

SAKEN

Sveriges Utbildningsradios public service-redovisning för 2008

YTTRANDE

Granskningsnämnden anser vid en helhetsbedömning att Sveriges Utbildningsradio (UR) enligt bolagets public service-redovisning uppfyllt sitt public service-uppdrag under 2008.

SAMMANFATTNING

Granskningsnämnden anser att UR vid en helhetsbedömning har bedrivit en verksamhet under 2008 som svarar mot UR:s public service-uppdrag. På centrala verksamhetsområden som utbildningsverksamheten svarar redovisningen väl mot UR:s uppdrag. Andra ämnesområden ges inte en tillräcklig belysning i redovisningen. Områden som särskilt bör förtydligas eller följas upp i nästa års redovisning är

- mångfald i programverksamheten,
- programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter,
- redovisningen av UR:s utbud, och
- opartiskhet, saklighet, respekt för privatlivet med mera.

BAKGRUND

Granskningsnämnden har i uppdrag att granska UR:s public service-redovisning för att göra en bedömning av hur programföretaget uppfyllt sitt public service-uppdrag. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i de villkor som anges i radio- och TV-lagen, sändningstillstånd och anslagsvillkor. Nämndens uppdrag anges i regleringsbrevet för 2009.

Av UR:s anslagsvillkor för 2008 framgår vad programredovisningen ska innehålla. I villkoren föreskrivs att UR årligen ska följa upp och redovisa hur public service-uppdraget fullgjorts. Redovisningen ska bland annat innehålla en beskrivning av hur arbetet mot de mål som företaget har formulerat för verksamheten under tillståndsperioden bedrivs och hur de uppfylls. Samtliga verksamhets- och programområden ska redovisas i rapporten. Enligt anslagsvillkoren ska UR vidare

- i samarbete med Sveriges Television (SVT) och Sveriges Radio (SR) ta fram konkreta uppföljningsbara resultatmått baserade på tillstånds- och anslagsvillkor,
- redovisa och kommentera hur resultaten utvecklats med avseende på bland annat volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet,
- utveckla arbetet med att mäta och redovisa olika indikatorer på kvaliteten och särarten i programutbudet,
- utforma programstatistiken så att jämförelser blir möjliga över tid,
- redovisa hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företaget i sändningstillstånd och anslagsvillkor och
- beakta de anvisningar för redovisning av programverksamhet med mera som anges i regeringens proposition Viktigare än någonsin! – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007–2012 (prop. 2005/06:112). Dessa anvisningar gäller huvudsakligen att programföretagen särskilt ska utveckla och förtydliga redovisningarna på följande verksamhets- och programområden.

- Decentraliserad organisation för att spegla hela landet
- Utomståendes medverkan, utläggningar av produktion med mera
- Nyheter och samhällsbevakning
- Ett brett kulturansvar
- Programverksamhet för barn och unga
- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
- Programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter
- Utlandssändningar
- Genmäle och beriktigande

Redovisningen har till syfte att utgöra en grund för en allmän debatt om radio och TV i allmänhetens tjänst och att fungera som ett underlag för statsmakternas beslut om framtida riktlinjer för programföretagen (prop. 2005/06:112, s. 45).

GRANSKNINGSNÄMNDENS BEDÖMNING

Allmänt om nämndens uppdrag

Granskningsnämnden tog i sin bedömning av public service-redovisningen för 2007 upp vissa övergripande aspekter på nämndens uppdrag och redovisningens innehåll som fortfarande gör sig gällande.

Villkoren i det nya sändningstillståndet för perioden 2007–2009 är mer allmänt hållna än villkoren i tidigare sändningstillstånd. Granskningsnämnden har redan i sitt yttrande över betänkandet Radio och TV i allmänhetens tjänst – riktlinjer för en ny tillståndsperiod (SOU 2005:1) framhållit att ju mer allmänt hållna villkoren i sändningstillstånden är, desto svårare är det att kontrollera efterlevnaden av dem.

Exempel på allmänt hållna villkor är sådana som ställer krav på att specifika frågor ”ska beaktas”, att UR har ett ”särskilt ansvar” för vissa områden och att en programproduktion ska vara ”omfattande”. Svårigheter att bedöma uppfyllelsen uppstår även i fråga om villkor som ställer krav på ”hög kvalitet” eftersom dessa inte låter sig bedömas enligt några objektiva kriterier. Hög kvalitet ska utmärka hela programverksamheten, men uttrycks även specifikt för program på svenska språket, för kulturutbudet och för barn- och ungdomsprogram.

I fråga om villkoret att de nationella minoritetsspråken ska ”inta en särställning” lyfte nämnden i fjolårets bedömning fram vissa kriterier som kan ha betydelse för den bedömningen. Nämndens resonemang i denna del finns nedan under rubriken ”Programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter.”

En konsekvens av villkorens allmänna utformning är att Granskningsnämnden endast i det fallet att redovisningen tyder på uppenbara brister eller visar markanta avvikelser från sändningsvillkoren, kan dra slutsatsen att ett krav i villkoren inte är uppfyllt. En annan konsekvens av villkorens allmänna utformning är att det av programföretaget förväntas att det uttryckligen redogör för hur man tolkat och konkretiserat kraven i villkoren.

Nämnden utgår från att redovisningen överensstämmer med den verksamhet som faktiskt har bedrivits.

Allmänt om redovisningen

Nämnden noterar att många av de förtydliganden och preciseringar som efterlystes i 2008 års bedömningar har gjorts i årets redovisning.

Målen för verksamheten

Införandet av företagets egna mål är ytterligare en förändring i redovisningen för denna tillståndsperiod jämfört med tidigare. Av anslagsvillkoren för 2007 framgick att UR hade i uppdrag att redovisa hur verksamheten ska bedrivas under tillståndsperioden för att fullgöra uppdraget i allmänhetens tjänst. I uppdraget låg att formulera konkreta och mätbara mål. UR:s måldokument lämnades vid halvårsskiftet 2007 till Granskningsnämnden för kännedom. Nämnden fann, mot bakgrund av att målen i flera avseenden var oprecisa och inte innehöll något utöver vad som redan framgår av sändningstillstånd och anslagsvillkor, att redovisningen av målen inte uppfyllde anslagsvilkorets krav. Nämnden valde därför att genomgående bedöma redovisningen enbart utifrån de krav som ställs i sändningstillstånd, anslagsvillkor och radio- och TV-lagen. Nämnden finner ingen anledning att göra något annat val i årets bedömning.

I det följande lämnas de kommentarer som nämnden anser befogade. Huvudrubriksättningen överensstämmer med de verksamhets- och programområden för vilka regeringen ansett att redovisningen särskilt bör utvecklas och förtydligas (prop. 2005/06:112, s. 46).

Utomståendes medverkan, utläggningar av produktion med mera
--

Krav

UR ska verka för mångfald i programverksamheten genom en variation i produktionsformer. Vid sidan om en betydande egen programproduktion ska utläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program bidra till denna variation liksom utomståendes medverkan i den egna programproduktionen (15 § i sändningstillståndet).

Mångfald i programverksamheten

Uppfyllelse

Nämnden efterlyste i 2008 års bedömning av UR:s redovisning en tydligare bild av hur variation i produktionsformer uppnås och hur UR genom utläggningar, samarbetsprojekt och inköp bidrar till denna variation. I årets redovisning har UR tydligare redogjort för olika programsamarbeten och utläggningar, inte minst under redovisningarna för respektive utbildningsgren. Dessutom specificerar UR i årets redovisning sändningarna uppdelat på produktionstyperna *egenproduktion*, *samproduktion* och *utlägg*.

Nämnden noterar dock att det liksom i förra årets redovisning inte går att utläsa hur stor del som produktionsutläggningar, samarbetsprojekt och inköp av program på den svenska produktionsmarknaden svarar för. Dessa kategorier redovisas under samlingskategorin *utlägg*. Även samproduktionen

med utländska producenter är svår att utläsa. Mot bakgrund av hur villkoret är utformat, leder emellertid inte detta i nuläget till slutsatsen att uppdraget i detta avseende inte är uppfyllt.

I årets redovisning återfinns information om utomståendes medverkan i programproduktion. Denna information efterlystes av nämnden i förra årets granskning. Redogörelsen visar att kravet är uppfyllt.

Säkerställande av public service-uppdraget vid upphandling av produktion

Krav

UR ska redovisa hur det säkerställs att all verksamhet uppfyller de krav som ställs på företaget i sändningstillstånd och anslagsvillkor (punkt 15 i anslagsvillkoren).

Tidigare bedömning

Granskningsnämnden konstaterade vid genomgången av 2007 års redovisning att det saknades en redogörelse för hur UR organiserats för att kunna säkerställa att innehållet i program som produceras av produktionsbolag uppfyller public service-kraven.

Uppfyllelse

UR har i årets redovisning lämnat en redogörelse för hur UR har organiserats för att kunna säkerställa att innehållet i program som produceras av produktionsbolag uppfyller public service-kraven. Enligt nämndens mening måste det anses visat att UR uppfyller sitt uppdrag i denna del.

Programverksamhet för barn och unga
--

Krav

UR ska erbjuda ett varierat utbud av program av hög kvalitet för och med barn och unga. Programmen ska på barns och ungdomars egna villkor förmedla nyheter och fakta samt kulturella och konstnärliga upplevelser från olika delar av världen. UR ska ha en omfattande nyproduktion och egen produktion i olika genrer för barn och unga. UR ska ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper, liksom till barn och ungdomar som har teckenspråk som första språk (11 § i sändningstillståndet).

Uppfyllelse

Av redovisningen följer att UR väl har uppfyllt kravet om att erbjuda ett varierat utbud för barn och unga. Redovisningen visar, genom talrika exempel på och redogörelser för programverksamhet för och med barn och unga, tydligt på mängden material riktat till barn samt visar hur UR fångar upp

idéer och stämningar och kan förmedla program på barns villkor.

I redovisningen kan man utläsa att UR haft verksamhet för barn och ungdomar på bland annat nordsamiska, finska, sydsamiska, romani chib, finska, jiddish, arabiska, somaliska, turkiska och sydkurdiska. UR har dessutom haft en omfattande verksamhet för barn och ungdomar på sin webbplats. Även program för ungdomar som har teckenspråk som förstaspråk har sänts. Granskningsnämnden anser att UR uppfyller kravet att ta särskild hänsyn till de språkliga behoven hos barn och ungdomar som tillhör språkliga eller etniska minoritetsgrupper, liksom till barn och ungdomar som har teckenspråk som förstaspråk.

Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning

Krav

UR ska vid utformningen av sändningarna beakta att bakgrundsljud kraftigt kan försämra möjligheten för personer med hörselnedsättning att ta del av utbudet (12 § i sändningstillståndet).

Tidigare bedömning

Granskningsnämnden efterlyste i granskningen av 2007 års public service-redovisning en mer uttömmande redogörelse för hur detta arbete utförs.

Uppfyllelse

I årets redovisning finns en detaljerad beskrivning av UR:s arbete med hörbarhet. Nämnden anser att UR uppfyller kravet i sändningstillståndet.

Programverksamhet för språkliga och etniska minoriteter

Krav

Språkliga och etniska minoriteters intressen ska beaktas. Verksamheten ska vara ett prioriterat område, tillgängligheten ska förbättras och minoritetsspråken finska, samiska, meänkieli och romani chib ska inta en särställning. De tre public service-bolagen får sinsemellan fördela ansvaret för olika slags insatser (14 § i sändningstillståndet). De jiddisch-talande i Sverige är för få för att motivera att gruppen får en särställning i programutbudet, men programföretagen bör ta hänsyn till att jiddisch har status som minoritetsspråk i Sverige (prop. 2005/06:112, s. 64).

Överenskommelser mellan UR, SVT och SR rörande insatser för språkliga och etniska minoriteter ska tillställas Granskningsnämnden (p. 9 i anslagsvillkoren).

Tidigare bedömning

Granskningsnämnden tog i förra årets bedömning av public service-redovisningarna fram vissa kriterier som kan ha betydelse för bedömningen av särställning. Enligt nämndens mening var detta nödvändigt för att kunna uttala sig om programföretagens uppfyllelse av villkoren. Nämnden kom fram till att ju fler av följande kriterier som är uppfyllda, desto tydligare särställning.

Särställning ges genom att

- sända fler timmar på de nationella minoritetsspråken än på andra minoritetsspråk,
- ha särskilda sändningstider,
- ha regelbundna sändningstider,
- uppmärksamma språket och språkgruppen på andra sätt än genom radio och TV, exempelvis genom tillgänglighet och tjänster på webben eller via andra distributionskanaler,
- ha nyhetssändningar och/eller annan aktualitetsjournalistik,
- språkgruppens situation i Sverige uppmärksammas,
- ha sändningar som vänder sig till en bred publik inom språkgruppen och
- på annat sätt ge särskild uppmärksamhet, tid eller resurser.

Nämnden ansåg redan genom den totala mängden redovisade sändningstimmar på finska, samiska och meänkieli – framförallt genom SR:s försorg – att dessa tre språk otvivelaktigt hade en särställning inom minoritetsspråkssändningarna. När det gällde romani chib konstaterade Granskningsnämnden att SVT och SR haft sändningar under 2007 och att romani chib – utifrån de nämnda kriterierna – hade fått en särställning i programverksamheten.

Finska, samiska och meänkieli*Uppfyllelse*

UR, SVT och SR har i juni 2008 upprättat och till Granskningsnämnden inlämnat en överenskommelse angående programverksamheten för språkliga och etniska minoriteter. Granskningsnämnden konstaterar att de sända timmarna i princip stämmer överens med den fördelning som gjorts i överenskommelsen för 2008.

Förutom sändningarna på finska, samiska, meänkieli och romani chib, har jiddisch uppmärksamats i både UR och SR under 2008.

Av 2008 års redovisning är det inte möjligt att utläsa hur många timmar UR sänt på respektive språk. Av redovisningen framgår att UR haft verksamhet på finska, samiska, meänkieli, romani chib samt jiddish. Detta framgår också

genom programexempel. De nationella minoritetsspråken ska enligt redovisningen sammanlagt ha utgjort 26 sändningstimmar medan övriga minoritetsspråk har sänts i 56 timmar. Det kan också noteras att av dessa totalt 82 timmar var 52 repressändningar (s. 92–93). Enligt nämndens mening innebär avsaknaden av en redogörelse för hur många timmar som sänts på varje nationellt minoritetsspråk att det inte går att värdera UR:s insatser på området. Inte minst med beaktande att det av redovisningen framgår att UR sänt dubbelt så många sändningstimmar på andra minoritetsspråk än på de nationella. Nämnden förutsätter att uppgifterna förs in i nästa års redovisning.

En genomgång av de tre public service-bolagens redovisningar visar att följande antal timmar på minoritetsspråken har sänts under året.

	2007			2008		
	SVT	SR	UR	SVT	SR	UR
Finska	137	11 681	45	156	13 012	
Samiska	73	9 338	9	109	9 364	
Meänkieli	7	2 343	-	25	1 053	

Av redovisningen framgår att SVT har sänt inköpta program från 45 länder på över 30 olika språk. Det rikssända förvärvade utbudet med ursprungsland utom Norden uppgår i SVT till totalt 7 073 timmar (s. 56). SR har enligt sin redovisning, förutom de nationella minoritetsspråken, sänt totalt 1 374 timmar fördelat på 9 invandarspråk. Av UR:s redovisning framgår att totalt 44 timmar har sänts för övriga minoriteter i TV och radio. Hos UR finns därutöver arkiverat material i form av läromedel och mediearkiv.

Redan den totala mängden redovisade sändningstimmar på finska, samiska och meänkieli hos de tre bolagen tillsammans visar en särställning i förhållande till övriga minoritetsspråk. När det gäller språken var för sig bedriver särskilt SR omfattande sändningar på olika plattformar, för en bred publik och med stort fokus på nyheter, samhällsbevakning och kultur. Visserligen har SVT inte haft några nyhetssändningar alls på meänkieli under 2007 eller 2008 (tabell 3.6.2.2), men SR:s insats när det gäller nyhets- och aktualitetsprogram även på detta språk är tydlig. Granskningsnämnden anser sammantaget att de tre språken finska, samiska och meänkieli intar en tydlig särställning inom public service-bolagens minoritetsspråkssändningar.

Romani chib

Uppfyllelse

Följande antal timmar har sänts av de tre public service-bolagen under 2007 respektive 2008.

	2007			2008		
	SVT	SR	UR	SVT	SR	UR
Romani chib	2	218	-	1	307	

När det gäller romani chib har alla tre bolagen haft sändningar under 2008. SVT:s insats uppgick emellertid till en (1) timme, vilket är en halvering jämfört med 2007. SR har å sin sida sänt 307 timmar på romani chib, vilket är ökning med 40 procent. Hur stor del av UR:s satsning på nationella minoritetsspråk som resulterade i sändningar på romani chib går inte att utläsa ur UR:s redovisning.

Visserligen är totalt 308 timmar i SR och SVT en liten mängd sändningstimmar i relation till de övriga tre nationella minoritetsspråken. En jämförelse med sändningarna på övriga minoritetsspråk – vilket i vart fall kan göras utifrån uppgifter i SR:s redovisning – visar emellertid att mängden sändningstimmar på romani chib inte ligger anmärkningsvärt lågt. Tvärtom ligger romani chib helt i nivå med sändningarna på arabiska, som är det invandrarspråk som fått mest utrymme i SR:s sändningar. SR:s utbud på romani chib spänner vidare över flera dialekter, kretsar mycket kring samhällsinformation, sker regelbundet och till stor del i samarbete med utländska romaniredaktioner. Enligt Granskningsnämndens mening talar detta för att romani chib även 2008 ska anses ha en särställning i public service-bolagens programverksamhet.

Övrigt

Utbildnings och folkbildningsprogram

Krav

Verksamheten ska koncentreras till utbildningsområdet. (9 § i sändningstillståndet)

Tidigare bedömning

Nämnden har tidigare efterlyst en tydligare redovisning av vad som kännetecknar utbildnings- respektive folkbildningsprogram.

Uppfyllelse

UR har ställt upp målet att förhållandet mellan programmaterialet ska vara 30

procent folkbildande material och 70 procent utbildningsmaterial, något som enligt redovisningen uppnås. Nämnden konstaterar att UR i årets redovisning har lämnat en avsevärt fylligare redogörelse som utförligt förklarar vad som kännetecknar utbildnings- respektive folkbildningsmaterial. Enligt nämndens mening uppfyller UR kravet som ställs i sändningstillståndet om att verksamheten ska koncentreras till utbildningsområdet.

Ekonomi och medelsanvändning

Krav

UR ska redovisa och kommentera hur resultaten har utvecklats med avseende på volym, kostnader och intäkter samt nyckeltal som visar effektivitet och produktivitet (punkt 16 i anslagsvillkoren). I Viktigare än någonsin! – Radio och TV i allmänhetens tjänst 2007-2012 anges vidare att UR ska samarbeta med SVT och SR för att minska sina produktionskostnader, som är mycket höga per sänd timme.

Uppfyllelse

Granskningsnämnden konstaterar att det i årets redovisning finns kommentarer angående produktionskostnader, samt att dessa kostnader har minskat. Det nämns dock inte vad som ligger bakom minskningen. Nämnden noterar också att det fortfarande saknas tydliga beskrivningar av hur UR samarbetar med SVT och SR vad gäller programproduktion. Mot bakgrund av hur villkoret är utformat, kan nämnden dock inte dra någon annan slutsats än att uppdraget i detta avseende är uppfyllt.

Kommentar om redovisningen av UR:s utbud

Nämnden noterar att de förklarande texter som fanns i förra årets redovisning i anslutning till tabellerna om UR:s utbud saknas i årets redovisning (s. 25ff). Nämnden anser att de fyllde en viktig funktion genom att fördjupa förståelsen av tabellerna. Enligt nämndens mening skulle redovisningen vinna i tydlighet på att de återinfördes.

Opartiskhet, saklighet, respekt för privatlivet med mera

Krav

Sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt (6 § i sändningstillståndet). Den enskildes privatliv ska respekteras i programverksamheten om inte ett oavvisligt allmänt intresse kräver annat (7 § i sändningstillståndet). Program som inte är reklam får inte på ett otillbörligt sätt gynna kommersiella intressen (6 kap. 4 § i radio- och TV-lagen).

Uppfyllelse

Dessa bestämmelser är – tillsammans med bland annat sponsringsregler och bestämmelsen om mediets genomslagskraft – centrala för UR:s programverksamhet. Granskningsnämnden efterlyste en utförligare redovisning av det avsnitt som i UR:s public service-redovisning rubricerades

”Utbildningsprogram i Granskningsnämnden” eftersom den kortfattade redogörelsen för antalet fällningar och fällningsgrunder inte tillräckligt belyste hur public service-uppdraget hade förvaltats i denna del.

UR:s redovisning ger även i år enbart korta upplysningar om de ärenden som behandlats i Granskningsnämnden under 2008. En beskrivning av hur UR handskas med frågor rörande genmäle och beriktigande internt efterlystes av nämnden i granskningen av förra årets redovisning. UR har i år infogat en sådan beskrivning vilket är värdefullt för framställningen.

Nämnden anser dock fortfarande att det är en brist att avsnittet inte ger mottagare av redovisningen en bild av hur UR arbetar med de programrelaterade centrala bestämmelserna i sändningstillståndet och i radio- och TV-lagen. Public service-redovisningen är, som påpekats tidigare, inte riktad främst till Granskningsnämnden utan är ett dokument där programföretagen presenterar sin verksamhet för staten och allmänheten och belyser hur public service-uppdraget har förvaltats under året. Även en beskrivning av UR:s hantering av opartiskhetskravet, vilka hänsyn som programföretaget tar för att skydda enskildas integritet i sändningarna och vilka redaktionella avvägningar som krävs i det praktiska programarbetet bör därför föras till redovisningen.