt. Hierdoor zijn er veel minder mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen op de uitwerking van de taakopdracht. Duitsland kent dan ook geen vergelijkbare instrumenten als het concessiebeleidsplan of de prestatieovereenkomst, die in Nederland de taakopdracht verder uitwerken. Ook de implementatie van de omroepmededinging heeft in Nederland geleid tot meer mogelijke politieke beïnvloeding (door de minister). In Duitsland is de uitwerking van de omroepmededinging een interne aangelegenheid van de omroepen (door middel van de 'Drei-Stufe-Test'). De taakopdracht

en de verdere uitwerking hiervan, is in Duitsland formeel op grotere afstand gezet van directe politieke beïnvloeding dan in Nederland.



Figuur 10: Analyse facet 'taakopdracht en programmering'

Dit betekent voor de schematische weergave van de mogelijke politieke beïnvloeding op het facet 'taakopdracht en programmering' dat Duitsland relatief veel hoger wordt ingeschaald (rechts boven in het figuur 10) dan Nederland. De conclusie voor dit facet luidt dan ook dat de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep in Duitsland beter gewaarborgd is dan in Nederland. Nederland is gepositioneerd rechtsboven het middelpunt van het figuur. Door de eerder getrokken conclusies zou Nederland (nog) slechter kunnen worden ingeschaald (verder naar linksonder). Echter, zijn er ook een aantal verzachtende omstandigheden en is er zeker één zeer positieve factor die de politieke beïnvloeding op iets meer afstand zet dan in eerste instantie het geval lijkt. Een verzachtende omstandigheid is dat de verdere uitwerking van de taakopdracht in principe nergens daadwerkelijk over de inhoud van de programmering gaat. Een tweede verzachtende omstandigheid is de zwaarte van de prestatieafspraken. Deze afspraken zijn weliswaar vrij gedetailleerd en veel in aantal, maar niet per se veel anders dan de wijze waarop de publieke omroep deze uit zichzelf zou uitvoeren. Een positieve factor in dit geheel is de positie en de taak van de visitatiecommissie. De visitatiecommissie lijkt onafhankelijk en haar taken en de wijze van benoeming van de commissie zijn stevig verankerd in de wetgeving.

### *Bestuur en organisatie*

Het tweede facet waarvan een vergelijking wordt gemaakt tussen Nederland en Duitsland, is het facet 'bestuur en organisatie'. Dit facet is moeilijker één op één te vergelijken dan de andere twee facetten. Dit komt doordat de structuur van het bestuur en de organisatie van de omroepen verschillend is opgebouwd in de landen. Nederland maakt bijvoorbeeld gebruik van een raad van bestuur en omroepverenigingen. Duitsland maakt gebruik van een Rundfunkrat en omroepen per deelstaat of deelstaten. Wel kan gekeken worden naar het geheel van het bestuur en het geheel van de organisatie, waarmee een vergelijking kan worden gemaakt tussen de mate van mogelijke politieke beïnvloeding.

Voor beide landen geldt dat op een aantal gebieden van het bestuur de wijze van benoeming te politiek is. Voor de publieke omroep in Nederland geldt dat de raad van toezicht volgens de wet rechtstreeks wordt benoemd door de verantwoordelijke minister. Dit is desastreus voor de mate van onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland. De eerste keer dat de raad van toezicht is geïnstalleerd (in 2006) gebeurde dit na een eenmalige procedure waarbij de minister zichzelf op enige afstand had geplaatst van deze procedure. Dat de minister deze afstand heeft gecreëerd, spreekt voor hem maar dit is niet formeel vastgelegd en daarom lijkt in de toekomst op dit punt directe politieke beïnvloeding vanzelfsprekend. De rol van de raad van toezicht is belangrijk in de organisatie doordat deze onder meer de inhoudelijk zeer belangrijke raad van bestuur benoemt en controleert. Als er geschillen zijn tussen de raad van bestuur en het college van omroepen treedt de raad van toezicht beslissend op.

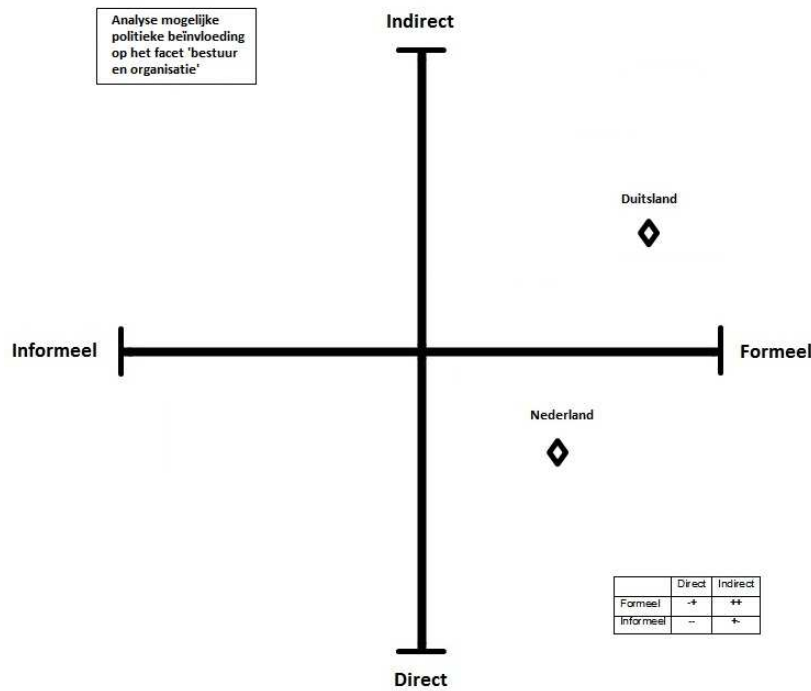
In Duitsland doet het probleem zich voor dat een gedeelte van de leden van de Rundfunkrat (dan wel de Fernsehrat) en de Verwaltungsrat bij wet bepaald, politici en bestuurders zijn. Hier staat wel tegenover dat de Rundfunkrat een pluriform orgaan is, doordat de leden afkomstig zijn uit vele verschillende maatschappelijke organisaties. Geen enkele stroming heeft de meerderheid. Hierdoor zorgt de veelzijdigheid van de leden voor een bepaalde onafhankelijkheid van het geheel. Ook bij de Verwaltungsrat van de verschillende omroepen is politieke beïnvloeding mogelijk. Deze is sterker dan bij de Rundfunkrat omdat andere maatschappelijke organisaties ontbreken en de raad een stuk kleiner is. Incidenteel zijn situaties aan te wijzen waar deze formele, directe politieke beïnvloeding een grote rol speelt. Een voorbeeld hiervan is de benoeming van de huidige Intendant van de ZDF. De benoeming die door de Fernsehrat in een geheime verkiezing (met tweederde van de stemmen) moet worden gerealiseerd, duurde door politieke onenigheid meer dan een jaar en werd veelal in de media uitgevochten.

Bij de vergelijking van het geheel van de organisaties zijn vooral opmerkingen te maken over mogelijke politieke beïnvloeding op het Nederlandse systeem. In Duitsland is na de Tweede Wereldoorlog gekozen voor een regionaal systeem van omroepen en al deze

omroepen zijn op dezelfde wijze opgebouwd. Tezamen organiseren ze de programmering voor de ARD. De uitvoering van de taakopdracht in deze programmering is op vrij grote afstand gezet van de politiek. Dit komt doordat de negen deelstaatomroepen allereerst hun eigen programmering regelen. Pas hierna wordt in overleg een gedeelte van deze eigen programmering de programmering van de ARD. In dit proces zitten dus zeer vele formele stappen die beïnvloeding op afstand houden. Voor de ZDF ligt dit anders. Deze omroep heeft sinds zijn oprichting meer in de aandacht van de politiek gestaan omdat het de enige mogelijkheid was om een centraal aangestuurde landelijk uitzendende met publiek geld betaalde omroep te beïnvloeden. Deze vooral indirecte politieke beïnvloeding zorgt voor meer druk op bepaalde beslissingen zoals de hierboven genoemde verkiezing van de nieuwe Intendant. Anderzijds geldt voor de ZDF wat hierboven is uitgewerkt over het bestuur. Er is sprake van een bestuur met formele en directe politieke beïnvloeding maar deze is dermate pluriform georganiseerd dat de onafhankelijkheid niet direct in gevaar is.

Bij de publieke omroep in Nederland is het geheel van omroepen veel veranderlijker dan in Duitsland. Omroepen kunnen toegelaten worden tot het systeem als ze aan bepaalde voorwaarden voldoen. Omroepen kunnen uit het systeem stappen en sinds 2009 kunnen omroepen hun erkenning verliezen. Vooral op het gebied van de toetreding heeft de minister een grote invloed op het Nederlandse systeem. Hij kan na vele procedures en adviezen simpelweg wel of niet instemmen met de toelating van een nieuwe omroep en hiermee de samenstelling van het geheel bepalen. Dit kan verregaande inhoudelijk gevolgen hebben omdat de verschillende omroepen uiteindelijk het grootste gedeelte van de programmering verzorgen. De toets voor de toetreding van nieuwe omroepen zou minder inhoudelijk van vorm moeten zijn of in ieder geval op een grotere afstand van de minister moeten worden geplaatst. Politieke kleur en electorale belangen spelen zeker een rol in de uiteindelijke beslissing van de verantwoordelijke minister, betreft het wel of niet toelaten van nieuwe omroepen. In het onderstaande figuur is de vergelijking van Nederland en Duitsland op het facet 'bestuur en organisatie weergegeven. Duitsland wordt wederom hoger ingeschaald dan Nederland op dit facet.





Figuur 11: Analyse facet 'bestuur en organisatie'

Nederland zou op dit facet bijzonder goed scoren mits de benoemingsprocedure van de raad van toezicht wordt gewijzigd en de minister minder direct verantwoordelijkheid krijgt over de toelating van nieuwe omroepen. Anders dan bij de verdere uitwerking van de taakopdracht is de regelgeving vrij formeel vastgelegd, alleen heeft vooral de minister teveel verantwoordelijkheden gekregen.

Duitsland scoort net als Nederland iets minder hoog op het facet 'bestuur en organisatie' in vergelijking met het eerste facet. Dit komt vooral door de samenstelling van de Fernsehnrat dan wel Rundfunkrat en de Verwaltungsrat. Hierdoor is meer directe politieke beïnvloeding mogelijk, al wordt dit effect afgezwakt door de grote en de mate van pluriformiteit van deze raden.

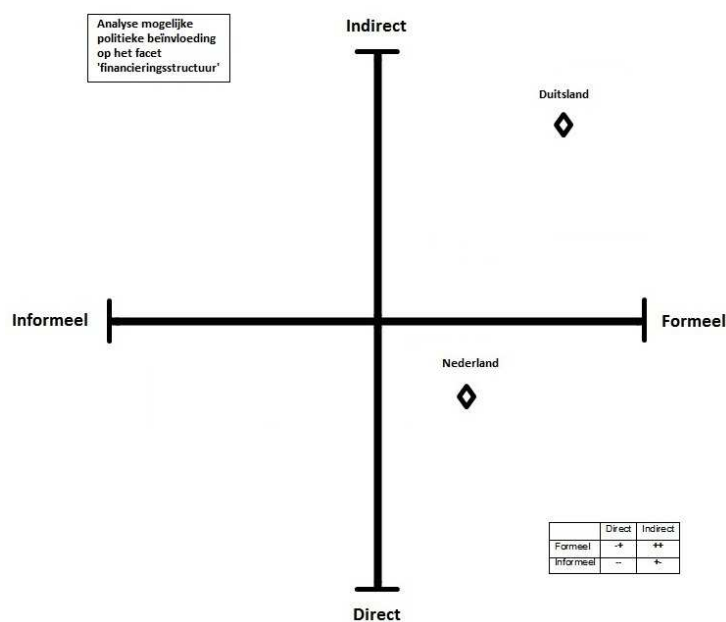
### *Financieringsstructuur*

Het derde facet over de financieringsstructuur kent grote verschillen tussen de publieke omroep in Nederland en Duitsland. Opvallend is dat bepaalde ontwikkelingen, die met betrekking tot dit facet in beide landen tussen 2000 en 2010 hebben plaatsgevonden, haaks staan op elkaar. De Nederlandse financieringsstructuur is minder onafhankelijk geworden sinds de fiscalisering van de omroepbijdrage, terwijl de onafhankelijkheid van de financieringsstructuur in Duitsland versterkt is door uitspraken van het Hof in 2007.

In Nederland wordt sinds 2000 geen gebruik meer gemaakt van een omroepbijdrage. De publieke omroep wordt betaald uit de algemene belastingopbrengst. Ondanks het inbouwen van een aantal formele garanties om politieke beïnvloeding op afstand te houden,

is dit niet gelukt. De laatste tien jaar schommelt het bedrag dat de omroep ontvangt en lijken de formele voorwaarden, die een stabiele en onafhankelijke bijdrage zouden moeten verzorgen, niet sterk genoeg. Coalitieafspraken en bezuinigingen winnen het van formele wettelijk regelgeving. Ook op de verdere invulling van het bedrag dat de publieke omroep ontvangt door middel van het begrotingsproces, heeft de minister en zelfs het parlement enige invloed. De invloed van de politiek en zeker van de minister, is hiermee sinds 2000 veel groter geworden op de financieringsstructuur.

In Duitsland staat de financieringsstructuur als een huis, met de KEF als stevig fundament. De enige zwakte die zou kunnen worden opgemerkt, is de manier van benoeming van de leden van de KEF. Echter, doordat elke deelstaat een lid benoemt, ontstaat een zekere pluriformiteit die de onafhankelijkheid vergroot. Ook de inhoudelijke eisen aan de functie en de zeer gedetailleerd vastgelegde methodes, zorgen voor een vergroting van de onafhankelijkheid. Deze financieringsstructuur is herbevestigd en is versterkt door de uitspraak van het Hof in 2007. Dit alles leidt tot het volgende figuur 12.



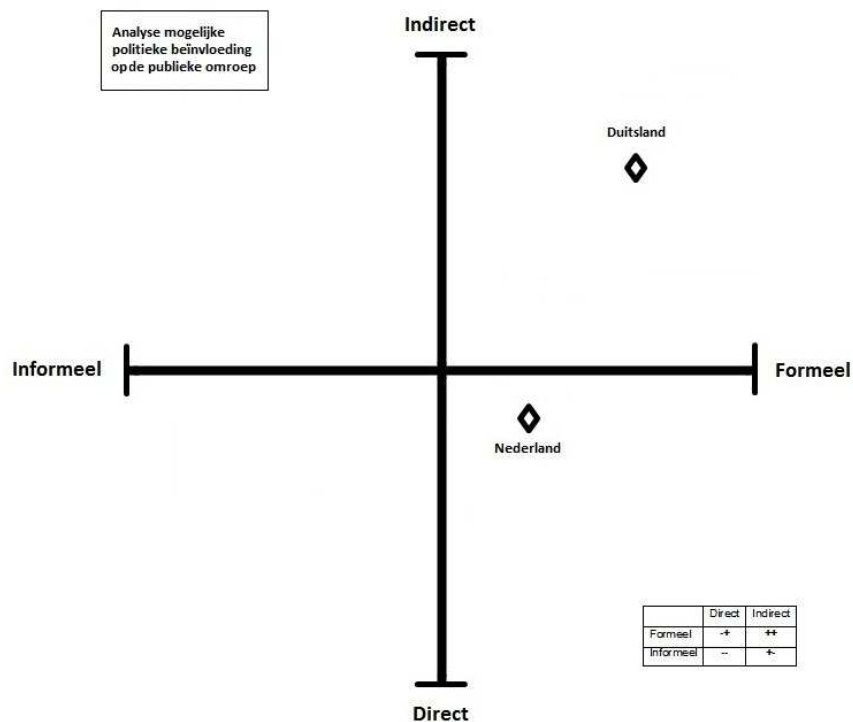
Figuur 12: Analyse facet 'financieringsstructuur'

Hierin is Duitsland bijna maximaal positief ingeschaald. De mogelijke politieke beïnvloeding op de financieringsstructuur is dan ook uitermate indirect en dit is formeel gewaarborgd. Nederland is duidelijk lager ingeschaald door de vele mogelijkheden van directe beïnvloeding. Het merendeel van deze regelgeving is weliswaar formeel vastgelegd, maar vooral de verantwoordelijke minister heeft een te grote invloed op het facet.

### *De politieke onafhankelijkheid van de Nederlandse en Duitse publieke omroep*

In het Nederlandse omroepsysteem zijn vele mogelijkheden tot politieke beïnvloeding aanwezig. Dit geldt voor alle drie de facetten. Over het algemeen genomen, is vooral de rol van de minister erg groot. Op het eerste gezicht lijkt de werkelijke politieke beïnvloeding mee te vallen, maar dit betekent niet zoals in dit onderzoek ook geconcludeerd is dat de mogelijkheden om politieke invloed uit te oefenen niet aanwezig zijn. Hoeveel afstand de politiek bewaart ten opzichte van de publieke omroep, lijkt vooral een kwestie van politieke cultuur. Het leveren van commentaar en het ventileren van een mening door politieke actoren over de publieke omroep is van alle tijden. Het besef om enige terughoudendheid te betrachten ten opzichte van het daadwerkelijk uitoefenen van politieke beïnvloeding, lijkt tot op heden ook gemeengoed. Deze politieke cultuur verandert niet direct, maar in het huidige politiek volatiele klimaat lijkt alles mogelijk. Politieke verschuivingen kunnen leiden tot veel verdergaande beïnvloeding op de vele mogelijkheden die geboden worden in het huidige omroepsysteem. Hierbij valt te denken aan het opstellen van inhoudelijk veeleisende prestatiecontracten, de benoeming van een politiek gekleurde raad van toezicht en verregaande bezuinigingen op de publieke omroep.

In Duitsland zijn veel minder mogelijkheden voor politieke beïnvloeding aanwezig. Dit lijkt voort te komen uit een cultuur (na de Tweede Wereldoorlog) waar deze politieke afstand ten opzichte van de publieke omroep niet vanzelfsprekend was. De cultuur van politieke afstand tot de publieke omroep is na de Tweede Wereldoorlog stap voor stap opgebouwd, eerst door de Geallieerden en later vaak onder dwang van het Bundesverfassungsgericht. Het Duitse systeem heeft ook diverse mitsen en maren - de beïnvloeding op de verschillende bestuursraden lijkt te groeien en benoemingen van belangrijke posities worden steeds vaker uitgevochten in de pers - maar dit lijken eerder incidenten dan structurele problemen door politieke beïnvloeding. Wijzigingen in de politieke constellatie van Duitsland zullen weinig directe invloed hebben op de publieke omroep. De taakopdracht wordt intern uitgewerkt, het bestuur is meestal bijzonder pluriform en de financiering is formeel op grote afstand van de politiek gezet. Het lijkt erop dat in Duitsland de cultuur van onafhankelijkheid beetje bij beetje is opgebouwd en nu stevig verankerd is in het systeem. Politieke beïnvloeding is door de vele formele beschermingen vaak alleen indirect en van een grote afstand mogelijk.



Figuur 13: Analyse mogelijke politieke beïnvloeding

Nederland lijkt de laatste jaren te gemakkelijk te zijn omgegaan met het belang van de onafhankelijkheid van de publieke omroep, waardoor de mogelijkheden voor politieke beïnvloeding zijn gegroeid en heel reëel zijn geworden. De bereidheid (en mogelijk hiermee de politieke cultuur) om direct invloed uit te oefenen op de publieke omroep lijkt te groeien. Dit wordt mogelijk gemaakt door onvoldoende formele bescherming.

### 8.1 Reflectie en aanbevelingen

Een bepaalde mate van politieke onafhankelijkheid voor de publieke omroep is nastrevenswaardig in onze maatschappij, wordt betoogd in dit onderzoek. De publieke omroep kan alleen dan zijn politieke functie uitvoeren.

#### *Kritische reflectie*

Het is zeer moeilijk gebleken om de mate van onafhankelijkheid te meten. Onafhankelijkheid is niet in absolute getallen uit te drukken. Een methode om toch het begrip onafhankelijkheid te kunnen waarderen, toegepast in dit onderzoek, is door middel van vergelijkend onderzoek. De uitkomsten van de analyse kunnen naarmate er meer landen (of eenheden) worden onderzocht, beter worden ingeschaald. De uitkomst van het onderzoek over een publieke omroep van één land is onmogelijk relatief in te schalen, bij twee vergelijkingseenheden doet dit probleem zich nog steeds enigszins voor. Bij een vergelijking tussen twee landen is het namelijk moeilijk om de afstanden tussen de uitkomsten in te schatten. Het is wel mogelijk om aan te geven dat het ene land beter scoort dan het andere land. Hoe meer

vergelijkingseenheden (hier: publieke omroepen) worden onderzocht, des te preciezer de relatieve waardering van de mate van onafhankelijkheid kan worden bepaald.

Een tweede mogelijkheid om deze waardering van de mate van onafhankelijkheid te specificeren, is het toepassen van een meer kwantitatieve analyse. Om aan gegevens te komen die bruikbaar zijn binnen een onderzoek over de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep, zoals toegepast in dit onderzoek, zijn zo veel mogelijk expertinterviews en een zo breed mogelijke secundaire data verzameling, geschikt. De analyse van deze gegevens zou aan kracht kunnen winnen door een interpretatieschema toe te passen. De eenvoudigste methode is om een waardering mee te geven aan de mogelijkheden van politieke beïnvloeding, waarbij bijvoorbeeld beïnvloeding door een dictator met 1 wordt gewaardeerd, beïnvloeding door het parlement met 0.5 wordt gewaardeerd, beïnvloeding door een minister met 0.25 wordt gewaardeerd en geen politieke beïnvloeding met 0 wordt gewaardeerd. Dit zou gekoppeld kunnen worden aan een waardering van de publieke omroep zelf. Welk onderdeel van welk facet heeft de meeste invloed op de programmering en is dus het slechtst voor de onafhankelijkheid als deze wordt beïnvloed? Concreet gezien zou dan de situatie waarbij een dictator (=1) de financiering van een programma laat afhangen van de inhoud (=1) maximaal slecht zijn.

Een derde kritische reflectie op dit onderzoek heeft te maken met het belang van de in de conclusie genoemde politieke cultuur van een land. Verklaringen voor verschillende ontwikkelingen van de publieke omroep zijn door de tijd heen grotendeels afhankelijk van omgevingsfactoren. De conclusies van dit onderzoek zouden beter ingekaderd en verklaard kunnen worden als er meer onderzoek zou zijn gedaan naar deze externe maatschappelijke factoren. In bestuurskundig onderzoek is dit vrij gebruikelijk (bijvoorbeeld: 'policy window model' van Kingdon uit 1984 of 'contingentietheorie' van Fiedler uit 1967). Het is mogelijk om met dit onderzoek, of een vergelijkbaar onderzoek dat meer rekening houdt met de omgevingsfactoren, te kunnen kijken naar oplossingen om de spanning tussen publieke omroep en politiek zo goed mogelijk te begeleiden.

### *Aanbevelingen*

De aanbevelingen komen voort uit de vergelijking tussen Nederland en Duitsland waarbij geconcludeerd is dat in Duitsland de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep meer gewaarborgd is dan in Nederland. Uit deze vergelijking zijn mogelijk lessen te trekken voor het Nederlandse omroepsysteem. Een kanttekening die hierbij geplaatst moet worden, is dat er binnen dit onderzoek alleen naar de onafhankelijkheid is gekeken en niet naar andere factoren zoals efficiency en kwaliteit. Deze andere factoren kunnen in het geding zijn als een publieke omroep volledig wordt ingericht op een zo groot mogelijke politieke

onafhankelijkheid. Zeker een drietal aanbevelingen kan worden opgemaakt uit het bovenstaande onderzoek.

Ten eerste wordt in Nederland de taakopdracht te specifiek ingevuld. Er zijn teveel afspraken, vaak te informeel en direct van karakter. De politiek kan meer op afstand worden geplaatst door gebruik te maken van maar één overeenkomst, in grote lijnen, voorgesteld door de NPO, voor een periode van vijf jaar. In dit document zouden alleen de grote lijnen moeten worden aangeven waarmee de NPO van plan is om aan de taakopdracht te voldoen zoals als deze geformuleerd is in de wet. Het document zou opgesteld moeten worden door de raad van bestuur in samenspraak met de omroepen en het document zou goedgekeurd moeten worden door de raad van toezicht. De minister zou niet het recht moeten hebben om dit goed of af te keuren. Deze rol zou aan de visitatiecommissie overgelaten moeten worden. Elke vijf jaar controleren zij achteraf of aan de afspraken is voldaan en vooruit of de nieuwe plannen overstemmen met de taakopdracht in de wet.

Een tweede aanbeveling om de onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland te vergroten, is een wijziging van de manier waarop de benoeming en samenstelling van de raad van toezicht plaatsvindt. In de wet zou moeten worden gedefinieerd waaraan leden van de raad van toezicht moeten voldoen (kwalificaties), hoe de samenstelling eruit ziet en wie ze benoemt. Gedacht kan worden aan een samenstelling van acht leden waarbij bijvoorbeeld de coalitie twee leden levert, het ministerie van OCW twee leden levert, de omroepen 2 leden leveren en 2 externe leden worden benoemd. Een instantie als het CvdM zou op het proces van benoeming moeten toezien en zou erop toe moeten zien of de leden voldoen aan de bij wet opgestelde kwalificaties.

Een derde mogelijkheid om de politieke onafhankelijkheid van de publieke omroep in Nederland te vergroten, is het op grotere afstand plaatsen van de financiering ten opzichte van politiek. De financiering kan worden gekoppeld aan de uitwerking van de taakopdracht door de NPO. Als de visitatiecommissie de invulling van de taakopdracht goedkeurt, moet hier automatisch voldoende financiën voor worden beschikbaar gesteld. Het is niet nodig om hiervoor een aparte commissie op te richten (zoals de KEF in Duitsland), maar hierin zou het CvdM een rol kunnen spelen. De NPO koppelt een begroting aan de plannen voor de uitvoering van de taakopdracht. Deze begroting wordt methodisch (vergelijkbaar met de methode van de KEF) tegen het licht gehouden door het CvdM en op basis hiervan krijgt de NPO een bedrag uitgekeerd uit de algemene belastingopbrengst.

Alle drie deze aanbevelingen moeten worden gezien als ideeën om de politieke beïnvloeding op een grotere afstand van de publieke omroep te zetten. Deze ideeën zijn hier zeer kort geformuleerd en hebben vervolg onderzoek nodig om de mogelijkheden en gevolgen uit te werken.

## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2001). *Fiscalisering Omroepbijdrage*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- ARD (2009). *Bericht 07/08 Leitlinien 09/10*. Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrags, über die Qualität und Quantität ihrer Angebote und Programme sowie über die geplanten Schwerpunkte.
- ARD. *Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD)* vom 9./10. Juni 1950 in der Fassung vom 20. Juni 2006.
- ARD-Staatsvertrag. Vom 31. August 1991 in Kraft getreten am 1. Januar 1992, zuletzt geändert durch den Zwölften rundfunkänderungsstaatsvertrag, in Kraft seit 1. Juni 2009.
- Armstrong, M. (2005). Public Service Broadcasting. In: *Fiscal Studies*, vol. 26, no. 3, pp. 281-299.
- Bardoel, J. en J. van Cuilenburg (2003). *Communicatiebeleid en Communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiesector*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Bardoel, J. en M. Vochteloo (2008). *Squeezing European public service broadcasting from the mainstream to the margin? EU state aid policy vis-à-vis public service broadcasting*. Second draft version with permission of M. Vochteloo.
- Bardoel, J.L.H. (1999). Nieuwe omroepbijdrage bedreigt bestel. In: *NRC Handelsblad* 23 november 1999, p. 9.
- Bardoel, J.L.H. (2003). *Macht zonder verantwoordelijkheid? Media, mediabeleid en de kwaliteit van de openbare informatievoorziening*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Bardoel, J.L.H. en J.J. van Cuilenburg (2003). *Communicatiebeleid en communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiemarkt*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Bardoel, J.L.H. en L.S. d'Haenens (2002). Media en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Van theorie naar praktijk. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers. Bijlage 3: 99-150.
- Bardoel, J.L.H. en L.S. d'Haenens (2007). *Diverging Debates on PSB Prospects as to Mission, Organization and Financing: The Netherlands and Flanders Compared* (Paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, TBA, San Francisco).  
Online te vinden op: [http://www.allacademic.com/meta/p171548\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p171548_index.html)
- Blumler, J.G. (2001). The third age of political communication. In: *Journal of Public Affairs*. Vol. 1 No. 3, 2001, pp. 201-209.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs.
- Boot, A. & M. Vochteloo (2002). Van pluriformiteit tot kwaliteit. Doelstellingen van 25 jaar mediabeleid in Nederland (1). In: *i&i*, 20<sup>e</sup> jaargang 2002-2.
- Broeders, D., F. Huysmans en I. Verhoeven. Setting the scène: Ontwikkelingen in het medialandschap. In: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, Jaargang 34/2006 nr. 2. p. 116-132.

- Brown, A. (1996). Economics, Public Service Broadcasting, and Social Values. In: *The Journal of Media Economics*, 9(1), 3-15.
- Brown, A. (1996). Public Service Broadcasting in Four Countries: Overview. In: *The Journal of Media Economics*, 9(1), 77-81.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). StatLine databank: Huishoudens (geraadpleegd oktober 2009). CBS: Den Haag.
- Collins, R., A. Finn, S. McFadyen en C. Hoskins (2001). Public Service Broadcasting Beyond 2000: Is There a Future for Public Service Broadcasting? In: *Canadian Journal of Communication*, Vol 26 (2001) 3-15.
- Commissariaat voor de Media. *Beleidsregels aanwijzing kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag 2010-2015 (artikel 2.42 van de Mediawet)*. Hilversum: CvdM.
- Corner, J. (2007). Media, power and political culture. In: E. Devereux (red.). *Media studies. Key issues en debates*. Los Angeles/Londen: Sage Publications, 211-230.
- Council of Europe (Committee of Ministers) (1994). 4th European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Praag, december 1994.
- Council of Europe (Committee of Ministers) (1996). Recommendation No. R (96) 10: On the guarantee of the independence of PSB. Adopted 11 september 1996 (573rd meeting).
- Council of Europe (Committee of Ministers) (2004). Public Assembly Recommendation 1641 (2004): Public service broadcasting. Adopted 30 september 2004 (898th meeting).
- Council of Europe (Committee of Ministers) (2005). European Ministerial Conference on Mass Media Policy, Kiev, maart 2005.
- Council of Europe (Committee of Ministers) (2006). Declaration on the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of psb in the member states. Adopted 27 september 2006 (974th meeting).
- Curran, J. (2002). *Media and Power*. London: Routledge.
- De Goede, P. (1999). *Omroepbeleid met en tegen de tijd*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Dirks, B. (5 november, 2009). 'Rechts' aan zet in Hilversum. De Volkskrant (p.1).
- Dirks, B. (5 november, 2009). *Omroep Llink boos over 'politiek spel'*. De Volkskrant (Sectie: Media en Mensen).
- Dommering, E.J. (2005). De toekomst van de publieke omroep. In: *Mediaforum*, 2005-2, p. 44-52.
- Eijk, N.A.N.M. van (2008). Van 'overheid op afstand' naar bumperkleven. In: *Mediaforum* 2008-4. p. 162-163.
- European Audiovisual Observatory (Council of Europe) (2008). Yearbook 2008: Television in 36 European States. Strasbourg: EAO.
- European Commission (2007). C (2007) 1761 FINAL. State aid E 3/2005 (ex – CP2/2003, CP 232/2002, CP 43/2003, CP 243/2004 and CP 195/2004) – *Financing of public service broadcasting in Germany*. Brussels, 24.04.2007.
- European Commission (2007). *State aid: Commission closes investigation regarding the financing regime for German public service broadcasters*. IP/07/543. Brussels, 24.04.2007.



- Europese Commissie (2008). *Revision of the Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting - Questionnaire for public consultation*. 10-01-2008.
- Europese Commissie (2009). *Staatssteun: Commissie actualiseert regels overheidsfinanciering publieke omroepen*. IP/09/1072. 02-07-2009.
- Europese Unie (1997). Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten. In: *Verdrag van Amsterdam*. Publicatieblad Nr. C 340, 10 november 1997.
- Europese Unie (1997). *Verdrag van Amsterdam*. Publicatieblad Nr. C 340, 10 november 1997.
- Geelen, J-P (18 november, 2009). *Niet tegen opheffen NOVA*. De Volkskrant (Sectie: Media en Mensen).
- Glimmerveen, H. (1993). *Omroepen in Europa: Duitsland*. Hilversum: NOS.
- Gurevitch, M. en J.G. Blumler (1977). Mass Media and Political Institutions: The Systems Approach. In: G. Gerbner (ed.). *Mass Media Policies in changing cultures*. New York, Londen: Wiley-Interscience Publications. p. 251-269.
- Hagoort, H. (18 november, 2009). *Publieke omroep wil dagbladen helpen*. De Volkskrant (p.11).
- Hallin, D. C. en P. Mancini (2004). *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanretty, C. (2009). Explaining the De Facto Independence of Public Broadcasters. In: *British Journal of Political Science* (online versie). Cambridge University Press.
- Hansen, A., S. Cottle, R. Negrine en C. Newbold (1998). *Mass Communication Research Methods*. New York: New York University Press.
- Hargreaves Heap, S.P. (2005). Television in a digital age: what role for public service broadcasting? In: *Economic Policy*. January 2005, pp. 111-157.
- Hoffmann-Riem, W. (1997). Germany. The regulation of Broadcasting. In: D. Atkinson & M. Raboy. *Public Service Broadcasting: the Challenges of the Twenty-first Century*. Parijs: UNESCO Publishing. Pp. 99-103.
- Holtz-Bacha, C. (2002). A vicious circle. The difficult position of public broadcasting in Germany. Finland: RIPE.
- Kepplinger, H.M. (2002). Mediatization of Politics: Theory and Data. In: *Journal of Communication*, December 2002, p. 972-986.
- Kersbergen, K. van en I.M.A.M. Pröpper (1995). Debat over het publieke debat, In: K. Kersbergen en I.M.A.M. Pröpper (red.). *Publiek Debat en Democratie* (pp. 195-222), Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Kleinsteuber, H. J. (2008). *Participation in the Management of Public Service Media Broadcasting Councils in Germany: Making them Fit for the Future*. Mainz: RIPE@2008.
- Kleinsteuber, H.J. & Barbara Thomass (2007). The German Media Landscape. In: G. Terzis (ed.). *European Media Governance: national and regional dimensions*. Bristol: Intellect books. p. 111-123.

- Kleinsteuber, H.J. en B. Thomass (2007). The German Media Landscape. In: G. Terzis (ed.). *European Media Governance: national and regional dimensions*. Bristol: Intellect books. p. 111-123.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (2007). *16. KEF-Bericht*. Mainz: KEF.
- Lance Bennett, W. (2005). *News. The politics of illusion*. New York/ San Fransisco: Pearson Longman. p.113-150.
- Leurdijk, A. (2004). Quick Scan Beleid publieke omroep in Europa, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten. Delft: TNO.
- Libertus, M. (2004). Essential Aspects concerning the Regulation of the German Broadcasting System. Historical, Constitutional and Legal Outlines. Koln: Institut für Rundfunkökonomie.
- Lijphart, A. (1975). *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in The Netherlands (Second Edition)*. Berkeley: University of California Press.
- McChesney, R.W. (2000: paperback). *Rich Media, Poor Democracy*. New York: The New Press.
- McQuail, D. (2005). *McQuail's mass communication theory*. Londen: Sage Publications.
- MDR (2009). *Leitlinien für die Programmgestaltung des MDR 2009/2010*.
- MDR. *Satzung des Mitteldeutschen Rundfunks* vom 27.04.1992 in der Fassung vom 06.12.2004.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2002). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2003*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2003). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2004*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2005*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2006*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2007*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2008*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Brief aan Tweede Kamer: Mediabegroting voor 2009*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Brief van minister Plasterk aan raad van bestuur NPO betreffende 'Besluit goedkeuring aanvraag aanbodkanalen 2008 en 2009 op 21 april 2009*. Den Haag.
- Mitteilung der Bundesregierung vom 28. Dezember 2006. Staatliche Beihilfen E3/2005 (ex CP232/2002, 2/2003, 43/2003, 195/2004, 234/2004) *Anpassung des Finanzierungssystems des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland*.
- Nahuis, R., M. Appelman, M. van Dijk, B. Vollaard en D. Waagmeester (2005). *Onderweg naar morgen. Een economische analyse van het digitaliserende medialandschap*. Den Haag: Centraal Planbureau.

- NDR – Staatsvertrag vom 17./18. Dezember 1991, zuletzt geändert mit dem Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages über den Norddeutschen Rundfunk (NDR) vom 1./2. Mai 2005, in Kraft getreten am 1. August 2005.
- Negrine, R. (1998). Policy and Archival Research. In: A. Hansen, S. Cottle, R. Negrine en C. Newbold (1998). *Mass Communication Research Methods*. New York: New York University Press. p. 66-91.
- Neuman, W. L. (2000). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative approaches*. Boston: Allyn and Bacon.
- Onkenhout, P. (3 november, 2009). *Onrust in Hilversum*. De Volkskrant (Sectie: Media en Mensen).
- Onkenhout, P. (6 november, 2009). *Telegraaf blij met eigen frisse wind*. De Volkskrant (Sectie: Media en Mensen).
- Oreja, M. (1998). The Digital Age: Report from the high level group on audiovisual policy. Brussel: European Audiovisual Policy.
- Poecke, L. van (1979). Culturele indicatoren (III): Gerbner: het system is de boodschap. In: *Communicatie*, 9 (1979) Nr. 1, p. 6-12.
- Priebs, N. (2002). Learning from abroad: regulating public service broadcasting in Germany, Japan and the UK. In: J. Cowling & D. Tambini (eds.). *From public service broadcasting to public service communications*. Londen: IPPR (Institute for Public Policy Research)
- Przeworski, A. en H. Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Willey-Interscience.
- Raad voor Cultuur (2003). *Media*. Den Haag: RvC
- Raad voor het openbaar bestuur (2003). *Politiek en Media. Pleidooi voor een LAT-relatie*. Den Haag: Rob.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Reijnders, N. (1997). Regel voor regel. Het informatie- en mediabeleid van de Nederlandse overheid. In: Bardeel en J. Bierhoff (red.). *Media in Nederland. Feiten en structuren*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag vom 26. August bis 11. September 1996, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juni 2009.
- Rundfunkgebührenstaatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juni 2009.
- Schinkel, W. (2008). *De gedroomde samenleving*. Kampen: Klement.
- Siebert, F.S., T. Peterson en W.L. Schramm (1963). *Four Theories of the Press*. University of Illinois.
- Staatsblad 94, 2004 en Staatsblad 31, 2007

- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1987). *Mediawet*. Stb. 249. Gebruikt versie van 16 mei 2007.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2004). *Wet van 23 februari 2004 tot wijziging van de Mediawet in verband met verlaging van de rijksomroepbijdrage*. Stb. 94.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2006). *Wet van 21 december 2006 tot wijziging van de Mediawet in verband met additionele bezuinigingen op de rijksomroepbijdrage, verbeteringen in de financiële verslaglegging en de naamswijziging van het Bedrijfsfonds voor de pers*. Stb. 31.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2008). *Besluit van 29 december 2008 houdende vaststelling van een nieuw Mediabesluit (Mediabesluit 2008)*. Stb. 584.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2008). *Wet van 29 december 2008 tot vaststelling van een nieuwe Mediawet (Mediawet 2008)*. Stb. 583.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2009). *Wet van 2 juli 2009 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep*. Stb. 300.
- Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV -) vom 31. August 1991, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juni 2009.
- Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk (MDR) vom 30. Mai 1991.
- Staatsvertrag Über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz In Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag-JMStV) Vom 10. Bis 27. September 2002, in der Fassung des Zehnten Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) In Kraft seit 1. September 2008.
- Steemers, J. (2001). In Search of a Third Way: Balancing Public Purpose and Commerce in German and British Public Service Broadcasting. In: *Canadian Journal of Communication*, Vol 26 (2001) 69-87.
- Steemers, J. (2001). In Search of a Third Way: Balancing Public Purpose and Commerce in German and British Public Service Broadcasting. In: *Canadian Journal of Communication*, Vol 26 (2001) 69-87.
- Stichting Nederlandse Publieke Omroep (1999). *Beleidsplan. Concessiebeleidsplan Landelijke Publieke Omroep 2000-2010*. Hilversum: NPO.
- Stichting Nederlandse Publieke Omroep (2005). *Tussentijds Concessiebeleidsplan*. Hilversum: NPO.
- Stichting Nederlandse Publieke Omroep (2007). *Prestatieovereenkomst Publieke Omroep*. Hilversum: NPO.
- Stichting Nederlandse Publieke Omroep (2009). *Terugblik 2008*. Hilversum: NPO.
- SWR. *Satzung des SWR (SWR-Satzung)* vom 20. April 1998.
- Terzis, G. (ed.). *European Media Governance: national and regional dimensions*. Bristol: Intellect books.

- Tracey, M. (1998). *The Decline and Fall of Public Service Broadcasting*. New York: Oxford University Press.
- Tweede Kamer. *Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep*. Memorie van Toelichting. Vergaderjaar 2008–2009, 31 804, nr. 3.
- Tweede Kamer. *Wijziging van de Mediawet in verband met nieuwe regels omtrent de financiering van de publieke omroep (afschaffing omroepbijdrage)*. Memorie van Toelichting. Vergaderjaar 1998–1999, 26 707, nr. 3.
- Van Cuilenburg, J. J. van en D. McQuail. Media policy paradigm shifts: Towards a new communications policy paradigm. In: *European Journal of Communication*. 2003; 18; 181.
- Van Cuilenburg, J.J. (2006). Nieuwe mediemarkt vraagt om nieuw mediabeleid. In: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, Jaargang 34/2006 nr. 2. p. 177-188.
- Van Cuilenburg, J.J. van, O. Scholten en G.W. Noomen (1992). *Communicatiewetenschap*. Muiderberg: Dick Coutinho.
- Van den Heuvel, H. (1977). De omroep in een verzuilde maatschappij. In: *Massacommunicatie*. Jaargang 5, 1977, p. 201-225.
- Van der Haak, K. (2001). Publieke omroep straks afgerekend op prestaties. In: *i&i*, 19<sup>e</sup> jaargang 2001, p.3.
- Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep (2004). *Omzien naar de omroep*. Hilversum: Publieke Omroep.
- Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep (2009). *De publieke omroep: het spel, de spelers, het doel*. Hilversum: Publieke Omroep.
- Vochteloos, M. Italiaanse toestanden. In: *Punt 7* (5). p. 24. mei 2009. ministerie OC&W.
- Volkscrant (18 november, 2009). *Kamer: ook Plasterk moet bezuinigen* (p.3).
- Volkscrant (18 november, 2009). *Publieke Omroep bereid informatie programma's aan kranten te geven* (p.1).
- Vree, F. van (2000). *De politiek van de openbaarheid: journalistiek en publieke Sfeer*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Waagmeester, D. en F. Huysmans (2006). 'Achter de schermen' bij 'Onderweg naar morgen': Overheidsdoelstellingen in een veranderende mediemarkt. In: *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, Jaargang 34/2006 nr. 2. p. 155-165
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2005). *Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Woldt, R. (2005). Germany. In: EU Monitoring and Advocacy Program. *Television across Europe: regulation, policy and independence* (volume 2). Budapest: Open Society Institute. Pp 729-788.
- Woldt, R. (2005). Germany. In: EU Monitoring and Advocacy Program. *Television across Europe: regulation, policy and independence* (volume 2). Budapest: Open Society Institute. Pp 729-788.
- Wright, C. (1959). *Mass Communication: A Sociological Perspective*. New York: Random House.

ZDF (2008). *Selbstverpflichtungserklärung des ZDF 2009-2010*. Mainz.

ZDF. *Geschäftsordnung des Fernsehrates der Gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"*.

ZDF. *Geschäftsordnung des Verwaltungsrat* in der Fassung vom 4. März 1994.

ZDF. *Satzung der gemeinnützigen Anstalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"* vom 02. April 1962 in der Fassung des Änderungsbeschlusses des Fernsehrates vom 20. Mai 2005.

ZDF-Staatsvertrag vom 31. August 1991, in der Fassung des Zwölften Staatsvertrages zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag) in Kraft seit 1. Juni 2009.

### *Interviews*

- Albrechtskirchinger, P. (2009). Interview 22 juni. Brussel.
- Bakker, B. (2009). Interview 19 mei 2009. Den Haag.
- Burggraf, J. (2009). Interview 22 juni. Brussel.
- Bockxmeer, H. van (2009). Interview 15 mei 2009. Den Haag.
- Van Cuilenburg, J.J. van (2009). Interview 28 mei 2009. Hilversum.
- Heinsman, L. (2009). Interview 18 mei 2009. Hilversum.
- Kuhn, A. (2009). Interview 30 juni 2009. Mainz.
- Mol, A. (2009). Interview 17 juni 2009. Hilversum.
- Rietkerk, G. (2009). Interview 28 mei 2009. Hilversum.
- Wegner, H. (2009). Interview 30 juni 2009. Mainz.

## **Bijlagen**

## Bijlage 1: Overzicht Nederlandse omroepverenigingen

<b>Omroepvereniging</b>	<b>Status</b>	<b>Richting</b>	<b>Jaar</b>
AVRO	Erkend	Algemeen	1928
BNN	Erkend	Jongeren	1998
EO	Erkend	Reformatorisch	1970
KRO	Erkend	Katholiek	1924
LLiNK	Uit bestel (2010)	Praktisch idealistisch	2005
MAX	Erkenning (2010)	Ouderen	2005
NCRV	Erkend	Protestants-christelijk	1924
PowNed	Aspirant (2010)	Netwerkgeneratie	2010
VARA	Erkend	Progressief	1924
VPRO	Erkend	Progressief	1926
WNL	Aspirant (2010)	Conservatief liberaal	2010



## Bijlage 2: Overzicht omroepen Duitsland ('die Dritten')

Omroep	Afkorting	Jaar	Deelsta(a)t(en)
Bayerischer Rundfunk	BR	1949	Beieren
Hessischer Rundfunk	HR	1948	Hessen
Mitteldeutscher Rundfunk	MDR	1991	Saksen, Saksen-Anhalt, Thüringen
Norddeutscher Rundfunk	NDR	1956	Hamburg, Nedersaksen, Sleeswijk-Holstein (1955), Mecklenburg-Voor-Pommeren (1991)
Radio Bremen	RB	1945	Bremen
Rundfunk Berlin-Brandenburg	RBB	2003	Berlijn, Brandenburg
Saarländischer Rundfunk	SR	1957	Saarland
Südwestrundfunk	SWR	1998	Baden-Württemberg, Rijnland-Palts
Westdeutscher Rundfunk	WDR	1956	Noord-Rijnland-Westfalen

### Bijlage 3: Overzicht uitspraken Bundesverfassungsgericht

Dit overzicht is niet volledig. Het is wel getracht zo volledig mogelijk te zijn.

Uitspraak	Naam	Datum	Link**
1.Rundfunkentscheidung	BVerfGE* 12, 205	28-02- 1961	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv012205.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv012205.html</a>
2.Rundfunkentscheidung	BVerfGE 31, 314	27-07- 1971	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv031314.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv031314.html</a>
Lebach	BverfGE 35, 202	05-06- 1973	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv035202.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv035202.html</a>
3.Rundfunkentscheidung	BVerfGE 57, 295	16-06- 1981	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv057295.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv057295.html</a>
Freie Mitarbeiter	BVerfGE 59, 231	13-01- 1982	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv059231.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv059231.html</a>
Rundfunkrat	BVerfGE 60, 53	09-02- 1982	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv060053.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv060053.html</a>
Gegendarstellung	BVerfGE 63, 131	08-02- 1983	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv063131.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv063131.html</a>
4.Rundfunkentscheidung	BVerfGE 73, 118	04-11- 1986	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073118.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv073118.html</a>
5.Rundfunkentscheidung	BVerfGE 74, 297	24-03- 1987	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv074297.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv074297.html</a>
6.Rundfunkentscheidung	BVerfGE 83, 238	05-02- 1991	<a href="http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/bv083238.html">http://www.servat.unibe.ch/law/dfr/bv083238.html</a>
7.Rundfunkentscheidung	BVerfGE 87, 181	06-10- 1992	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv087181.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv087181.html</a>
Konkurs von Rundfunkanstalten	BVerfGE 89, 144	05-10- 1993	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089144.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089144.html</a>
8.Rundfunkentscheidung (Gebührenurteil I)	BVerfGE 90, 60	22-02- 1994	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090060.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv090060.html</a>
Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal I	BVerfGE 91, 125	14-07- 1994	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv091125.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv091125.html</a>
EG-Fernsehrichtlinie	BVerfGE 92, 203	22-03- 1995	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv092203.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv092203.html</a>
Kurzberichterstattung	BverfGE 97, 228	17-02- 1998	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv097228.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv097228.html</a>
'extra-radio'	BverfGE 97, 298	20-02- 1998	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv097298.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv097298.html</a>
Fernsehaufnahmen im Gerichtssaal II	BverfGE 103, 44	24-01- 2001	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/dfr_bvjg2000.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/dfr_bvjg2000.html</a>
Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (Gebührenurteil II)	BVerfGE 119, 181	11-09- 2007	<a href="http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv119181.html">http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv119181.html</a>
??	BVerfG, 2 BvF 4/03	12-03- 2008	<a href="http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20080312_2bv000403.html">http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20080312_2bv000403.html</a>

\*Bundesverfassungsgericht

\*\* Geraadpleegd op 06-08-2009

## Bijlage 4: Overzicht deelstaatverdragen (en taakopdracht)

Deze tabel geeft een overzicht van de verschillende artikelen waar de taakopdracht is geformuleerd in de wetgeving. Tevens geeft het een overzicht van de verschillende staatsverdragen en deelstaatwetten.

Omroep	Naam wet/verdrag	Taakopdracht in artikel
BR	Bayerisches Rundfunkgesetz <sup>15</sup>	2,4
HR	Gesetz über den Hessische Rundfunk <sup>16</sup>	2,3
MDR	Staatsvertrag über den Mitteldeutschen Rundfunk <sup>17</sup>	6,8
NDR	NDR-Staatsvertrag <sup>18</sup>	5,7
RB	Radio-Bremen-Gesetz <sup>19</sup>	2,4
RBB	Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen rundfunkanstalt der Länder Berlin Und Brandenburg <sup>20</sup>	(3),4
SR	Saarländisches Mediengesetz <sup>21</sup>	23
SWR	Staatsvertrag über den Südwestrundfunk <sup>22</sup>	3,6
WDR	Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln <sup>23</sup>	4,5
ZDF	ZDF-Staatsvertrag (onderdeel van RStV) <sup>24</sup>	5,6

15 <http://www.br-online.de/content/cms/Universalseite/2008/03/06/cumulus/BR-online-Publikation--345896-20090504153410.pdf>

16 <http://www.hr-rundfunkrat.de/servlet/de.hr.cms.servlet.File/Gesetz+%FCber+den+Hessischen+Rundfunk+%28PDF%2C+30+KB%29?ws=hrmysql&blobId=4710458&id=36752840&forceDownload=1>

17 <http://www.mdr.de/DL/114587.pdf>

18 <http://www1.ndr.de/unternehmen/organisation/rundfunkstaatsvertrag2.pdf>

19 <http://www.radiobremen.de/unternehmen/organisation/rundfunkrat/gesetz100.pdf>

20 <http://download.rbb-online.de/unternehmen/rbbstaatsvertrag.pdf>

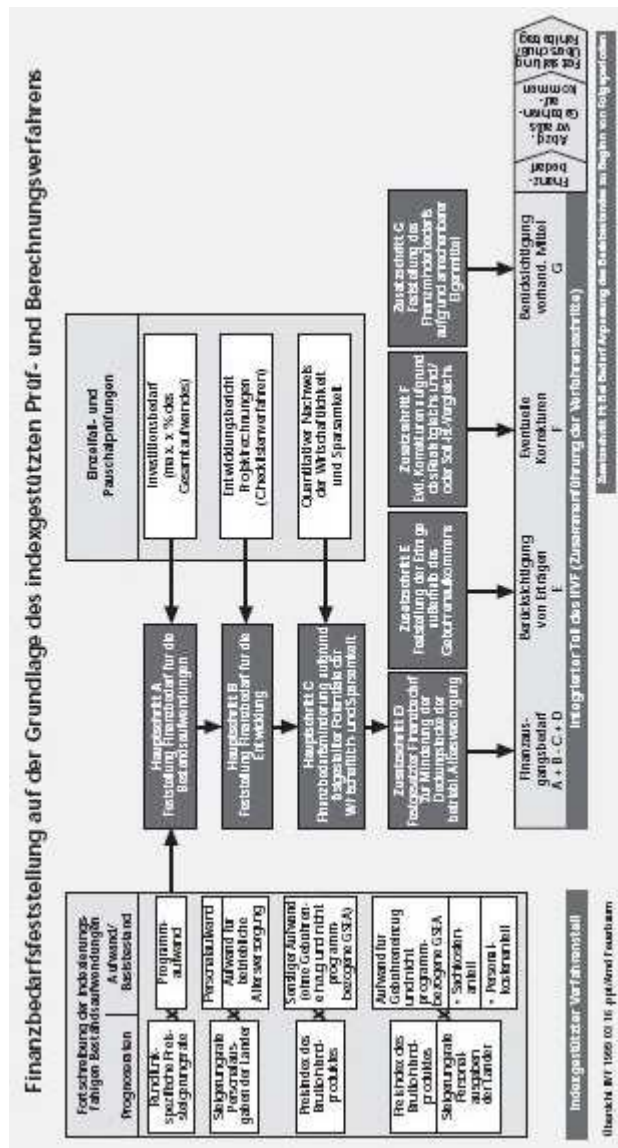
21 [http://www.lmsaar.de/die-lms/rechtsgrundlagen/I\\_1\\_SMG\\_Stand\\_2008.pdf](http://www.lmsaar.de/die-lms/rechtsgrundlagen/I_1_SMG_Stand_2008.pdf)

22 <http://www.swr.de/unternehmen/auftrag/-/id=2492446/property=download/nid=3536/1ud5cuk/index.pdf>

23 [http://www.wdr.de/unternehmen/senderprofil/pdf/rechtsgrundlagen/WDR\\_2005-01\\_Gesetz.pdf](http://www.wdr.de/unternehmen/senderprofil/pdf/rechtsgrundlagen/WDR_2005-01_Gesetz.pdf)

24 [http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/zdf-staatsvertrag\\_neu.pdf](http://www.unternehmen.zdf.de/uploads/media/zdf-staatsvertrag_neu.pdf)

## Bijlage 5: Methodiek van de KEF



Bron: KEF (1999). 12. KEF-Bericht. Mainz: KEF.

## **Bijlage 6: KEF: Modus operandi**

*Financieel voorstel (place a bid) van publieke omroepen voor financiële middelen aan KEF*

De Duitse publieke omroepen ARD, ZDF en DeutschlandRadio dienen elke twee jaar een plan met voorstel tot publieke financiering. Hierdoor is monitoring van de kostenontwikkeling mogelijk en is er een tijdsframe voor de bepaling van de wijziging in de omroepbijdrage (elke vier jaar).

### *Procedure KEF*

- 16 leden (van 16 deelstaten), verdeeld in vijf 'expert' groepen
- Missie: vaststellen financiële behoeften van de omroep
- Parameters: past programmering in taakopdracht en is deze efficiënt en effectief ('value for money')
- Omroepbijdrage= (huidige kosten + ontwikkelingskosten – (kostenbesparing + andere opbrengsten)) ÷ aantal omroepbijdrage betalende huishoudens in Duitsland

### *Stap 1 - Berekening en verbetering van 'huidige' kosten*

- Programma uitgaven
- Personeelskosten
- Materiaal

### *Index:*

- Programmering: media specifieke kostenontwikkeling
- Personeel en pensioenen: kostenontwikkeling van personele kosten overheid
- Niet programma gerelateerde kosten en kosten voor systeem 'omroepbijdrage: BBP
- Anders: BBP

### *Stap 2 – Berekening ontwikkelingskosten (op basis ingediende projecten)*

Voorbeelden van projecten (2002)

- Kinderkanal
- DAB (digitale radio)
- DVB-T (digitale televisie)
- Online activiteiten

Dit gebeurt ondermeer door gebruik te maken van Checklistprocedure (onder meer: voortgangsrapportage en facturering) voor elk project en met een standaard evaluatie

Stap 3 – Controle op 'waar voor je geld krijgen'

- Kostenbeperking door mogelijke bezuiniging op uitgaven
- Als deze bezuinigingen worden genegeerd dan volgt beperking van budget

Dit gebeurt ondermeer door middel van een kwantitatieve controle en een standaard evaluatie

Bron: Priebes, 2002: 123-124

