

# Public service-medierne i politisk modvind

HENRIK SØNDERGAARD

I de seneste år har diskussionen om public service-medierne i Danmark ændret karakter, og meget tyder på, at nye måder at forstå public service-mediernes opgave på er under udvikling. Hvor det i 1990'erne blev set som en hovedopgave at bevare og styrke public service-medierne, dvs. DR og TV 2, i konkurrencen med kommercielt fjernsyn, sigter mediepolitikken i dag på at begrænse deres virksomhed. Tidligere var det en udbredt opfattelse, at public service-medierne udgjorde en vigtig, men samtidig meget skrøbelig medietype, som vanskeligt ville kunne overleve, når den blev udsat for konkurrence, og som måtte beskyttes for at undgå, at den blev marginaliseret. I dag, hvor DR og TV 2 står så stærkt på markedet, at det er helt meningsløst at tale om marginalisering, opfattes public service-medierne ganske vist stadig som en vigtig del af mediesystemet, men der er til gengæld voksende bekymring for, at DR og TV 2 har opnået en for dominerende stilling. Da der ikke er noget, der tyder på, at markedsudviklingen i sig selv vil ændre på dette forhold, kan balancen mellem offentligt og privat fjernsyn kun påvirkes ad politisk vej, nemlig ved at ændre betingelserne for public service-mediernes virksomhed.

Spørgsmålet vedrørende public service-mediernes opgave, deres indretning og funktion har under alle omstændigheder fået en mere direkte *politisk* karakter, og det er i den sammenhæng, at man må konstatere, at den politiske støtte, som de offentlige medier hidtil har nydt godt af, er blevet kølnet. I Danmark falder dette sammen med, hvad der er beskrevet som et politisk systemskifte, hvor en socialdemokratisk ledet regering er blevet afløst af et borgerligt styre, som har haft mediepolitiske forandringer som en af sine mærkesager. Det vigtigste mål på dette område har været at privatisere TV 2, og dermed har spørgsmålet public service-mediernes indretning allerede fra begyndelsen stået centralt på den mediepolitiske dagsorden.

Som det vil fremgå, er det fornyede politiske pres på public service-medierne ikke kun et resultat af regeringsskiftet, og det er heller ikke uden videre et udtryk for neoliberal skepsis over for offentlig medievirksomhed, selvom det klart nok spiller en rolle. Det har ligeså meget baggrund i nogle mere grundlæggende problemstillinger vedrørende public service-mediernes rolle i et stadigt mere sammensat mediesystem, hvor markeds-mæssige forhold efterhånden har fået større betydning, og hvor de overvejende kulturpolitiske motiver, som historisk set har begrundet denne medieform, over alt er blevet trængt i baggrunden (Syv-

ertsen 2004). I Danmark er kommercielt tv stadig forholdsvis nyt, men efterhånden er det blevet påkrævet at udvikle reguleringsformer, som tager højde for, at public service-medierne indvirker på markedsforholdene. Denne udvikling har i de seneste år især vist sig i europæisk sammenhæng som et angreb på public service-medierne, hvor stærke kommercielle medieselskaber gennem en lang række sager ved EU-kommissionen alvorligt har anfægtet legaliteten af de nuværende public service-institutioners virksomhed (Jacubowicz 2004). Som en konsekvens af EU's politik på dette område er medlemsstaterne tvunget til at definere public service-opgaven mere præcist, end det tidligere har været anset for påkrævet, hvilket fører til mere omfattende og detaljeret regulering. Uanset de politiske magtforhold i de enkelte medlemslande har det betydet, at det politiske system har fået større og mere direkte indflydelse på public service-medierne (Bardoel 2005). I Danmark er denne udvikling imidlertid så meget mere foruroligende, som den falder sammen med et stærkt ideologisk præget opgør med 1990'ernes socialdemokratiske medie- og kulturpolitik og et politisk ønske om at styrke den kommercielle mediesektor.

Med udgangspunkt i danske medieforhold skal jeg forsøge at forklare, hvad der ligger bag de ændrede politiske konjunkturer for public service-medierne, og diskutere nogle af de vigtigste strategiske udfordringer, det stiller disse medier over for i en situation, hvor den teknologiske udvikling (digitalisering, mediekonvergens mv.) i forvejen har sat det nuværende system under pres. Min tese er, at public service-medierne har udviklet en ny form for *politisk sårbarhed*, som paradoksalt nok har baggrund i disse mediers nuværende markedsmæssige styrkeposition.

## Mediepolitik i forandring

Den mediepolitiske udvikling, der har fundet sted i Danmark siden regeringsskiftet i 2001, har først og fremmest drejet sig om DR og TV 2, som begge har været genstand for betydelige kontroverser. Kort efter at den borgerlige regering var tiltrådt, offentliggjorde den sit mediepolitiske reformprogram *Kvalitet, klarhed og konkurrence* (Kulturministeriet 2002a), som indeholder en lang række forslag rettet mod en ændring af balancen eller styrkeforholdet mellem offentlige og private medier. En af de centrale pointer er, at der ikke blot lægges vægt på øget konkurrence som kongevejen til kvalitet, men at der først og fremmest skal skabes gunstigere rammer for kommercielt tv ved at afskaffe hidtidige, kulturpolitisk motiverede begrænsninger. Det er sket ved at liberalisere lovgivningen vedrørende tv-reklamer (ophævelse af forbud mod reklamer for alkohol og håndkøbsmedicin, ophævelse af aftale om reklamer rettet mod børn), afskaffelse af koncessionsafgift for network-tv (TvDanmark) og halvering af krav om omfang af lokale nyheds- og aktualitetsprogrammer (fra 1 til ½ time dagligt). Hertil kommer, at gennemførelsen af et krav om, at DR skal udlægge 20% af sin produktion til uafhængige producenter, i sig selv udgør en væsentlig støtte til den private mediesektor (170 mio. kr. i 2006), og at en planlagt licensstigning på ca. 100 millioner kr. blev aflyst. Det vigtigste, men indtil videre ufuldførte skridt er omdannelsen af TV 2 til et privatejet selskab, hvorved balancen mellem offentlige og private medier på meget afgørende måde vil ændres.

Den anden side af regeringens mediepolitik vedrører mere umiddelbart public service-mediernes rolle i mediesystemet og tager sigte på at afgrænse og præcisere, hvori DR og TV 2's programvirksomhed består. Som det fremgår af medieaftalen, "skal DR's og TV 2's public service-forpligtelser forenkles, men til gengæld gøres mere præcise, så seere og lyttere bedre kan se, hvad de kan forvente for licenspengene" (Kulturministeriet 2002b, s. 1).

Denne målsætning er blevet gennemført ved at indføre kontraktstyring af DR og TV 2 gennem såkaldte ”public service-kontrakter”, der relativt detaljeret bestemmer, hvilke krav institutionerne skal opfylde. I forhold til den tidligere praksis, hvor DR og TV 2’s opfyldelse af public service-forpligtelser var reguleret i brede vendinger i lov og vedtægter, har kontraktstyringen, som vi senere skal se, en mere forpligtende karakter, ligesom den indebærer, at de politiske opdragsgivere (staten) har fået større indflydelse. Som led i reformen af public service-medierne blev sammensætningen af DR’s bestyrelse ændret, så de politiske partiers indflydelse blev reduceret, samtidig med at dens beføjelser på det programpolitiske område blev indskærpet, idet det nu fremgår, at ”bestyrelsen har det overordnede programansvar” (Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed 2002).

Samlet set kan disse reformer vanskeligt opfattes som andet end et anslag på public service-medierne, da det som konsekvens begrænser deres programpolitiske muligheder, giver anledning til tættere politisk styring og mere direkte kontrol, samtidig med at det øger den konkurrence, de er udsat for. Ikke desto mindre er det værd at understrege, at lovændringerne ikke i sig selv udgør noget angreb på public service-ideen, men derimod sigter mod at redefinere public service-virksomhed i en ny kontekst, hvor hensyn til fri og fair konkurrence er lige så vigtigt som traditionelle kulturpolitiske målsætninger.

Ser vi på nogle af de kontroverser, som i de seneste år har udspillet sig omkring DR og TV 2, bliver det tydeligt, at spørgsmålet om public service-mediernes stilling udgør andet end blot et reguleringsmæssigt anliggende, men også indgår i et ideologisk opgør om de offentlige mediers programvirksomhed og selvstændighed. Dette viser sig ikke mindst i de ledelsesmæssige konflikter, som har fundet sted i både TV 2 og DR, og som begge steder har ført til, at topledere er blevet afskediget. TV 2’s administrerende direktør Cristina Lage blev afskediget i 2003, fordi hun offentligt havde ytret modstand mod at privatisere TV 2, og for godt et år siden blev DR’s generaldirektør Christian Nissen afskediget officielt som følge af samarbejdsvanskeligheder med bestyrelsen, hvis formand i øvrigt måtte træde tilbage som en direkte følge af opgøret med generaldirektøren. En mere principiel strid om public service-mediernes autonomi opstod, da lovgrundlaget for DR i 2001 blev ændret, således at det eksplicit fremgår, at DR’s bestyrelse har det overordnede programansvar. Derved fik den nyindsatte bestyrelse mulighed for at gribe direkte ind i programvirksomheden, hvilket blev udnyttet til at rette kraftige angreb mod bl.a. DR’s nyhedsdækning af Irak-krigen og af navngivne journalister. Tilsvarende fandt der i 2003 et voldsomt opgør sted mellem DR’s ledelse og bestyrelsen med hensyn til organiseringen af DR’s nyhedsafdeling. Som led i udviklingen af tværmedial produktion havde DR samlet sine nyhedsredaktioner for radio, tv og internet, men bestyrelsen fandt, at det begrænsede mangfoldigheden og gennemtvang en delvis ophævelse af integrationen.

Det konkrete indhold i den redaktionelle indblanding, der har fundet sted, er ikke så afgørende. Det vigtige er derimod, at indgrebene har vist, hvor sårbare public service-institutionerne er over for politisk indflydelse, som er direkte skadelig for disse mediers muligheder for at opretholde redaktionel integritet og troværdighed. Samtidig er det en demonstration af, at der tilsyneladende eksisterer et temmelig stærkt ønske hos en del af politikerne om at øve direkte indflydelse på de offentlige medier ud fra den forestilling, at offentlig finansiering berettiger detaljeret politisk kontrol. I den sammenhæng spiller det formentlig en rolle, at de mere uformelle indflydelseskanaler, som politikere tidligere har benyttet, er tydet ud, efterhånden som den professionelle ledelse af de offentlige medier i stadig større grad – bl.a. af konkurrencemæssige årsager – følger rent professionelle mål, som ikke tillader politiske hensyn.

## Markedstilpasningens dilemma

Det mediepolitiske kursskifte i retning af en mere kritisk og restriktiv indstilling til public service-medierne i Danmark har, som det er blevet antydnet, baggrund i en politisk magtkamp, men det hænger også sammen med karakteren af public service-mediernes egen udvikling i et konkurrencebaseret mediesystem. DR's udvikling siden midten af 1990'erne kan tjene som eksempel på nogle af de problemer, som den voksende markedstilpasning har givet anledning til. Problemerne har først og fremmest med DR's legitimering at gøre og afspejler, at behovet for at kunne forsvare public service-medier er vokset, efterhånden som de udsættes for større politisk pres og derfor må kunne begrunde deres fortsatte eksistens.

Mens DR endnu havde monopol, var den politiske legitimering overladt til det politiske system, som så havde til opgave at forsvare institutionen over for befolkningen. Med udviklingen af et konkurrencebaseret tv-system ændres dette forhold, fordi DR har været tvunget til at legitimere sig mere direkte i forhold til mediebrugerne, hvis tilfredshed med programudbudet har fået afgørende betydning, mens derimod den politiske legitimering er kommet i anden række. Samtidig er legitimeringsbehovet blevet udvidet, fordi det nu også er blevet nødvendigt at kunne legitimere public service-medierne over for konkurrerende kommercielle medier, altså en form for økonomisk legitimering, hvor det skal godtgøres, at den samfundsmæssige værdi af offentlige medier er større end de markedsmæssige ulemper, det fører med sig.

DR har på flere forskellige områder gradvist tilpasset sig til de vilkår, som udspringer af den skærpede konkurrencesituation, først og fremmest ved i 1996 at omlægge programpolitikken og etablere et to-kanalsystem (DR1 og DR 2), og dernæst gennem organisatoriske forandringer, hvor programproduktion og udsendelse er blevet adskilt, og hvor der er indført et internt ressourceallokeringsystem, som bygger på kunde-leverandørforhold. På den ene side har dette skabt en mere effektiv ressourceanvendelse, som har muliggjort en betydelig forøgelse af produktiviteten, og på den anden side er der blevet udviklet procedurer for en både omfattende og detaljeret programfladestyring, som har gjort det muligt i langt højere grad end tidligere at opnå på forhånd definerede strategiske målsætninger (Søndergaard, 2003, s. 7ff).

Denne udvikling må ses på baggrund af, at DR i årene efter monopolbruddet i 1988 oplevede en ganske voldsom tilbagegang hos seerne, så DR's markedsandel midt i 1990'erne efterhånden var reduceret i et sådant omfang, at DR's funktion som public service-institution for hele befolkningen var truet. Det afgørende problem var ikke så meget, at seerne i stadig mindre grad udnyttede DR's programudbud, men at DR var i færd med at mindste kontakten med en del af befolkningen og dermed ufrivilligt ville ende som en nichekanal uden nogen større samfundsmæssig betydning. Den centrale udfordring for DR var at genskabe kontakten til publikum, hvilket i teknisk forstand indebærer målrettet indsats for at opretholde og udvide den ugentlige dækning (reach), hvor dækningen er et udtryk for hvor stor en del af befolkningen der i løbet af en uge anvender DR's programmer. Når dækning gøres til det centrale strategiske mål bliver det programpolitiske fokus flyttet fra programudbudets sammensætning til seernes brug af det, hvilket på sin side betyder, at der bliver lagt større vægt på afsætnings- og distributionsleddet i programvirksomheden.

Målsætningen om at bevare en høj dækning er i sig selv næppe kontroversiel, da det er helt afgørende, at en public service-kanals programmer faktisk anvendes af befolkningen, men i praksis kan en høj dækning ikke opnås, med mindre man er i stand til at fast-

holde en stor markedsandel (share), hvilket set i et public service-perspektiv er noget vanskeligere at legitimere. Det har vist sig, at der eksisterer en tæt sammenhæng mellem en tv-kanals markedsandel og dens dækning: Hvis markedsandelen er på omkring 25%, er dækningen nogenlunde konstant, nemlig omkring 80%, og den øges kun svagt ved højere markedsandel. Falder markedsandelen derimod under ca. 20%, reduceres den ugentlige dækning til gengæld ganske markant (til ca. 50%). Hvis en tv-kanal vil fastholde en høj dækning, er der altså grænser for hvor lille markedsandelen kan være. I praksis er det imidlertid ikke muligt at operationalisere dækning i programstyringen, og derfor bliver rent markeds-mæssige målsætninger de centrale styringsparametre for programvirksomheden. Selv om der indgår præcise mål for dækning i DR's strategiplaner, er det konkrete styringsparameter rent markeds-mæssige målsætninger. Det er samtidig en programpolitisk strategi, som forudsætter, at sendefladen rummer et betydeligt antal populære programmer (såkaldte "fyrtårne"), som kan trække seertallet op. Denne strategi betyder ganske vist ikke, at "smalle" programmer forsvinder fra sendefladen, men den indebærer, at de "brede", masseappellerende programmer får en nøglerolle i bestræbelsen på at indløse de overordnede strategiske målsætninger vedrørende dækning.

Det, der for DR har været opskriften på succes, har imidlertid skabt politiske legitimeringsproblemer. DR er blevet kritiseret for at anlægge en for "kommerciel" programprofil, og især er de mest populære underholdningsprogrammer blevet gjort til genstand for kritik. Kritikken afspejler, at det i et tv-system med mange indbyrdes konkurrerende kanaler umiddelbart bliver vanskeligere at forsvare, at licensfinansieret fjernsyn overhovedet skal sende populære programmer af den type, man finder på kommercielt tv. I den mediepolitiske aftale, der blev indgået i 2002, fremgår det klart, at forligspartierne bag den sigter mod, at public service-mediernes programudbud skal være mere distinkt, idet der fremhæves en række programområde, hvor public service-medierne skal være førende: "Målet er, at public service-stationer skal være de bedste inden for nyhedsdækning, oplysning, undervisning og dansk kunst og kultur, herunder skuespil og film" (Kulturministeriet, 2002). I den regeringsvenlige del af pressen er den politisk hensigt mere utvetydig, som når *Berlingske Tidendes* på lederplads skriver, at "Folketinget må samle mod til at gøre op med den udgave af public service-begrebet, som indbefatter tvangsbetaling for alle de sange fra de varme lande, som Danmarks Radio kan komme i tanke om" (*Berlingske Tidende*, 8.9.2004).

Det dilemma, som DR sættes i, når der rejses kritik mod omfanget af underholdende programtyper, er, at den nuværende programpolitik i stort omfang imødekommer seernes ønsker, og at en ændring i udbudets sammensætning, hvor der lægges større vægt på oplysende programmer, derfor vil skabe utilfredshed blandt seerne. I en analyse af befolkningens holdninger til DR og TV 2's public service-virksomhed fra 1999 konkluderes, at "befolkningen ønsker at blive oplyst og mener også, at public service-kanalerne i stor udstrækning lever op til dette", men at "specielt DR1 og DR2 bør være mere underholdende, end de er i dag" (ACNielsen-AIM 2000, s. 17). Skønt analysen ikke er helt ny, er der intet, der indikerer, at seernes præferencer har forandret sig, og derfor står DR i et reelt skisma mellem at tilgodese seernes efterspørgsel og at imødekomme de politiske ønsker om en mere distinkt programprofil.

Ganske vist drejer DR's programpolitik sig ikke kun om forholdet mellem oplysning og underholdning, men i mediedebatten udgør det ikke desto mindre et hovedtema og er meget direkte koblet til kvalitetsvurderinger og til spørgsmålet om, hvordan public service skal defineres. Som bl.a. Meijer har påpeget (Meijer 2004), er det på mange måder

ufrugtbar og misvisende at modstille kvalitet og markedsmæssig succes, men i mediepolitisk sammenhæng har det ikke desto mindre været ganske sædvanligt, og derfor er det i praksis vanskeligt at undgå, at public service-diskussionen præges af denne polarisering, hvor graden af public service i realiteten gøres til et spørgsmål om programportefølje.

I Danmark har den politiske debat om DR's programvirksomhed derfor i høj grad drejet sig om, hvorvidt DR fortsat skal sende inden for alle programområder, den såkaldte *fuldskala-model*, eller i højere grad koncentrere sig om den slags programmer, som kommercielt tv ikke kan levere, dvs. en *komplementær* model. Diskussionen om disse forskellige versioner af public service er imidlertid præget af, at den som regel alene drejer sig om programudbudet og om karakteren af de krav, der stilles til public service-medierne, mens de samfundsmæssige virkninger af public service-medierne sjældent drages frem. I de nuværende bestræbelser i dansk medieregulering på at sondre klarere mellem public service-virksomhed og kommercielt tv lægges der primært vægt på, at public service-medierne skal være mere *distinkte*, og at dette først og fremmest beror på omfanget og karakteren af de programmæssige forpligtelser. Set i et reguleringsperspektiv giver dette god mening, da det på den måde vil være muligt at definere public service mere præcist, men det vil til gengæld skabe problemer for nogle af de andre målsætninger, som gælder for public service, især målet om at være i regelmæssig kontakt med det samlede publikum, fordi et programudbud, der er markant forskelligt fra det markedsbaserede, ganske enkelt ikke kan sikre tilstrækkelig dækning.

Dækningens centrale betydning i DR's programstrategi har ikke kun at gøre med tv-udbudets sammensætning, men indgår også som del af forklaringen på DR's initiativer inden for multimedieområdet, fordi nye medieplatforme bidrager til at øge institutionens samlede dækning. Det har især betydning, når de drejer sig om de målgrupper, som DR i voksende omfang har haft svært ved at nå med sine to tv-kanaler. Især unge, hvis tv-forbrug generelt har været vigende i de seneste år, udgør et problem for DR, og til denne målgruppe er der udviklet ganske omfattende on-line-services med henblik på at fastholde kontakten.

### For samfundets skyld

Spørgsmålet om, hvor distinkt DR's profil bør være, har imidlertid betydning, som ligger ud over de markedsmæssige hensyn, da det meget direkte har at gøre med DR's politiske legitimitet, og DR's ledelse har i de sidste par år udtrykt voksende bekymring for, at det institutionelle fokus på konkurrencen skulle udviske DR's public service-profil. Bestyrelsen iværksatte i 2004 et såkaldt "public service-eftersyn", der sigtede mod at skærpe DR's kulturpolitiske mission, bl.a. under indtryk af en forventning om kommende EU-krav om mere præcise public service-definitioner, men også fordi DR's egne image-undersøgelser havde vist, at seerne i stadig mindre grad opleverede, at DR 1 skilte sig ud fra de øvrige kanaler. I et interview (*Berlingske Tidende* 11.5.2005) udtaler konstitueret generaldirektør Lars Vesterløkke: "Hvor vi i de sidste ti år har arbejdet på at blive meget medievirksomhedsorienteret – dvs. meget kundeorienteret, så flytter vi nu vægten fra kun at stå på det ene ben til også at stå på det andet ben, nemlig at vi er til for samfundets skyld".

Den programpolitiske justering indebærer bl.a. en mere sammensat kvalitetsvurdering, som ud over at lægge vægt på, at programmerne skal have professionel kvalitet og kvalitet for den enkelte bruger også skal have værdi for samfundet.

Det er værd at bemærke, at DR's besindelse på public service som et samfundsmæssigt anliggende, der ikke meningsfuld kan omsættes i markeds-mæssige termer, kommer på et tidspunkt, hvor institutionen står meget stærkt på markedet, men samtidig oplever vigende politisk opbakning. Om ikke andet afspejler udspillet en erkendelse af, at public service-medierne er et politisk projekt, som nødvendigvis må kunne legitimeres ud fra andre principper end dem, der gælder på et marked, og at DR's status som kulturinstitution må gøres mere synlig for mediebrugerne. Det sidste har givet anledning til en omfattende pr-kampagne, som udspringer af det tidligere omtalte "public service-eftersyn" og i øvrigt fungerer som en slags exposition til de forestående politiske forhandlinger om en ny medieaftale (der skal gælde fra 2007 og fire år frem). Kampagnens centrale slogan "DR ikke som de andre" sigter eksplicit mod at synliggøre, hvad public service indebærer, og hvorfor det har en særlig samfundsmæssig betydning. Som det fremgår af DR's pjecce *DR ikke som de andre* (2005b), vil DR "skabe værdi for samfundet, kulturen og den enkelte", og i en mere omfattende, debatpræget publikation *DR for alle. Et magasin om public service* (2005a) udbygges denne argumentation.

DR lægger sig i denne bestræbelse tæt op ad BBC, som i forbindelse med charterfornyelsesprocessen har udarbejdet en omfattende strategiplan, *Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world* (2004), som meget direkte fokuserer på institutionens samfundsmæssige værdi. Dette er også for BBC's vedkommende sket i en erkendelse af, at public service ikke udelukkende kan forstås som et bestemt udbud af programmer, som kan supplere det markeds-mæssige udbud, men snarere udgør en samlet struktur, som er defineret ved en bestemt samfundsmæssig mission. Hvor BBC tidligere har lagt vægt på, at opgaven bestod i at præsentere et mere alsidigt programudbud, end det markedet kan levere, således som det bl.a. fremgår af BBC's *Extending Choice in the Digital Age* fra 1996, baseres den nuværende strategi på en anden legitimering. I et fuldt udbygget digitalt mediesystem, som "contains the potential for limitless individual consumer choice" (BBC 2004, s. 3), vil hovedopgaven ikke bestå i at kompensere for mangler i det markedsbaserede udbud, men snarere i at opretholde en samfundsmæssig funktion, som det kommercielle medier ikke eller kun i ringe grad tager vare på. Disse funktioner, som bl.a. drejer sig om at bidrage til et velinformeret, veluddannet og tolerant samfund, kommer til udtryk i form af "public value", dvs. værdier, som samfundet som helhed har gavn af: "While commercial broadcasters aim to return value to their shareholders or owners, the BBC exists to create *public value*. In other words, it aims to serve its audience not just as consumers, but as members of a wider society" (op.cit., s. 7). Det interessante i vores sammenhæng er ikke så meget den nærmere bestemmelse af, hvordan BBC vil skabe samfundsmæssig værdi, men at legitimeringen af institutionen sker med henvisning til samfundsmæssige funktioner.

Både DR og BBC's programerklæringer kan ses som forsøg på at flytte fokus fra markeds-mæssige forhold, som i mediedebatten har givet anledning til kritik, til samfundsmæssige og kulturelle forpligtelser, som har en mindre kontroversiel karakter. I hvilket omfang programerklæringerne får reel betydning for programvirksomheden, altså om de fører til programpolitiske omlægninger, er endnu for tidligt at sige.

Til gengæld er det vanskeligt at se det som andet end politisk opportunistik, og der er ingen tvivl om, at det kan få ganske store konsekvenser, hvis public service-medierne af politiske legitimeringsgrunde presses til at justere deres programudbud i en retning, som strider mod seernes ønsker. Det, der i programerklæringerne fremstår som tilbagevenden til gamle dyder – mere "public" og mindre "service" – kan nemlig let føre til mar-

kedsmæssig marginalisering, som er uheldig på et tidspunkt, hvor public service-medierne står over for at skulle redefinere deres rolle i et digitalt mangekanal-system.

### Kontraktstyring af public service

Når der er grund til at bekymre sig for, hvilken form for public service der udvikles på baggrund af de ændrede mediepolitiske vilkår, hænger det ikke mindst sammen med, at den politiske indflydelse på public service-mediernes programvirksomhed i realiteten er blevet udvidet ganske betragteligt i de senere år. Den direkte indflydelse, som politikerne gennem Radorådet øvede over DR i monopoltiden, er ganske vist afskaffet, da Radorådet blev nedlagt og erstattet af en bestyrelse, men til gengæld er der i 2001 indført et kontraktstyringssystem, som ad bagvejen har skabt nye påvirkningsmuligheder.

Den nye styringsform består i, at der mellem Kulturministeriet på den ene side og public service-medierne på den anden indgås kontraktlige aftaler, hvori det nærmere bestemmes, hvilke opgaver de pågældende medier over en vis periode skal varetage. Indførelse af public service-kontrakterne er en udbygning af en generel tendens til en *mere detaljeret regulering af public service-medierne*, hvor man først i 1990'erne fastsatte udfyldende bestemmelser om public service-forpligtelserne i DR og TV 2's vedtægter, i 1996 pålagde begge institutioner at udarbejde årlige regnskaber for public service-forpligtelserne, og i 2000 blev de tillige pålagt at udarbejde public service-budgetter som udgangspunkt for regnskabsaflæggelsen. I forhold til den tidligere reguleringsmodel, hvor udvidede vedtægter blev suppleret af public service-budgetter og regnskaber, indebærer kontraktstyringen i sig selv ikke nogen stor forandring, og principielt har den ikke større indvirkning på programvirksomheden end den tidligere reguleringsmåde. I praksis er sagen dog en anden, men det skyldes ikke så meget kontrakterne som den nye form for kontrol, som samtidig er indført. Det nye er, at der nu er indført en mere omfattende *kontrol* med kontraktens overholdelse<sup>1</sup>, i første omgang i regi af Public Service Rådet, som blev nedlagt i 2001, og i dag i Radio- og tv-nævnet, som udgør den centrale reguleringsmyndighed (Banke 2004, s. 141ff).

Udviklingen i retning af mere detaljeret styring af public service-medierne hænger til dels sammen med såkaldt "new public management", hvor offentlige institutioner reguleres gennem flerårige resultatkontrakter, som det bl.a. kendes fra universiteterne, men det afspejler også de ændrede konjunkturer for public service-medierne i et markedsbaseret mediesystem, hvor behovet for at dokumentere værdien public service bliver vigtig. Det sidste er ikke mindst et resultat af den voksende betydning af EU's konkurrenceregulering, herunder navnlig Kommissionens håndtering af statsstøttere reglerne. Public service-kontrakterne og det tilsyn, der føres med hensyn til overholdelse af dem, gør det muligt at leve op til de krav, EU-kommissionen stiller for, at der er tale om lovlig statsstøtte, nemlig at statsstøtten er proportional med public service-forpligtelsernes omfang, og at forpligtelserne derfor er så klart definerede, at deres opfyldelse kan kontrolleres af et organ, der er uafhængigt af public service-medierne (jf. EU-kommissionens meddelelse om statsstøtte til public service, EU-kommissionen 2001).

Den nye reguleringsform kan altså ses som en "beskyttelse" af public service-medierne, ikke blot i forhold til EU-kommissionens mulige intervention, men også i forhold til eventuel kritik mod de offentlige mediers virksomhed. I den forstand tjener kontraktstyringen til at højne public service-mediernes legitimitet på samme måde, som det er tilfældet med andre offentlige institutioner, der er underlagt denne form for styring. På den



anden side indebærer den mere detaljerede fastlæggelse af public service-forpligtelserne, at public service-mediernes autonomi underlægges begrænsninger<sup>2</sup>, som ikke blot beror på kontraktens detaljeringsgrad, men også på forpligtelsernes omfang og på karakteren af den kontrol, der udøves. Omfattende og detaljerede krav vil begrænse public service-mediernes handlefrihed og vil i sidste ende kunne føre til, at programvirksomheden alene sigter på at opfylde de formelle fordringer, som kontrakterne opstiller.

Hvad angår kontrollen, er et af de vigtige spørgsmål, hvilke ”performance indicators” der lægges til grund for evalueringen af public service-mediernes, og om der kan udvikles måleinstrumenter, som gør det muligt at kontrollere andet end rent kvantitative aspekter. I de nuværende kontrakter indgår en lang række kvalitative dimensioner, som er vanskelige at ”måle”, men det er ikke svært at forestille sig, at der i stadigt større omfang vil blive lagt vægt på mere objektive og målbare dimensioner, efterhånden som legitimationspresset på public service-mediernes vokser. Risikoen er, at kontrakterne vil udvikles til rigide kvotebestemmelser, som vil undergrave public service-ideen og i øvrigt anbringe institutionerne i en programpolitisk spændetrøje, som hæmmer deres udvikling. Den engelske reguleringsmyndighed Ofcom synes at være opmærksom på denne problemstilling, når den advarer mod programkvotebestemmelser og i stedet foreslår, at reguleringen sker på baggrund af public service-mediernes formål: ”PSB should in future be defined in terms of its purposes and its characteristics rather than by specific genres (programme types). ... It must be free to respond to the challenge of providing accessible and popular programming. This suggests that regulation should break away from narrow obligations specifying hours of certain types of programming across the schedule” (Ofcom 2004, s. 10).

Som Ofcoms analyse påpeger, har public service-medier til formål at give adgang til et programudbud, som markedet ikke af sig selv kan levere, men bag det ligger en langt større ambition, som drejer sig om at *styre befolkningens medieforbrug*<sup>3</sup> i en retning, som tjener samfundsmæssige formål, altså et mål for ”impact”. I den sammenhæng vil et selv nok så detaljeret kvotesystem komme til kort, og der er derfor grund til arbejde videre med, hvordan nogle af de overordnede samfundsmæssige målsætning kan omsættes i kontraktlige termer. Det er imidlertid ikke nogen helt enkelt opgave, da udbuds krav og krav om ”impact” omsat i konkret programvirksomhed i realiteten indfører samme skisma i mediereguleringen, som i dag ligger i DR’s programstrategi, nemlig at en distinkt profil vanskeligt kan forenes med stort ”impact”. Problemet løses ikke ved at indføje ”public value” som et kriterium, bl.a. fordi den offentlige eller samfundsmæssige værdi af et givet programudbud beror på, at det har et stort publikum, hvilket gælder så meget mere som i hvert fald en del af public service-mediernes samfundsmæssige nytte iflg. BBC’s definitioner ligger i at skabe ”shared experiences”, altså levere programmer, som er i stand til at samle et stort publikum (BBC 2004). Det kan imidlertid være en fordel, hvis public service-kontrakterne udvikles, så flere forskellige af disse parametre inddrages, da det vil kunne tjene til i højere grad, end det er tilfældet i dag, at synliggøre nogle af de indbyrdes modstridende krav og forventninger, som public service-mediernes stilles over for. I bedste fald vil det kunne bidrage til at højne forståelsen for, hvad public service-virksomhed går ud på.

Et risikomoment, som bør nævnes, er den politiske indflydelse, som gør sig gældende, når kontrakterne skal indgås og fornyes. Det siger sig selv, at det er en politisk opgave at udstikke de overordnede rammer for public service-virksomheden, men ofte vil de politikere, der skal udforme disse kontrakter, være fristet til også at fastlægge mere detaljerede retningslinjer, som ikke nødvendigvis er til fordel hverken for public service eller de en-

kelte institutioner. Denne tendens har i flere år været tydelig i Danmark, hvor politikerne har øremærket en del af licensmidlerne til specifikke formål, først og fremmest til filmstøtte, hvorved man, de gode hensigter til trods, griber ganske omfattende ind i public service-mediernes mulighed for at løse deres opgave. Det samme er tilfældet, når det kontraktligt pålægges DR at udlicitere en betydelig del af egenproduktionen for på den måde at støtte den private produktionssektor. Bliver kontraktstyring i realiteten et skalkeskjul for industristøtteordninger, som ikke har nogen direkte relevans for løsning af public service-opgaven, er der god grund til bekymring.

Der kan ikke gives noget entydigt svar på, om kontraktstyring af public service-medierne gør dem mere politisk sårbare, end det har været tilfældet under de tidligere reguleringsformer, da det helt afhænger af, hvordan kontrakterne udformes<sup>4</sup>, men det er til gengæld klart, at den skærpede kontrol, som kontraktstyringen har medført, vil betyde, at *konsekvenserne* af u hensigtsmæssige kontrakter bliver langt større, end de ville have været uden denne kontrol. Sagt på en anden måde, er den skade, som politikerne kan forvolde på public service-medierne, vokset betydeligt, og det burde få mediepolitikere til at udvise det største mål af varsomhed. En afgørende forudsætning for, at dette vil ske, er, at der i det politiske system er ikke blot en generel velvilje over for medier i samfundets tjeneste, men også en forståelse af, hvor grænsen går mellem politisk indflydelse og redaktionel integritet.

Den reguleringsmæssige logik, som den nuværende kontraktstyring af DR er udtryk for, og som håndhævelsen af EU's konkurrenceregler blot forstærker, peger ret entydigt på politikernes centrale rolle i fastlæggelsen af, hvilken form for public service der skal udvikles. I Danmark som i andre europæiske lande er politikerne under pres for at definere public service-forpligtelserne så snævert, at den kommercielle mediesektor kan få mere plads, og der er derfor en reel risiko for, at dette hensyn vil gå forud for hensynet til public service-mediernes udviklingsmuligheder. Som Jakubowicz pointerer, er der flere tegn på, at det allerede er tilfældet: "Just at the time, when public broadcasting needs to redefine its mission, it may be forced into a Procrustean bed of an ideologically-motivated concept of public service broadcasting that has the major virtue of not competing with commercial broadcasters, but does nothing to help public broadcasters adjust to new realities" (Jakubowicz 2003, s. 59).

## Mediepolitiske udfordringer

Den danske debat om public service, herunder debatten om regulering af de offentlige medier, har kun i beskedent omfang bidraget til løsning af de problemer, som disse medier står over for ved overgangen fra et forholdsvist overskueligt analogt tv-system til et omfattende digitalt multimediesystem. I nogen grad hænger det sammen med, at diskussionen formentlig af ideologiske grunde har været meget snæversynet og har fokuseret på spørgsmål om politiske tendenser i DR's nyhedsprogrammer, om omfanget af fredagsunderholdningen og om hvordan de offentlige mediers bestyrelser skal sammensættes. Sammen med den mere forbeholdne, hvis ikke ligefrem kritiske indstilling til public service-medierne, som præger den nuværende regering, har det stået i vejen for den nytænkning, som er nødvendig, hvis public service fortsat skal spille en rolle i det danske mediebillede.

DR's for nyligt fremlagte ønsker om en licensforhøjelse og om at etablere nye digitale tema-kanaler blev afvist allerede ved præsentationen, og indtil videre er der ikke meget,

som tyder på, at DR får mulighed for at ekspandere, skønt det udgør en helt elementær forudsætning for, at DR skal kunne fastholde sin position i et digitalt mediesystem. Det er svært at se andre forklaringer til denne holdning end rent ideologisk modvilje mod DR.

Skønt vilkårene for DR spiller en vigtig rolle, er det imidlertid næppe den største udfordring, som dansk mediepolitik står over for. Det mest afgørende spørgsmål bliver nemlig, hvordan man kan fastholde omfanget og kvaliteten af det public service-udbud, som TV 2 i dag leverer. Ganske vist er TV 2 endnu ikke privatiseret, men når det sker, vil man stå i en situation, hvor en væsentlig del af public service-udbudet tilvejebringes på markeds-mæssige betingelser. Kvaliteten og omfanget af denne "public service for private money" bliver helt afhængig af, at staten kan tilbyde TV 2 så attraktive vilkår, at det forretningsmæssigt kan betale sig. I det analoge tv-system, hvor TV 2 har privilegeret ret til at sende landsdækkende reklamer, kan der stilles forholdsvis omfattende krav til programvirksomheden, men i et digitalt system, hvor TV 2 ikke længere vil have dette fortrin, bliver det tvivlsomt, om staten kan stille samme krav. Risikoen er, at TV 2's bidrag til public service-udbudet vil udtyndes og måske helt falde bort, og dermed vil DR i realiteten være alene om at løfte public service-opgaven. Det er et scenario, som helt svarer til de prognoser, som Ofcom har opstillet for det engelske public service-system, hvor der advares mod, at det ikke blot vil føre til marginalisering af public service-udbudet, men også fjerne den nuværende konkurrence på området til skade for programkvaliteten. Ofcoms idé om at etablere en Public Service Publisher som erstatning for nedgangen i public service-udbudet kan være relevant også i Danmark, og under alle omstændigheder er det på tide at begynde at overveje, hvad der kan gøres.

## Noter

1. Kun DR og TV 2's regionale stationer er i dag kontraktstyrede, da TV 2 ved omdannelsen til aktieselskab i 2003 reguleres på baggrund af en sendetilladelse, hvis overholdelse ligeledes kontrolleres af Radio- og tv-nævnet.
2. Georgina Born (2004) belyser, hvordan den voksende grad af præstationsmålinger og regnskabs-aflæggelse i BBC i 1990'erne har skabt interne problemer, bl.a. ved at de kreative dele af programproduktionen forsvandt fra det ledelsesmæssige fokus.
3. Mediesekretariatet har i 2005 som tillæg til sin udtalelse vedr. DR og TV 2's public service-rederegørelser foretaget en kvantitativ analyse, som tydeligt dokumenterer den indvirkning, som de to public service-stationer har på danskerne tv-forbrug (jf. [www.mediesekretariatet.dk](http://www.mediesekretariatet.dk))
4. Pladsen tillader ikke nogen behandling af baggrunden for kontraktstyringen, og også i forskningslitteraturen er der forskellige opfattelser af fordele og ulemper (jf. Jakubowicz 2005, Svendsen 2004, Bardool 2005).

## Litteratur

- ACNielsen-AIM (2000) *Public service-undersøgelse foretaget for DR og TV 2 1999* (rapport).
- Banke, Lars; Michelsen, Maiken & Rahbek, Pernille (2004) *Radio- og tv-lovgivning*, København: Forlaget Thomson.
- Bardool, Jo; d'Haenens, Leen & Peeters, Allerd (2005) "Defining Distinctiveness", in Gregory Ferrell Lowe & Per Jauert (eds.) *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg, Nordicom, pp. 57-77.
- Bardool, Jo & Brants, Kees (2003) "From Ritual to Reality. Public Broadcasters and Social Responsibility in the Netherlands", in Gregory Ferrell Lowe & Taisto Hujanen (eds.) *Broadcasting & Convergence: New Articulations and the Public Service Remit*. Göteborg, Nordicom, pp. 167-186.
- BBC (2004) *Building Public Value. Renewing the BBC for a digital world*. London.
- BBC (1996) *Expanding Choice in the Digital Age*. London.

- Born, Georgina (2004) *Uncertain Vision*. London: Secker & Warburg.
- DR (2005a) *DR for alle. Et magasin om public service*.
- DR (2005b) *DR ikke som de andre*.
- EBU (2003) *Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the Digital Era*. Grand-Saconnex.
- EU-kommissionen (2001) *Commission Communication on the Application of State aid Rules to Public Service Broadcasting*.
- Jakubowicz, Karol (2003) "Endgame? Contracts, Audits, and the Future of Public Service Broadcasting", *Javnost* vol. X, no. 3, 2003: 45-61.
- Jakubowicz, Karol (2004): "A Square Peg in the Round Hole: The EU's Policy on Public Service Broadcasting", in Ib Bondebjerg & Peter Golding (eds.): *European Culture and the Media*. Bristol, Intellect Books: 277-301.
- Kulturministeriet (2002a) *Kvalitet, klarhed og konkurrence*.
- Kulturministeriet (2002b) *Mediepolitisk aftale 2002-2006*.
- McNair, Brian (2005) "Which Publics, What Services? British Public Broadcasting Beyond 2006", in Gregory Ferrell Lowe & Per Jauert (eds.): *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting*. Göteborg: Nordicom: pp. 101-112.
- Meijer, Irene Costa (2005) "Impact or Content? Ratings vs. Quality in Public Broadcasting", *European Journal of Communication*, vol. 20, no. 1, 2005: 27-54.
- Ofcom (2004) *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase 1 – Is television special?* Ofcom.
- Ofcom (2005) *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting. Phase 3 – Competition for Quality*. Ofcom.
- Svendsen, Erik Nordahl (2004) "Tillid er godt – er kontrol bedre?", in Hanne Bruun, Kirsten Frandsen og Per Jauert (red.) *Forskning i mediepolitik – mediepolitisk forskning*. Århus: Modtryk.
- Syvrtsen, Trine (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Søndergaard, Henrik (2003) "Nye organisationsformer i nordisk public service-fjernsyn", *Mediekultur* nr. 35: 5-22.