

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/76932>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-23 and may be subject to change.

# Publieke verantwoor- ding of politieke opzet? Evaluatie van de eerste visitatie van de Nederlandse publieke omroep

De Visitatiecommissie, sinds 2000 verankerd in de Mediawet, is een nieuw en belangrijk verantwoordingsinstrument voor de publieke omroep in Nederland. Nu de tweede commissie zojuist haar bevindingen heeft gerapporteerd, evalueert deze studie de ervaringen met de eerste Visitatiecommissie. Is deze visitatie, zoals de publieke omroep het aanvankelijk voorstelde, een nieuw middel voor verantwoording naar de samenleving of is het vooral een nieuw instrument voor politiek toezicht?

## Inleiding

De afgelopen jaren ziet de publieke omroep zich steeds meer genoodzaakt om zich beter naar de samenleving te verantwoorden met betrekking tot invulling van de opgedragen taken en de besteding van middelen. Terwijl dit voor de Nederlandse omroep als geheel tamelijk nieuw is – vroeger verliep deze verantwoording voornamelijk via de verenigingsstructuur van de afzonderlijke omroeporganisaties – is deze trend van ‘publieke verantwoording’ naar de samenleving als geheel ook in toenemende mate zichtbaar bij andere publieke instellingen (Bovens et al., 2008; Schillemans, 2007; Bakker & Yesilkagit, 2005; Bovens, 2005a). De eerder zo vanzelfsprekende positie en legitimiteit van de publieke omroep staat immers sinds de jaren tachtig in heel Europa ter discussie als gevolg van de komst van commerciële televisie en een veranderende opstelling van de politiek (McQuail, 2003; Brants, 2003). De publieke omroep voelt zich in deze nieuwe, competitieve mediacontext in Europa genoodzaakt opnieuw zijn maatschappelijke positie en verantwoordelijkheid te bepalen. Sindsdien zien we in het omroepbeleid een geleidelijke ontwikkeling van een eenzijdige nadruk op politieke verantwoording, waarin de publieke omroep vooral de relatie met de overheid koestert, naar nieuwe mechanismen van publieke verantwoording, waarin

ook actief contact gezocht wordt met de samenleving van burgers (Jakubowicz, 2003; Born, 2003, Coppens, 2006, Collins, 2007).

In dit artikel, dat onderdeel is van een meer omvangrijk onderzoeksproject naar veranderende maatschappelijke verantwoordelijkheid en *governance*-arrangementen in het Nederlandse medialandschap, zullen we dieper ingaan op de eerste ervaringen met een nieuw en belangrijk verantwoordingsinstrument voor de publieke omroep in Nederland: de Visitatiecommissie. We beginnen met de vraag hoe de discussie rondom verantwoording binnen West-Europese publieke omroepen is opgekomen, waarna we de Nederlandse casus onder de loep nemen. Na een kort overzicht van de werkwijze en uitkomsten van de eerste Visitatiecommissie, gebaseerd op een analyse van relevante beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties, presenteren we de resultaten van expertinterviews met relevante actoren en hun oordeel over dit nieuwe beleidsinstrument. Tot slot bespreken we onze bevindingen om na te gaan in hoeverre dit nieuwe instrument naar behoren werkt, in welke mate het voldoet aan vooraf geformuleerde verwachtingen en hoe het zich verhoudt tot relevante ontwikkelingen in het Nederlandse en Europese mediabeleid.

### Verandering in legitimering West-Europese publieke omroepen

De traditionele vorm van publieke omroep ligt de afgelopen twintig jaar onder vuur onder invloed van ingrijpende technologische, sociaal-culturele en ideologische veranderingen. De meest in het oog springende verandering is uiteraard het verlies van de monopoliepositie van publieke omroep in vrijwel alle West-Europese landen. Het nieuwe, duale omroepstelsel heeft niet alleen geleid tot meer concurrentie, maar ook de vraag opgeworpen in hoeverre de publieke omroep nog in staat is om zichzelf adequaat te legitimeren naar het publiek (Curran, 2002; Coppens, 2006). McQuail (2005) geeft aan dat de publieke omroep bij uitstek een voortbrengsel is van de zogenaamde *public service*-periode in het naoorlogse mediabeleid, met als belangrijkste doel de bescherming van het publieke belang in een democratie. Marktfalen is steeds de voornaamste rechtvaardiging geweest voor staatssteun aan de publieke omroep (Blumler & Hoffman-Riem, 1992). De laatste jaren klagen commerciële omroepen echter steeds vaker over protectionisme en concurrentievervalsing, vanuit de premisse dat zij het publiek voorzien van wat het wil horen en zien en daarmee evenzeer het publieke belang dienen (Brants, 2003, McChesney 1999). De Europese Unie heeft dit debat mede aangezwengeld en zichzelf ook een steeds grotere rol aangemeten in het bepalen van het publieke omroepbeleid (Coppens, 2005). Naast veranderingen in de sector hebben ook bredere maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de trend van individualisering en de toenemende mondigheid van de burger, de publieke omroep gedwongen om het publiek op nieuwe manieren te bedienen, en niet alleen – zoals in de Nederlandse situatie traditioneel het geval was – eerst en vooral de eigen achterban. Technologische innovaties binnen de media hebben overigens dit proces van individualisering in hoge mate aangewakkerd (Jakubowicz, 2003). Als gevolg van deze ontwikkelingen zien we allereerst een meer kritische houding ten opzichte van het functioneren van de media, in casu de publieke omroep; Brants (2003) signaleert in dit verband zelfs een duidelijke gezagscrisis. Bepaalde incidenten, zoals de moord op de Nederlandse politicus Pim Fortuyn in 2002 als gevolg van diens

vermeende demonisering door de media en de zelfmoord van David Kelly in 2003 als gevolg van zijn betrokkenheid bij de BBC-berichterijding over vervalsing door de overheid van het dossier over Irak hebben het debat over de rol van de media en hun maatschappelijke verantwoording verder aangezet (Brants, 2003, Collins, 2007, Brants & Bardoel, 2008). Hoewel Mitchel en Blumler (1994) al veel eerder signaleerden dat de legitimatie en verantwoording van publieke omroepen jegens het publiek in toenemende mate ter discussie stonden, zien we vooral de afgelopen tien jaar een explosieve toename van het debat en de roep om nieuw beleid ter zake. Hoewel, of wellicht juist omdat, de publieke omroep in de meeste West-Europese landen nog steeds een grote rol speelt in het politieke en culturele leven en de eerste stormen rond zijn voortbestaan glansrijk heeft doorstaan (Curran, 2002; Bardoel & d'Haenens, 2008) is de vraag naar verantwoording vanuit zowel de politiek als het publiek jegens de publieke omroep sterk toegenomen.

### **Van verantwoordelijkheid naar verantwoording**

Onder invloed van eerder genoemde veranderingen vindt er een verschuiving plaats van vooral het denken in termen van globale verantwoordelijkheden naar meer concrete verantwoordingsinstrumenten voor media (Blumler & Hoffman-Riem, 1992; Jakubowicz, 2003; Brants & Bardoel, 2008). In het verleden waren publieke omroepen overal in Europa vooral gedwongen om zich verticaal te verantwoorden naar het politieke gezag, terwijl tegenwoordig de legitimatie en verantwoording naar het publiek een steeds meer cruciale rol spelen (Jakubowicz, 2002). Hoewel de termen verantwoordelijkheid en verantwoording op beleidsniveau veelvuldig worden gebezigd, blijken het op conceptueel niveau moeilijk te definiëren begrippen te zijn. Onder communicatiewetenschappers, beleidsmakers en mediaprofessionals bestaat er weinig consensus en ook binnen de bestuurskunde bestaat ambiguïteit. Hodges (1986: 14) maakt een interessant onderscheid tussen 'responsibility' (verantwoordelijkheid) en 'accountability' (verantwoording), waarbij verantwoordelijkheid verwijst naar de verplichtingen die de media hebben naar de samenleving (cf. Plaisance, 2000; Pritchard, 2000; McQuail, 2005), terwijl verantwoording betrekking heeft op de wijze waarop media hierover rekenschap afleggen: 'Responsibility has to do with defining proper conduct; accountability with compelling it.'

Auteurs als McQuail (2005, 1997) en Bardoel (2000) onderscheiden de volgende vier mechanismen om de sociale verantwoordelijkheid van media vorm te geven: (1) politieke verantwoordelijkheid, die verwijst naar de formele wet- en regelgeving die de structuur en het functioneren van omroepen en persorganen vastlegt; (2) marktverantwoordelijkheid, waarbij mediaondernemingen en het stelsel van vraag en aanbod geacht worden de beste garantie voor vrije en verantwoorde media op te leveren; (3) publieke verantwoordelijkheid, die verwijst naar de opdracht van de media om naast de relatie met de markt en de staat ook meer rechtstreekse betrekkingen met burgers te onderhouden; en ten slotte (4) professionele verantwoordelijkheid, die verbonden is met ethische codes en intern gehanteerde kwaliteitsstandaarden die mede een tegenwicht moeten bieden tegenover al te grote afhankelijkheid van de politiek en de markt. Bovens (2007: 455-457) onderscheidt op zijn beurt politieke verantwoording, juridische verantwoording (de weg langs de rechter), administratieve verantwoording (via inspec-

tie, visitatie en *audits*), professionele verantwoording en, ten slotte, publieke verantwoording, waaronder hij openbare verantwoording naar de burger en de samenleving verstaat.

Volgens McQuail heeft de noodzaak voor publieke omroepen om hun maatschappelijke rol te herdefiniëren ook geleid tot meer externe controle op en gedetailleerde evaluatie van hun maatschappelijke prestatie (McQuail, 2003). De afgelopen jaren hebben West-Europese publieke omroepen verschillende methoden ontwikkeld om zich meer rechtstreeks naar het publiek toe te legitimeren. De manier waarop zij dat doen verschilt per land en is mede afhankelijk van de eigen traditie in het media- en omroepbeleid. Volgens Born (2003) zijn er grosso modo drie vormen van verantwoording en evaluatie voor de publieke omroep: externe regulering, extern georiënteerde zelfregulering en intern georiënteerde zelfregulering. Ook Coppens (2006) stelt dat evaluaties naar believen intern of extern georganiseerd kunnen worden. Naast de normale politieke verantwoording op basis van mediawet- en regelgeving maken meer en meer omroepen gebruik van andere verantwoordingsorganen, zoals interne toezichthouders op de publieke omroep – zoals in ons land het Commissariaat voor de Media – en externe onafhankelijke commissies. Zelfevaluatie wordt vaak gebruikt als eerste stap in het verantwoordingstraject, waarbij publieke omroepen in sommige landen deze zelfevaluaties rechtstreeks rapporteren aan hun regering terwijl in andere landen, zoals Zweden, Denemarken en Duitsland, een onafhankelijke toezichthouder evalueert en vervolgens rapporteert aan de regering. Volgens Coppens (2006) worden zelfevaluaties die een volledig vrijwillig karakter hebben op de lange termijn minder serieus genomen, maar anderzijds kan het verbinden van (financiële) sancties aan zulke evaluaties leiden tot een ongewenst defensieve opstelling. Naar zijn mening zijn externe evaluaties een nuttig en aanvullend middel, dat echter veelal wordt ingezet om het financiële, en niet zozeer het algehele functioneren van de publieke omroep te beoordelen.

In Zweden, dat een pionier is op het gebied van mediaverantwoording, is sinds 1996 een vorm van zelfregulering geïmplementeerd. De publieke omroep is er bij wet verplicht om jaarlijks een zelfevaluatierapport te presenteren aan het parlement. Vervolgens is door de minister van Cultuur een onafhankelijke omroepcommissie aangesteld die commentaar geeft op het rapport. Hoewel het doel van deze zelfevaluatie is om zowel het publieke debat over de publieke omroep te stimuleren als deze te gebruiken voor de politieke evaluatie, wordt met name het eerste primaire doel nog niet bereikt (Hultén, 2003). Er is discussie over de oorzaak hiervan: is het publiek niet geïnteresseerd of is het rapport onvoldoende toegankelijk of niet te bevatten voor de gemiddelde lezer? Het zou ook te maken kunnen hebben met het gegeven dat deze zelfevaluaties, die de publieke omroep naar eigen inzicht mag inrichten, veel statistische informatie bevatten. Niettemin, stelt Hultén, is deze vorm van verantwoording ook geschikt voor interne kwaliteitscontrole. Ook de Britse BBC heeft in de afgelopen jaren in zijn pogingen om de legitimatie van de organisatie te versterken meer nadruk gelegd op de relatie met het publiek door middel van verschillende vormen van zelfregulering (Born, 2003): 'License fee payers want to know more about how the BBC is run and feel that it needs to be more responsive to the people who pay for it. As a priority, new systems of accountability and engagement will be developed by the BBC Trust' (BBC, 2005: 38). De discussie over verantwoording domineerde

het Britse mediabeleid tussen 2004 en 2006, waarin de vraag centraal stond waarover, aan wie en hoe de BBC verantwoording moest afleggen (Collins, 2007). Ingevolge de Royal Charter van 2006 werd de BBC Trust, als onafhankelijke interne toezichthouder voor de BBC, geïnstalleerd met als doel om het publieke belang te versterken. De verschillende verantwoordingsmechanismen binnen de BBC hebben, volgens Born (2003), geleid tot meer zelfreflectie oftewel 'institutionalised reflexivity' (2003: 64). De keerzijde was echter dat de rol van de managers werd versterkt ten koste van de creatieve professionals in de organisatie. Evenzeer ironisch is, in de ogen van Born, dat deze publieke verantwoordingsmaatregelen niet hebben kunnen voorkomen dat de regering tezelfdertijd meer is gaan interveniëren. Collins (2007) concludeert dat, hoewel de BBC serieus gepoogd heeft om publieke verantwoordingsmaatregelen te treffen, de nadruk nog steeds ligt op politieke verantwoording naar externe autoriteiten, waarbij de mate van verantwoording naar het publiek voorshands bescheiden afsteekt.

### Veranderingen in het Nederlandse publieke omroepbeleid

De omroep in Nederland is in de jaren twintig van de vorige eeuw ontstaan vanuit burgerinitiatieven in het maatschappelijke middenveld en ingepast in het toen dominante patroon van verzuiling, met duidelijk hiërarchische gezagslijnen, maar ook met duidelijke betrokkenheid vanuit de achterban (Bardoel, 2008). In tegenstelling tot in andere landen bestaat er in Nederland een lange traditie van publieke participatie in de publieke omroep en heeft deze dus weinig last van een legitimatieprobleem in relatie tot de samenleving die hij geacht wordt te dienen. Maar na de Tweede Wereldoorlog raakten de zich professionaliserende radio-omroepen, en spoedig ook televisiebedrijven, steeds meer los van hun achterbannen, die zich op hun beurt – onder het motto van ontzuiling en individualisering – ook lossier gingen opstellen ten opzichte van de eigen organisaties. Met de intrede van het duale omroepsysteem in 1989 verloor de Nederlandse omroep ten slotte zijn monopoliepositie, waardoor hij zich opnieuw moest gaan beraden op zijn relatie met de politiek en de samenleving. Een inhoudsanalyse van beleidsdocumenten over een periode van veertig jaar van de Nederlandse publieke omroeporganisaties laat zien dat er steeds meer nadruk kwam te liggen op onderwerpen als de publieke verantwoordelijkheid, inhoudelijke programma-eisen, de culturele taken van de publieke omroepen en de aandacht voor minderheden (Bardoel & Brants, 2003). Er lijkt een verschuiving plaats te vinden van een gerichtheid op de eigen organisatie naar een meer externe oriëntatie in termen van maatschappelijke verantwoordelijkheid, met meer aandacht voor mediaprestaties in termen van inhoud en output. Door de tijd heen wint deze beleidslegitimatie naar de samenleving aan belang: zij ontwikkelt zich volgens Bardoel en Brants van een impliciete, via een ritualistische naar een meer strategische functie van beleid. Parallel hieraan zien we in de beleidsdocumenten van de publieke omroep over een langere periode een ontwikkeling van een passieve en reactieve houding tegenover overheidsbeleid naar een meer proactieve houding in het recente verleden, met meer expliciete aandacht voor verantwoording. Op basis hiervan hebben Bardoel en Brants (2003) de volgende periodisering voorgesteld, met verschillende vormen van sociale verantwoordelijkheid in het overheids- en omroepbeleid (zie tabel 1).

**Tabel 1**  
*Periodisering van sociale  
verantwoordelijkheid in  
het omroepbeleid*

	Oude publieke orde, 1960-1980	Transitieperiode 1980-1990	Nieuwe duale orde 1990-2000
Nadruk van overheidsbeleid	Organisatie	Organisatie	Organisatie/ Functie in samenleving
Nadruk van omroepbeleid	Organisatie	Organisatie/ Functie in de samenleving	Inhoud/Functie in samenleving
Beleids- legitimatie	Impliciet	Ritualistisch	Strategisch

Bron: Bardoel & Brants (2003)

### Terug naar het publiek

Een van de eerste tekenen van deze wisseling van ledenomroepen naar een oriëntatie op de Nederlandse samenleving als geheel was het rapport dat in 1998 werd gepubliceerd door de NOS (tegenwoordig NPO) over de toekomstige legitimatie van de publieke omroep. In dit rapport werden aanbevelingen gedaan voor nieuwe vormen van verantwoording en verankering en belooft de publieke omroep voortdurend te blijven 'zoeken naar nieuwe manieren om met de samenleving in contact te blijven' (NOS, 1998: 10). Terwijl in het verleden de legitimiteit van de publieke omroep tot uiting kwam via de democratische verenigingsstructuren van de publieke omroeporganisaties, wordt de maatschappelijke legitimatie in toenemende mate afgemeten aan concrete prestatiecriteria en publieke verantwoording (Van der Haak, 2001; Bardoel, Van der Haak & Jorna, 2002). Het meest ingrijpende voorstel voor een modernisering van deze publieke verantwoording was het voorstel tot een periodieke beoordeling van de wijze waarop de omroepinstellingen de taak van de publieke omroep uitvoeren door een externe onafhankelijke commissie. Dit idee van een externe visitatie wordt ook in toenemende mate toegepast in andere publieke sectoren, zoals bij gemeenten en in de medische zorg (Schillemans, 2007; Bovens, 2008).

De overheid nam dit voorstel over in de Mediawet van 2000. Dat leidde tot een nieuwe versie van de Mediawet – met als bijnaam Concessiewet – waarin, in de woorden van Van der Haak, sprake is van een 'gekanteld perspectief in het omroepbeleid van de overheid. Niet langer staat de vraag centraal wie op grond van ledental en representativiteit 'recht' heeft op zendtijd. Centraal staat nu de vraag wat de Nederlandse samenleving mag verwachten. De geleverde en in het vooruitzicht gestelde prestaties bepalen of een omroepvereniging nog zendtijd krijgt (Van der Haak, 2001: 13). In deze nieuwe wet werd voortaan een dubbele legitimiteit van de publieke omroep voorgesteld (Bardoel & d'Haenens, 2004a, 2004b): voor de afzonderlijke omroepverenigingen en ook van de publieke omroep als geheel.

### Visitatiecommissie als verantwoordingsinstrument

Volgens deze wet moet de publieke omroep voortaan eens in de vijf jaar een visitatiecommissie instellen. Die commissie dient samengesteld te worden uit ten minste vijf onafhankelijke experts, die zo veel mogelijk representa-

tief zijn voor het kijk- en luisterpubliek. De commissie wordt voorgedragen door de Raad van Bestuur van de publieke omroep en wordt benoemd door de Raad van Toezicht na overleg met de minister van Onderwijs, Wetenschappen en Cultuur (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep, 2004: 345). Het eindrapport wordt voorgelegd aan de Raad van Toezicht, die het vervolgens ook openbaar maakt. Terugkijkend naar de typologieën van verantwoording kan de Visitatiecommissie, naargelang de praktische invulling, onder publieke, politieke en administratieve verantwoording vallen. Uit bovengenoemde beleidskroniek blijkt echter duidelijk dat het idee van een visitatiecommissie, dat door de publieke omroep in eerste instantie zelf was voorgesteld als een nieuwe vorm van publieke verantwoording, potentieel meer kenmerken van politieke verantwoording gaat vertonen wanneer het wordt opgenomen in de Concessiewet.

Op basis van de taakopdracht zoals vastgelegd in artikel 13c van de Mediawet heeft de eerste visitatiecommissie in eerste instantie de prestaties van concessiehouder NOS en de afzonderlijke zendgemachtigden over de afgelopen concessieperiode getoetst (Visitatiecommissie, 2004). Artikel 30c van de Mediawet biedt daarnaast de mogelijkheid dat de Visitatiecommissie aanbevelingen doet voor het toekomstige omroepbeleid. Van deze gelegenheid heeft de Visitatiecommissie gebruikgemaakt, mede ook omdat de politiek nadrukkelijk had gevraagd om een advies voor de toekomst. De werkwijze van de Visitatiecommissie vertoont veel overeenkomst met het visitatiemodel zoals dat wordt toegepast in het hoger onderwijs en in andere publieke sectoren (Schillemans, 2007; De Vijlder & De Jager, 2005). Hoewel niet wettelijk vastgelegd, maar wel in lijn met de visitatietraditie van het hoger onderwijs, besloot de Raad van Bestuur alle omroepverenigingen allereerst een zelfevaluatie-rapport te laten schrijven waarin de prestaties van de afgelopen concessieperiode worden geëvalueerd in relatie tot de vooraf geformuleerde doelen. Ter wille van de onderlinge vergelijkbaarheid ontwierp de Raad van Bestuur een beoordelingskader waarin de meest relevante kwaliteitsaspecten voor de publieke omroepen zijn meegenomen: aanbodperspectief (missie, prestatie, identiteit, samenwerking), publiekperspectief (bereik, segmentatie, onderscheid, verantwoording) en organisatieperspectief (structuur en cultuur, financiële transparantie, efficiëntie en innovatie) (Visitatiecommissie, 2004: 346). Vervolgens werden eerst de afzonderlijke zendgemachtigden gevisiteerd, waarna ook een visitatie op het samenwerkingsorgaan van de publieke omroep als geheel – toen NOS, nu NPO – werd uitgevoerd.

Uit de beoordeling van de afzonderlijke instellingen kwam naar voren dat deze over de hele linie redelijk presteren. Tegelijkertijd signaleerde de commissie een aantal knelpunten in het bestaande bestel. Op basis van onderzoeksgegevens van de publieke omroep zelf stonden, volgens de commissie, negen van de zestien miljoen kijkers op het punt hun rug toe te keren naar de publieke omroep, en leken zij vooral nog door sport en amusement te worden vastgehouden.

Volgens de commissie lag de oorzaak van deze onrustbarende situatie eerst en vooral in de bestuurlijke structuur: 'Daarmee heeft de organisatorische en bestuurlijke constellatie, gericht op het organiseren en besturen van verschil, zich in zijn huidige vorm ontwikkeld tot een serieuze handicap van het bestel' (Visitatiecommissie, 2004: 113). Volgens de commissie was 'het geheel minder dan de som der delen'. Daarom stelde de commissie voor de korte termijn een aantal maatregelen voor, waaronder het voorstel om de sa-



menstelling van de Raad van Toezicht te veranderen door daarin uitsluitend onafhankelijke vertegenwoordigers te benoemen die geen rechtstreekse band met de omroepen hebben. In april 2004 werden de conclusies en het advies van de Visitatiecommissie onder leiding van Alexander Rinnooy Kan openbaar gemaakt middels het rapport *Omzien naar de omroep*. Op basis van dit rapport en de reacties van het Commissariaat van de Media (2004) en de Raad van Cultuur (2004) heeft het Ministerie van ocw een wetswijziging in de Mediawet in gang gezet, waarin de nadruk wordt gelegd op verandering in de organisatiestructuur en het maken van concrete prestatieafspraken. Intussen is in 2008 de tweede Visitatiecommissie van start gegaan, die in het voorjaar van 2009 zal rapporteren.

Voorafgaand aan de werkzaamheden van de eerste Visitatiecommissie voor de landelijke publieke omroep plaatste Bardoel (2003) dit nieuwe instrument van publieke verantwoording in de context van het evoluerende nationale en Europese mediabeleid, maar waarschuwde hij tevens voor enkele valkuilen die het goed functioneren ervan kunnen belemmeren: politisering, bureaucratisering en ritualisering. Ook binnen de bestuurskunde heeft niet alleen de groei, maar ook de opstapeling van het aantal verantwoordingsinstrumenten binnen de publieke sector intussen geleid tot kritische geluiden, ook wel aangeduid als het probleem van de overdaad of zelfs *overkill* aan verantwoording (zie Brennan, 1999; Bovens et al., 2008: 228). Met betrekking tot het eerste risico van politisering geeft Bardoel (ibid.) aan dat een visitatiecommissie alleen goed kan werken als de politiek haar voldoende ruimte gunt om tot een onafhankelijk oordeel te komen; in veel landen is het omroepbeleid volgens hem dermate gepolitiseerd dat dit op voorhand illusoir lijkt. Onder bureaucratisering signaleert hij het gevaar dat (zelf) beoordelingsprocedures vooral veel papierwerk met zich meebrengen en een doel op zichzelf worden die de beheersing door (interne) managers en (externe) toezichthouders dienen. Dit gevaar van bureaucratisering wordt binnen andere publieke organisaties ook ervaren. Het aantal verantwoordingsverplichtingen kan zo hoog oplopen dat de betrokkenen het gevoel hebben voortdurend bezig te zijn met vooraf verantwoordingsplannen op te zetten en achteraf verantwoordingsverslagen te schrijven (Van Twist, 1999; Bovens, 2005b). Daarnaast signaleert Bardoel dat binnen de publieke omroep professionele programmamakers elke vorm van verantwoording al gauw zien als een aantasting van hun onafhankelijkheid. Met het risico van ritualisering, ten slotte, wijst Bardoel (ibid.) op de mogelijkheid dat publieke verantwoording, en vooral het instrument van visitatie, onderdeel wordt van het permanente beleidsdiscours tussen publieke omroepen en hun politieke toezichthouders, en aldus vooral de relatie met het politieke systeem dient en niet – als oorspronkelijk beoogd – de betrekkingen met de civiele samenleving. Volgens Bardoel wordt met het opnemen van dit instrument in de wet de kans groter dat het door het politieke systeem ‘gekoloniseerd’ wordt. Dit laatste risico wordt ook binnen andere publieke organisaties gesignaleerd en door bestuurskundigen wel ‘de verantwoordingsval’ genoemd. Hoe meer en intenser men verplicht is verantwoording te moeten afleggen, des te beter men wordt in het voldoen van de eisen, hetgeen niet betekent dat er ook daadwerkelijk beter wordt gepresteerd (Meyer & Shaugnessy 1993; Van Thiel & Leeuw 2003 in Bovens, 2005b).

Deze kritische opmerkingen krijgen nog meer reliëf wanneer men ze plaatst tegen de achtergrond van Hallins en Mancini's typologie van mediastelsels

in de westelijke wereld (Hallin & Mancini, 2004). Het Nederlandse omroep- en mediamodel past in hun democratisch-corporatistische model van de relatie tussen politiek en media, met een grote nadruk op overleg en het bereiken van consensus, een hoge mate van politiek parallelisme en een sterke rol voor georganiseerde maatschappelijke groepen, tegenover met name het liberale, Anglo-Amerikaanse model met een strakkere en meer formele afbakening van verantwoordelijkheden en een meer individualistische opvatting van representatie. Hallin en Mancini's stelling is dat de mediastelsels in Europa, mede onder invloed van het beleid van 'Brussel', zullen convergeren in de richting van het Anglo-Amerikaanse liberale model. In relatie tot hun typologie past het nieuwe instrument van de visitatie, als onderdeel van toegenomen publieke verantwoording, in de trend van een collectief naar een individueel representatiemodel, met een strakkere, formele afbakening van verantwoordelijkheden en een grotere rol voor onafhankelijk toezicht.

### **De Visitatiecommissie: beoordeling door actoren**

Om zicht te krijgen op hoe de eerste officiële visitatieprocedure is ervaren en beoordeeld, zijn uitvoerige interviews gehouden met betrokken beleidsvoerders en -adviseurs uit de wereld van de publieke omroep. Om een goed beeld te krijgen van de verschillende meningen en inzichten zijn experts met uiteenlopende posities in en rond de publieke omroep ondervraagd: drie beleidsadviseurs van drie afzonderlijke omroeporganisaties, een voorzitter van een omroepvereniging, een senior beleidsadviseur van de Raad van Bestuur van de NOS, een lid van de Raad van Cultuur betrokken bij het mediabeleid, een senior beleidsadviseur van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, verantwoordelijk voor mediabeleid en *last but not least* een lid van de Visitatiecommissie.

De interviews hadden een open en explorerend karakter, hetgeen betekent dat in eerste instantie de onderwerpen niet bekend werden gemaakt aan de geïnterviewden, die juist werden gestimuleerd om spontaan hun mening en ervaringen met betrekking tot de Visitatiecommissie te delen. Vervolgens werden er op basis van een topiclijst meer gestructureerde vragen gesteld over de Visitatiecommissie als verantwoordingsinstrument. Uit de transcripties van de vraaggesprekken kwam een aantal belangrijke thema's naar voren over de Visitatiecommissie als verantwoordingsinstrument voor de Nederlandse publieke omroep, waaronder oordelen over de aanpak van de Visitatiecommissie, de beoordeling van het instrument, meningen over de samenstelling van de Visitatiecommissie en over haar adviezen, en ten slotte een algemene beoordeling van het instrument van verantwoording voor de publieke omroep.

*Het beoordelingsproces.* Het idee van de Visitatiecommissie voor de Nederlandse publieke omroep is afkomstig uit het hoger onderwijs, en gaat zelfs terug tot de traditie van de protestantse kerken in ons land (NCRV, 2001). Hoewel het model van de onderwijsvisitatie werd aangepast aan de context van de publieke omroep vroeg een aantal respondenten, zowel beleidsadviseurs van de publieke omroep als van de overheid, zich af of de huidige vorm van beoordeling wel het meest geschikt is voor de publieke omroep, gelet op de complexe organisatiestructuur van de omroep, die niet vergelijkbaar zou zijn met die van het hoger onderwijs. Vooral vanuit de omroeporganisaties was er veel kritiek op deze vorm van (zelf)evaluatie, omdat er van de

omroepen werd verwacht dat ze vooraf beleidsdoelstellingen formuleren op basis waarvan ze achteraf beoordeeld kunnen worden. Een respondent van een publieke omroep zei: 'Mensen maken programma's en zijn bezig met de inhoud en werken veel meer ad hoc dan een zelfevaluatie veronderstelt. Dat is eigenlijk het grootste probleem; dat we niet een toetsbaar beleidsontwikkelingsmodel hebben op basis waarvan we achteraf kunnen zeggen: we hebben het goed gedaan of we hebben het slecht gedaan.' In aansluiting op Born (2003) bestaat er binnen de Nederlandse publieke omroep twijfel of strakke vormen van visiteren gepast zijn voor een complexe en tegelijkertijd creatieve organisatie als de publieke omroep.

Over het geheel gezien waren medewerkers van de afzonderlijke omroepen actief betrokken bij het maken van zelfevaluaties. Alle omroeporganisaties namen het beoordelingsproces heel serieus, ook vanuit de overweging dat een positieve evaluatie een nieuwe concessieverlening voor de komende periode kon inhouden. Niettemin gaven alle respondenten ook aan dat het maken van de zelfevaluatie zeker geen sinecure was. In de eerste plaats vonden de respondenten van de afzonderlijke zendgemachtigden het beoordelingskader, opgesteld door de Raad van Bestuur van de NOS, te gedetailleerd en complex. De respondent van de Visitatiecommissie beaamde dit. Daarnaast vonden de omroepen het schrijven van de zelfevaluaties zeer tijdrovend, ook doordat de omroepen hier geen eerdere ervaring mee hadden. Een respondent zei hierover: 'Omroepen zijn niet gewend aan een cultuur van monitoren en evalueren.' Om die reden vonden de meeste omroepen dat deze eerste visitatie vooral als leermoment gezien moest worden. Dit komt duidelijk naar voren wanneer de visitatie van 2003 vergeleken wordt met de proefvisitaties door twee omroeporganisaties in 2001 (KRO, 2001; NCRV, 2001). Deze hadden eerder het initiatief genomen om een proefvisitatie te organiseren voorafgaand aan de officiële visitatie (Bardoel, Van der Haak & Jorna, 2002) en waren daardoor wellicht beter voorbereid op de eerste officiële visitatie.

Gegeven de voortdurend veranderende context van de Nederlandse publieke omroep werd binnen zowel de omroeporganisaties als de NOS de vraag gesteld in hoeverre een onafhankelijke, externe visitatiecommissie in staat zou zijn om adequaat het functioneren van de publieke omroep te evalueren op basis van papieren documentatie en gesprekken. 'Alles is gebaseerd op de kwaliteit van de zelfevaluatierapporten van de afzonderlijke omroepen. De Visitatiecommissie probeert de werkelijkheid achter het papierwerk te evalueren.' Hoewel de respondent van de Visitatiecommissie ook erkende dat de commissie zich deels met een 'tweedehands werkelijkheid' moest tevreden stellen, is hij er niettemin van overtuigd dat leden van de commissie geen cruciale informatie over het hoofd hebben gezien. 'Voor een deel konden wij alleen inzicht krijgen in een tweedehands werkelijkheid, omdat we niet met alle lagen van de organisatie hebben gesproken. Maar ik vraag me af in hoeverre meer gesprekken met programmamakers ons veel verder hadden gebracht.' Een ander discussiepunt was de sturende rol van de overkoepelende NOS in het gehele proces. Die kwestie werd ook aangehaald vanwege het feit dat deze overkoepelende organisatie haar eigen zelfevaluatie had geschreven, terwijl de omroeporganisaties graag betrokken waren geweest bij de opstelling ervan.

*De Visitatiecommissie als beoordelingsinstrument.* Een meerderheid van de respondenten, inclusief die van de afzonderlijke omroeporganisaties, het mi-

nisterie, de Raad van Cultuur en het lid van de commissie zelf, was redelijk tevreden over de wijze waarop het proces van beoordeling is verlopen. Niettemin zijn verschillende zendinggemachtigden van oordeel dat de Visitatiecommissie geen goed beeld heeft gekregen van de problemen binnen de organisatie, mede door de dominante invloed van de Raad van Bestuur op het hele proces. Niettemin stelden alle respondenten dat dit beoordelingsinstrument niet alleen een goede vorm is van externe legitimatie, maar ook een belangrijk instrument is voor interne kwaliteitscontrole. Een respondent: 'Hoewel de meeste omroepen het schrijven van de zelfevaluatie-rapporten als moeilijk en tijdrovend ervaren hebben, vonden de meesten het ook een handige 'tool' om het functioneren en prestatie van de eigen organisatie te evalueren. Dit heeft veel organisaties aangezet om de interne doelstellingen te herdefiniëren en van start te gaan met nieuwe processen.' De respondent van de Visitatiecommissie legde ook de nadruk op de interne kwaliteitscontrole: 'In ieder geval hopen we dat we omroepen meer alert hebben gemaakt over hoe ze presteren en voor wie ze werken.' Naast de interne kwaliteitscontrole bleek overigens het aspect van externe legitimatie minder te leven onder de omroeporganisaties, maar wel breed gedeeld te worden door de Raad van Bestuur en beleidsadviseurs van de overheid.

*De samenstelling van de Visitatiecommissie.* Bij het bespreken van het beoordelingsproces kwam tijdens alle interviews als onderwerp de samenstelling van de Visitatiecommissie naar voren. De omroeporganisaties verwezen hierbij naar de Concessiewet, waarin vermeld wordt dat de commissie uit onafhankelijke deskundigen moet bestaan en tegelijkertijd geacht wordt zo veel mogelijk representatief te zijn voor het kijk- en luisterpubliek. De meeste respondenten vonden het vooral belangrijk dat de commissie samengesteld is uit onafhankelijke deskundigen, gezien het feit dat het beoordelingsproces redelijk complex is en voldoende expertise vereist. Een heikel punt was de verdenking van een partijdige commissie. Bij verschillende omroeporganisaties bestond het vermoeden dat enkele commissieleden geen volledig onafhankelijke rol hadden gespeeld en sommigen stelden zelfs dat er sprake geweest zou zijn van politieke partijdigheid. Een respondent van de publieke omroep stelde: 'Bepaalde commissieleden zijn geselecteerd omdat ze politieke opvattingen hebben die corresponderen met specifieke politieke visies over hoe de publieke omroep zou moeten functioneren. Het onderwerp is redelijk politiek van aard en uiteindelijk leidde dit tot de publicatie van een politiek rapport.' Anderzijds herkenden de beleidsadviseurs van de Raad van Bestuur, de Raad van Cultuur en het ministerie deze politieke partijdigheid niet en waren zij op hun beurt van oordeel dat de commissie een onafhankelijk en onbevooroordeeld rapport had voortgebracht. De respondent van de Visitatiecommissie bevestigde de onafhankelijke samenstelling van de commissie. Niettemin meldde hij dat er in het beoordelingsproces wel een zekere mate van polarisatie aanwezig was tussen leden die het huidige publieke omroepbestel in beginsel steunden en leden die voorstander waren van een volledige reorganisatie van het hele bestel.

*Het oordeel van de Visitatiecommissie.* Over de hele linie deelden de respondenten de mening dat het uiteindelijke oordeel van de commissie betrekkelijk evenwichtig was en dat dit een aanzienlijke impact gehad heeft op de toekomst van de publieke omroep. Wanneer het oordeel van de commissie ter sprake kwam, was de veranderde samenstelling van de Raad van Toezicht het eerste onderwerp dat genoemd werd. Dit hield, zoals eerder gemeld,

in dat de voorzitters van de omroeporganisaties niet langer deel mochten uitmaken van de Raad van Toezicht, maar moesten plaatsmaken voor onafhankelijke representanten van de samenleving. Een meerderheid van de respondenten was van mening dat het uiteindelijke rapport een 'politiek rapport' was. De vertegenwoordigers van twee omroeporganisaties en de Raad van Cultuur waren van oordeel dat de onderliggende politieke agenda een belangrijke rol speelde in het oordeel van de Visitatiecommissie. Enkele respondenten benadrukten bovendien dat voorafgaand aan de publicatie van de conclusies van de Visitatiecommissie, de overheid en de Raad van Bestuur van de publieke omroep al hun wensen hadden geventileerd om de organisatiestructuur van de publieke omroep te reorganiseren. In dit licht leek deze visitatie een additionele manier te zijn om hun wensen tot uitdrukking te brengen via een zogenaamd onafhankelijke commissie. Tevens werd er kritiek geuit op het toekomstmodel dat de commissie voorgesteld had, waarin de rol van de omroeporganisaties werd teruggebracht en de centrale organisatie aanzienlijk werd versterkt. In eerste instantie had de commissie alleen voorstellen voor de lange termijn geformuleerd. Maar de respondent van de Visitatiecommissie legde uit: 'Uiteindelijk is het een soort tweetrapsraket geworden. Een aantal leden van de commissie vond het aanvankelijke voorstel voor hervorming van het omroepbestel te rigoureuus, ja een kleine coalitie van bestelvrienden.'

*Visitatiecommissie als verantwoordinginstrument.* Zoals we eerder vaststelden, is de publieke omroep oorspronkelijk zelf met het voorstel gekomen om externe beoordeling door een onafhankelijke commissie in te zetten als instrument om zich beter naar de samenleving als geheel te legitimeren, en niet alleen meer naar de leden, zoals in het verleden het geval was (NOS, 1998). Desalniettemin hebben de respondenten zeer uiteenlopende meningen over de mate waarin de Visitatiecommissie adequaat is ingezet als middel tot publieke verantwoording. De respondenten van de individuele omroepen en de beleidsadviseur van de Raad van Bestuur zijn van mening dat dit instrument eerst en vooral is ingezet om verantwoording af te leggen naar de politiek, omdat dat intussen een wettelijke plicht is. Volgens deze actoren geeft niet alleen deze visitatie, maar ook de introductie van andere verplichte vormen van periodieke verantwoording zoals jaarverslagen, concessiebeleidsplannen en prestatiecontracten, de publieke omroepen nog maar weinig ruimte voor zelfregulerende mechanismen, die in het verleden gebruikelijk waren. Een respondent van de publieke omroep uitte de nodige irritatie: 'Wij zijn continu bezig met zelfevaluaties te schrijven. Waar houdt het op? We hebben amper nog tijd voor onszelf om vooruit te kijken in plaats van ons steeds te verantwoorden voor het verleden.' De beleidsadviseurs van het ministerie en de Raad van Cultuur en de respondent van de Visitatiecommissie zijn er daarentegen juist van overtuigd dat de visitatie een vorm van publieke verantwoording is die hoogst noodzakelijk is in een tijd waarin het lidmaatschap van omroepverenigingen terugloopt. 'Tegenwoordig is het niet voldoende meer om aan te geven dat je genoeg leden hebt om vervolgens een budget toegekend te krijgen voor je eigen programma's. Omroepen moeten zich ook legitimeren voor de jaarlijkse ontvangen bedragen die uit publieke gelden komen. Daarom moeten ze verantwoording afleggen over hoe ze het geld besteden in relatie tot hun publieke taak.' De respondenten van de Raad van Cultuur en het ministerie zijn van mening dat deze instrumenten essentieel zijn om de publieke omroep gepaste *management tools* te bieden,

maar ze benadrukken wel dat 'de professionals uit de publieke omroep vrij zijn in de wijze waarop zij deze instrumenten implementeren'. De respondent van het ministerie gaf in dit verband aan dat de publieke omroep zelf de leden van Visitatiecommissie kiest en ook zelf inhoud en vorm van het beoordelingskader vaststelt. Niettemin voelen vooral de afzonderlijke omroeporganisaties zich gevangen tussen de overheid, door het recente verlies van autonomie, en de Raad van Bestuur, die meer macht heeft gekregen om binnen de publieke omroep regie te voeren.

Deze verschillen in opvatting over de Visitatiecommissie als publiek of politiek verantwoordingsinstrument zijn wellicht mede terug te voeren op het eerder gemelde debat onder beleidsmedewerkers, overheidsambtenaren en andere actoren over de precieze betekenis en invulling van publieke verantwoording. Tijdens de interviews, zowel met de omroep als met de overheid, kwam herhaaldelijk de vraag naar voren hoe het begrip publieke verantwoording te definiëren en te implementeren.

### **Visitatiecommissie tussen publieke en politieke verantwoording**

Onze beleidsanalyse heeft laten zien dat de publieke omroep eind jaren negentig zelf met het voorstel is gekomen om een visitatiecommissie in te stellen als belangrijk bestanddeel van een nieuw publiek verantwoordingsbeleid gericht op de Nederlandse samenleving als geheel, naast de traditionele verantwoording die teruggaat op de verzuiling. Vervolgens heeft de overheid dit voorstel overgenomen in de Mediawet van 2000, ook wel de Concessiewet genoemd, als onderdeel van een nieuw stelsel van periodieke concessieverlening. Een instrument van publieke verantwoording werd daarmee tevens een instrument van politieke verantwoording.

De expertinterviews tonen aan dat de Visitatiecommissie vooral werd ervaren als publiek verantwoordingsinstrument door de politieke actoren, het ministerie en zijn adviseurs en de Visitatiecommissie zelf. Daar tegenover vonden zowel de afzonderlijke omroeporganisaties als de NOS dat het veeleer een instrument van politieke verantwoording was. Als de publieke omroep hecht aan de visitatie – zoals eind jaren negentig werd aangegeven – als middel van publieke verantwoording, dan is de eerste omroepvisitatie in dit opzicht onvoldoende geslaagd. Dit was ook het geval in Zweden, waar het instrument van zelfevaluatie en beoordeling door een onafhankelijke commissie er niet in slaagde het primaire doel te realiseren van een betere verantwoording naar het publiek. Opmerkelijk genoeg lijkt men zowel binnen de Nederlandse publieke omroep als binnen andere West-Europese publieke omroepen die gebruikmaken van zelfevaluaties het voordeel in te zien van visitatie als middel voor interne kwaliteitscontrole.

Hoewel de meeste respondenten het erover eens waren dat de Visitatiecommissie onafhankelijk geopereerd heeft en goed werk heeft verricht met een grote weerslag op zowel de politiek als de publieke opinie, vermoeden de respondenten van de meeste omroepinstellingen niettemin dat er een politieke opzet achter gezeten heeft. De commissie werd naar hun oordeel gebruikt om structurele veranderingen in de bestuurlijke organisatie van de publieke omroep teweeg te brengen. Als we naar de andere kant van het verhaal kijken, is het duidelijk dat de beleidsadviezen van de commissie, om bijvoorbeeld de samenstelling van de Raad van Toezicht te veranderen, van grote invloed is geweest op de wijze waarop de omroepinstellingen het gehele

proces van de Visitatiecommissie en de kwaliteit van het instrument beoordelen. Het gevaar van politisering dat Bardoel (2003) vooraf signaleerde als een van de mogelijke minpunten van dit instrument, lijkt in dit onderzoek inderdaad aan de orde te zijn. Tegelijkertijd lijkt het feit dat de commissie door de publieke omroep zelf is benoemd met zeggenschap vooraf van alle omroepen en dat de meeste commissieleden onafhankelijke buitenstaanders waren ten opzichte van zowel de omroep als de politiek, dit risico van politisering tegen te spreken. Het vermoeden van politieke partijdigheid kan ook te maken hebben met de noviteit van dit instrument en, meer in het algemeen, de onbekendheid binnen de Nederlandse publieke omroep met beoordeling door een onafhankelijke commissie. Dit middel past immers beter bij het liberale Anglo-Amerikaanse beleidsmodel van *checks and balances* dan bij de Nederlandse en continentale traditie van politiek overleg en het zoeken naar compromis en consensus door de betrokken actoren zelf (Hallin & Mancini, 2004; Lijphart, 1975). In dit opzicht lijkt inderdaad sprake van de door Hallin en Mancini gepostuleerde convergentie van het mediabeleid in de richting van het Anglo-Amerikaanse liberale model. Een dergelijk instrument lijkt ook te passen bij de aan het begin van dit artikel door Bardoel en Brants gesignaleerde ontwikkeling naar een meer expliciete verantwoording naar de samenleving, die eerst vooral ritualistisch was en intussen van strategisch belang geworden is. Ook deze ontwikkeling van collectieve naar individuele representatie sluit aan bij Hallin en Mancini's liberale en Angelsaksische model (zie tabel 1). Ook de leden van de commissie zelf, zo bleek uit de vraaggesprekken, leken moeite te hebben om drastische stelselwijzigingen te bepleiten, waardoor er uiteindelijk een soepeler, stapsgewijze oplossing is voorgesteld; hetgeen opnieuw kenmerkend lijkt voor de continentale traditie van onderhandelingen, compromisvorming en incrementele beleidsvoering. Bovendien komt het concept verantwoording van oorsprong uit een Angelsaksische traditie, terwijl het begrip op het Europese continent veelal semantisch vereenzelvigd wordt met verantwoordelijkheid (Bovens, 2008; Harlow, 2002; Mulgan, 2003, 2000). Tegen deze achtergrond is het in het vervolg wellicht verstandiger om de dubbele taak van de commissie – beoordeling van de omroepen over de afgelopen periode en beleidsadvisering naar de toekomst – te heroverwegen. Wellicht zou de commissie zich moeten beperken tot haar kerntaak: de beoordeling van de prestatie van de publieke omroep in de voorbije concessieperiode. De optie om advies te geven met betrekking tot de toekomstige taak en structuur van de publieke omroep brengt evident de nodige risico's met zich mee en zadelt de commissie bij voorbaat op met, zeker gegeven de traditie van democratisch-corporatistische beleidsontwikkeling, de verdenking van politieke *parti-pris*. Zoals Bovens (2008, 2005a) aangeeft, is het raadzaam bij het ontwerpen van verantwoordingsarrangementen te zoeken naar de juiste balans tussen verantwoordingsoverlast en verantwoordingstekort (Bovens, 2005a: 260). De andere risico's van dit nieuwe instrument die Bardoel (2003) heeft geformuleerd voordat de commissie daadwerkelijk aan de slag ging, namelijk bureaucratisering en ritualisering, lijken bij een eerste keer minder aan de orde te zijn. Niettemin klagen de vertegenwoordigers van de omroeporganisaties en de NOS over het vele papierwerk dat de visitatie met zich meebrengt. Hierachter lijkt een amalgaam aan argumenten schuil te gaan. Deels heeft het te maken met de inderdaad grote hoeveelheid werk die het vergt, vooral van het management en minder van de professionals, en deels met het sterk

toegenomen externe toezicht dat de verzuilde traditie van autonomie in eigen kring en zelfregulering vervangt. Dat zelfs de NOS, die dit instrument eerder zelf heeft geïnitieerd, zich bij deze kritiek aansluit, kan te maken hebben met de stapeling van toezicht – tijdelijke concessies, meerjarenbeleidplannen, prestatieovereenkomsten, visitatie – die sinds 2000 is opgetreden. Tegelijk duidt deze trend eveneens op een ontwikkeling in de richting van een meer liberaal, Angelsaksisch en door Brussel bepleit model met een grotere rol voor onafhankelijk toezicht en meer checks and balances. Niettemin is er ook in het Verenigd Koninkrijk een angst dat verdere bureaucratisering negatieve gevolgen kan hebben voor de creatieve processen binnen een mediaorganisatie als de BBC.

Het risico van ritualisering kan, ten slotte, naar zijn aard pas op de lange termijn een rol spelen, niet tijdens een eerste visitatie. Toch duidt de opmerking dat de visitatie vooral een papieren werkelijkheid zou representeren, mede omdat men slechts beperkt met programmamakers heeft gesproken, op het risico van een bureaucratisch ritueel dat de echte problemen niet benoemt noch oplost. De grote instemming die de conclusies van de Visitatiecommissie hebben gekregen en het feit dat ook de omroepen erkennen dat het een nuttige operatie is geweest, lijken daarop vooralsnog nog niet te wijzen. De respondent van de Visitatiecommissie erkent op termijn het risico van ritualisering, wanneer 'de omroepen goed getraind zijn om die commissie in de gevraagde taal op haar wenken te bedienen. Dan vrees ik dat de tweedehandse werkelijkheid op een zodanige manier vorm krijgt dat deze aansluit bij de gewenste belevingswereld van commissieleden'. Tegelijkertijd hoopt deze respondent dat de omroepen de noodzaak en het belang van het nieuwe instrument gaan inzien.

Concluderend kunnen we stellen dat de visitatie als nieuw instrument van verantwoording voor de publieke omroep in Nederland een veelbelovende start gemaakt heeft, maar meer als middel voor politieke of administratieve dan voor publieke verantwoording. De meest betrokken actoren, zowel de afzonderlijke zendgemachtigden als de omroepgezamenlijkheid, zien het eerder als politieke opzet dan als publieke verantwoording, en daarmee is het – afgemeten aan de oorspronkelijke intentie – niet, of op zijn best: nog niet, geslaagd. Tegelijkertijd lijken andere West-Europese publiek omroepen met andere tradities evenzeer geconfronteerd te worden met moeilijkheden bij het zich verantwoorden naar het publiek. In de praktijk blijkt ook in Engeland en Zweden politieke verantwoording op de voorgrond te staan, niet publieke verantwoording.

Toch blijkt uit onze analyse dat de Nederlandse visitatie binnen de publieke omroep meer kenmerken heeft van zelfregulerende verantwoording dan andere audits binnen West-Europese publieke omroepen. In Nederland leidt de publieke omroep het hele visitatieproces zelf met behulp van een zelf samengestelde externe commissie.

Toch moet voor het vervolg ook de andere kritiek – van de risico's van bureaucratisering en ritualisering tot aan het gevaar van een overkill aan verantwoording en stapeling van toezicht – uiterst serieus genomen worden. De omroepvisitatie lijkt ten slotte ook goed te passen bij de ontwikkeling naar een meer liberaal mediabeleid, met een grotere rol voor onafhankelijk toezicht en *monitoring*, en bij de trend van collectieve naar individuele representatie, aansluitend bij de maatschappelijke trends van individualisering en meer mondig burgerschap. Het lijkt er echter op dat deze ontwikkeling



stapsgewijs verloopt, waarbij de West-Europese publieke omroepen vooralsnog visitatie meer zien als een vorm van interne kwaliteitscontrole dan van externe legitimatie naar het publiek.

## Literatuur

- Bakker, W. & K. Yesilkagit (red.) (2005), *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom.
- Bardoel, J. (2008). Dutch television: Between community and commodity. In D. Ward (red.), *Television and public policy: Change and continuity in an era of global liberalization* (pp. 199-223). New York: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bardoel, J.L. & L. d'Haenens (2008). Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems. *Media, Culture & Society*, 30(3), 337-355.
- Bardoel, J. & L. d'Haenens (2004a). Media meet the citizen. Beyond market mechanisms and government regulations. *European Journal of Communication*, 19(2), 165-194.
- Bardoel, J. & L. d'Haenens (2004b). Media responsibility and accountability: New conceptualizations and practices. *Communications*, 29(1), 5-25 (Special Issue 'Media Responsibility and Accountability').
- Bardoel, J. (2003). Back to the public? Assessing public broadcasting in the Netherlands. *Javnost/the Public*, 10(3), 81-96.
- Bardoel, J. & K. Brants (2003). From ritual to reality. Public broadcasters and social responsibility in the Netherlands. In G.F. Lowe & T. Hujanen (red.), *Broadcasting & convergence: New articulations of the public service remit* (pp. 167-187). Göteborg: Nordicom.
- Bardoel, J., K. van der Haak & M. Jorna (2002). Visitatie bij de publieke omroep. *Informatie & Informatiebeleid*, 20(2), 21-27.
- BBC (2005) *Review of the BBC's Royal Charter. BBC response to a strong BBC, independent of government*. Londen: Media Centre.
- Blumler, J. & W. Hoffman-Riem (1992). Towards renewed public accountability in broadcasting. In J. Blumler (red.), *Television and the public interest. Vulnerable values in West European broadcasting* (pp.218-228). Londen: SAGE.
- Born, G. (2003). From Reithian ethic to managerial discourse: Accountability and audit at the BBC. *Javnost/The Public*, 10(2), 63-80.
- Bovens, M., T. Schillemans & P. 't Hart (2008). Does public accountability Work? An assessment tool. *Public Administration*, 86 (1), 225-242.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), 447-468.
- Bovens, M. (2005a). Publieke verantwoording: een analysekader. In W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording* (pp. 25-55). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M. (2005b). Publieke verantwoording: zegen en vloek. In W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording* (pp. 254-264). Amsterdam: Boom.
- Brants, K. & J. Bardoel (2008). Death duties: a suicide, a murder and their challenge to media governance. *European Journal of Communication* 23(4), 471-489.
- Brants, K. (2003). Auditing public broadcasting performance: its theory and practice. *Javnost/The Public* 10(2):5-10.
- Brennan, G. (1999). Institutionalizing accountability: A commentary. *Australian Journal of Public Administration*, 58(1), 94-97.
- Collins, R. (2007). *No exit, no voice, compulsory loyalty? Accountability, citizenship and the BBC*. Paper for the CRESC workshop on PSB and accountability. Londen.
- Commissariaat van de Media (2004). *Reactie Commissariaat op visitatiecommissie*. Hilversum, 26 april, 2004. Opgehaald 5 juni 2007: <http://www.cvdm.nl/dsresource?objectid=6852&type=org>.
- Commissie-Ververs (1996). *Terug naar het publiek*. Den Haag: KPMG Management Consulting.

- Coppens, T. (2006). Enforcing performance: new approaches to govern public service broadcasting. *Media, Culture & Society*, 28(2), 261-284.
- Coppens, T. (2005). Fine-tuned or out-of-key? Critical reflections on frameworks for assessing PSB performance. In G.F. Lowe & P. Jauert (red.), *Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting Ripe@2005* (pp.79-99). Göteborg: Nordicom.
- Curran, J. (2002). *Media and power*. Londen: Routledge.
- Haak, C.P.M. van der (2001). Publieke omroep straks afgerekend op prestaties, *Informatie & Informatiebeleid*, 19(3), 10-17.
- Hallin, D.C. & P. Mancini (2004). *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Hodges, L.W. (1986). Defining press responsibility: A functional approach. In D. Elliot (red.), *Responsible journalism* (pp. 13-31). Beverly Hills, CA: SAGE.
- Hultén, O. (2003). Value for money: Auditing public broadcasting performance in Sweden. *Javnost /The Public*, 10(3), 97-108.
- Jakubowicz, K (2002). Bringing public service broadcasting to account. In G.F. Lowe & T. Hujanen, (red). *Broadcasting and convergence: New articulations of the public service remit*. Göteborg: Nordicom.
- Jakubowicz, K (2003). Endgame? Contracts, audits, and the future of public service broadcasting. *Javnost /The Public* 10(2), 45-62.
- KRO (2001). *Visitatie KRO 2001*. Hilversum: Omroepvereniging KRO.
- Lijphart, A. (1975). *The politics of accommodation: Pluralism and democracy in the Netherlands*. 2nd edition. Berkeley: University of California Press.
- McChesney, R. (1999). *Rich media, poor democracy. Communication politics in dubious times*. New York: The New Press.
- McQuail, D. (1997). Accountability of media to society: Principles and means. *European Journal of Communication*, 12, 511-529.
- McQuail D. (2003). Public service broadcasting: Both free and accountable. *Javnost/The Public*, 10(3), 13-23
- McQuail, D. (2005). *McQuail's mass communication theory*. Londen: SAGE.
- Mediawet (1987, 2000). *Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden*. Opgehaald 29 juni 2007: <http://www.cvdm.nl/documents/mediaact.pdf>.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2004). *Brief aan Tweede Kamer over visitatie*. Den Haag: 11 juli 2004.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2005). *Met het oog op morgen: de publieke omroep na 2008. Kabinetsvisie op de toekomst van de Publieke Omroep*. Den Haag: 24 juni, 2005.
- Mitchell, J. & G. Blumler (1994). In Conclusion: Beyond the state and the market. In J. Mitchell & G. Blumler (red.), *Television and the viewer interest: Explorations in the responsiveness of European broadcasters* (pp. 227-240). Londen: John Libbey.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave.
- Mulgan, R. (2000). *Accountability: An ever expanding concept?*, *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- ncrv (2001). *Visitatie NCRV 2001*. Hilversum: Omroepvereniging NCRV.
- nos (1998). *Publiek in de toekomst*. Hilversum: NOS.
- nos (2000). *Vershil maken: Concessiebeleidsplan landelijke publieke omroep 2000-2010*. Hilversum: NOS.
- Plaisance, P.L. (2000). The concept of media accountability reconsidered. *Journal of Mass Media Ethics*, 15(4), 257.
- Pritchard, D. (2000). *Holding the media accountable. Citizens, ethics and the law*. Bloomington: Indiana University Press.

**Publieke Omroep** (2005). *Tussentijds Concessiebeleidsplan 2006-2010*. Hilversum: Publieke Omroep.

**Raad van Cultuur** (2004). *Reactie rapport Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep*. Den Haag: 22 april 2004. Opgehaald 5 juni 2007: <http://www.cultuur.nl/files/pdf/advies/rvc2007.pdf>

**Rutten, P.** (2006). Omzien naar de omroep: het rapport van de visitatiecommissie in omroeppolitiek perspectief. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 34(2), 144-154.

**Schillemans, T.** (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Z.p: Lemma.

**Twist, M.J.W. van** (1999). Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's, *Bestuurswetenschappen*, 4, 285-306.

Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep (2004). *Omzien naar de Omroep*. Hilversum: Publieke Omroep.

**Vijlder, F. de & G. de Jager** (2005). Meervoudige publieke verantwoording in het onderwijs. In W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording* (pp. 185- 214). Amsterdam: Boom.

## Abstract

*Yael de Haan and Jo Bardoel*

### **Public Accountability or Political Entrapment? An evaluation of the First Assessment Commission of Dutch Public Broadcasting**

In the 1990's, Dutch public broadcasting proposed the establishment of a periodical assessment, or in the Dutch tradition, 'Visitation Commission', as the most prominent part of a new public accountability policy vis-à-vis Dutch society as a whole. This new accountability policy was supposed to supplement the traditional accountability policies of the broadcasting associations towards their respective membership and fitted with the trend of centralization in Dutch public broadcasting. Subsequently, the Dutch government adopted this proposal in its new Media Act of 2000 as part of the license

renewal process every five years, thereby adding to it a component of political accountability.

Based on an analysis of policy documents and expert interviews with the main stakeholders, this study reveals that political actors perceive the assessment of the first Commission, held between 2002 and 2004, as public accountability whereas public broadcasters see it as political accountability in the first place. More in general, politicization appears to be a serious concern amongst actors in the public broadcasting domain; there is a growing suspicion that political interference might lead to an overload of accountability measures. Although not ascertained throughout the first assessment period, bureaucratization and ritualization should be taken into account in the following assessments in the light of a possible overkill of accountability instruments within public broadcasting.

#### **Key words:**

accountability, public broadcasting, assessment, public broadcasting policy