



Hilversum in beeld

Doelmatigheid bij de publieke omroep

2019





Hilversum in beeld

Doelmatigheid bij de publieke omroep

De tekst in dit document is vastgesteld op 29 november 2019. Dit document is op 10 december 2019 aangeboden aan de Tweede Kamer.





Inhoud

	Samenvatting	5
1	Over dit onderzoek	7
	1.1 Wat is er aan de hand?	7
	1.2 Wat hebben we onderzocht?	8
	1.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?	9
	1.4 Leeswijzer	9
2	Kosten van de publieke omroep	10
	2.1 Geldstromen binnen het omroepbestel	10
	2.2 Ontwikkeling kosten publieke omroep	13
	2.3 Kosten televisie per programmagenre	14
	2.4 Kosten van televisieprogramma's per omroep	15
	2.5 Uitbesteding van televisieproductie aan externen	17
3	Sturen op doelmatigheid	19
	3.1 Bepalen van doelmatigheid	19
	3.2 Achtergrond doelmatigheidsopdracht van NPO	20
	3.3 Hindernissen binnen het omroepbestel	21
	3.4 Uitwerking van de doelmatigheidsopdracht	22
	3.5 Tegenwind bij de uitvoering	24
	3.6 Adequate financiële informatie	26
	3.7 Toezicht door het Commissariaat voor de Media	28
4	Doelmatigheid in de praktijk	29
	4.1 Sturen op prestaties	29
	4.2 Sturen op macro- en microniveau	30
	4.3 Programmeren op macroniveau	31
	4.4 Kostenbewustzijn	33
	4.5 Doelmatigheid bij individuele programma's	34
	4.6 Sportrechten en de NOS	36
	4.7 Inzicht in doelmatigheid	38
5	Risico's op ondoelmatigheid	40
	5.1 Zicht op kosten en prestaties	40
	5.2 Onderhandelingsposities NPO en omroepen	41





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	8	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----------

5.3	Uitbesteden aan externe producenten	42
5.4	Rol van presentatoren	45
6	Transparantie	48
6.1	Roep om meer transparantie	48
6.2	Opdeling kosten in aanboddomeinen	49
6.3	Consistentie codering	53
6.4	Absolute kosten, kosten per uur en kosten per kijker	54
6.5	Aanbodprioriteiten	56
7	Conclusies en aanbevelingen	58
8	Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	62
8.1	Bestuurlijke reacties	62
8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	64
Bijlage 1	Blik op de kosten	66
Bijlage 2	Methodologische verantwoording	69
Bijlage 3	Gehanteerde normen	73
Bijlage 4	Literatuur	76
Bijlage 5	Noten	78





Samenvatting

De minister van OCW stelt jaarlijks ongeveer € 850 miljoen ter beschikking aan de Nederlandse Publieke Omroep (NPO). Dat geld is bestemd voor het verzorgen en verspreiden van radio- en televisieprogramma's en andere content. De overheid verbindt aan deze financiering wel voorwaarden: de publieke omroep moet zinnig, zuinig en zorgvuldig omgaan met het geld en transparant zijn over de besteding ervan. In 2016 is dit aangescherpt en vastgelegd in een wettelijke 'doelmatigheidsopdracht' voor de NPO. Dit onderzoek gaat over de vraag in hoeverre de NPO erin slaagt invulling te geven aan deze opdracht.

Uit de wettelijke omschrijving van de doelmatigheidsopdracht valt af te leiden dat NPO wordt geacht te sturen op de doelmatigheid van de ledenomroepen door middel van de budgetten die ze ontvangen voor het maken van programma's. De wetgever heeft daarbij onvoldoende stilgestaan bij de uitvoerbaarheid van zo'n aanpak binnen het bestaande omroepbestel. In de praktijk werd de uitvoering van de doelmatigheidsopdracht namelijk bij voorbaat belemmerd door (a) de inhoudelijke onafhankelijkheid van de omroepen die het voor NPO lastig maakt om omroepen aan te spreken op de prestaties die zij leveren met een bepaald budget, en (b) de mogelijkheden die omroepen hebben om hun budgetten voor programma's intern te herverdelen waardoor NPO op het niveau van afzonderlijke programma's niet goed op doelmatigheid kan sturen.

De praktische uitwerking van de doelmatigheidsopdracht is de afgelopen jaren verder bemoeilijkt door interne weerstand binnen NPO-organisatie tegen de beoogde manier van sturen op doelmatigheid. Bovendien bleken omroepen niet genegen om tot in detail inzicht te geven in de kosten van hun programma's. Mede daardoor beschikt NPO niet over adequate financiële informatie die nodig is voor eventuele bijsturing van de uitgaven. Het Commissariaat voor de Media, dat de taak had gekregen om te beoordelen of NPO zijn doelmatigheidsopdracht procesmatig goed uitvoert, stond de afgelopen jaren op een te grote afstand om de zojuist beschreven problemen te detecteren.

In de praktijk blijkt NPO weinig inzicht te hebben in de doelmatigheid van de bestedingen in 'Hilversum'. Dat geldt voor zowel het macroniveau van de programmering van de drie publieke televisienetten als voor het microniveau van individuele programma's. Prestaties die worden behaald met programma's (in termen van kijkcijfers, waardering, bereik en kwaliteit) worden wel gemeten, maar er wordt niet aantoonbaar een relatie gelegd met het geld dat daarvoor nodig is. In de onderhandelingen met omroepen over het plaatsen van





programma's op de netten wordt, voor zover vastgelegd, geen gebruikgemaakt van objectieve criteria voor het vinden van de juiste balans tussen zuinigheid en het beoogd effect van het media-aanbod.

Als gevolg van bezuinigingen is er wel sprake van kostenbewustzijn bij NPO, maar de organisatie kijkt bij veel programma's niet stelselmatig kritisch naar de kosten. Een opvallende uitzondering vormt de aanschaf van rechten voor sportuitzendingen. Hierbij maakt NPO aantoonbaar afwegingen tussen de te bereiken doelen en de in te zetten financiële middelen.

We vinden het belangrijk dat NPO zorgdraagt voor doelmatigheid. We signaleren in de praktijk diverse risico's op dit punt. Zo betreft 35% van de programmakosten van de publieke omroep betalingen aan onafhankelijke televisieproducenten. Uitbesteding van de productie van programma's kan voordelen hebben, maar daar tegenover staan ook aanzienlijke doelmatigheidsrisico's. Daarnaast zien we doelmatigheidsrisico's als het gaat om de onderhandelingspositie van NPO; bij succesvolle programma's lukt het veelal niet om bij omroepen lagere kosten (of hogere prestaties) te bedingen. Ook omroepen lijken zich op hun beurt in een zwakke onderhandelingspositie te bevinden ten opzichte van commerciële producenten van succesvolle televisieprogramma's. Verder bestaat er door diverse constructies slecht zicht op het honorarium van presentatoren; ook dit vergroot het risico op ondoelmatigheid. Er is immers niet meer goed vast te stellen welke prestatie tegenover welke beloning staat.

Om inzicht te verlenen in programmakosten heeft NPO ervoor gekozen om het programma-aanbod in te delen in zes 'domeinen' (genres). Wij constateren dat die indeling erg globaal is en voor de minister en de Tweede Kamer relevante ontwikkelingen in de kosten maskeert. Op de achtergrond spelen daarbij ook inconsistenties in de gebruikte coderingen voor programma's. Opvallend is verder dat NPO niet in staat is om inzicht te geven in de kosten voor de prioriteiten in het programma-aanbod.

Op grond van deze conclusies hebben wij ter verbetering een reeks aanbevelingen gedaan aan de verschillende partijen die terug zijn te vinden in hoofdstuk 7 van dit rapport. De reacties van de minister, de Raad van Bestuur van NPO en het Commissariaat voor de Media staan vermeld in hoofdstuk 8, gevolgd door ons nawoord.





1 Over dit onderzoek

1.1 Wat is er aan de hand?

In de huidige informatiemaatschappij wordt iedereen dagelijks gevraagd en ongevraagd overspoeld met enorme hoeveelheden nieuws, informatie en verstrooiing. Voor de gemiddelde burger valt het nog niet mee daar zijn weg in te vinden. Hoe maak je onderscheid tussen waar en onwaar, tussen waardevol en waardeloos? In deze hectiek speelt de landelijke publieke omroep een belangrijke rol. De burger moet ervan uit kunnen gaan dat de informatie die NPO op zijn verschillende platforms (televisie, radio, internet, sociale media) aanbiedt betrouwbaar is en niet wordt gestuurd door de politiek. Programma's moeten in onafhankelijkheid kunnen worden gemaakt en mogen bijvoorbeeld kritiek hebben op de overheid. Zo bezien vormt de publieke omroep een belangrijke schakel in onze democratische rechtsstaat.

Toch, of misschien wel juist daarom, vindt binnen en buiten de Tweede Kamer vrijwel onophoudelijk discussie plaats over de publieke omroep – ook op dit moment. Zo publiceerde de minister voor Media (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, OCW) in juni 2019 een nieuwe visie op de toekomst van het omroepbestel (OCW, 2019). Daarin schetst hij een reeks maatregelen om het omroepbestel te hervormen. Gezien het snel veranderende medialandschap en de teruglopende reclame-inkomsten moet de publieke omroep volgens de minister 'weerbaarder' worden gemaakt voor de toekomst.

De beoogde hervorming van het omroepbestel vormt niet het onderwerp van dit rapport, al zullen we er – waar dit relevant is – wel aan refereren. De Algemene Rekenkamer heeft in dit onderzoek vooral gekeken naar de *huidige* situatie. De minister van OCW stelt jaarlijks zo'n € 850 miljoen ter beschikking aan de landelijke publieke omroep om zijn maatschappelijke opdracht uit te voeren. Daarvoor moet de publieke omroep volgens de wet zorgen voor een toegankelijk, onafhankelijk en gevarieerd media-aanbod van hoge kwaliteit, voor alle groepen in de samenleving. De omroep heeft binnen de wet grote vrijheid. Maar aan die inhoudelijke vrijheid verbindt de wetgever wel een belangrijke voorwaarde: van de publieke omroep wordt verwacht dat er zinnig, zuinig en zorgvuldig omgegaan wordt met het ontvangen budget. De omroep moet een zo groot mogelijke publieke prestatie leveren voor zo min mogelijk geld. Over die opdracht gaat dit rapport.





1.2 Wat hebben we onderzocht?

In 2016 heeft de wetgever maatregelen van verschillende aard genomen om te bevorderen dat de publieke omroep zo doelmatig mogelijk met zijn middelen omgaat. Zo moest de publieke omroep transparanter worden over de vraag aan welk soort programma's hoeveel geld werd uitgegeven. Bovendien kreeg NPO als coördinerend orgaan opgedragen zorg te dragen voor de doelmatige besteding van de middelen van de publieke omroep. In dit onderzoek hebben we gekeken wat er van die maatregelen terecht is gekomen. Ook bespreken we risico's die we tegenkwamen.

a. Doelmatigheid

In nieuwe Mediawet van 2016 heeft NPO expliciet de taak gekregen zorg te dragen voor een doelmatige besteding van de middelen van de publieke omroep. Dat betrof een aanscherping van de opdracht die al bestond. Wij hebben onderzocht hoe NPO aan de nieuwe taak uitvoering geeft en of er op dat punt resultaten zichtbaar zijn. Uitdrukkelijk moeten we hier vermelden dat wij geen oordeel vellen over de vraag of de publieke omroep doelmatig is. Wel zullen we wijzen op risico's van ondoelmatigheden die wij waarnemen.

b. Transparantie

Sinds 2018 rapporteert de publieke omroep mede naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer jaarlijks over de kosten die zijn gemaakt voor elk van de zes programma-genres (aanboddomeinen) die NPO heeft gedefinieerd: nieuws & opinie, expressie, kennis, samenleving, sport en amusement. We hebben onderzocht welke mate van transparantie deze keuze biedt en in hoeverre deze opdeling recht doet aan onderliggende gegevens over kosten. Ook zijn we nagegaan welke relevante informatie over kosten er nog meer beschikbaar is.

In dit onderzoek hebben we ons beperkt tot de kosten en prestaties van televisieprogramma's van de publieke omroep. De andere platforms komen slechts zijdelings aan de orde. We beseffen dat 'lineair' televisiekijken onder druk staat en onlineplatforms steeds belangrijker worden. Maar de huidige publieke omroep werkt bij de verdeling van het programmagedel nog voornamelijk vanuit de traditionele platforms televisie en radio. En aan televisie wordt nog verreweg het meeste geld besteed. Daarom hebben we in dit onderzoek vooral daar de aandacht op gericht.





1.3 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?

We hebben bij NPO gegevens opgevraagd over de begrote en gerealiseerde kosten van individuele televisieprogramma's in de periode 2013 - 2018. Die gegevens hebben we bewerkt en geanalyseerd om te bezien hoe de kosten zich door de jaren heen hebben ontwikkeld. Dat deden we niet alleen voor absolute kosten, maar ook voor kosten per uur en kosten per kijker. Een verantwoording hierover hebben we opgenomen in bijlage 2. Van een reeks individuele programma's hebben we nadere gegevens over kosten en prestaties bij NPO en afzonderlijke omroepen opgevraagd en geanalyseerd. Bij het Ministerie van OCW, NPO, afzonderlijke omroepen en het Commissariaat voor de Media bestudeerden we relevante documentatie over beleidsvoorbereiding, uitvoering en dagelijkse praktijk. Ook spraken we bij die organisaties met tientallen betrokken functionarissen. Voorafgaand aan het onderzoek hebben we een reeks normen opgesteld die tot uitdrukking brengt waaraan het sturen op doelmatige besteding van publieke middelen door NPO zou moeten voldoen. Deze normen zijn vooraf aan NPO en OCW voorgelegd. Oordelen die we in dit rapport uitspreken over de wijze waarop NPO invulling geeft aan de wettelijke doelmatigheidsopdracht zijn terug te voeren op de toetsing aan deze normen. De normen zelf en hun weging staan in bijlage 3.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van relevante partijen in het publieke omroepbestel en bespreken we waaraan de publieke omroep zijn geld uitgeeft.

In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal in hoeverre NPO in staat is te sturen op doelmatige besteding van middelen. Aansluitend analyseren we in hoofdstuk 4 wat daarvan de resultaten in de praktijk zijn.

In hoofdstuk 5 richten we ons op de risico's voor ondoelmatigheden die we zien. Hier beschrijven we ter illustratie ook de situatie rond een aantal individuele programma's.

In hoofdstuk 6 gaan we in op de mate waarin de publieke omroep transparant is over zijn kosten, als voorwaarde om inzicht te kunnen geven in doelmatigheid.

Ten slotte trekken we in hoofdstuk 7 conclusies en doen we aanbevelingen aan betrokkenen.





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	8	Bijlagen
--------------	---	----------	---	---	---	---	---	---	----------

2 Kosten van de publieke omroep

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de kosten van de publieke omroep: waaraan wordt het geld uitgegeven? Wij baseren ons hierbij op de openbare jaarstukken die NPO opmaakt voor de gehele landelijke publieke omroep. Daarnaast putten we uit onze eigen analyse van kosten van individuele televisieprogramma's.¹

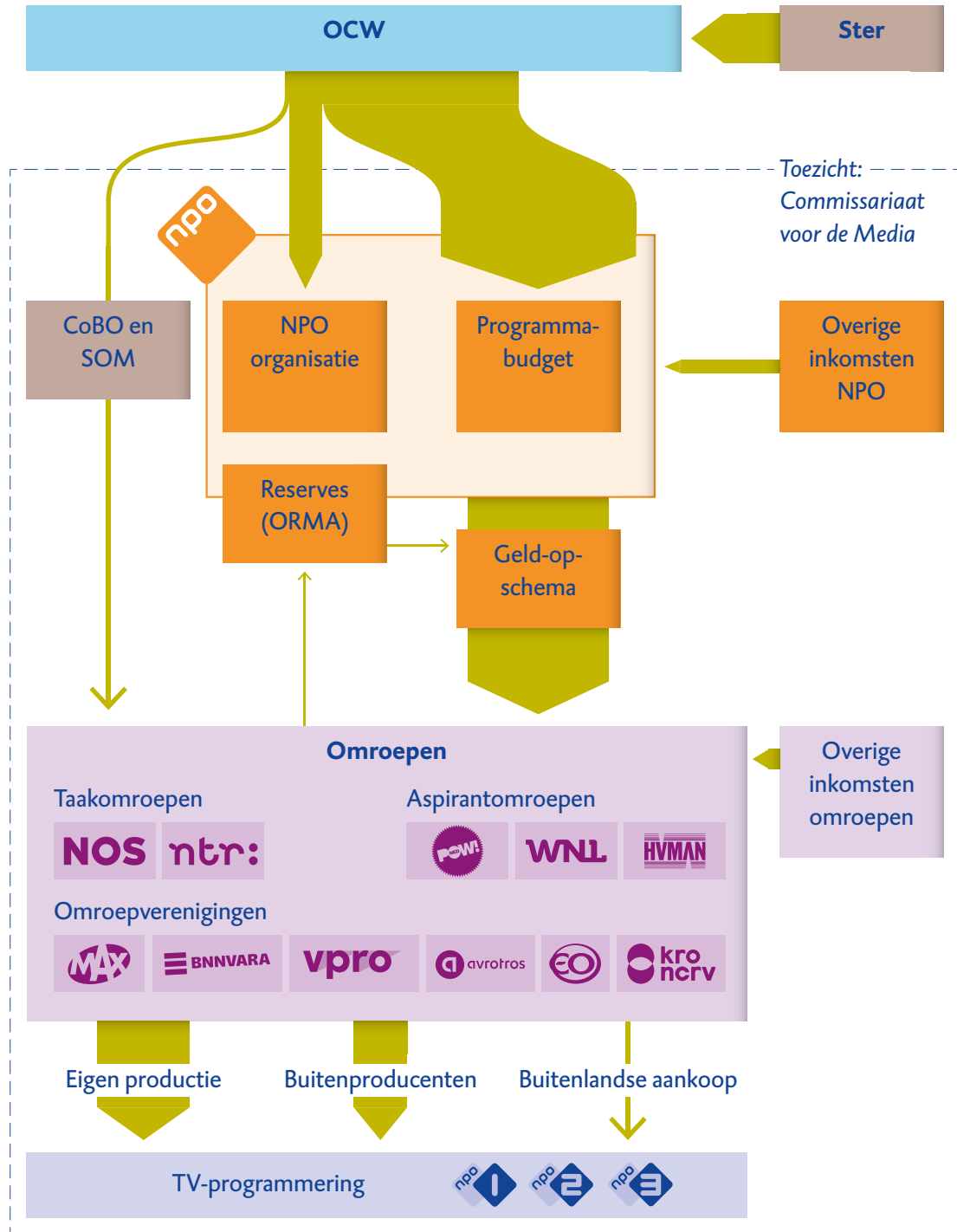
2.1 Geldstromen binnen het omroepbestel

Figuur 1 geeft een globaal overzicht van hoe de geldstromen binnen de publieke omroep lopen en welke organisaties daarbij betrokken zijn.





Belangrijkste organisaties en geldstromen voor het maken TV-programmering



Figuur 1 Belangrijkste organisaties en geldstromen voor televisieprogrammering





Ieder jaar stelt het parlement via de begroting van OCW geld ter beschikking aan de publieke omroep. In 2018 betrof dat € 847 miljoen. Dat budget is voor het grootste deel afkomstig uit de algemene middelen en voor een kleiner deel uit reclame-inkomsten, verkregen via de STER. Het geld gaat naar NPO, de overkoepelende organisatie in het omroepbestel. Die financiert daarmee zijn eigen organisatie (waaronder de technische kant van het uitzenden of online verspreiden) en verdeelt geld over de verschillende platforms zoals televisie, radio en online.

Stichting NPO

Als wij in dit onderzoek spreken over NPO bedoelen we de NPO-organisatie. Dit betreft een stichting met een Raad van Bestuur en een Raad van Toezicht. In 2018 bood NPO werk aan 378 fte. NPO coördineert alle aanbodkanalen van de landelijke publieke omroep en programmeert het aanbod. NPO draagt ook zorg voor alle distributie, voor publieksbetrokkenheid en voor een doelmatige inzet van middelen.

NPO beschikt zelf niet over een uitzendlicentie en maakt geen programma's. Dat doen de omroepen, te weten: de taakomroepen (NOS en NTR) en de omroepen met een ledenachtergrond (AVROTROS, EO, MAX, enzovoort). NPO verdeelt het geld dat bestemd is voor programma's onder de omroepen. Deze verdeling vindt plaats tijdens het programmeren van de verschillende kanalen (geld op schema). Programmageld dat niet binnen een jaar wordt uitgegeven, komt in reserves terecht en wordt later herverdeeld.

Omroepen

De huidige omroepen vinden hun oorsprong in de tijd van de verzuilde samenleving in de vorige eeuw. Voor elke levensbeschouwelijke richting bestond lange tijd een afzonderlijke omroeporganisatie.

Om de doelmatigheid van de publieke omroep te bevorderen werden omroepen vanaf 2011 door de overheid gestimuleerd om samen te werken of zelfs te fuseren (OCW, 2013). Zo ontstonden in de jaren daarna drie grote 'samenwerkingsomroepen': AVROTROS, KRO-NCRV en BNNVARA. EO, VPRO en MAX bleven zelfstandig; WNL, Human en POWNED betraden het bestel als 'aspirant-omroep'.

Omroepen krijgen voor hun programma's geld van NPO, die daarbij rekening moet houden met een wettelijk vastgesteld minimumbedrag: het garantiebudget. In 2018 betrof dat voor zelfstandige omroepen als EO € 22,8 miljoen (inclusief radio en internet). Voor de samenwerkingsomroepen was dat 2,5 maal zoveel: € 56,8 miljoen (het dubbele plus een samenwerkingspremie). De aspirant-omroepen hadden in 2018 recht op minimaal € 3 miljoen.

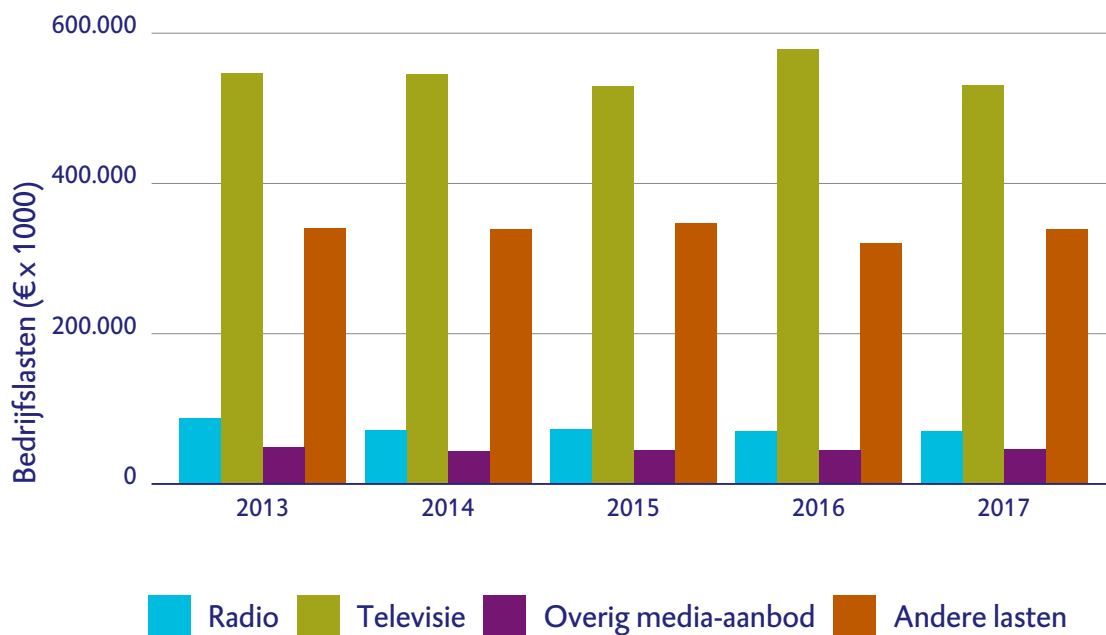


Ledenomroepen ontvangen van NPO geld voor de programma's die zij (laten) maken of aankopen in het buitenland. Aanvullend zetten de ledenomroepen afgezien van sponsorbijdragen ook eigen middelen in (afkomstig uit vooral contributies), maar dat is een veel kleiner bedrag, gemiddeld over meerdere jaren ongeveer 4,5% van de totale financiering van programma's. Omroepen ontvangen bovendien nog een vergoeding voor organisatiekosten. In 2018 bedroeg die vergoeding 15,1% van een fictief programmabudget per omroep (circa € 100 miljoen).² Ten slotte financiert het ministerie van OCW via de stichting CoBo (Co-productiefonds Binnenlandse Omroep) mee aan coproducties rond film en podiumkunsten en via SOM (Stichting Omroep Muziek) aan uitzendingen met het Radio Filharmonisch Orkest en het Groot Omroepkoor.

2.2 Ontwikkeling kosten publieke omroep

Zoals figuur 2 hieronder laat zien maakt de publieke omroep de meeste kosten voor televisie.

Meeste geld publieke omroep gaat naar televisie



Figuur 2 Bedrijfslasten publieke omroep per media-activiteit (prijspeil 2018)³

De hogere kosten die zich in even jaren bij de televisie-activiteiten voordoen worden vooral veroorzaakt door de grote sportevenementen zoals het WK en EK voetbal en de Olympische Spelen.

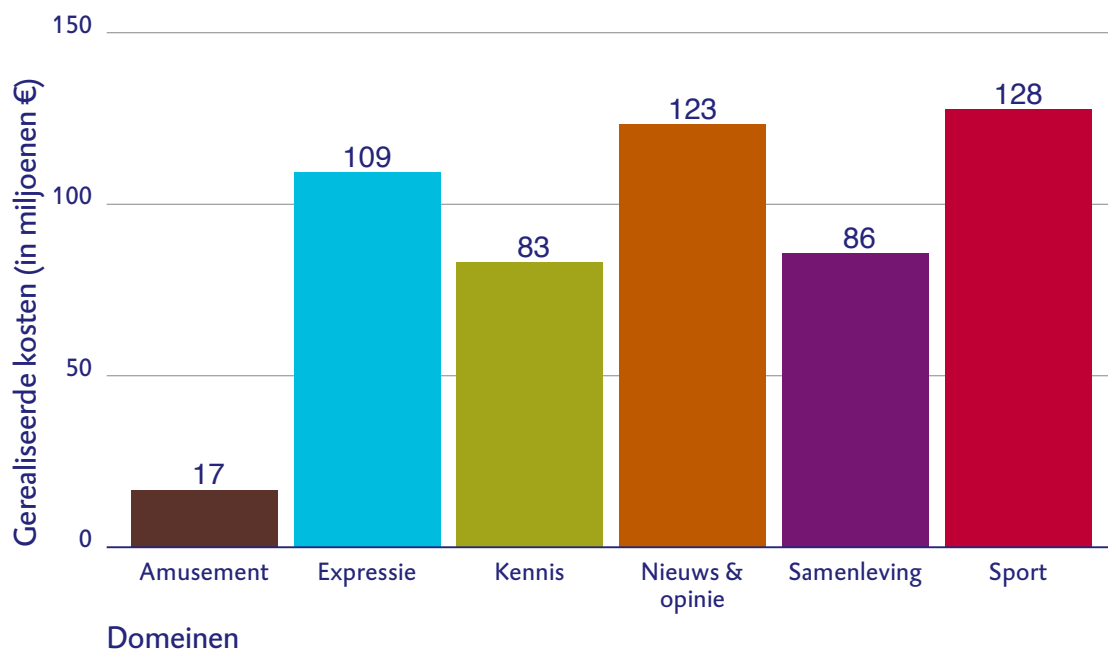




2.3 Kosten televisie per programmagenre

In 2018 maakte de publieke omroep voor het eerst de gemaakte kosten per programmagenre openbaar. Het gaat daarbij om zes domeinen waarin het aanbod al langer wordt onderverdeeld.⁴

In 2018 ging het meeste geld voor televisie naar sportprogramma's



Figuur 3 Gerealiseerde kosten televisieprogramma's in 2018 per programmagenre ('aanboddomein')

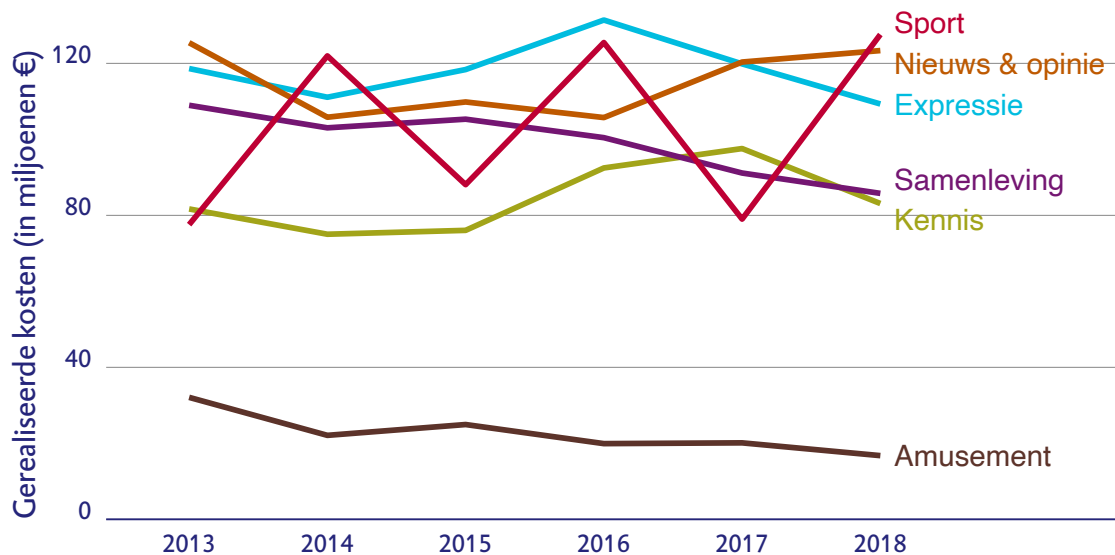
In 2018 ging het meeste televisiegeld naar sportprogramma's, op de voet gevolgd door 'nieuws & opinie'. Ook voor 'expressie' worden aanzienlijke kosten gemaakt. 'Amusement' speelt een bescheiden rol in de kostenverdeling.

Omdat deze manier van openbaar maken van recente datum is en dus nog slechts momentopnames betreft, keken wij verder terug in de tijd. Figuur 4 geeft de kostenontwikkeling weer in de jaren 2013–2018.





Kosten voor het domein samenleving dalen



Figuur 4 Ontwikkeling van de kosten voor televisieprogramma's in de jaren 2013-2018 (prijspeil 2018)

De gekartelde lijn voor sportprogramma's springt meteen in het oog. Te zien is dat de omroep in de even jaren veel geld besteedt aan grote sportevenementen. Hiermee zijn grote bedragen gemoeid voor rechten en productie. Opvallend is ook de langzame maar gestage terugloop van kosten voor de domeinen 'samenleving' en 'amusement', en in de laatste jaren 'expressie'. Daar tegenover staat sinds 2016 een stijging van kosten voor programma's in het domein 'nieuws & opinie' (voor een verklaring, zie § 6.3).

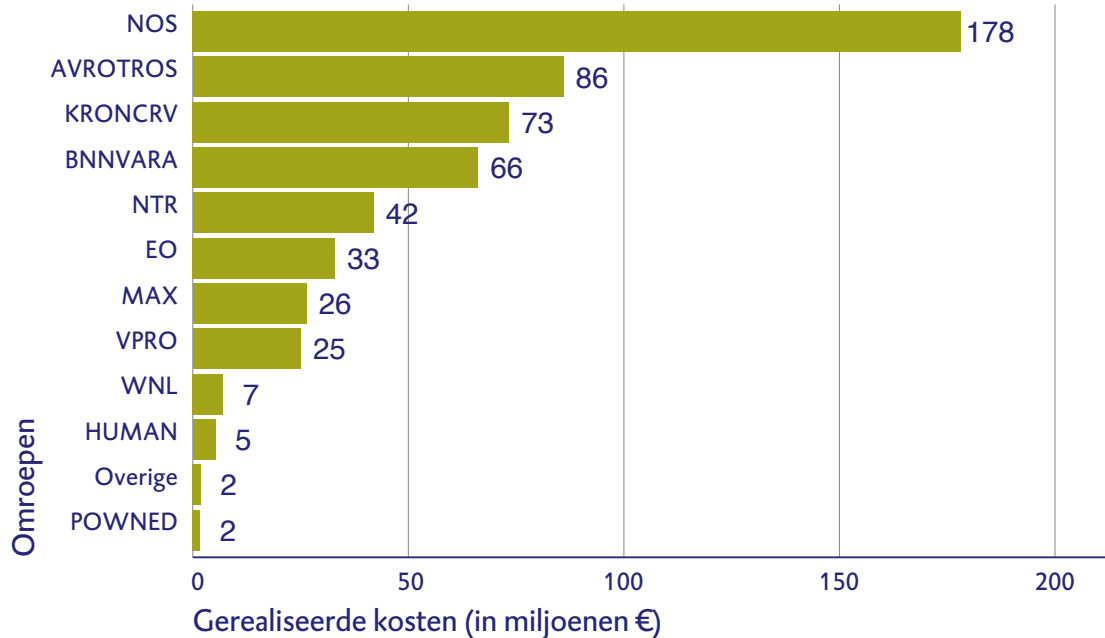
2.4 Kosten van televisieprogramma's per omroep

NPO zorgt voor de faciliteiten, programmeert en verdeelt het geld, maar maakt zelf geen programma's. Dat is de taak van omroepen. Ook als NPO specifieke programma's vindt ontbreken in het aanbod van de omroepen en besluit een 'buitenproducent' in te schakelen, is het uiteindelijk een van de omroepen die die uitzending verzorgt (Tweede Kamer, 2014b).





Van de omroepverenigingen maakt AVROTROS de meeste kosten



Figuur 5 Kosten van televisieprogramma's per omroep in 2018

Verreweg het meeste programmagedragt gaat naar de NOS, een taakomroep die de opdracht heeft nieuws en sport te verzorgen. De andere taakomroep, de NTR, heeft een educatieve opdracht. Wat betreft de kosten is deze omroep een middenmoter.

Van de ledenomroepen maakte AVROTROS, zoals figuur 5 laat zien, in 2018 verreweg de meeste kosten. Die omroep gaf in dat jaar met € 86 miljoen alleen al voor televisie aanzienlijk meer uit dan zijn garantiebudget van € 56,8 miljoen (zie kader hierboven). Hoewel ook een bescheiden bedrag aan eigen middelen in de programma's werd gestoken, kunnen we de conclusie trekken dat NPO in dit jaar aanzienlijk meer geld uitgaf aan AVROTROS-programma's dan waar NPO op grond van het garantiebudget toe verplicht was. Dat geldt eveneens voor KRO-NCRV en BNNVARA, maar in mindere mate. Ook tussen de niet-gefuseerde omroepen EO, MAX en VPRO zijn er verschillen. Gezamenlijk besteedden die omroepen in 2018 minder dan de fusieomroepen. Het verschil is in verhouding met het verschil in garantiebudgetten tussen beide groepen omroepen.

In zijn recent uitgebrachte toekomstvisie (zie § 1.2) laat de minister voor Media weten dat hij de verhouding tussen de garantiebudgetten van omroepen wil aanpassen (OCW, 2019). De garantiebudgetten van de fusieomroepen worden lager, die van kleinere omroepen hoger. Dat betekent dat de zekerheid voor grote omroepen zal afnemen. Hun bedrijfsrisico



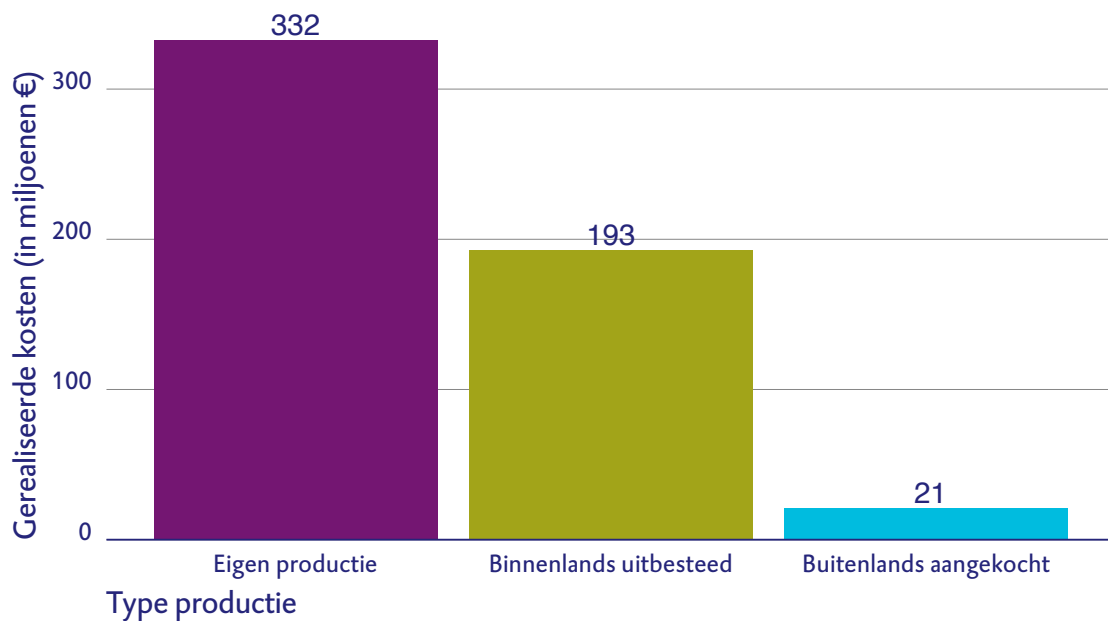


neemt toe wanneer zij evenveel willen blijven uitgeven als in 2018. Voor de kleinere omroepen is het omgekeerde het geval. Hun zekerheden ten opzichte van de werkelijke uitgaven nemen toe. Het valt daardoor te voorzien dat de aanpassing in de garantiebudgetten invloed kan gaan hebben op de verhoudingen tussen de kosten die omroepen in de toekomst gaan maken.

2.5 Uitbesteding van televisieproductie aan externen

Omroepen produceren hun programma's niet allemaal zelf. Uit ons onderzoek blijkt dat van het totale programmabudget voor televisie 35% wordt besteed aan programma's die worden gemaakt door onafhankelijke producenten ('buitenproducenten'). Ook voor het totale media-aanbod komt dat aandeel volgens NPO op datzelfde percentage neer.⁵

Omroepen besteden voor € 193 miljoen aan programma's uit



Figuur 6 Kosten van zelf geproduceerde, extern geproduceerde en aangekochte tv-programma's, 2018

Daarmee voldoet de publieke omroep in ruime mate aan de wettelijk vastgelegde eis dat minimaal 16,5% van het programmabudget moet worden besteed aan programma's die niet door omroepen worden geproduceerd, maar door 'onafhankelijke' producenten.

De minister voor Media wil de ondergrens van 16,5% verhogen naar 25%. Die verhoging is volgens hem nodig omdat deze producenten "een belangrijke bijdrage aan de externe





Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	8	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----------

pluriformiteit” van het bestel leveren en een “enorm creatief potentieel” vormen dat beter moet worden benut (OCW, 2019). Daarbij past de minister ook de wijze van berekenen aan. Volgens deze nieuwe berekeningswijze zou het aandeel van de uitbesteding aan externe producenten voor 2018 uit zijn gekomen op 28%. Dus ook in de nieuwe situatie zou de publieke omroep aan de norm voldoen. Veel ruimte om minder uit te besteden is er volgens deze nieuwe norm echter niet.





3 Sturen op doelmatigheid

NPO heeft met de nieuwe Mediawet van 2016 de opdracht gekregen om zorg te dragen voor de doelmatige besteding van publieke middelen. Daarmee bedoelde de wetgever volgens de Memorie van Toelichting “een optimale inzet van middelen om de publieke media-opdracht te realiseren”. In dit hoofdstuk constateren we dat deze opdracht medio 2019 nog niet uit de verf is gekomen. De wetgever heeft een opdracht geformuleerd die zich moeilijk laat verenigen met het omroepbestel. En NPO heeft onvoldoende gebruik gemaakt van de ruimte die het bestel wel biedt om te sturen op doelmatigheid.

3.1 Bepalen van doelmatigheid

Net als van andere publieke instellingen wordt van de publieke omroep verwacht dat een zo groot mogelijke prestatie wordt geleverd tegen zo laag mogelijke kosten. Dat is de kern van doelmatigheid: zo zuinig mogelijk omgaan met de beschikbare middelen (soberheid), zo goed mogelijk presteren (effectiviteit) en vooral: de optimale balans daartussen. Maar omdat publieke taken sterk van elkaar verschillen, houdt doelmatigheid in de praktijk niet altijd hetzelfde in, moet doelmatigheid in wezen telkens opnieuw worden gedefinieerd. Bovendien is het lastig om een goed gefundeerde uitspraak te doen over de vraag of een publieke dienst als zodanig doelmatig is. Vergelijkingen met publieke omroepen elders in Europa of met commerciële omroepen blijken in de praktijk niet goed mogelijk; zie kader.

Doelmatigheidsvergelijkingen tussen omroepen

Betrokkenen in Hilversum verwijzen regelmatig naar een onderzoek van de European Broadcast Union (EBU, 2017) waaruit zou blijken dat de Nederlandse publieke omroep voor Europese begrippen relatief ‘goedkoop’ is. Hier kost de omroep 0,13% van het bruto binnenlands product (bbp), tegen een Europees gemiddelde van 0,18%. Aan deze vergelijking kleven echter bezwaren als het gaat om doelmatigheid. De Nederlandse omroep is met deze lage kosten pas doelmatiger als de doelen die moeten worden gehaald, dezelfde zijn. En dat is niet het geval. Zo blijkt de Zwitserse omroep een stuk duurder, maar die moet in vier talen uitzenden. Ook de Britse BBC is duurder, maar heeft een wereldwijde taak. We hebben niet kunnen achterhalen in hoeverre het onderzoek van de EBU voor dit soort verschillen corrigeert.

Om dezelfde reden is een eerlijke vergelijking met commerciële netten problematisch. RTL en SBS hebben immers een winstdoelstelling. Zij hebben niet, zoals de publieke omroep, de taak om bijvoorbeeld moeilijk bereikbare doelgroepen aan zich te binden.

Wat overblijft zijn vergelijkingen binnen de Nederlandse publieke omroep zelf: is de omroep in de loop van de tijd doelmatiger gaan werken? Op die vraag hebben wij een antwoord gezocht.





3.2 Achtergrond doelmatigheidsopdracht van NPO

Het doelmatig besteden van geld is geen nieuwe opdracht voor de publieke omroep. In de vorige Mediawet werd NPO nog geacht doelmatigheid “te bevorderen”. Het was de staatssecretaris van OCW die het initiatief nam deze opdracht meer gewicht te geven. In antwoord op Kamervragen over de hoge kosten voor de televisierechten van de eredivisie, schreef hij in juli 2014 dat hij vond dat de doelmatigheidsopdracht van NPO moest worden “aangescherpt” (OCW, 2014). In zijn visiebrief van enkele maanden later werkte hij dit idee verder uit: NPO moest op doelmatigheid gaan sturen bij de verdeling van gelden voor programma’s onder de omroepen (via het zogenoemde geld op schema-systeem). NPO moest daarnaast investeringen door omroepen goedkeuren en inzicht krijgen in begrotingen en onderliggende financiële plannen (OCW, 2014).

In de uiteindelijke uitwerking van deze visie in de nieuwe Mediawet en de bijbehorende Memorie van Toelichting had NPO zelf een belangrijke stem. Uit gesprekken en bestudering van de onderlinge correspondentie blijkt dat NPO zich bij de verscherpte sturing op doelmatigheid graag wilde beperken tot de verdeling van het geld voor programma’s. NPO achtte zich naar eigen zeggen beter geëquipeerd om programmabegrotingen te beoordelen dan de begrotingen van omroeporganisaties. Ook vond NPO dat er voldoende werking uitging van de norm dat omroepen maximaal 15,1% van hun budget aan organisatiekosten mogen besteden. Daar hoefde volgens de organisatie niet nog eens afzonderlijk op worden gestuurd.

In de tekst van de Memorie van Toelichting is deze wens gehonoreerd. In de uitwerking van de doelmatigheidsstaak in de Memorie wordt gesproken over de verdeling van het programmageld: sturen op doelmatigheid moet plaatsvinden via het ‘geld op schema’-systeem (zie kader). Daarbij moet NPO beschikken over “benchmarks” en “adequate financiële informatie”. Die begrippen worden in de Memorie van Toelichting niet verder uitgewerkt (OCW, 2015b).

Wat is ‘geld op schema’?

Geld voor programma’s wordt bij de publieke omroep verdeeld op basis van het ‘geld op schema’-systeem: NPO maakt per televisiekanaal programmaschema’s met time slots voor programma’s in bepaalde genres. Omroepen (en ook onafhankelijke producenten) ontvangen zo’n schema en ‘tekenen’ in met programmavoorstellen. NPO kan dan bijvoorbeeld kiezen voor de goedkoopste voorstellen, de voorstellen die naar verwachting de beste publieke prestatie gaan leveren of een combinatie daarvan. De omroep krijgt vervolgens van NPO het afgesproken bedrag om aan de slag te gaan.





3.3 Hindernissen binnen het omroepbestel

Gezien de bestaande verhoudingen binnen het omroepbestel, was het sturen op doelmatigheid via het toekennen van geld voor programma's bij voorbaat een hachelijke onderneming. Een dergelijke aanpak stond op gespannen voet met twee zaken: de inhoudelijke onafhankelijkheid van omroepen en de wijze van afrekenen van programmagelden. Hieronder lichten we beide hindernissen toe, zoals deze blijken uit ons onderzoek.

3.3.1 Omroepen zijn inhoudelijk onafhankelijk

In de Mediawet ligt vast dat NPO coördineert en programmeert en dat omroepen de programma's verzorgen. Die laatste zijn daarbij inhoudelijk onafhankelijk. Deze taakverdeling is begrijpelijk vanuit de historische opzet van het bestel, maar ze maakt het sturen op doelmatigheid via het geld voor programma's lastig. Want wanneer omroepen worden aangesproken op de prestaties die zij leveren met een toegekende hoeveelheid geld, brengt dat haast onvermijdelijk inhoudelijke bemoeienis met zich mee. De prestaties van omroepen worden immers behaald met het maken van inhoud. Bij de uitwerking van de wettelijke taak noemde NPO dit intern "een uitdaging". Aan de eigen Raad van Toezicht schreef de directie Financiën indertijd: "De governance van de NPO werkt op cruciale punten belemmerend, door het ontbreken van de daadwerkelijke zeggenschap over onze producten". Daarbij werd verwezen naar het wetsartikel over de redactionele onafhankelijkheid van omroepen.

In de praktijk levert dat soms spanning op. Hoewel omroepen redactioneel onafhankelijk zijn, is NPO verantwoordelijk voor het toetsen van programmavoorstellen aan de afgesproken doelstellingen. In de contacten tussen NPO en omroepen kwamen wij dan ook diverse voorbeelden tegen van situaties waarin NPO-netmanagers de inhoud van een programma ter discussie stelden.

3.3.2 Omroepen herverdelen programmageld dat zij ontvangen

Voor ieder in het programmaschema geplaatst programma ontvangen omroepen een met NPO overeengekomen bedrag: 'geld op schema'. Wat omroepen daarvan aan het einde van het boekjaar overhouden komt in reserves die de omroepen in overleg met NPO opnieuw inzetten voor programma's. Maar het geld dat omroepen binnen een boekjaar op programma's overhouden, wenden ze zelf aan voor andere programma's, bijvoorbeeld als ergens tekorten ontstaan. NPO maakt de opgetelde programmabedragen maandelijks over naar de omroepen, zonder dat daarover een afrekening op programmaniveau plaatsvindt. Het geld komt dus iedere maand als één bedrag op de rekening van de omroep die dat bedrag kan herverdelen zolang het maar naar de financiering van programma's gaat.⁶ Bij die





herverdeling kan een omroep ook nog in meer- of mindere mate gebruik maken van aanvullingen uit eigen bijdragen (zoals ledengeld). Hierdoor ontstaan in wezen communicerende vaten waardoor het zicht op de financieringsstromen minder wordt.

In de praktijk bestaan aanzienlijke verschillen tussen begroting en realisatie. Voor 2018 hebben we die verschillen op basis van de door ons onderzochte data van kosten voor televisieprogramma's op een rij gezet, zie de tabel hieronder.

Percentage verschil begroting/realisatie	Frequentie
Meer dan 10% goedkoper dan begroot	8,7%
5-10% goedkoper dan begroot	7,2%
0-5% goedkoper dan begroot	17,3%
0-5% duurder dan begroot	31,9%
5-10% duurder dan begroot	16,0%
Meer dan 10% duurder dan begroot	18,9%

Het afrekenstelsel maakt het voor NPO moeilijk om op het niveau van individuele programma's te sturen op doelmatigheid. Het heeft immers weinig zin om op een toekenning te besparen en in een andere te investeren, als de omroep de middelen vervolgens zelf kan herverdelen. Door dit mechanisme worden twee in wezen separate vragen ook moeilijk te scheiden: wat is de doelmatigheid van de totale financiering van een programma? En wat is de doelmatigheid van de NPO-bijdrage voor dit programma?

Hoewel we het in de praktijk niet hebben geconstateerd, is een inherent risico van deze werkwijze bovendien dat omroepen 'strategisch' kunnen intekenen door bijvoorbeeld programma's met grote kans op toekenning door NPO ruim te begroten om met het surplus problemen elders op te lossen. Het valt ons op dat deze kwetsbaarheid in het financieringssysteem geen rol heeft gespeeld in het wetgevingsproces. Hoewel het Ministerie van OCW laat weten wel uitvoerig over de uitvoerbaarheid van de doelmatigheidsopdracht binnen het huidige bestel te hebben nagedacht, hebben wij daar in de beschikbare stukken geen bevestiging van gevonden.

3.4 Uitwerking van de doelmatigheidsopdracht

Ondanks de zojuist beschreven bijzonderheden van het omroepbestel, ging NPO na de wetwijziging aan de slag met de nieuwe opdracht. In januari 2016 legde de directie Financiën aan de Raad van Bestuur van NPO een projectplan voor om handen en voeten te geven aan de aangescherpte opdracht. Veel van de gedachten uit dat plan sloegen uiteindelijk neer in

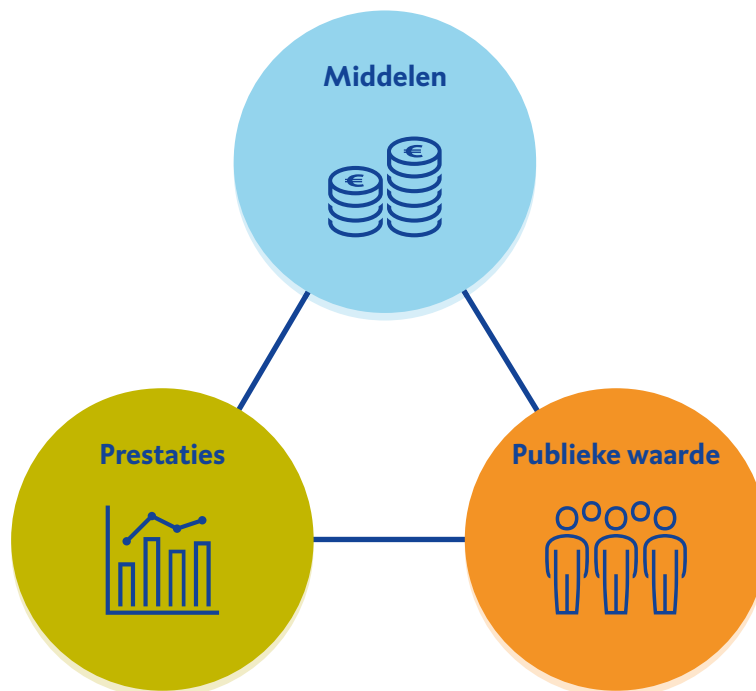




een visiedocument dat in maart 2018 werd goedgekeurd door de Raad van Bestuur van NPO. Het ging hier om een visie die tot stand kwam zonder veel invloed van de omroepen.

Voor de nieuwe opdracht ontwierp NPO een eigen theoretisch kader langs de volgende lijnen: in zijn algemeenheid staat bij doelmatigheid het geld tegenover alle te bereiken doelen. In het geval van de publieke omroep betreft dat de doelen die voortvloeien uit de wettelijke mediataak en de aanvullende afspraken die zijn gemaakt met OCW in bijvoorbeeld de prestatie-overeenkomst. NPO maakt bij die doelen een onderscheid in te leveren 'prestaties' en uit te dragen 'publieke waarden'. De organisatie ziet doelmatigheid dus als de verhouding tussen drie dimensies: financiële middelen, prestaties en publieke waarden.⁷

Voor NPO bestaat doelmatigheid uit drie dimensies



Figuur 7 De drie dimensies van doelmatigheid volgens NPO

Dit is het basisidee waarmee NPO sinds begin 2016 werkte. Voor het meten van prestaties (bereik, kwaliteit, waardering, enzovoort) bestonden binnen de omroep al de nodige indicatoren. Voor de publieke waarden die de publieke omroep moet waarborgen ontwikkelde NPO een Publieke Waarde Monitor, zie § 4.1. Aan de kant van de financiële middelen werkte NPO de afgelopen jaren aan een benchmark voor programmakosten, zoals de wet voorschreef. Daarin kunnen de gerealiseerde kosten van programma's met elkaar worden



vergeleken, waarbij rekening wordt gehouden met het genre en bijvoorbeeld of het programma wordt gemaakt in een studio of op locatie. En om de drie dimensies en hun onderlinge verhouding op programmaniveau in beeld te brengen, ontwierp NPO een ‘dashboard’. Daarin kan voor een beperkt aantal programmatitels de relatie zichtbaar worden gemaakt tussen kosten, kijkdichtheid en publieke waarde.

In dit onderzoek constateren wij dat het beoogde doelmatigheidsmodel nog niet in de praktijk is gebracht. Veel ontwikkelde instrumenten worden nog niet of nauwelijks gebruikt. Op het moment van sluiten van dit onderzoek – medio 2019 - vindt een ‘herbezinning’ en ‘herijking’ plaats rond de dimensies en de indicatoren. Dat doet NPO deze keer nadrukkelijk samen met de omroepen.

3.5 Tegenwind bij de uitvoering

Dat bij NPO de uitvoering van de doelmatigheidsopdracht moeizaam verloopt, is te wijten aan een samenstel van factoren. Om te beginnen waren er de in § 3.3 besproken meer structurele hindernissen. Daarnaast kwam er vanuit twee hoeken tegenwind, waardoor de uitvoering van de plannen verder werd bemoeilijkt.

3.5.1 Aarzelingen binnen de NPO-organisatie

Binnen NPO werd en wordt verschillend gedacht over doelmatigheid. De taak om met deze nieuwe opdracht aan de slag te gaan, lag van meet af aan bij de directie Financiën. Die ontwierp de hiervoor besproken visie en ontwikkelde de instrumenten. Maar de directie Video (voorheen directie Televisie) is in belangrijke mate verantwoordelijk voor de uitvoering. Dat is immers het organisatieonderdeel waar het programmaschema wordt gemaakt, waar netmanagers onderhandelen met omroepen over de invulling en waar het geld wordt verdeeld over tv-programma's. En bij de directie Video constateren wij de nodige aarzelingen bij de door Financiën aangedragen aanpassingen in de werkwijze.

NPO wilde geen radicale veranderingen, maar zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande praktijk: “Het idee is dus om de doelmatigheidsstaak zoveel mogelijk te koppelen aan het actualiseren en aanscherpen van bestaande processen en procedures”, schreef NPO bij een presentatie aan de eigen Raad van Toezicht in mei 2017. Maar daarvoor was het bijvoorbeeld wel noodzakelijk dat gegevens over financiën zouden worden gekoppeld aan gegevens over prestaties. Dit was een behoefte die “op dit moment voornamelijk [wordt] gevoeld binnen de directie financiën en de afdeling publieksonderzoek”, zo viel eind 2018 nog te lezen in een intern stuk. Wel sprak men “de verwachting” uit dat dit meer zou gaan leven, “ook binnen de directies radio, televisie en marketing”.





Bij de afronding van dit onderzoek hebben we moeten constateren dat de door de directie Financiën ontwikkelde benchmark en dashboard nog niet of nauwelijks worden gebruikt door de programmeurs van de directie Video. Zo kwam in 2018 uit de *benchmark* naar voren dat het populaire televisieprogramma *Radar* in 2017 aanzienlijk minder kosten had gemaakt dan begroot. Daarover stelde de netmanager bij nieuwe budgettoekenningen voor dit programma geen vragen aan AVROTROS. Dat was omdat de medewerkers van de directie Video de cijfers niet vertrouwden en bovendien als verouderd beschouwden. Overigens bleek de omroep voor die betreffende onderschrijving een volstrekt plausibele verklaring te hebben: een meevaller in de post juridische kosten. Die konden wij in de boeken ook controleren.

Of Directie Video iets heeft gedaan met andere resultaten uit de *benchmark* of het *dashboard* is in dit onderzoek niet gebleken. De directie Video liet ons weten dat men moeite heeft met de te strikt cijfermatige benadering van de directie Financiën. “Het abstraheren van doelen tot cijfers in publieke waarde, kijkcijfers of waardering werkt niet voor programma’s waar de inhoud en pluriformiteit centraal staan.” Volgens de directie Video is er sinds de wetwijziging “niet specifiek” iets veranderd in de werkwijze. Op die werkwijze gaan we in hoofdstuk 4 dieper in.

3.5.2 Weerstand bij de omroepen

Omroepen stellen zich tot op heden terughoudend op als het gaat om openheid over kosten van programma’s. Illustratief zijn de gebeurtenissen rond een *pilot* die NPO wilde organiseren om meer inzicht te krijgen in de kostenstructuur van televisieprogramma’s. Dit achtte men van belang voor de ontwikkeling van de *benchmark*. Volgens de nieuwe wet moest NPO immers beschikken over “adequate financiële informatie”, terwijl de informatie waarover NPO tot dat moment beschikte beperkt was. Daarom bereidde de organisatie begin 2016 een steekproef voor onder enkele tientallen tv-programma’s. Met de vergaarde gegevens wilde NPO bij de toekenningen van programmageld voor 2017 in het najaar waar nodig kunnen bijsturen. Deze pilot kwam niet van de grond doordat omroepen er weinig in zagen. De vraag werd binnen NPO ook opgeroepen in hoeverre NPO wel de bevoegdheid heeft om gedetailleerde informatie over programmakosten bij omroepen op te vragen.

Begin 2018 deed NPO een nieuwe poging tot een steekproef, een *deep dive*. Deze werd wel uitgevoerd. Er werden 30 programma’s geselecteerd, verdeeld over alle omroepen en verschillende genres. NPO ontving echter na langdurig aandringen over slechts achttien van de programma’s (gedeeltelijke) financiële informatie.⁸ Op grond van die gegevens, constateerde de directie Financiën van NPO een aantal opvallende zaken die werden





gekenschetst als besparingsmogelijkheden. Zo bleek een presentator 15% meer te verdienen dan in de begroting was vermeld, was er een relatief duur praatprogramma met weinig kijkers en was er een quiz met een relatief dure publiekswarmer en hoge opslagkosten.

Omroepen hebben de *deep dive* veelal als onaangenaam ervaren, zo blijkt uit reacties op onze vragen. Zij hebben de indruk dat NPO op grond van dit soort exercities wel graag wil korten als NPO besparingsmogelijkheden ziet, maar niet thuis geeft wanneer een omroep geld tekort komt voor een programma. Als gevolg van de weerstand bij omroepen besloot NPO een dergelijke *deep dive* voorlopig niet te herhalen.⁹ De benchmark werd zo goed mogelijk gevuld met de financiële informatie die wel beschikbaar was. Het is de bedoeling in de toekomst te kijken naar verschillen tussen cijfers over begroting en realisatie.

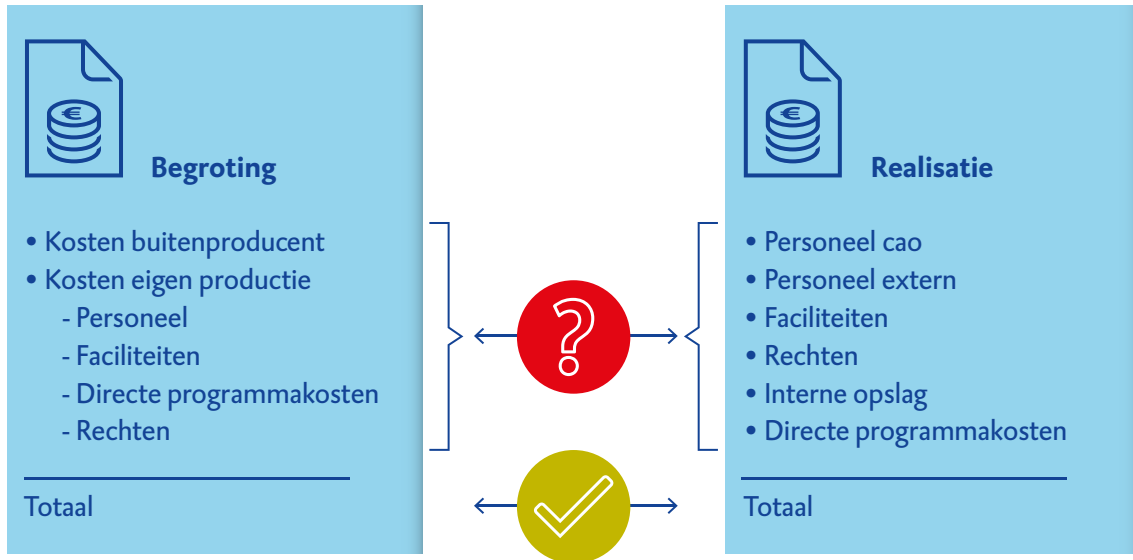
3.6 Adequate financiële informatie

Om invulling te geven aan de doelmatigheidsopdracht moet NPO beschikken over “adequate financiële informatie”, zo schrijft de wet voor. Dat is onder meer nodig om de bovengenoemde *benchmark* te ontwikkelen om zo goed te beoordelen of een programma tegen redelijke tarieven wordt gemaakt. Wij constateren echter dat NPO (nog) niet over financiële informatie beschikt die als adequaat gekwalificeerd kan worden.

NPO heeft wel stappen gezet om beter inzicht te krijgen in de kosten voor programma's. Met een 'bindende regeling' schrijft NPO de omroepen tegenwoordig voor jaarlijks te rapporteren over de werkelijk gemaakte kosten van individuele programma's, uitgesplitst naar vijf kostenplaatsen. Een probleem is echter dat die posten niet precies aansluiten op de begrotingsposten zoals ze eerder al waren voorgeschreven bij de 'intekening' van een programma voor een nieuw seizoen.¹⁰



Begroting en realisatie sluiten niet goed op elkaar aan



Figuur 8 Relatie tussen begroting en werkelijk gemaakte kosten voor televisieprogramma's

Terwijl de kosten voor een eventuele externe producent bij de intekening van een programma een afzonderlijke kostenpost vormt, blijken die kosten bij de realisatie over verscheidene posten te worden verdeeld. Wij hebben vastgesteld dat voor sommige omroepen niet duidelijk is op welke posten ze gerealiseerde kosten precies inzichtelijk moeten maken in de boekhouding en dat ze daar van jaar tot jaar verschillende keuzen in maken. Een eenduidige afbakening van wat onder die verschillende posten valt, hebben wij niet aangetroffen. Indien er onduidelijkheden en onderlinge verschuivingen optreden is een analyse op programmaniveau in de ontwikkeling van de kostensoorten niet goed mogelijk of op zijn minst tijdrovend. Het in beeld brengen van de ontwikkeling van de kosten per programma per jaar is dan alleen te doen op het totaalbedrag. En zoals we in § 3.3.2. al constateerden, zijn er bij veel programma's aanzienlijke verschillen tussen begroting en realisatie. Die zijn dan moeilijk te beoordelen.

Verder valt op dat bij de intekening van een programma een verdere detaillering van de kostenposten niet standaard is vereist. Dat zien wij als een probleem voor een goede beoordeling van de begroting. Hierdoor is bijvoorbeeld niet te zien waarvoor het geld dat naar de buitenproducent gaat precies bestemd is en welke tarieven daarbij zijn gehanteerd. Ook is niet inzichtelijk wat de omvang is van de productiefee, de overhead en de onvoorziene kosten die de buitenproducent in rekening gaat brengen. Verder is de post 'overige directe programmakosten' een categorie waar diverse ongelijksoortige kostenposten





onder vallen. Ook dat maakt een goede beoordeling lastig. NPO vraagt slechts bij uitzondering onderliggende begrotingen op.

3.7 Toezicht door het Commissariaat voor de Media

Bij amendement heeft het Commissariaat voor de Media in de nieuwe Mediawet van 2016 de taak gekregen toezicht te houden op de uitvoering van de opdracht van NPO om zorg te dragen voor doelmatige bestedingen. Het is niet de bedoeling dat het Commissariaat beoordeelt of de publieke omroep doelmatig opereert, maar of NPO zijn doelmatigheidsopdracht procesmatig goed uitvoert (Tweede Kamer, 2015c).

Het toezicht bestaat er uit dat het Commissariaat zich in gesprekken met NPO laat informeren over de voortgang. Dat gebeurde voor het eerst begin 2017. Toen het Commissariaat vond dat de ontwikkeling van de nieuwe taak onvoldoende opschoot, volgde in mei een brief. Daarin vroeg het Commissariaat om een visiedocument met een omschrijving hoe NPO wilde gaan zorgen voor een doelmatige inzet van mediagelden. In die brief stond ook een aantal criteria waaraan het proces moest voldoen. Hierover is over en weer contact geweest. Of het Commissariaat nadere actie nodig acht, laat het afhangen van de officiële rapportages van NPO over de uitvoering van de doelmatigheidsstaak. Het Commissariaat zegt de indruk te hebben dat de instrumenten er zijn maar dat deze nog in de praktijk moeten worden toegepast.

Het valt ons op dat het Commissariaat zich over het sturen op doelmatigheid uitsluitend heeft laten informeren door de directie Financiën, die hier in eerste instantie mee was belast. Over het onderwerp doelmatigheid heeft het Commissariaat geen contact gehad met de directies Video of Audio, die in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de doelmatigheidsstaak. Zoals hiervoor beschreven bestond en bestaat er licht tussen de opvattingen van de directies Financiën en Video over de wijze waarop gestuurd moet worden op doelmatigheid. In onze ogen vormt dit verschil van inzicht voor NPO een hindernis bij het uitvoeren van de doelmatigheidsopdracht. Dit heeft het Commissariaat niet kunnen waarnemen. Het Commissariaat heeft aangegeven met de directie Video te zullen spreken zodra het daartoe aanleiding ziet.





4 Doelmatigheid in de praktijk

Aan de plannen van NPO om in de programmering strakker op doelmatigheid te sturen, is voorsnog weinig uitvoering gegeven. Dat wil niet zeggen dat er helemaal niets gebeurt. Voorzichtige stappen worden gezet. Daarbij moet bedacht worden dat de taak van NPO om doelmatigheid te “bevorderen” al langer bestaat (zie § 3.2). Kijkend naar de bestaande praktijk komen we in dit hoofdstuk echter tot de conclusie dat in de programmering afwegingen rond doelmatigheid niet aantoonbaar een rol spelen. Ook is er weinig zicht op resultaten van het bevorderen van doelmatigheid of het sturen daarop.

4.1 Sturen op prestaties

NPO hanteert diverse indicatoren om te meten in hoeverre aan de doelstellingen van de publieke omroep wordt voldaan. Al die indicatoren zijn afgeleid van (publieke) doelen die in de wettelijke mediaopdracht zijn vastgelegd of die in prestatieovereenkomsten zijn afgesproken. NPO meet of laat meten:

- **Kijkcijfers en bereik:** NPO weet hoeveel mensen naar een programma hebben gekeken (inclusief uitgesteld kijken). Van die kijkers kent men diverse achtergrondkenmerken, maar NPO hecht vooral waarde aan gegevens over leeftijdsgroepen.
- **Waardering:** sinds 2002 geeft een publiekspanel per programma een waarderingcijfer.
- **Kwaliteit:** een publiekspanel bepaalt sinds 2016 in hoeverre drie criteria (met vakmanschap gemaakt, vernieuwend en origineel) in programma's worden herkend. Het panel geeft programma's op basis daarvan een cijfer. Een expertpanel dat hier aanvullend op het publiekspanel naar keek, is in 2019 afgeschaft.
- **Publieke waarde:** Acht waarden waaronder onafhankelijk, pluriform en authentiek worden sinds 2016 jaarlijks meegenomen in de zogenoemde Publieke Waarde Monitor (PWM). Daarin wordt met behulp van twee onderzoeken bekeken of het publiek zich in de waarden herkent. Ook hieruit komt een cijfer.

Voor kwaliteit en publieke waarde komt NPO tot dusver voor 20% van de programmatitels tot een score. Deze titels dekken 65% van de totale programmaduur af.

De indicatoren spelen vooral een rol in de verantwoording achteraf en zijn terug te vinden in een jaarlijkse publieke Terugblik. Gebruik van die indicatoren voor programmeren in de toekomst wordt door NPO als lastig ervaren. Tot voor kort gaf de afdeling Publieksonderzoek op basis van het verleden wel prognoses over het bereik onder kijkers bij ieder nieuw programmaschema. Maar sinds de programmering het hele jaar door plaatsvindt en niet meer op 2 vaste momenten, ziet NPO daarvan af.





Toch hebben de metingen wel een sturende werking. Als programma's doelstellingen voor bereik niet halen, spreekt NPO omroepen daarop aan teneinde verbetering te kunnen bewerkstelligen. Verder heeft NPO normen gesteld voor kwaliteit en publieke waarden. Hoewel dat geen harde eisen zijn, zien we wel dat programma's die structureel onder die normen scoren worden stopgezet.¹¹ Dit jaar gebeurde dat met het programma *Ranking the Stars* van BNNVARA. Voor amusementprogramma's hanteert NPO wel een harde toets. Amusement is uitsluitend toegestaan als het óók andere doelen dient of moeilijk bereikbare groepen – in de praktijk zijn dat jongeren – naar de publieke zenders trekt. Als een programma niet aan die eis blijkt te voldoen, stopt het. Dit jaar gebeurde dat met de quiz *Een tegen Honderd* van AVROTROS.

Aan de hand van diverse indicatoren stuurt NPO dus op prestaties en daarmee op doeltreffendheid. Maar er zijn tamelijk veel doelstellingen waarnaar gekeken moet worden en een onderlinge verhouding tussen deze doelstellingen ontbreekt: is 'bereik' bijvoorbeeld even belangrijk als 'publieke waarde' of juist niet? Kan een lage waardering gecompenseerd worden door hoge kwaliteit en andersom? Bovendien ontbreekt een relatie met de kosten die worden gemaakt. Een minder presterend programma kan immers best doelmatig worden genoemd als de kosten navenant lager zijn.

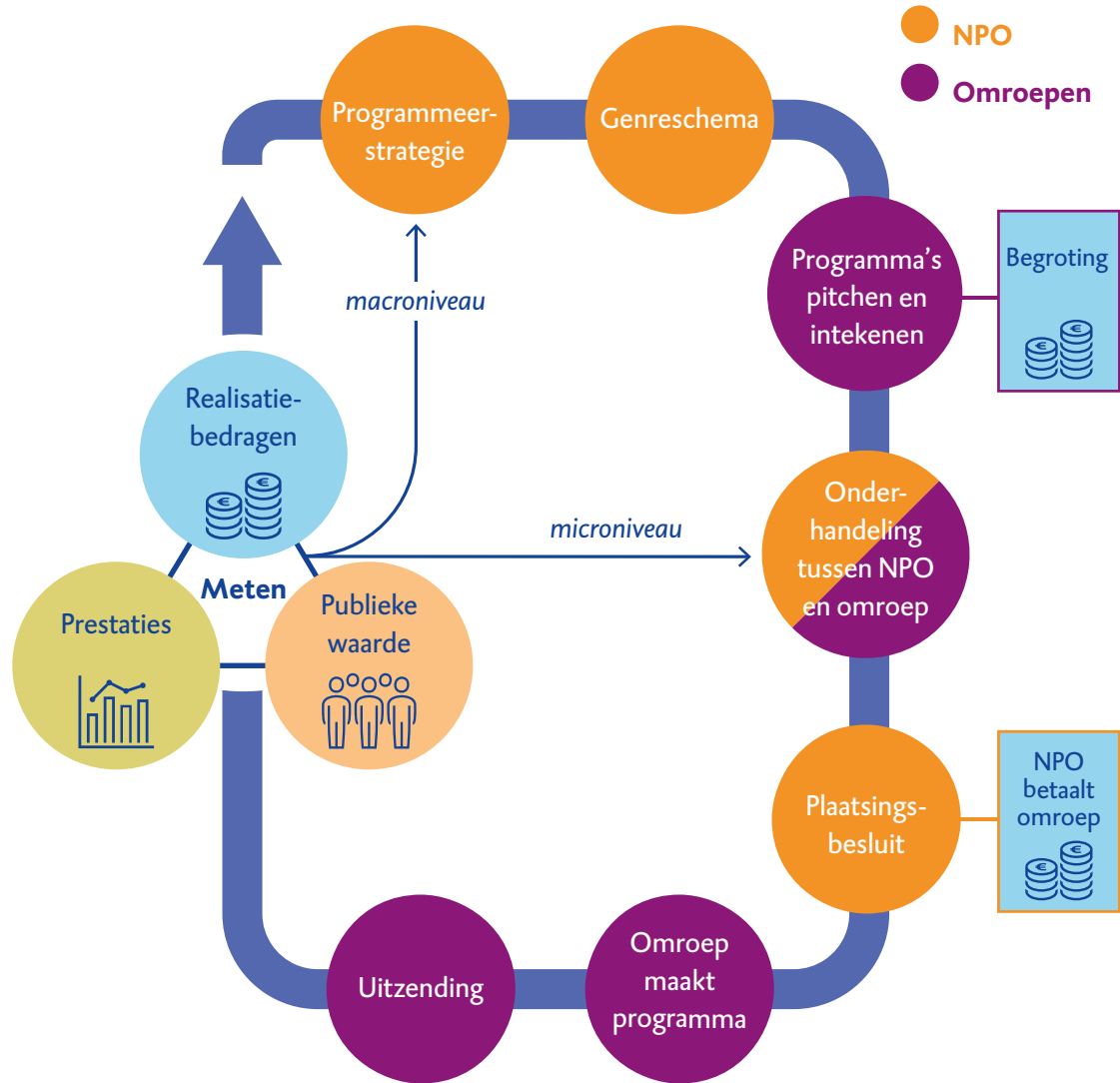
4.2 Sturen op macro- en microniveau

Om te spreken van het bevorderen of zelfs sturen op doelmatigheid mogen we verwachten dat de hierboven genoemde afwegingen een rol spelen bij het programmeren van de televisienetten, bij voorkeur op een gestructureerde manier. Grofweg zijn er twee niveaus te onderscheiden waarop NPO in theorie zou kunnen sturen op de doelmatigheid van de programmering:

- Op macroniveau: rond het Jaarplan. Dan worden de budgetten per zender bepaald, de doelen van dat jaar gesteld en programma-schema's ontworpen.
- Op microniveau: verscheidene momenten in het jaar. Omroepen komen met onderbouwde voorstellen voor programma's waarover NPO besluiten neemt.



NPO kan op verschillende momenten in de programmeercyclus de doelmatigheid bevorderen



Figuur 9 Programmeercyclus bij de publieke omroep

4.3 Programmeren op macroniveau

De directie Video programmeert op basis van een vastgesteld budget voor televisie dat ze verdeelt over de netten. Net als in eerdere jaren stelde NPO na overleg met de omroepen voor 2019 een Jaarplan vast met daaraan gekoppeld een interne programmeerstrategie. Van overleggen die tot deze plannen leidden, bleken geen schriftelijke verslagen beschikbaar. Opvallend is dat in de speerpunten bij de strategie het sturen op doelmatigheid niet wordt genoemd. Wel staat in het Jaarplan dat de publieke waarden *pluriformiteit*, *diversiteit* en *met impact* “extra aandacht” krijgen. Niet is vastgelegd waarom de keuze op die



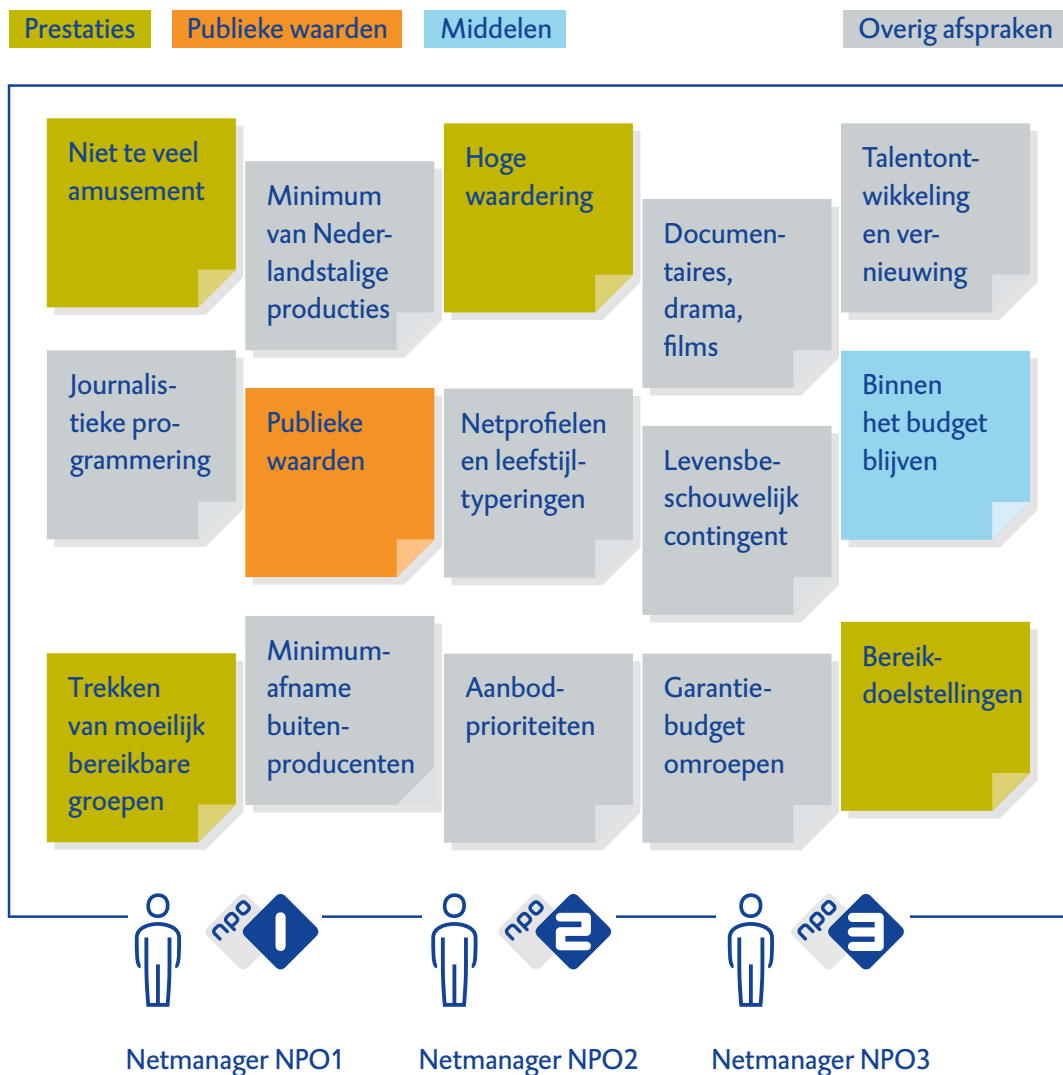


waarden viel en niet op de andere vijf. In het Jaarplan vinden we verder alleen bereikdoelstellingen terug. Voor doelmatigheid relevante indicatoren als kwaliteit en waardering spelen daarin geen rol.

In de praktijk moeten netmanagers ook rekening houden met een waaier van wensen die slechts op een abstracter niveau met doelmatigheid van doen hebben. Zo werken de netten met leefstijltyperingen als ‘bescheiden burgers’, ‘welgestelde verdiepingzoekers’ of ‘behoedzame senioren’. Ook moeten ze rekening houden met de garantiebudgetten voor omroepen en streven ze naar de ontwikkeling van talent. Binnen de directie Video wordt dit proces omschreven als het invullen van een sudoku.

Netmanagers moeten rekening houden met vele wensen

Afspraken op het gebied van de drie doelmatigheidsdimensies:



Figuur 10 Een greep uit de afspraken waaraan de programmering moet voldoen





Weinig concurrentie op time slots

Op specifieke *time slots* vindt binnen het 'geld op schema'-systeem tussen omroepen nauwelijks concurrentie plaats. Omroepen schrijven in op genres en netten, vervolgens verdeelt NPO het aanbod over de open plekken. Op *time slot*niveau kan NPO dus niet zoals bij tenders verschillende 'proposities' met elkaar vergelijken om zo te kiezen voor het voorstel dat tot de meeste doelmatigheid leidt. In totaal overtreft het aanbod volgens NPO wel de beschikbare ruimte in een verhouding van 5:4. Slechts sporadisch schrijft NPO een *pitch* uit voor een specifiek *time slot* waarvoor meerdere omroepen met voorstellen komen. Een voorbeeld is de tweede talkshow op de vroege avond die moest worden geprogrammeerd omdat *De Wereld Draait Door* gedurende minder maanden per jaar zou worden uitgezonden. Die *pitch* leidde toen tot het programma *M* van KRO-NCRV.

4.4 Kostenbewustzijn

Tijdens het programmeren is bij NPO wel sprake van een zeker kostenbewustzijn: de 'puzzel' moet worden gelegd binnen het vastgestelde budget. Het kostenbewustzijn is de afgelopen jaren belangrijker geworden omdat er als gevolg van bezuinigingen minder budget beschikbaar was. In 2019 wilde NPO onder meer op kosten besparen door minder nieuwe programma's uit te zenden in de zomer, minder budget uit te trekken voor televisie overdag en door minder registraties van muziek te programmeren. Uiteindelijk bleek dit niet nodig omdat de minister voor Media via de begroting de dreigende tekorten voor een groot deel compenseerde.

Wij constateren echter dat het bewustzijn van de kosten van individuele programma's overwegend een ad-hoc-karakter kent. Uit de onderhandelingen tussen NPO en de omroepen – voor zover vastgelegd – over de programmering voor 2019 zien we dat kosten vooral een rol spelen bij nieuwe programma's. Hoewel we in enkele gevallen konden constateren dat NPO probeerde de prijs voor een programma omlaag te brengen, zagen we de organisatie meestal akkoord gaat met een voorstel. Het is mogelijk dat NPO in een eerdere fase wel mondeling invloed heeft uitgeoefend, maar daarover is niets vastgelegd.

De kosten van zogenaamde 'vaste waarden' in de programmering kunnen bovendien jarenlang ongemoeid worden gelaten, tenzij er 'generieke' taakstellingen voor alle programma's worden afgesproken. Voorbeelden zijn publiekstrekkingen en ankerpunten als *Nieuwsuur*, *Radar*, *Kassa*, *Boer Zoekt Vrouw* of *Klokhuis* die bij elkaar een aanmerkelijk deel van de programmering en de middelen vertegenwoordigen. Over dergelijke vaste waarden bestaan vaak geen bindende afspraken aangaande continuering en financiering, maar NPO





beschouwt ze als essentieel voor de programmering. In de praktijk komt het erop neer dat de netmanager in het uitzendschema's eerst deze vaste waarden invult – met het 'vaste bedrag' voor financiering – en vervolgens kijkt hoeveel ruimte en geld hij overhoudt voor de rest van de programma's. Bij die vaste waarden vinden er door NPO dus niet jaarlijks onderhandelingen of een kritische beoordeling van de kosten plaats.

Overigens is het opmerkelijk dat veel omroepen het programmeren van vaste waarden door NPO van hun kant juist *niet* als zekerheid kwalificeren. Zij beklagen zich erover dat NPO steeds later beslissingen over programma's neemt – ook als het gaat om vaste waarden – waardoor zij medewerkers niet op tijd zekerheid kunnen bieden. Zij zien dit juist als ondoelmatig omdat het op het laatste moment inhuren van personeel of het inschakelen van een buitenproducent de kosten opdrijft.

Flexibeler programmeren

De programmering door NPO is de afgelopen jaren flexibeler geworden. Voorheen waren er twee momenten in het jaar waarop omroepen met programma's konden intekenen. Nu gebeurt dat het hele jaar door. NPO kan zo in de programmering beter inspelen op de actualiteit. Deze nieuwe werkwijze is niet onomstreden. In 2011 drong een door het ministerie ingeschakelde adviseur juist aan op meer 'rust' in de programmering om daarmee de efficiency te bevorderen (BCG, 2011). Die 'besparingsoptie' werd vorig jaar opnieuw genoemd toen hetzelfde bureau onderzoek deed naar de organisatiekosten (BCG, 2018).

In een enkel geval gaat NPO aantoonbaar wat dieper in op de overgelegde financiële informatie. Zo vroeg NPO in 2018 onderliggende begrotingen op van de dagelijkse *talkshows* nadat KRO-NCRV en BNNVARA hogere bijdragen vroegen voor hun praatprogramma's *Jinek* en *Pauw*. Daarop volgden kritische vragen aan de omroepen. NPO probeerde de kosten voor die programma's vervolgens meer in samenhang met elkaar te beoordelen. Zie hiervoor verder hoofdstuk 5.

4.5 Doelmatigheid bij individuele programma's

Doelmatigheid is zoals gezegd een optimalisering van de verhouding tussen middelen en prestaties, of zoals NPO zelf ziet: een optimale verhouding tussen de ingezette financiële middelen, geleverde prestaties en publieke waarden. Individuele programma's hoeven natuurlijk niet allemaal afzonderlijk bij te dragen aan alle doelen van de omroep. Een prachtige dramaproductie hoeft niet 'betrouwbaar' te zijn en een informatief programma voor een specifieke doelgroep hoeft niet veel kijkers te trekken. Het is de totale som die moet kloppen. Toch moet bij individuele programma's wel kunnen worden bepaald





hoeveel geld er wordt ingezet om een bepaalde prestatie of doel te behalen. Wij zijn een dergelijk inzicht in verhoudingen in de praktijk nauwelijks tegengekomen.

Overleggen, besluitvorming en verslaglegging over individuele programma's

Rechtstreeks contact tussen NPO en individuele omroepen vindt plaats tijdens bilaterale overleggen (bila's) waarin een netmanager met een omroep spreekt over individuele programma's. Bij grote omroepen vinden die gesprekken voor elk net ongeveer iedere twee weken plaats. Bij kleinere omroepen is die frequentie lager. Daarnaast vindt over programma's ook mailverkeer plaats tussen NPO en individuele omroepen.

Het uiteindelijke resultaat van het overleg (prijs en uitzendtijdstip) ligt vast in een 'plaatsingsbesluit'. De afwegingen die zijn gemaakt, worden daarbij niet vermeld.

Voor dit onderzoek hebben we alle beschikbare verslagen van gesprekken en mailwisselingen bestudeerd tussen NPO en de drie grote samenwerkingsomroepen over de programmering van 2019. Daarnaast bekeken we voor zestien geselecteerde programma's (ook van kleinere omroepen) deze stukken over een langere periode. Ons viel op dat de schriftelijke verslaglegging van bila's onvolledig en summier is en (voor zover bij NPO aanwezig) ligt opgeslagen in mailboxen van individuele medewerkers. Alleen hierom al is het moeilijk afwegingen die NPO maakt te volgen.

4.5.1 Onderhandelingen met omroepen

NPO en omroepen hebben ons laten weten dat veel onderling contact mondeling plaatsvindt en dat er dan veelsoortige afwegingen worden gemaakt. Wij kunnen dat niet controleren. Wij constateren dat uit de schriftelijke vastlegging niet blijkt dat er in die contacten afwegingen op het punt van doelmatigheid worden gemaakt. Nooit worden prestaties expliciet afgezet tegen de kosten voor een specifiek programma.

De beschikbare verslagen en mailwisselingen zijn vaak vooral praktisch van aard. Afspraken gaan over de lengte van afleveringen, het aantal uitzendingen en de planning voor de komende periode. De kosten van programma's komen geregeld aan de orde, het te bereiken doel of de te leveren 'prestatie' veel minder. Soms wordt de vraag besproken of een programma bij het zenderprofiel past. In enkele gevallen troffen we opmerkingen aan over het bereik van specifieke doelgroepen en waardering. Zo werd over het KRO-NCRV-programma *Eindelijk Thuis* genoteerd: "Deed het niet goed in de doelgroep, te oud. Wel lovende kritieken". Het uitdragen van een of meer publieke waarden maakt als doelstelling niet vaak deel uit van de afwegingen. Slechts een enkele keer kwamen we dit aspect in algemene termen tegen. Zo is het BNNVARA-programma *WK Daklozen 2019* van Frank Evenblij en Erik Dijkstra volgens NPO "een spannend en mooi plan met veel publieke waarde". Maar dergelijke prestaties werden voor zover wij konden waarnemen nooit rechtstreeks met de bestede financiële middelen in verband gebracht.





4.5.2 Criteria voor de beoordeling van doelmatigheid

NPO wil met omroepen een “geobjectiveerd gesprek” kunnen voeren over de doelmatigheid van het media-aanbod, zo blijkt uit de eigen visie op doelmatigheid. Op basis van de vastgelegde onderhandelingen en onze gesprekken met NPO en omroepen stellen wij vast dat hiervan nog geen sprake is. Nergens in de onderhandelingen tussen NPO en omroepen zijn we objectieve criteria tegengekomen op basis waarvan afwegingen plaatsvinden. Van de hiervoor ontwikkelde instrumenten - *benchmark* en *dashboard* - wordt nog geen gebruik gemaakt. In het dashboard zou voor een netmanager zichtbaar moeten worden of er bij specifieke programma's sprake is van *underperformance* op één of meerdere dimensies van doelmatigheid. Of, wanneer en hoe deze instrumenten ingezet gaan worden is onduidelijk. Dit vormt nog onderwerp van overleg tussen de NPO-directies Financiën en Video. Tegelijkertijd is er zoals eerder gezegd met omroepen overleg over herijking van de gebruikte indicatoren.

Een objectieve maatstaf die bij het programmeren wel wordt gebruikt is de kta-doelstelling (kijktijdaandeel). Maar bij de onderhandelingen met omroepen speelt die maatstaf volgens NPO geen rol. De kta-doelstelling wordt pas bepaald als een programma in het uitzend-schema wordt geplaatst. De onderhandelingen zijn dan meestal al voorbij.

4.6 Sportrechten en de NOS

Op het ontbreken van afwegingen rond doelmatigheid zien wij een uitzondering als het gaat om de kosten van sportuitzendingen - al heeft de afweging die hier wordt gemaakt slechts indirect met programmering te maken.¹²

NOS als taakomroep voor nieuws, sport en evenementen

Ook de taakomroep NOS valt formeel onder het 'geld op schema'-systeem. De praktijk is echter anders. De taakomroep heeft grote redacties voor nieuws en sport die allerlei programmatitels produceren. Voor die taken ontvangt de NOS vaste 'basisvergoedingen'. Bovendien beschouwt NPO programma's als *Het Journaal* en *Studio Sport* als vaste waarden waar niet jaarlijks over wordt onderhandeld. De kosten worden wel toegeschreven aan individuele programma's maar dat is in hoge mate een boekhoudkundige exercitie die wordt gebruikt in de verantwoording en niet om vooraf bij intekening op te sturen.

Sinds 2015 bepaalt een protocol dat NPO aan NOS een mandaat moet verlenen voor het bieden op contracten voor de uitzendrechten van sportevenementen waarmee veel geld is gemoed.¹³ Wij hebben de correspondentie tussen beide partijen over grote sportcontracten vanaf dat jaar bestudeerd en komen tot de conclusie dat NPO zich bij dit soort





sportevenementen wél stelselmatig de vraag stelt hoe doelmatig een eventuele aankoop van rechten is.

Wanneer NOS een aanvraag doet voor het bieden op uitzendrechten, maakt NPO doorgaans interne businesscases waarin pro's en contra's tegenover elkaar worden gezet. Bij de licentie voor het EK voetbal voor vrouwen in 2017 stemde NPO toe in een bieding, mede omdat dit toernooi zou bijdragen “aan M/V-diversiteit binnen de (sport)programmering”. Op de gecombineerde rechten van de Champions League en de Europa League mocht NOS in 2018 echter niet bieden “in relatie tot de beschikbare middelen”. In de meeste gevallen volgt de Raad van Bestuur van NPO bij deze beslissingen het advies van de NPO-directie Video. Maar niet altijd. NOS mocht van NPO met een maximumbedrag bieden op de licentie voor de Olympische Spelen 2018-2020, terwijl het interne advies op grond van doelmatigheidsoverwegingen negatief was.

Hoewel de afwegingen over het bieden op sportrechten door NPO expliciet worden gemaakt, plaatsen wij soms vraagtekens bij de kwaliteit van de onderliggende argumentatie. Niet altijd is duidelijk welke argumenten voor of tegen de aankoop van rechten op een specifiek sporttoernooi deze keer de doorslag geven, en waarom. Geregeld zijn argumenten pro en contra dezelfde (bijvoorbeeld pro: voetbal is belangrijk om moeilijk bereikbare groepen aan te spreken, en contra: voetbal wordt door het publiek als te commercieel ervaren). Opvallend in de argumentatie is ook dat NPO geregeld als contra-argument hanteert dat de aankoop van sportrechten “politiek gevoelig” ligt. Hoewel dit een reëel obstakel kan zijn, zou dit volgens NOS nooit een rol mogen spelen. De omroep ziet dit als “een hellend vlak” naar politieke beïnvloeding van de publieke omroep.

Of de mandaatverlening door NPO uiteindelijk ook tot grotere doelmatigheid leidt, kunnen wij op basis van de beschikbare gegevens niet vaststellen. Daarbij speelt de onvoorspelbaarheid van de rechtenmarkt een grote rol. Over de rechten voor de kwalificatiewedstrijden van het EK voetbal in 2020 was NPO zeer terughoudend. Daardoor daalde de vraagprijs en kon NOS later voor een veel lager bedrag aankopen. Bij de rechten voor de Champions League was het andersom. De NOS mocht van NPO geen bod doen, vervolgens daalde de vraagprijs en kocht de commerciële omroep de rechten.

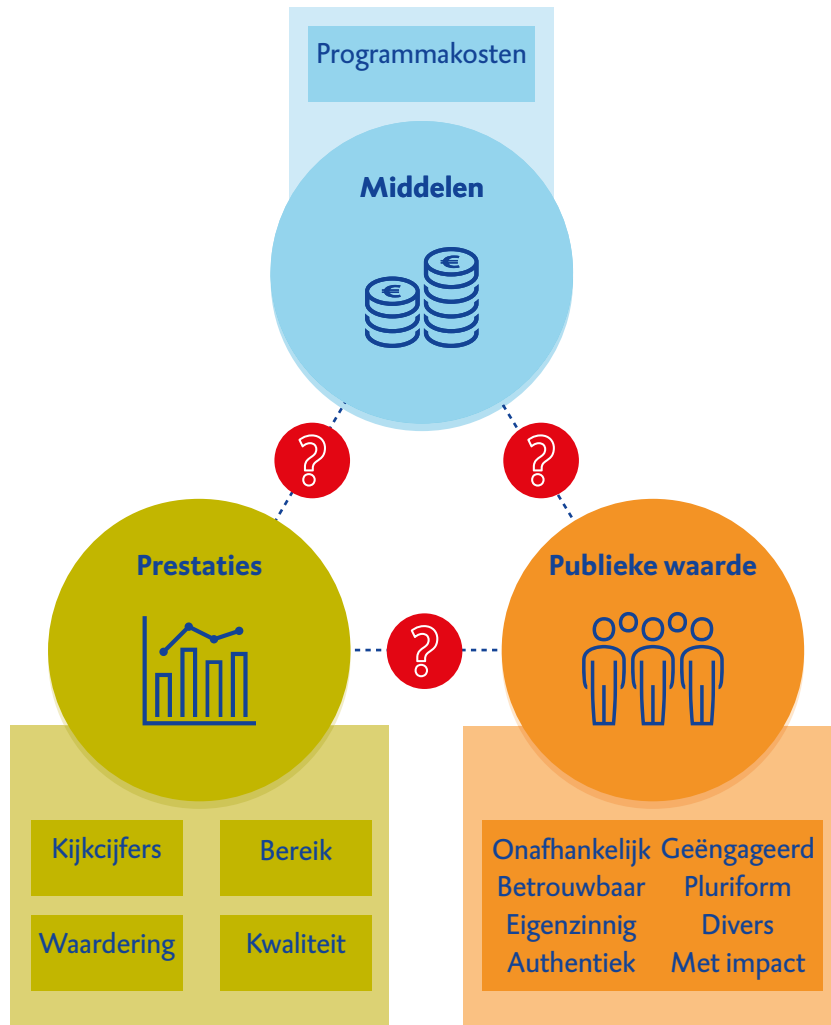




4.7 Inzicht in doelmatigheid

In zijn algemeenheid kunnen we zeggen dat NPO geen goed zicht heeft op de doelmatigheid van de programmering op de televisienetten.

NPO heeft geen goed zicht op onderlinge verhouding



Figuur 11 Verhouding tussen drie dimensies van sturen op doelmatigheid bij de publieke omroep

Zowel op het macroniveau van de totale programmering als op het microniveau van de individuele programma's bestaat er geen helder beeld van de verhoudingen tussen de verschillende doelen en prestaties enerzijds en de daarvoor verstrekte middelen anderzijds. Op enkele uitzonderingen na vinden we op geen van de genoemde niveaus echte doelmatigheidsafwegingen terug.



Samenvatting	1	2	3	4	5	6	7	8	Bijlagen
--------------	---	---	---	---	---	---	---	---	----------

Daardoor vinden er bij NPO en omroepen op alle niveaus acties plaats die uiteindelijk de doelmatigheid van de programmering zowel kunnen vergroten als verkleinen. Bijvoorbeeld door slecht presterende programma's stop te zetten. Of door als gevolg van te weinig inzicht in kosten relatief dure programma's te laten bestaan.

Wat onder de streep het nettoresultaat is van al deze acties, valt als gevolg van de beperkte gegevens op dit moment niet goed na te gaan. Afgezien van schommelingen als gevolg van grote sportevenementen zien we dat de gerealiseerde kosten sinds 2015 redelijk stabiel zijn. Daartegenover staan licht teruglopende kijkcijfers en sinds 2016 stabiele overall-scores voor de publieke waarden en kwaliteit. Maar wie hieruit een conclusie wil trekken over de ontwikkeling van doelmatigheid in de tijd, begeeft zich op glad ijs. De beschikbare cijfers zijn daarvoor niet betrouwbaar genoeg. Er zijn geen cijfers voor de totale waardering. En de cijfers voor publieke waarde en kwaliteit hebben slechts betrekking op 20% van de titels en 65% van de totale programmaduur.





5 Risico's op ondoelmatigheid

Het sturen op doelmatigheid komt bij de publieke omroep maar moeizaam op gang. In dit hoofdstuk bespreken we risico's op ondoelmatige bestedingen van publieke middelen zoals we ze in dit onderzoek zijn tegengekomen. Ze vielen ons op bij de bestudering van de programmeersystematiek, maar ook bij individuele televisieprogramma's waar we uitgebreider naar hebben gekeken. Het gaat hier om casussen waarover wij nadere stukken hebben opgevraagd, waarvan wij de boekhouding hebben bestudeerd en waarover wij gesprekken met de betrokken omroepen hebben gevoerd.

De uitgewerkte casussen betreffen uitsluitend illustraties van gesignaleerde kwetsbaarheden. We kunnen niet beoordelen of en in welke mate deze voorbeelden representatief zijn voor de publieke omroep als geheel.

5.1 Zicht op kosten en prestaties

NPO heeft als financier beperkt zicht op de kostenstructuur van programma's en doet ook weinig met de informatie waarover de organisatie wél beschikt. De begrotingen zijn globaal en sluiten niet goed aan op realisaties (zie § 3.6). Tijdens het programmeren wordt financiële informatie uit eerdere jaren niet of nauwelijks gebruikt.

Omroepen kunnen de ontvangen bedragen van NPO herverdelen over hun eigen programma's. NPO loopt daardoor het risico dat omroepen 'strategisch' intekenen (zie § 3.3.2)

NPO weegt kosten niet navolgbaar af tegen prestaties. Tijdens dit onderzoek is ons niet gebleken dat middelen en het te bereiken doel met elkaar duidelijk in verband worden gebracht (zie hoofdstuk 4).

Voor wie steek jij een kaarsje op?

Jaarlijks programma van KRO-NCRV rond Allerzielen

Domein: samenleving, subgenre: human interest

Met *Voor wie steek jij een kaarsje op?* scoort KRO-NCRV geen hoge kijkcijfers. In 2018 keken 324.000 mensen naar het jaarlijkse liveprogramma over overleden naasten op de christelijke feestdag Allerzielen. Daartegenover stonden in datzelfde jaar wel aanzienlijke kosten.

In tien jaren groeide het aanvankelijke kleinschalige programma uit tot een *live-event* vanaf begraafplaats Westerveld in Driehuis, met muziek en interactie met het publiek. KRO-NCRV schakelde voor de productie het commerciële KingCanary in. Die had expertise en de mogelijkheid tot liveverbindingen. Begin 2019 oordeelde KRO-NCRV echter dat de kosten te hoog waren. Sindsdien produceert de omroep weer zelf en wordt het programma een dag voor uitzending opgenomen. Dat scheelt een derde van de kosten.





De ‘belastingbetaler’ merkt van al deze fluctuaties echter niets. NPO betaalt voor dit programma al sinds 2008 hetzelfde bedrag dat een fractie is van de totale kosten. De rest komt uit een eigen bijdrage van KRO-NCRV. De omroep bedient hiermee het rooms-katholieke deel van de achterban. Vanuit het oogpunt van zuinig omgaan met publiek geld is dit financieringsmodel natuurlijk gunstig. Maar vanuit het perspectief van publieke waarde en prestatie kan dat anders liggen: *Voor wie steek jij een kaarsje op?* mag dan relatief weinig kijkers trekken, het bevordert pluriformiteit en is wellicht eigenzinnig. Op waardering scoort het programma steevast een dikke 8. In dat licht is het opmerkelijk dat een hogere bijdrage van NPO in de beleving van KRO-NCRV “onbespreekbaar” is. Onderhandelingen over dit programma kwamen we niet tegen.

5.2 Onderhandelingsposities NPO en omroepen

NPO lijkt bij succesvolle programma’s niet in een sterke onderhandelingspositie te verkeren om bij omroepen lagere kosten (of hogere prestaties) te bedingen. Een groot deel van het geld gaat naar ‘vaste waarden’ en die worden in contacten met omroepen lange tijd ongemoeid gelaten. We hebben gezien dat NPO – in het geval van de talkshows – wel probeerde kritisch naar de kosten te kijken, maar niet in staat bleek de kosten naar beneden bij te stellen (zie het kader over de praatprogramma’s DWDD, M, Pauw en Jinek op pagina 46).

Wie is de Mol?

Spelprogramma van AVROTROS, geproduceerd door IDTV

Domein: amusement, subgenre: overige spel & quiz

Het spelprogramma *Wie is de Mol?* zorgt al jaren voor klinkende kijkcijfers. Ook jongeren zitten aan de buis gekluisterd. Daarom mag het als amusementsprogramma bij de publieke omroep blijven bestaan. Ons viel op dat de kosten ten opzichte van vergelijkbare programma’s relatief hoog zijn en een stijgende trend vertonen.

Voor dit programma sluit AVROTROS driejarige contracten met de commerciële producent IDTV. De onderhandelingen vonden plaats in 2015 en 2018. NPO heeft het onderhandelingsresultaat in beide jaren geaccepteerd zonder opmerkingen. We kwamen geen kritische beschouwingen tegen over de begroting of de verhouding tussen kosten en prestatie. Het ‘behoud’ van de titel woog volgens NPO in 2018 zwaar mee.

AVROTROS op zijn beurt accepteerde in 2018 een prijsverhoging van IDTV omdat de omroep die redelijk vond. Het betrof inflatiecorrecties en verhogingen van de *formatfee* voor de eigenaar. Daarnaast bedong IDTV in 2018 hogere salarissen voor regie, eindredactie en editors. Zonder hen zou het programma volgens de omroep nooit zo succesvol zijn. Of dat extra geld ook daadwerkelijk bij die tv-makers terecht komt, is iets waarop AVROTROS geen controle heeft. AVROTROS wijst er verder op dat veel commerciële tv-producenten, zoals IDTV, buitenlandse aandeelhouders hebben die hogere winstmarges verwachten.

AVROTROS erkent dat de eigen onderhandelingsruimte bij dit soort succesprogramma’s erg beperkt is. Voor de omroep is het onderhandelingsresultaat de zekerheid van stabiele prijzen



voor de komende drie jaar. Het voordeel van de uitbesteding zit volgens AVROTROS ook in het feit dat, mocht NPO niet met het programma verder willen, IDTV daarvan de financiële gevolgen ondervindt.

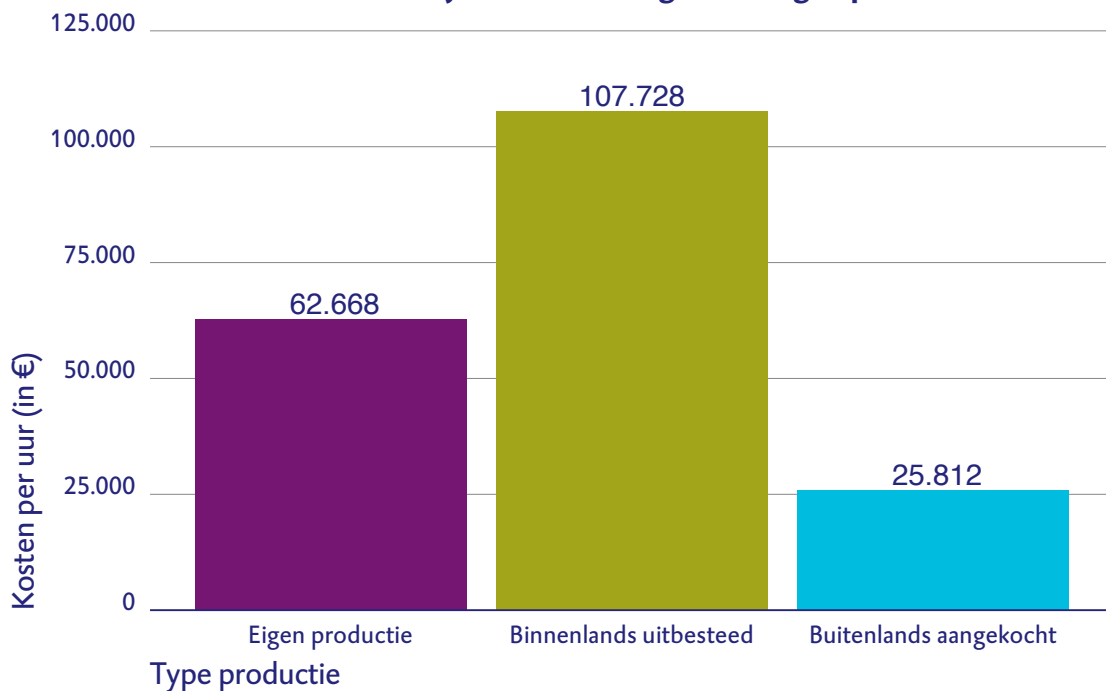
Omroepen op hun beurt lijken zich in een tamelijk zwakke onderhandelingspositie te bevinden ten opzichte van producenten van succesvolle televisieprogramma's. Die verhogen hun prijzen, zonder dat daaraan afspraken zijn gekoppeld over betere prestaties. Omroepen hebben daarop weinig weerwoord.

5.3 Uitbesteden aan externe producenten

Omroepen besteden veelvuldig de productie van hun programma's uit aan externe producenten (35% van het budget in 2018, zie § 2.5). Dat kan voordelen hebben: zo beschikt de producent wellicht over expertise die elders niet te vinden is en wordt een deel van de risico's buiten de publieke omroep gelegd. Maar wij signaleren vanuit doelmatigheidsperspectief ook diverse risico's.

Het eerste risico is dat het uitbesteden van productie systematisch hogere kosten met zich meebrengt dan wanneer een omroep een programma zelf produceert, zonder dat duidelijk is wat dit oplevert in termen van prestaties en publieke waarde.

Voor binnenlands uitbesteden zijn de kosten hoger dan eigen productie



Figuur 12 Kosten per uur van televisieprogramma's naar soort productie in 2018

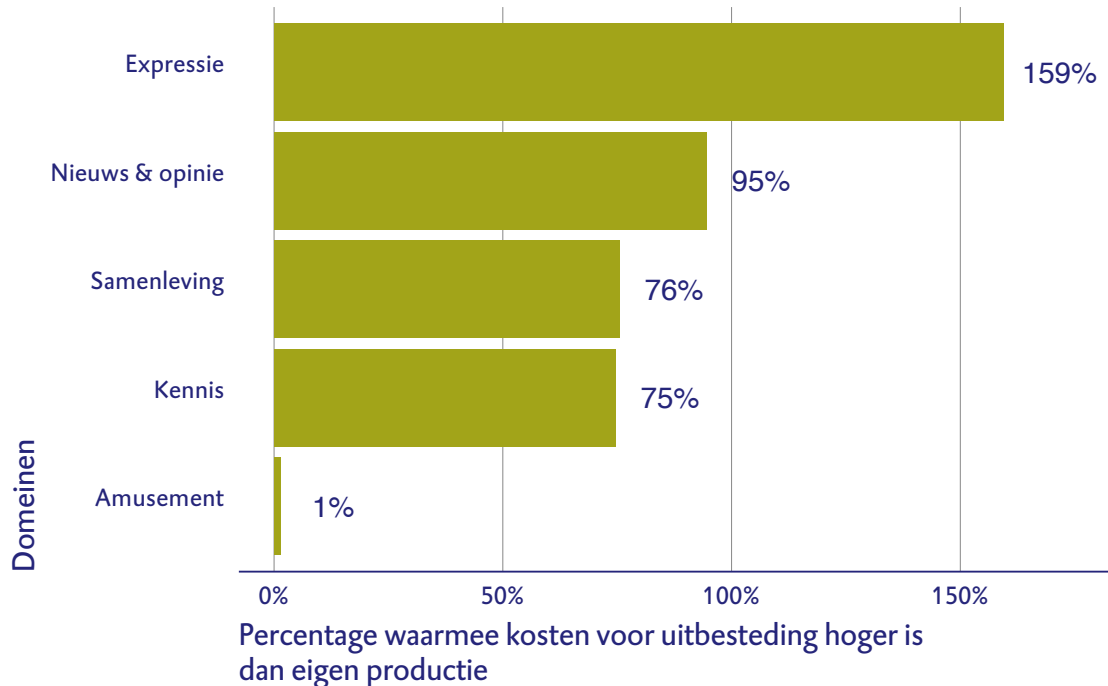




Uit figuur 12 blijkt dat in 2018 de kosten per uur uitzendtijd (exclusief herhalingen) veel hoger waren bij uitbestede programma's dan bij eigen producties.

NPO schrijft de hogere kosten per uur voor externe producties met name toe aan de productie van drama waarvoor de publieke omroep zelf te weinig productie-expertise in huis zou hebben. Het klopt dat de verschillen binnen het domein 'expressie' (waarbinnen drama valt) het grootste zijn, maar uit de door ons onderzochte gegevens over programma-kosten blijken bij 'nieuws & opinie', 'samenleving' en 'kennis' de uitbestede programma's gemiddeld ook aanzienlijk meer te kosten, zie figuur 13. Alleen bij 'amusement' zijn de verschillen verwaarloosbaar. Sport ontbreekt hier omdat binnen dat domein de productie van programma's niet wordt uitbesteed.

In vier aanboddomeinen zijn kosten van uitbestede programma's hoger

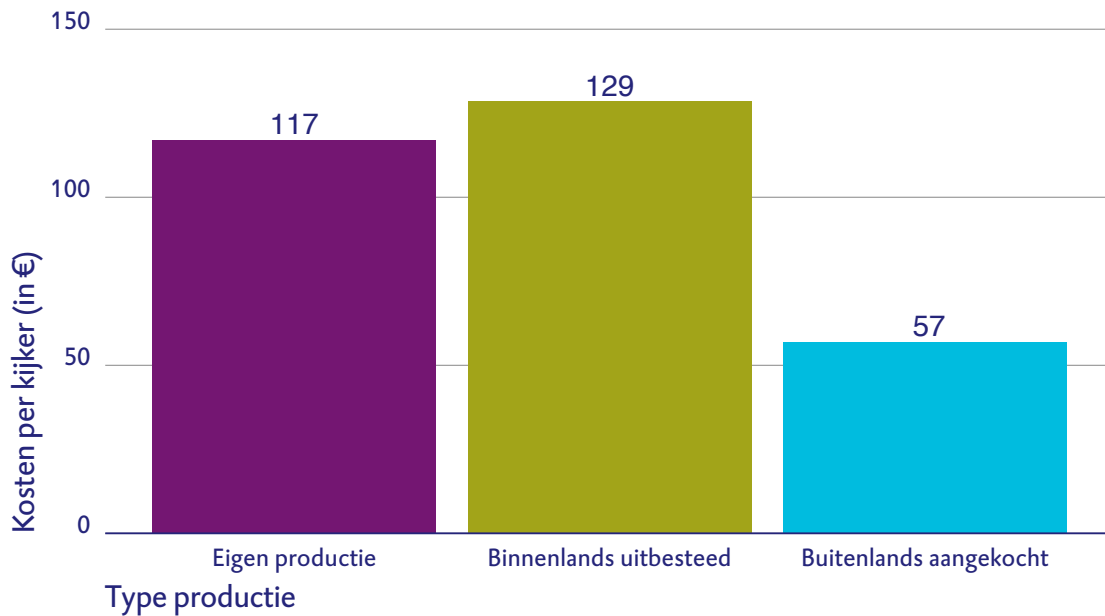


Figuur 13 Percentage waarmee binnenlands uitbestede tv-programma's duurder is dan eigen productie in 2018¹⁴

Uitbestede programma's trekken evenwel gemiddeld meer kijkers dan eigen producties, dus per kijker zijn de verschillen in kosten kleiner.¹⁵ Maar ook dan zijn de kosten voor uitbestede programma's hoger dan de kosten voor eigen producties. Zie figuur 14.



Afgezet tegen het aantal kijkers heeft binnenlands uitbesteed nog steeds hogere kosten dan eigen productie, ook al wordt het verschil kleiner



Figuur 14 Kosten per kijker van televisieprogramma's naar soort productie in 2018

Dit zien we als een risico voor de doelmatigheid, omdat niet duidelijk is of de hogere kosten een betere prestatie opleveren. Daarvoor ontbreken de gegevens. Het is niet na te gaan of het uitbesteden van programma's gemiddeld genomen meer of minder doelmatig is. Duidelijk is wel dat de kosten hoger zijn.

Een ander risico dat optreedt bij het uitbesteden van programma's is dat NPO slechter zicht krijgt op de kostenstructuur van programma's. Bij de intekening van extern geproduceerde programma's ziet NPO namelijk niet meerdere posten op de begroting, zoals bij eigen producties, maar slechts een totaalbedrag zonder specificaties (zie hiervoor ook § 3.6).

Een derde risico is dat het beloningskader voor presentatoren bij producties door een buitenproducent niet onverkort van toepassing is (NPO, 2017).¹⁶ Omroepen hebben in dat geval slechts de inspanningsverplichting om het honorarium van de presentator ook in die gevallen binnen de normen van het beloningskader te houden. Als de presentator tevens eigenaar van het productiebedrijf is, kunnen de inkomsten van de presentator in de praktijk boven de norm van het honorarium uitkomen omdat hij ook profiteert van een productiefee. Ook kunnen omroepen niet in alle gevallen controleren wat een presentator ontvangt.



Om al deze redenen plaatsen wij een kanttekening bij het voornemen van de minister voor Media om de ondergrens voor onafhankelijke producties op te hogen, zoals genoemd in § 2.5. Die verhoging betekent niet dat er meer moet worden uitbesteed dan nu het geval is. Wel beperkt de maatregel de ruimte voor de publieke omroep om *minder* uit te besteden.

Floortje naar het Einde van de Wereld

Reisprogramma van BNNVARA met presentator Floortje Dessing

Domein: samenleving, subgenre: human interest

Al jaren is *Floortje naar het Einde van de Wereld* een succesvol programma dat met een 8 of hoger wordt gewaardeerd. De presentator doet hierin verslag van reizen naar buitenlandse bestemmingen. Ons viel op dat de kosten van het programma in 2018 per aflevering 41,5% stegen ten opzichte van 2016, terwijl het gemiddelde aantal kijkers daalde van 2,2 naar 1,7 miljoen.

Uit onderliggende stukken blijkt dat BNNVARA al in 2016 meer geld van NPO wilde ontvangen voor het programma. Met Dessing was de omroep dat jaar een hoger salaris overeengekomen. De verhoging was bedoeld om haar succes te honoreren en haar te behouden voor de omroep. De omroep betoogde verder dat het maken van het programma Dessing veel inspanning kostte. Meer geld van NPO was ook nodig omdat Dessing geen andere programma's meer maakte en de kosten dus over minder afleveringen moesten worden verdeeld.

Na aanvankelijk verzet ging NPO in 2017 akkoord met een verhoging van de bijdrage aan de gestegen kosten. Maar er veranderde meer: de productie werd van BNNVARA overgenomen door een bedrijf van Dessing zelf. De presentator ging daarmee bovenop haar salaris ook profiteren van een productiefee. Daarmee komen haar totale inkomsten de facto waarschijnlijk uit boven de honoreringsnorm in het beloningskader. Volgens de omroep wilde Dessing niet meer werken in het "keurslijf" van een omroep. Met het bedrijf van Dessing sprak de omroep een bedrag af voor de werkzaamheden, zonder te vragen om een kostenspecificatie. Die was in juli 2019 ook niet beschikbaar.

Voor NPO was naar eigen zeggen de keuze: dit accepteren "of de titel verliezen". Het bedrag dat nu wordt betaald is volgens NPO in overeenstemming met vergelijkbare programma's. Maar de eigen *benchmark* van NPO laat zien dat dit programma twee keer zoveel kost als het gemiddelde reisprogramma. Ondanks de hogere kosten hebben de partijen geen afspraken gemaakt over betere prestaties.

5.4 Rol van presentatoren

Door diverse constructies bestaat er slecht zicht op het honorarium van presentatoren. Ondoorzichtige constructies vergroten het risico op ondoelmatigheid. Er is immers niet meer goed vast te stellen welke prestatie tegenover welke beloning staat. In zijn visiebrief schrijft de minister dat het kabinet nagaat in hoeverre maatregelen hiertegen mogelijk zijn (OCW, 2019).



Daarnaast zien we dat de wens van een presentator leidend kan zijn bij de keuze voor uitbesteding aan een buitenproducent. Daarbij is niet altijd duidelijk hoe doelmatig een dergelijke keuze is.

College Tour

Discussieprogramma van NTR met presentator Matthijs van Nieuwkerk

Domein: samenleving, subgenre: human actua

In 2018 stapte Twan Huys over naar RTL4 en zat het mede door hem bedachte discussieprogramma *College Tour* zonder presentator. Maar er kwam een oplossing: Matthijs van Nieuwkerk werd de nieuwe presentator en *College Tour* verhuisde van NPO2 naar NPO1.

Ons viel op dat de financiële bijdrage van NPO aan het programma per aflevering in 2019 steeg met 42,7%. Daarvoor zijn volgens NTR een aantal verklaringen: Van Nieuwkerk wilde de presentatie wel doen maar dan moest het programma voortaan worden geproduceerd door Medialane, waarmee hij bekend was. Verder ontving Twan Huys na zijn vertrek een formatfee en kreeg het programma een nieuw decor en vormgeving om het geschikt te maken voor het meer 'showy' NPO1. Niet iedereen was het hier onmiddellijk mee eens, zo blijkt uit een mailwisseling tussen functionarissen van NTR en NPO: de NTR-functionaris schrijft: "We zitten aan ze vast, waardoor het (vind ik onnodig) duurder wordt, maar het is niet anders". De NPO-functionaris vindt een stijging op zichzelf acceptabel, maar in dit geval te hoog: "Er is altijd maar die gekke neiging bij producenten om bedragen op NPO1 zomaar extreem te verhogen."

Ons viel op dat in een eerste begroting van Medialane op 21 februari het salaris van de presentator vermeld stond, maar een week later niet meer. Betrokken partijen zeggen dat het bij nader inzien beter leek de honorering (die NTR in de onderhandelingen met 13% naar beneden wist bij te stellen) rechtstreeks te laten lopen via coproducent BNNVARA die het bedrag betaalt uit een eigen bijdrage. De presentator was in 2018 minder gaan verdienen doordat hij minder afleveringen van *De Wereld Draait Door* presenteerde. Nu steeg zijn honorering, waarvoor NPO toestemming verleende.

NTR had bij sluiting van dit onderzoek nog geen conclusie getrokken over de vraag of de vernieuwing van *College Tour* geslaagd is.

De Wereld Draait Door, M, Pauw en Jinek

Praatprogramma's van BNNVARA en KRO-NCRV in vroege en late avond

Domein: nieuws & opinie

In april 2018 sprak NPO met KRO-NCRV en BNNVARA over de vier gezichtsbepalende praatprogramma's van de publieke omroep. Bij elkaar gaat daar een relatief groot deel van het jaarlijkse televisiebudget naar toe. NPO wilde in het kader van doelmatigheid "stevige en aantoonbare stappen" zetten. Beide omroepen op hun beurt vroegen juist om hogere financiële bijdragen voor *Pauw* en *Jinek*, omdat ze zeiden zelf aanzienlijke eigen middelen in de programma's te stoppen. NPO bekeek de ingediende begrotingen gedetailleerder dan gebruikelijk en ging uiteindelijk akkoord met de hogere vraagprijs voor beide programma's voor 2019.

Aanvankelijk trad NPO de omroepen kritisch tegemoet: de directie Video weigerde toezeggingen te doen als er geen gedetailleerdere begrotingsinformatie op tafel kwam. Vervolgens vond NPO



het bedrag dat beide praatprogramma's op de late avond jaarlijks aan catering uitgaven "niet uit te leggen". Ondanks het feit dat alle talkshows in de Westergasfabriek werden uitgezonden, rekende facilitair bedrijf NEP 'commerciële prijzen'.

Uiteindelijk bleken grote besparingen echter niet mogelijk, vooral omdat veel afspraken vastlagen. Wel stelde NPO vervolgens de voorwaarde dat er bij toekomstige onderhandelingen "een reëel kortingspercentage" zou worden bedongen. Voor de catering gaf NPO een richtlijn mee van maximaal €1.000 per aflevering.

De Wereld Draait Door (DWDD) speelde nauwelijks een rol bij de discussie over kosten. Uit de financiële administratie vielen ons vergoedingen op voor 'tafelheren' of 'tafeldames' die zelf ook andere programma's voor de publieke omroep presenteren. In hoeverre die worden meegenomen in het beloningskader voor presentatoren, hebben we niet onderzocht.

In 2017 koos NPO voor het programma *M* van KRO-NCRV om de opengevallen plek van DWDD te vullen. Dit nieuwe programma wordt geproduceerd door Human Factor en gepresenteerd door Margriet van der Linden. NPO vond de totale begroting van het programma €2.000 per aflevering te hoog. In het eerste jaar betaalde NPO onder protest. In het tweede jaar weigerde NPO aanvankelijk het gevraagde bedrag te betalen, maar ging uiteindelijk toch akkoord omdat *M* "een vaste waarde" moet worden. In dat stadium leek het voor NPO onmogelijk nog van het programma af te zien.

Het programma *Pauw* wordt gemaakt door BNNVARA in coproductie met TVBV, een bedrijf dat werd opgericht door presentator Jeroen Pauw en nu deels in eigendom is van Endemol Shine. Voor de werkzaamheden van TVBV kon BNNVARA geen afzonderlijke offerte of kostenspecificatie overleggen. Uit de boekhouding blijkt dat de betalingen aan het bedrijf plaatsvinden op basis van declaraties, waaronder het salaris van de presentator en diverse *fees*. Volgens BNNVARA wordt op de werkvloer van het programma bepaald door wie welke werkzaamheden het best kunnen worden verricht: "Teams zijn flexibel, soms wordt er om inhoudelijke redenen een redacteur van TVBV ingehuurd. Dit wordt op nacalculatie afgerekend."

Voor de talkshow *Jinek* van KRO-NCRV betaalde NPO in 2018 per aflevering 7% meer dan voor *Pauw*. Dat kwam volgens de omroep mede door een item van politiek verslaggever Jaïr Ferweda dat de presentatrice als voorwaarde had gesteld. Verder was producent Pilotstudio ingeschakeld om het programma beter te laten presteren, wat ook lukte. De omroep koos daarbij voor een relatief ruime uitbesteding, waaronder ook het "inkopen van publiek". Pilotstudio kon dan volgens KRO-NCRV beter zicht houden op de kleine kosten. Consequentie was echter dat de producent zijn *producersfee* en *overhead* over een hoger bedrag mocht berekenen.



6 Transparantie

Een publieke omroep die openheid betracht over de verdeling van zijn kosten komt tegemoet aan de nieuwsgierigheid van velen. Maar transparantie is om meer redenen van belang. Openheid over uitgegeven geld kan mensen en organisaties stimuleren zuiniger of verstandiger met geld om te gaan. Transparantie over kosten vormt daarnaast zelfs een voorwaarde voor inzicht in doelmatigheid: wat kunnen we immers zeggen over geleverde prestaties als we niet weten wat daarvoor is betaald? In dit hoofdstuk gaan we na hoe transparant de publieke omroep is over de eigen kosten en of daarin nog verbetering mogelijk is.

6.1 Roep om meer transparantie

De discussie over de mate waarin het publieke omroepbestel open moet zijn over zijn uitgaven is misschien wel zo oud als het bestel zelf. Enkele jaren geleden kreeg dit debat een nieuwe impuls. In juli 2014 liet de staatssecretaris van OCW in antwoord op vragen van de Tweede Kamer weten dat hij begrip had voor de wens van het parlement om te kunnen beoordelen of er bij de publieke omroep sprake was van adequate besteding van belastinggeld. Hij zegde toe te zullen aandringen op transparantie en dat hij met de publieke omroep ging bekijken of daar “meer inhoud” aan gegeven kon worden (Tweede Kamer, 2014a). In gesprekken met de publieke omroep, maar ook in de Tweede Kamer, maakte de staatssecretaris duidelijk dat hij streefde naar “volledige openheid” over kosten op “programmaniveau” (OCW, 2015a).

Van meet af aan verzette NPO zich echter tegen deze wens. Aan grotere transparantie wilde de organisatie wel meewerken, maar niet op het niveau van individuele programma's: “Voor de controlerende taak van de Kamer is het niet van belang om te weten hoeveel er voor dit specifieke programma betaald is.” (NPO, 2014a). Uit interne beleidsstukken blijkt dat NPO wel bereid was programmakosten te openbaren op het niveau van genres. Daarmee bedoelde de organisatie de zes ‘aanboddomeinen’ waarin de programma's al werden ingedeeld.

Ook de Tweede Kamer toonde zich kritisch over de wens van de staatssecretaris. In oktober 2015 nam de Tweede Kamer de motie Mohandis/Verhoeven aan waarin de regering werd opgeroepen zich in te zetten voor een regeling voor maximale transparantie van de kosten van programmering “op het niveau van genres” (Tweede Kamer, 2015a). Uit de





toelichting tijdens het debat bleek dat de indieners het voorstel van NPO overnamen om voortaan te rapporteren op het niveau van aanboddomeinen (Tweede Kamer, 2015b).

Vervolgens werd door een werkgroep van het Ministerie van OCW, NPO, Commissariaat voor de Media en omroepen het bestaande *Handboek financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de NPO* aangepast. Een nieuw 'Model IX' schreef voor hoe omroepen voortaan op genreniveau over kosten moesten gaan rapporteren.

6.2 Opdeling kosten in aanboddomeinen

De Tweede Kamer volgde dus het voorstel van NPO om te gaan rapporteren in aanboddomeinen. Alternatieve manieren van opdeling werden niet besproken. Zo was het ook mogelijk geweest om kosten te specificeren tot op het niveau van de *Crossmediale Content Classificatie* (CCC-code), de circa 30 (sub)genres waaruit de aanboddomeinen zelf weer zijn opgebouwd. Op dit niveau van CCC-code verantwoordde NPO zich tegenover het ministerie wel over kosten in een jaarlijks vertrouwelijk rapport onder de titel *Feiten & Cijfers*. Ook daar ging het om geaggregeerde kosten zonder dat die herleidbaar waren naar individuele programma's. Maar die opdeling gaf wel een gedetailleerder beeld.

Deze vertrouwelijke rapportages zijn na 2016 niet meer gemaakt. Wij vinden dat opmerkelijk. Volgens NPO had het ministerie van OCW er na de invoering van 'Model IX' geen behoefte meer aan. Het ministerie spreekt dit tegen en zegt dat juist NPO de wens had om te stoppen met *Feiten & Cijfers*. Beide partijen stellen dat de kosten van een accountantscontrole op de samenstelling van de cijfers bij de afweging een rol speelde.

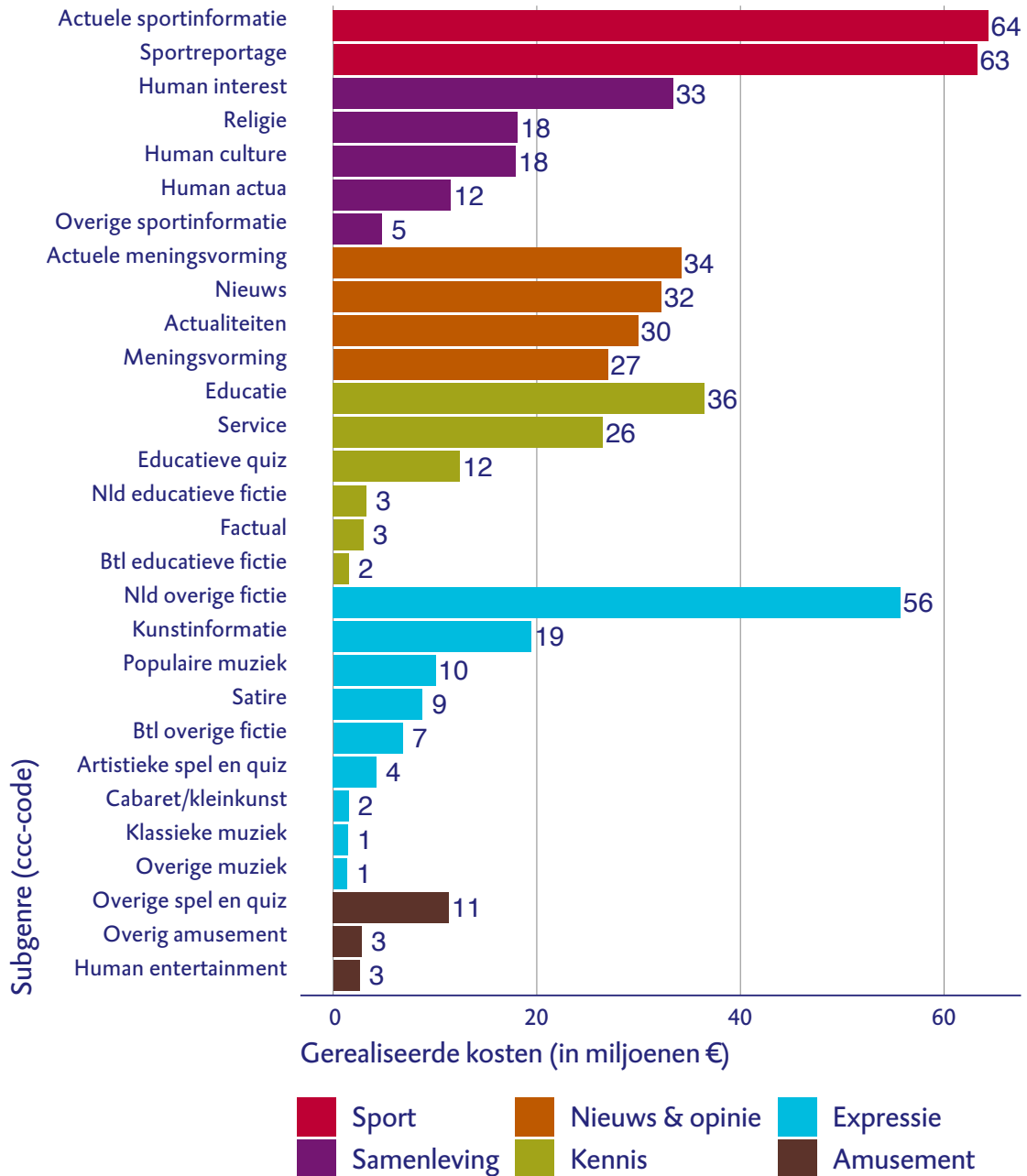
Hoe dit ook zij, het Ministerie van OCW beschikt vanaf 2016 niet meer over deze gedetailleerdere opdeling van kosten. En sinds 2018 rapporteert NPO over kosten op het niveau van zes aanboddomeinen naar publiek en Tweede Kamer. Daardoor blijft naar ons oordeel relevante kennis over de kosten van genres onzichtbaar voor minister en Tweede Kamer. We geven hier een aantal voorbeelden om dit te illustreren.

Figuur 15 laat zien hoe de domeinen zijn opgebouwd. In karakter zijn ze zeer verschillend. Zo omvat het domein 'expressie' negen onderliggende subgenres en werd het in 2018 in omvang gedomineerd door het subgenre 'Nederlandse overige fictie' - veelal drama-producties. Het domein 'sport' daarentegen kent maar twee subgenres die elkaar wat kosten betreft in evenwicht houden: actuele sportinformatie (sportprogramma's met samenvattingen) en sportreportages (live-registraties).





Opdeling in subgenres is informatiever dan opdeling in domeinen



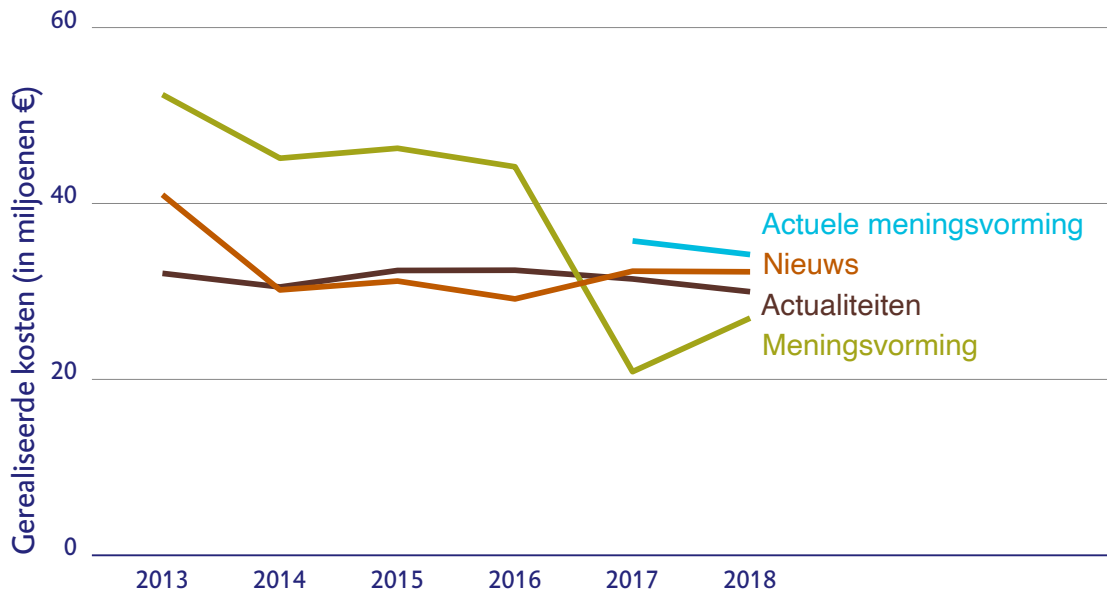
Figuur 15 Programmakosten publieke omroepen in 2018, verdeeld naar genres (domeinen) en subgenres (CCC-codes) (prijspeil 2018)

De keuze om de verantwoording te beperken tot zes aanboddomeinen, beneemt ook het zicht op relevante ontwikkelingen in de tijd. Zo blijven de kosten binnen het aanboddomein ‘nieuws & opinie’ bij het subgenre ‘nieuws’ in de loop der jaren tamelijk constant, maar doen zich sterke fluctuaties voor bij het subgenre ‘meningsvorming’; zie figuur 16.





Fluctuaties bij actualiteiten en meningsvorming



Figuur 16 Kostenontwikkeling in domein ‘nieuws en opinie’, 2013-2018 (prijspeil 2018)

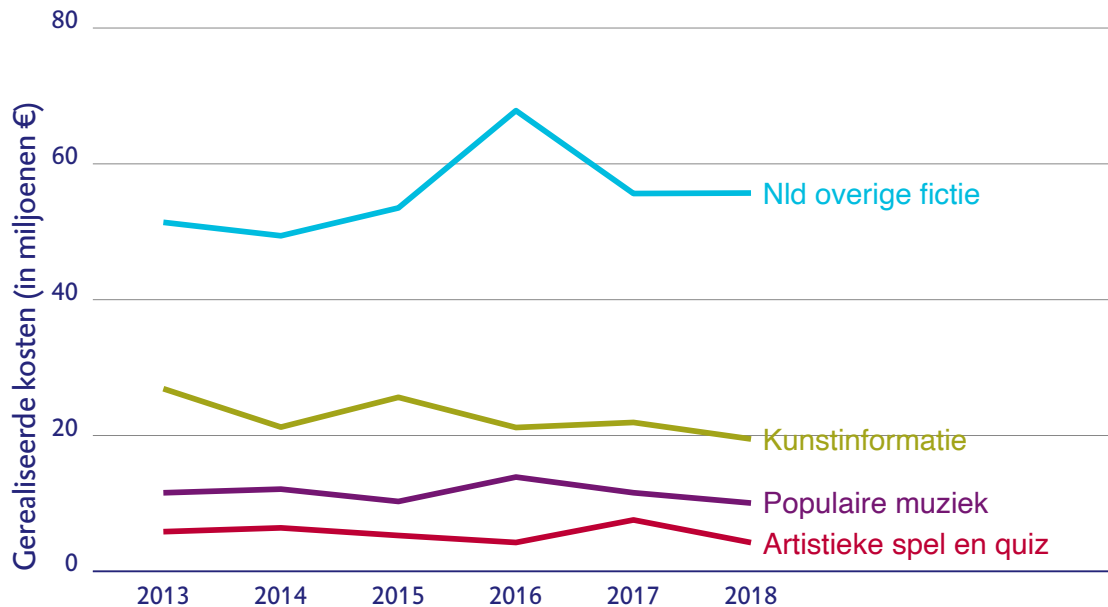
De stijging van kosten in het domein ‘nieuws & opinie’ (die we beschreven in § 2.3) komt dus niet op conto van de nieuwsvoorziening maar op dat van opinieprogramma’s.

De kosten van programma’s binnen het aanboddomein ‘expressie’ worden, zoals figuur 16 al liet zien sterk gedomineerd door ‘Nederlandse overige fictie’. Het kostenverloop bij subgenres als ‘kunstinformatie’, ‘populaire muziek’ of ‘artistieke spel of quiz’ (waartoe programma’s als *Maestro of Heel Holland Bakt* worden gerekend) wordt als het ware ondergesneeuwd door de kostenontwikkeling bij dramaproducties die het belangrijkste bestanddeel vormen van ‘Nederlands overige fictie’; zie figuur 17.





Nederlands drama zet andere kunstprogramma's in de schaduw



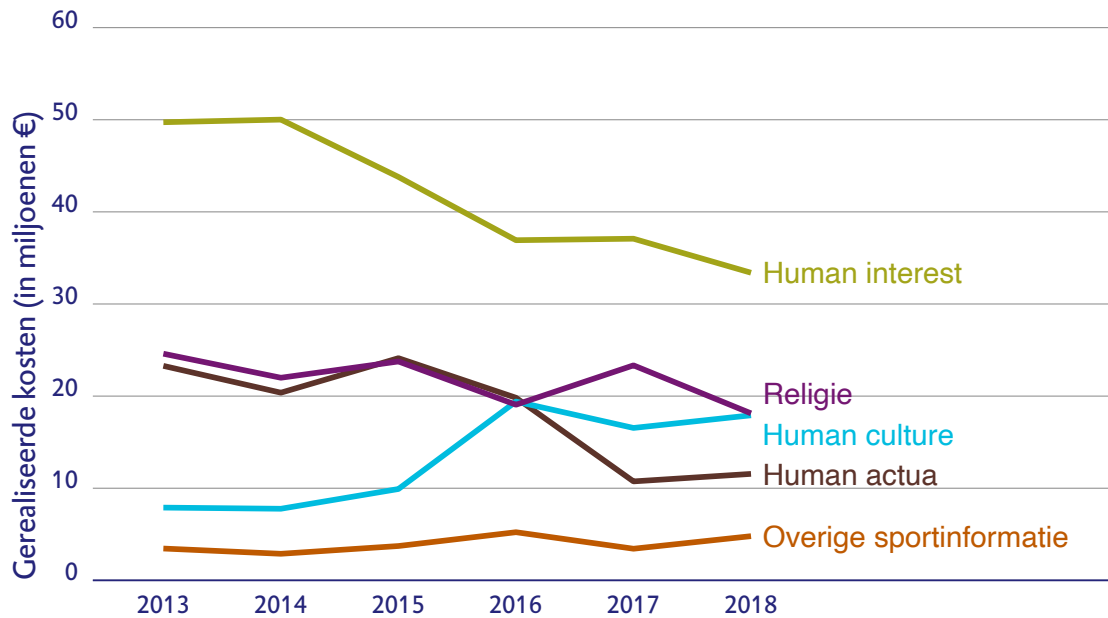
Figuur 17 Kostenontwikkeling van vier van de negen subgenres binnen het domein 'expressie' (prijospel 2018)

Interessant om nader te beschouwen is ook het aanbod domein 'samenleving'. Dit genre vertoont kenmerken van een vergaarbak van ongelijksoortige subgenres: van 'human actua' (programma's als *College Tour* of *Tijd voor Max*) tot 'overige sportinformatie' (bijvoorbeeld *Andere Tijden Sport*) en 'satire' (*Zondag met Lubach* en *Sluipschutters*).

Op basis van de kostenontwikkeling lijken we een verschuiving te kunnen zien van 'human interest' (*DNA Onbekend*, *Het Mooiste Meisje van de Klas*) naar 'human culture' (programma's als *Erica op Reis* of de *Intocht van Sinterklaas*); zie figuur 18. Tegelijkertijd blijven de kosten voor het subgenre 'religie' tamelijk constant. Het betreft hier programma's als *Jacobine op Zondag* en *Nederland Zingt*, maar bijvoorbeeld niet *The Passion* dat onder het domein 'expressie' valt.



Human Interest is grote daler binnen domein samenleving



Figuur 18 Kostenontwikkeling van de vijf subgenres binnen het domein ‘samenleving’ (prijsspeil 2018)

6.3 Consistentie codering

Meerjarige overzichten van programmakosten hebben alleen waarde bij een stabiele classificatie van de televisieprogramma’s. Daarom zijn we nagegaan hoe de codering van programma’s in zijn werk gaat. En we hebben onderzocht in hoeverre er sprake is van (in) consistentie. We komen tot de conclusie dat de gegevens over programmakosten, een enkele uitzondering daargelaten, een consistent beeld geven. Tegelijkertijd stellen we vast dat het belangrijk is dat NPO aandacht houdt voor de wijze van codering, omdat die de uitkomst van het kostenoverzicht kan beïnvloeden.

Programma’s die inhoudelijk niet wezenlijk veranderen kunnen van NPO in de loop der jaren een andere codering krijgen en daarmee in een ander (sub)genre terechtkomen. In bijna alle gevallen is dan sprake van ‘voortschrijdend inzicht’ bij de medewerkers die de codes toekennen. Een nieuwe codering wordt dan passender gevonden, bijvoorbeeld omdat men op een gegeven moment vaststelt dat vergelijkbare programma’s afwijkende codes hebben. Uit onze analyse komt naar voren dat dergelijke verschuivingen voorkomen en in de loop der jaren in omvang toenemen. Maar het globale beeld van de kostenontwikkeling beïnvloeden ze niet significant.





Daarop kwamen we in de onderzoeksperiode op domeinniveau twee opvallende uitzonderingen tegen: tussen 2016 en 2017 verschoven 12 programma's naar het domein 'nieuws & opinie'. Dat kwam door de introductie binnen dat domein van het subgenre 'actuele meningsvorming'. De groei van de kosten binnen het domein 'nieuws & opinie' in 2017 ten opzichte van het jaar daarvoor is bij nadere beschouwing dan ook voor driekwart toe te schrijven aan hercodering van programma's die eerder onder andere domeinen vielen, zoals *De Wereld Draait Door* dat eerst viel onder 'human interest'.

In hetzelfde jaar gebeurde het omgekeerde in de domein 'amusement'. Daaruit verdwenen acht titels die bij elkaar in 2016 nog 22,5% van de kosten van dit domein uitmaakten. Het betrof onder meer *Heel Holland Bakt*, dat naar het domein 'expressie' verhuisde. In dit geval was dat mede het gevolg van de zogenoemde amusementstoets. Die stelde strengere eisen aan amusement en dit leidde ertoe dat amusementsprogramma's of programma's die aan amusement raken opnieuw moesten worden 'gewogen'. Sommige programma's kregen vervolgens een nieuwe code (NPO, 2018).

Hercodering zorgt er dus soms voor dat er in de verantwoording over kosten sprake lijkt te zijn van verschuiving van financiële middelen van het ene naar het andere domein, terwijl dat niet het gevolg is van wijzigingen in de programmering. Het lijkt ons van belang dat NPO in zijn jaarlijkse verantwoording inzichtelijk maakt wat in de kostenontwikkeling de eventuele invloed is van het opnieuw coderen van bestaande titels.

Wij constateren dat de wijze van codering de afgelopen jaren is geprofessionaliseerd. Toch vinden we het gegeven dat de codering plaatsvindt door medewerkers van NPO zelf, een kwetsbaar aspect. De schijn zou kunnen ontstaan (hoewel wij dit in de praktijk niet hebben geconstateerd) dat NPO de codering beïnvloedt omdat dat voor de eigen programmering beter uitkomt.

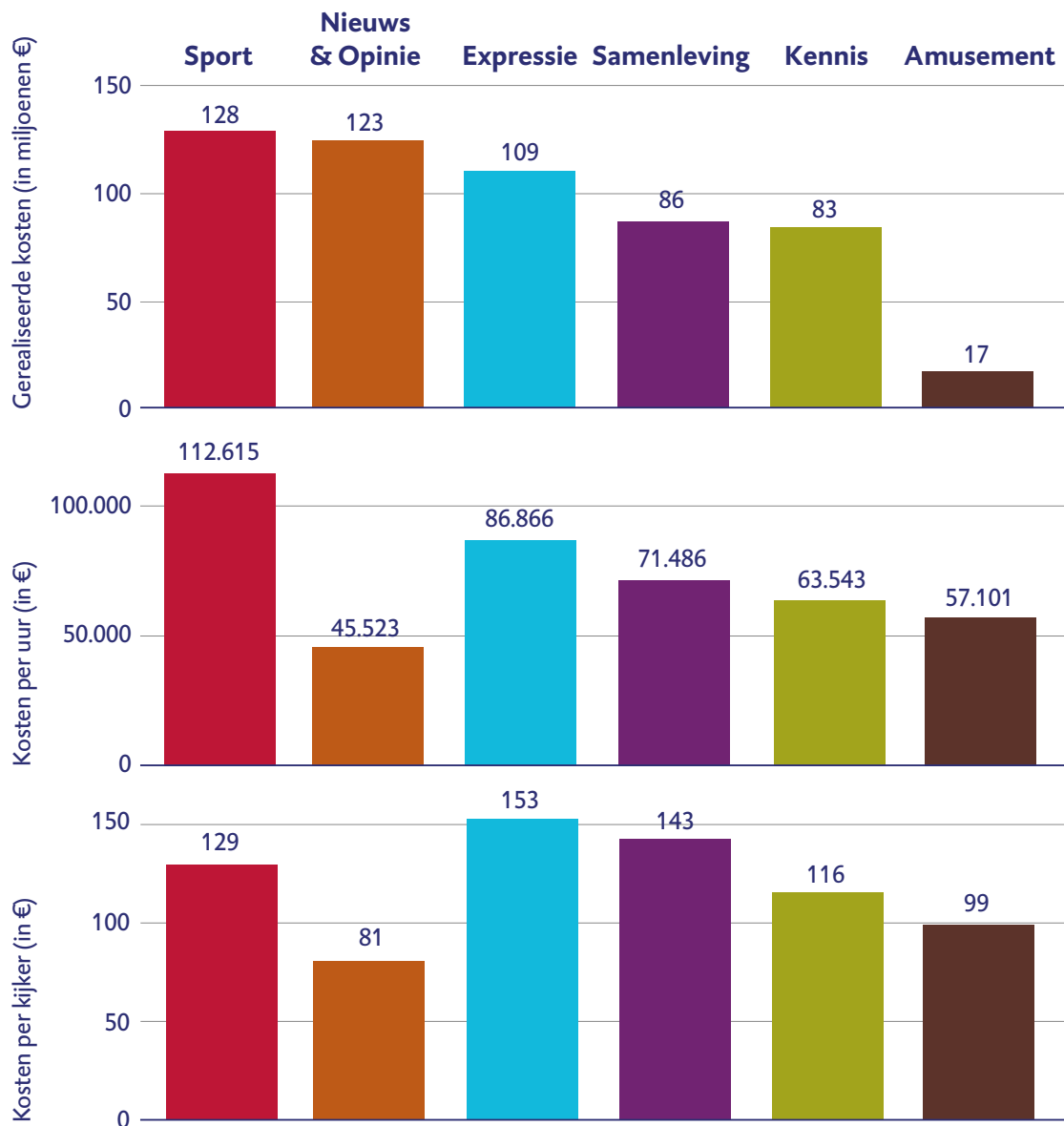
6.4 Absolute kosten, kosten per uur en kosten per kijker

De transparantie die de publieke omroep nu op grond van Model IX moet betrachten over de kosten van programma's, betreft een verdeling van absolute kosten over aanboddomeinen; zie de eerste grafiek van figuur 19 hierna. Wij hebben voor dit onderzoek ook uitgerekend wat de programma's en genres per uur uitzendtijd kosten en wat ze kosten per kijker; zie de tweede en derde grafiek van figuur 19 (de manier waarop we een en ander hebben uitgerekend wordt toegelicht in bijlage 2). Vergelijkbare gegevens deelde NPO tot 2016



met het Ministerie van OCW in de vertrouwelijke rapportage Feiten & Cijfers. De berekeningen geven meer betekenis aan de informatie die op dit moment jaarlijks door NPO wordt gerapporteerd.

De meeste kosten maakt NPO voor het domein sport, programma's in het domein nieuws & opinie hebben de laagste kosten per uur en de kosten per kijker zijn het hoogste in het domein expressie



Figuur 19 Programmakosten per domein in 2018 (in absolute kosten, kosten per uur en kosten per kijker)





Uit de grafieken in figuur 19 valt op te maken dat een domein waar relatief veel geld naar toe gaat niet per se een duur genre is, en andersom. Zo zien we dat het domein ‘nieuws & opinie’ met €123 miljoen in 2018 veel geld heeft gekost. Maar per uur en per kijker komt dit genre in het kostenoverzicht op de laatste plaats.

Iets vergelijkbaars geldt voor het domein ‘sport’. Naar dit genre ging in 2018 het meeste geld. In kosten per uur stijgt sport zelfs nog verder boven de andere domeinen uit. Het genre kost dus relatief veel. Maar omdat sport veel kijkers trekt, neemt het domein in het kostenoverzicht per kijker een lagere, derde plaats in.

Opvallend is ook het domein ‘expressie’ dat in absolute kosten op de derde plaats komt, in termen van kosten per uur naar de tweede plaats stijgt, maar per kijker in 2018 het duurste genre was. Programma’s in dat domein kosten dus relatief veel om te maken, maar er kijken ook nog eens relatief weinig mensen naar. We moeten daarbij wel beklemtonen dat dergelijke programma’s mogelijk wel veel andere prestaties behalen of publieke waarde vertegenwoordigen. We kunnen hieruit dus niet concluderen dat programma’s in het domein expressie minder doelmatig zijn dan andere genres.

Voor meer gedetailleerde kosteninformatie op het niveau van CCC-codes verwijzen we naar bijlage 1.

6.5 Aanbodprioriteiten

In het *Concessiebeleidsplan 2016–2018* heeft de publieke omroep prioriteiten aangebracht in het eigen aanbod (NPO, 2015). Deze prioriteiten betreffen ‘journalistiek’, ‘Nederlandse series & films’, ‘documentaires’, ‘muziek & kunst’, ‘educatie & informatie’ en ‘kinder-programmering’. NPO wil deze ‘aanbodprioriteiten’ extra aandacht geven in productie, programmering, marketing en promotie. Daarnaast kunnen dergelijke programma’s ook prioriteit krijgen bij de verdeling van budget, zendtijd en plaatsing (NPO, 2015). De vraag is of deze prioriteiten zich weerspiegelen in de gegevens over de gemaakte kosten.

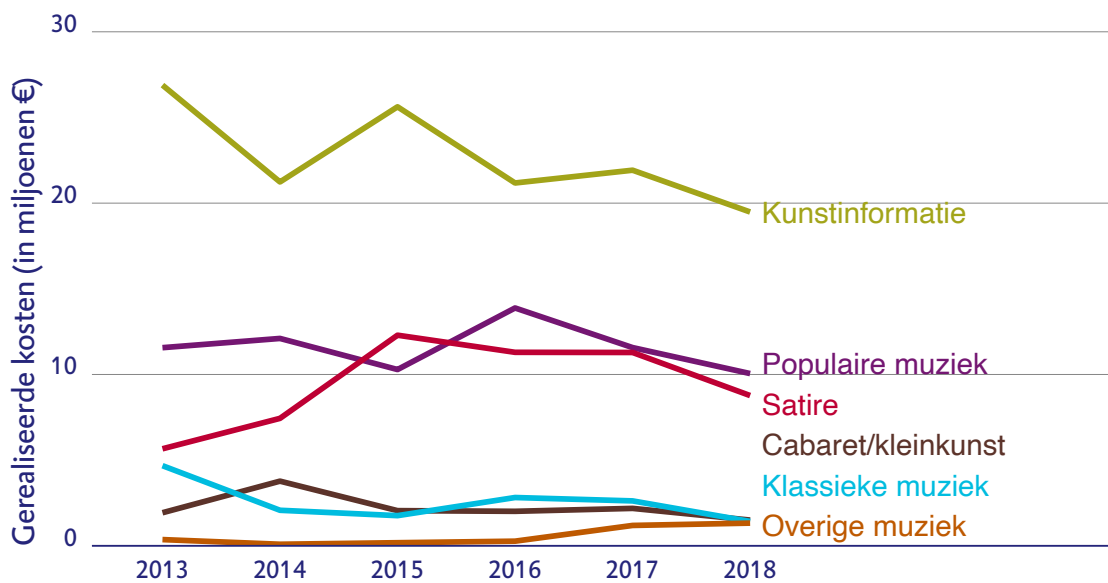
Dit is echter niet makkelijk vast te stellen. De aanbodprioriteiten zijn niet rechtstreeks te relateren aan de CCC-codes waarover NPO kosteninformatie genereert. Programma’s met dezelfde CCC-code kunnen onder verscheidene aanbodprioriteiten vallen en andersom. NPO heeft geen systematiek om budgetten voor aanbodprioriteiten bij te houden en noemt het criterium zelf tamelijk “subjectief”.





Wij hebben dus niet kunnen verifiëren of er de afgelopen jaren meer budget naar de aanbodprioriteiten is gegaan. Alleen voor de aanbodprioriteit ‘muziek en kunst’ konden we een koppeling leggen met CCC-codes. Zoals figuur 20 laat zien, vertonen vrijwel alle subgenres die aan deze aanbodprioriteit zijn te relateren sinds 2016 een dalende lijn. Voor de aanbodprioriteit ‘muziek en kunst’ komen we dus tot de conclusie dat hieraan in de concessieperiode niet méér geld is uitgegeven, maar juist minder.

Aanbodprioriteit muziek en kunst krijgt minder geld



Figuur 20 Ontwikkeling uitgaven aan subgenres die zijn te relateren aan de aanbodprioriteit ‘Kunst en muziek’, 2013–2018 (prijspeil 2018)



7 Conclusies en aanbevelingen

De Nederlandse publieke omroep wordt net als andere publieke organisaties geacht zo doelmatig mogelijk om te gaan met publieke middelen. Om dat te bevorderen heeft de wetgever de afgelopen jaren twee maatregelen genomen:

- Het coördinerend orgaan NPO kreeg de opdracht om zorg te dragen voor doelmatige besteding van middelen door de publieke omroep.
- de publieke omroep kreeg de opdracht om transparanter te worden over kosten van programma's.

In dit onderzoek hebben we onderzocht wat er van deze maatregelen is terecht gekomen.

Wat betreft de doelmatigheidsopdracht zoals de wetgever die voor zich zag, komen we tot de conclusie dat die slecht correspondeert met de wettelijk vastgelegde verhoudingen binnen het omroepbestel. Tegelijkertijd constateren we dat NPO om allerlei redenen niet optimaal gebruik heeft gemaakt van de ruimte die er wel was om aan de opdracht invulling te geven.

Uit de wettelijke taakomschrijving valt af te leiden dat sturing op doelmatigheid door NPO moet plaatsvinden via de verdeling van programmagelden. Ons is niet gebleken dat de wetgever nadrukkelijk stil heeft gestaan bij de uitvoerbaarheid van deze manier van sturen binnen het omroepbestel. De nieuwe taak werd namelijk bij voorbaat ernstig bemoeilijkt door de inhoudelijke onafhankelijkheid van omroepen en hun mogelijkheden om voor specifieke programma's ontvangen gelden intern te herverdelen. Mocht de minister vasthouden aan de opdracht aan NPO om op doelmatigheid te sturen via het programmageld, dan achten wij het zinvol dat hij de beperkingen binnen het omroepbestel nog eens kritisch tegen het licht houdt.

Ondanks deze beperkingen ging NPO vanaf het begin van 2016 met de nieuwe taak aan de slag, maar ontmoette daarbij nogal wat weerstand: omroepen bleken niet genegen om tot in detail inzicht te geven in de kosten van programma's. Dat draagt bij aan onze constatering dat NPO tot op heden nog niet beschikt over de wettelijk vereiste adequate financiële informatie. En ook intern bij NPO bestond weerstand tegen de plannen omdat ze botsten met de bestaande praktijk van programmeren. Het Commissariaat voor de Media zag toe op de wijze waarop het proces werd ingericht maar stond op te grote afstand om de voornaamste problemen te detecteren.





NPO benadrukt dat de doelmatigheidsopdracht ‘werk in uitvoering’ is. Wij stellen vast dat de organisatie al begin 2016 is begonnen vorm te geven aan de nieuwe taak, maar dat de uitvoering medio 2019 (nog) niet van de grond is gekomen. NPO dient gericht werk te maken van de opdracht voor doelmatigheid zorg te dragen. In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat NPO nog beschikt over weinig inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen, terwijl NPO ook vóór de wetswijziging al de opdracht had doelmatigheid te “bevorderen”. Inzicht in doelmatigheid ontbreekt zowel op het macroniveau van de programmering als op het microniveau van individuele programma’s.

Prestaties van programma’s worden wel op allerlei manieren gemeten. Dat heeft een werking die de prestaties bevordert en dus de doeltreffendheid ten goede komt. Maar er wordt niet aantoonbaar een relatie gelegd met de financiële middelen die daarvoor nodig zijn. In de onderhandelingen met omroepen wordt voor zover vastgelegd geen gebruik gemaakt van objectieve criteria.

Mede als gevolg van bezuinigingen is bij NPO wel sprake van kostenbewustzijn. Maar wij hebben niet kunnen constateren dat die ‘zuinigheid’ invloed heeft op de kosten van de programma’s. ‘Vaste waarden’ worden in veel gevallen jaren achtereen tegen een eerder afgesproken tarief in het schema geplaatst zonder opnieuw kritisch naar de kosten te kijken. Een opvallende uitzondering vormt de aanschaf van sportrechten. Hierbij maakt NPO aantoonbaar afwegingen tussen de te bereiken doelen en in te zetten middelen.

Wij houden hier geen pleidooi voor meer metingen en protocollen om tot doelmatigheid te komen. Het lijkt ons wel verstandig om dat wat wordt gemeten goed te gaan gebruiken in het programmeringsproces. Daarbij moet worden opgemerkt dat er op dit moment wel heel veel doelen zijn waar NPO in de programmering mee probeert rekening te houden. Al die doelen zichtbaar maken om vervolgens te gebruiken bij het sturen op doelmatigheid lijkt ons moeilijk.

We signaleren in de praktijk diverse risico’s op ondoelmatigheid, zonder te kunnen vaststellen in welke mate die optreden. Zo besteedt de publieke omroep voor 35% van de programmakosten uit aan onafhankelijke producenten. Uitbesteding kan voordelen hebben, maar daar tegenover staan aanzienlijke risico’s. Uitbesteding brengt flink hogere kosten met zich mee zonder dat duidelijk is of daar ook betere prestaties tegenover staan. Om die reden vinden we de door de minister voor Media voorgestelde verhoging van het minimale





percentage van het televisiebudget dat moet worden uitbesteed vanuit doelmatigheids- perspectief niet verstandig.

Daarnaast zien we risico's op ondoelmatigheid als het gaat om de onderhandelingspositie van NPO en de omroepen. Ook de rol van gezichtsbepalende presentatoren bij beslissingen zien wij als een risico.

Om inzicht te verlenen in programmakosten is gekozen om die op te delen in zes aanbod- domeinen. Wij constateren dat die opdeling van het televisieaanbod erg globaal is en relevante ontwikkelingen in de kosten maskeert voor het Ministerie van OCW en de Tweede Kamer. Aanvullende berekeningen over kosten per uur en kosten per kijker kunnen aanvullend inzicht bieden. Een risico bij de verantwoording blijft dat de wijze van codering de gepresenteerde ontwikkeling van kosten kan beïnvloeden. Mocht in de verantwoording inzicht in codewijzigingen van enige omvang niet mogelijk zijn, dan verdient het aanbeveling deze codering door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren.

Opvallend is verder dat NPO niet in staat is de aangewezen prioriteiten in het aanbod te voorzien van informatie over kosten. Waar wij dat wel konden reconstrueren – bij de prioriteit 'muziek en kunst' – constateren we dat aan deze aanbodprioriteit in de loop der tijd juist minder geld is uitgegeven.

Dit alles brengt ons tot de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen voor de minister

- Wij bevelen de minister aan te heroverwegen of NPO, binnen het huidige omroep- bestel, over voldoende instrumenten beschikt om adequaat invulling te geven aan de opdracht om zorg te dragen voor doelmatigheid.
- We bevelen de minister aan af te zien van de verhoging van de norm voor uitbesteding van programma's aan externe producenten omdat deze het sturen op doelmatigheid kan hinderen.

Aanbevelingen voor de minister en de Raad van Bestuur van NPO

- Wij bevelen de minister en de Raad van Bestuur van NPO aan in het kader van sturen op doelmatigheid prioriteiten in de doelen te expliciteren zodat ruimte ontstaat voor een hanteerbaar systeem.
- Wij bevelen de minister en de Raad van Bestuur van NPO aan de verantwoording over kosten te verbeteren door een genreniveau te hanteren dat gedetailleerder is dan de 6 huidige aanboddomeinen. Te denken valt aan de bestaande opdeling in CCC-codes.





We geven daarbij de overweging mee dat indicatoren als kosten per uur en kosten per kijker nuttige aanvullende inzichten kunnen bieden. Kosten per kijker is daarbij zelfs een (zij het beperkte) indicator voor doelmatigheid. Ook vragen we aandacht voor helderheid over de invloed van hercodering op kostenoverzichten. We geven in overweging de verantwoording over de codering te verbeteren ofwel de codering door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren.

Aanbevelingen aan de Raad van Bestuur van NPO

- Wij bevelen de Raad van Bestuur van NPO aan zorg te dragen voor een visie op doelmatigheid en een uitvoeringspraktijk die wordt gedragen door de hele organisatie.
- Wij bevelen de Raad van Bestuur van NPO aan ervoor te zorgen dat de eisen aan de financiële informatie op programmaniveau voor begroting en realisatie op elkaar aansluiten. Daarbij is het van belang dat de detaillering en toelichting daarop zodanig is dat een goede beoordeling van de begroting en realisatie door NPO mogelijk is
- Wij bevelen de Raad van bestuur van NPO aan een aantal geprioriteerde doelen goed te monitoren en te zorgen dat de uitkomsten daarvan stelselmatig worden gebruikt bij de programmering, in relatie tot de te besteden middelen.
- Wij bevelen de Raad van Bestuur van NPO aan bij de programmering structureel gebruik te maken van een benchmark die inzicht biedt in de kosten van vergelijkbare programma's. Dat geldt ook voor de toekenning van budget aan zogenoemde 'vaste waarden'.
- We bevelen de Raad van Bestuur van NPO aan in de verdere ontwikkeling van zijn taak om zorg te dragen voor doelmatige bestedingen van publieke middelen rekening te houden met door ons gesignaleerde risico's.
- Wij bevelen de Raad van Bestuur van NPO aan de verantwoording over aanbodprioriteiten te verbeteren. Er zou daarbij aansluiting gevonden moeten worden bij de verantwoording over kosten.

Aanbevelingen voor het Commissariaat voor de Media

- Wij bevelen het Commissariaat voor de Media aan in het toezicht op doelmatigheid ook de uitvoerende directies van NPO te betrekken.



8 Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Op onze conclusies en aanbevelingen ontvingen wij op 15 november 2019 per brief reacties van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de Raad van Bestuur van NPO en het Commissariaat voor de Media. In dit hoofdstuk geven wij die reacties samen-gevat weer, gevolgd door ons nawoord. De integrale brieven met de reacties van minister, NPO en Commissariaat zijn te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

8.1 Bestuurlijke reacties

8.1.1 Reactie minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

De minister staat positief tegenover onze aanbeveling om samen met NPO prioriteiten in de publieke doelen van de publieke omroep te expliciteren. Dat wil de minister doen in de prestatie-overeenkomst voor de komende erkenningsperiode. Dit sluit aan bij de visie van dit kabinet om NPO jaarlijks verantwoording te laten afleggen over zowel doelmatigheid als doeltreffendheid van het bestel. De minister maakt wel de kanttekening dat het niet altijd eenvoudig is om publieke waarden te vertalen in concreet meetbare doelstellingen en die vervolgens onderling te prioriteren. De minister zegt uitvoerbaarheid voorop te stellen en onnodige regeldruk te willen vermijden.

De minister staat positief tegenover onze aanbeveling om samen met NPO de verantwoording over kosten te verbeteren door een genreniveau te hanteren dat gedetailleerder is dan de zes huidige aanboddomeinen. Wel wil hij er voor waken dat er uitsluitend wordt gestuurd op kosten per genre omdat ook de te bereiken doelen relevant zijn. De minister gaat in overleg met NPO en omroepen om hier een zinvolle invulling aan te geven.

De minister ziet geen directe reden af te zien van de verhoging van de norm voor uitbesteding van programma's aan externe producenten, zoals wij aanbevelen. De kosten per kijker liggen bij de categorie 'binnenlands uitbesteed' iets hoger dan bij de categorie 'eigen productie', maar daarbij is geen rekening gehouden met de organisatiekosten van de omroepen. De minister wijst erop dat externe producenten niet alleen productiekosten maar ook organisatiekosten doorbelasten naar hun klant. Ook kan uitbesteding voordelen hebben.

De minister ziet vooralsnog geen reden om het wettelijke instrumentarium van NPO te herzien, in reactie op ons oordeel dat de wetgever onvoldoende heeft stilgestaan bij de uitvoerbaarheid van de wettelijke taak van NPO.





Wij gaan daarbij volgens hem ten eerste uit van de veronderstelling dat het aanspreken van omroepen door NPO op hun voor een toegekende hoeveelheid geld geleverde prestatie, haast onvermijdelijk inhoudelijke bemoeienis met zich meebrengt. Volgens de minister hoeft dit niet zo te zijn als NPO vooraf heldere doelen afspreekt met omroepen en programmabegrotingen vergelijkt met referentiebedragen. Wanneer zo'n referentiebedrag wordt overschreden is het aan de omroep zelf om te bepalen hoe de kosten van een beoogde programma binnen de bandbreedte kan blijven.

Ten tweede refereert de minister aan de door ons gesignaleerde mogelijkheid van omroepen om programmageld te herverdelen over de programma's die zij maken. Het ontbreken van een sluitend afrekenstelsel maakt het voor NPO moeilijk om op het niveau van individuele programma's te sturen op doelmatigheid. Volgens de minister is dit echter niet de verantwoordelijkheid van NPO, maar van de betreffende omroep. Die is verantwoordelijk voor doelmatige productie van een programma.

Voor zijn opdracht moet NPO wel beschikken over adequate financiële informatie over de kosten van programma's. Volgens de minister dragen de omroepen de verantwoordelijkheid om richting NPO transparant te zijn over gerealiseerde kosten van hun programma's. NPO beschikt volgens hem over de wettelijke mogelijkheid om dat via bindende regelingen voor te schrijven aan de omroepen. Dientengevolge onderschrijft de minister wel onze conclusie dat NPO niet optimaal gebruik maakt van de ruimte binnen het huidige bestel. Het onderzoek biedt volgens hem waardevolle aanknopingspunten voor NPO om die ruimte in overleg met de omroepen beter te benutten. De resultaten van de implementatie van de aanbevelingen die wij in dat opzicht aan NPO hebben gedaan moeten volgens de minister uitwijzen of in aanvulling hierop een herziening van het instrumentarium van NPO noodzakelijk is.

8.1.2 Reactie Raad van Bestuur NPO

Het rapport biedt volgens de Raad van Bestuur van NPO over het geheel genomen een goed beeld van taken, rollen en processen binnen het publieke bestel, als ook van de complexiteit en risico's die daaruit voortvloeien. NPO benadrukt dat 'zorg te dragen' voor doelmatigheid wezenlijk anders is dan het 'bevorderen' dat tot 2016 in de wet stond. De implementatie daarvan is volgens NPO 'onderhanden werk', waarbij de organisatie onder meer wordt geconfronteerd met het gegeven dat de taak moet worden vormgegeven op basis van samenwerking tussen veel partijen in een kader met veel verschillende randvoorwaarden en criteria. Doelmatigheid van mediabestedingen is bovendien complex omdat het gaat om een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. NPO staat als zodanig positief tegenover de aanbeveling om doelen te prioriteren, maar noemt dat geen eenvoudige opdracht. Die prioritering zal moeten gebeuren in overleg met en met





instemming van de minister en het Commissariaat. Overigens vindt NPO dat de samenhang en de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende taken van de publieke omroep onvoldoende aandacht krijgen in het rapport omdat juist hierin de moeilijkheid schuilt bij het vinden van een werkbaar en toereikend instrument.

De komende tijd wordt volgens NPO zowel op het macroniveau van de programmering als op het microniveau van de individuele programma's samen met de omroepen gewerkt aan de verdere uitvoering van de doelmatigheidsopdracht. Daarbij moet kritisch gekeken worden naar de uitvoerbaarheid van verbeteracties. Een nieuw proces voor programmering leidt alleen tot doelmatigheidswinst als de nu geldende regels, processen en afspraken rond bekostiging en programmering sterk worden vereenvoudigd. NPO vraagt aandacht voor de capaciteitsvraag die hiermee is gemoeid. Op korte termijn wil NPO stappen zetten om te komen tot adequate financiële informatievoorziening, zowel binnen de publieke omroep als richting overheid en politiek. Daarnaast komt er een aanpak voor de langere termijn waarbij de aanbevelingen van de Rekenkamer worden betrokken.

8.1.3 Reactie Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat zegt erop toe te zien dat NPO invulling geeft aan de taak ervoor te zorgen dat de gelden die bestemd zijn voor het verzorgen en distribueren van media aanbod doelmatig worden ingezet. Dat gebeurt door opzet en werking van het proces te toetsen. Daarbij kijkt het Commissariaat naar het bestaan van regelingen en procedures en verantwoordelijkheden die daarbij horen en de wijze waarop regelingen en procedures geïmplementeerd zijn. Op basis van rapportages van NPO wordt een oordeel gegeven over de effectiviteit van het ingerichte proces. Het Commissariaat heeft sinds 2016 met grote regelmaat gesprekken met NPO gevoerd om de opzet van het proces van NPO te monitoren. Voor de beoordeling van rapportages over de nieuwe taak – de eerste verscheen na sluiting van dit onderzoek – ontwikkelt het commissariaat momenteel een toetsingskader.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Zorgdragen voor doelmatigheid van bestedingen vergt helder inzicht in de relatie tussen middelen en prestaties en een instrumentarium om mee te sturen. Indien de wetgever een dergelijke opdracht verstrekt, dient hij er zich zorgvuldig van te vergewissen dat een dergelijke taak ook uitvoerbaar is. In het geval van de opdracht aan NPO om zorg te dragen voor doelmatigheid is dat onvoldoende gebeurd. De keuze is gemaakt om de sturing te laten plaatsvinden via de verstrekking van geld voor programma's. In zijn reactie schrijft de minister dat NPO daartoe vooraf afspraken met omroepen moet maken over heldere doelen, afgezet tegen een begroting. De Memorie van Toelichting van de Mediawet zegt





evenwel dat aan NPO het ‘realiseren’ van doelmatige bestedingen wordt opgedragen. De organisatie moet daarom op een of andere wijze grip hebben op de uitkomsten van de inspanningen van de publieke omroep en gevolg kunnen geven aan bevindingen waar dit niet of onvoldoende gebeurt. In onze ogen brengt dat binnen de gekozen systematiek onvermijdelijk inhoudelijke bemoeienis door NPO met zich mee, terwijl dat wettelijk is verboden. Ook aan de financieringskant knelt de opdracht met het bestel: afspraken op basis van begrotingen verliezen veel van hun waarde als omroepen zelf hun voor specifieke programma’s ontvangen geld kunnen herverdelen. De relatie tussen prestatie en middelen is daarmee verbroken.

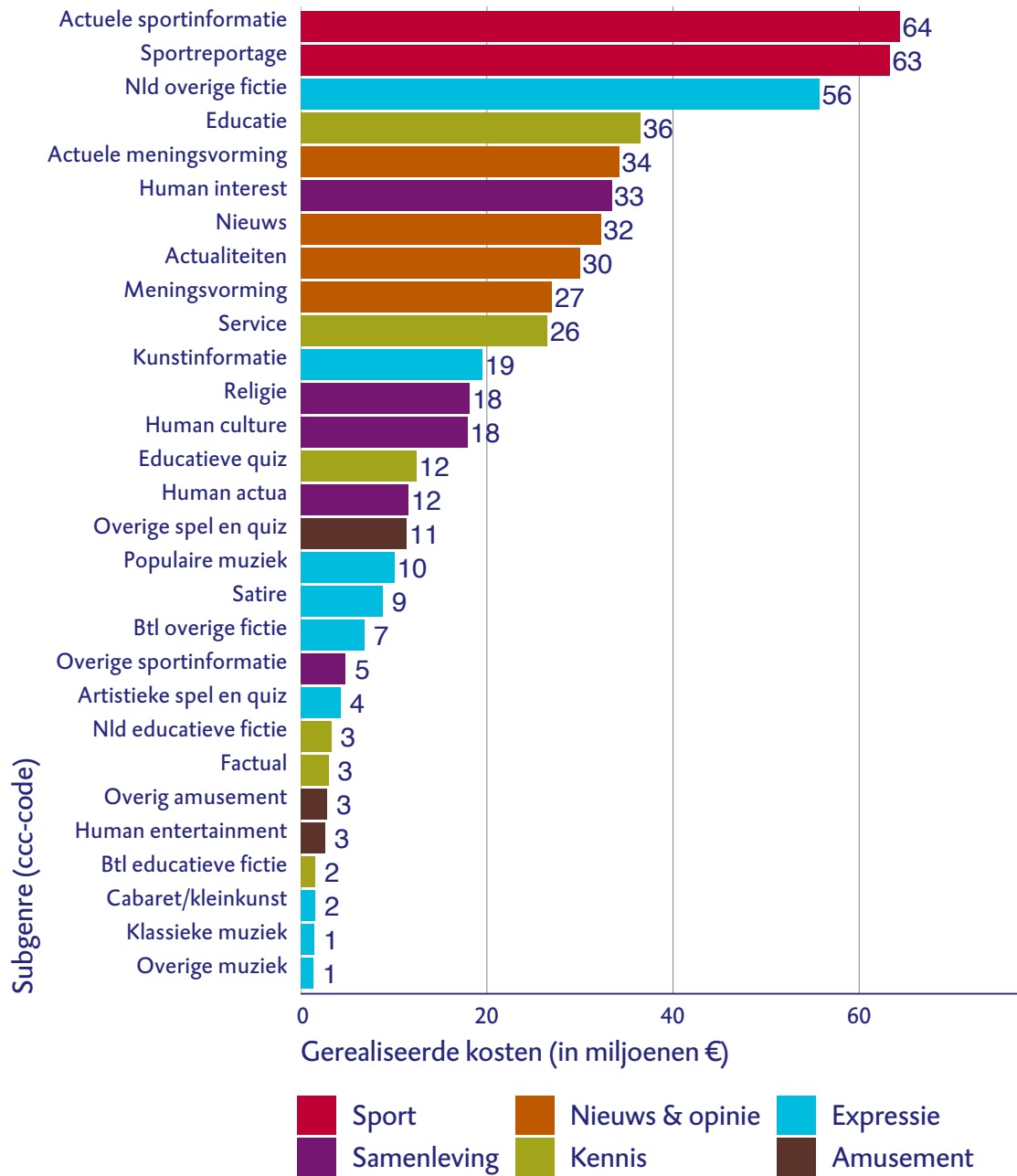
Naar ons oordeel had NPO binnen de gegeven ruimte echter meer werk kunnen maken van de wettelijke opdracht. Daartoe hebben we aanbevelingen gedaan. De reactie van de Raad van Bestuur van NPO, die schrijft dat de aanbevelingen worden betrokken bij de aanpak voor de langer termijn, is weinig concreet. Inzicht in doelmatigheid moet volgens ons beter dan tot nu toe. Zoals de minister aangeeft kan NPO met behulp van bindende regelingen voor omroepen inderdaad bijdragen aan een betere financiële verantwoording, als basis voor dat inzicht. Dat de minister bereid is samen met NPO ook de verantwoording over kosten per programmagenre te verbeteren, is een stap in de goede richting. Ook vinden we het positief dat zowel de minister als de Raad van Bestuur van NPO welwillend staan ten opzichte van onze aanbeveling om doelen te prioriteren. Dit kan het programmeerproces vereenvoudigen, bijdragen aan minder regeldruk en de doelmatigheidsopdracht voor NPO hanteerbaarder maken.

We vragen nogmaals aandacht voor de risico’s op ondoelmatigheid zoals we die hebben geconstateerd. NPO zou daar alerter op moeten zijn. De minister neemt de aanbeveling om af te zien van de verhoging van de minimumnorm voor uitbesteding niet over. Anders dan de minister in zijn reactie lijkt te suggereren hebben wij geconstateerd dat uitbestede programma’s gemiddeld aanzienlijk meer kosten dan programma’s die omroepen zelf produceren, zonder dat duidelijk is of uitbesteding ook tot betere prestaties leidt. Dat bij die vergelijking geen rekening is gehouden met organisatiekosten, zoals de minister opwerpt, is in het huidige financieringssysteem niet relevant: omroepen krijgen een vast bedrag voor hun organisatiekosten, of ze nu uitbesteden of niet. Vanuit het perspectief van NPO (en de belastingbetaler) zijn de kosten voor uitbesteding daarmee aanzienlijk hoger.



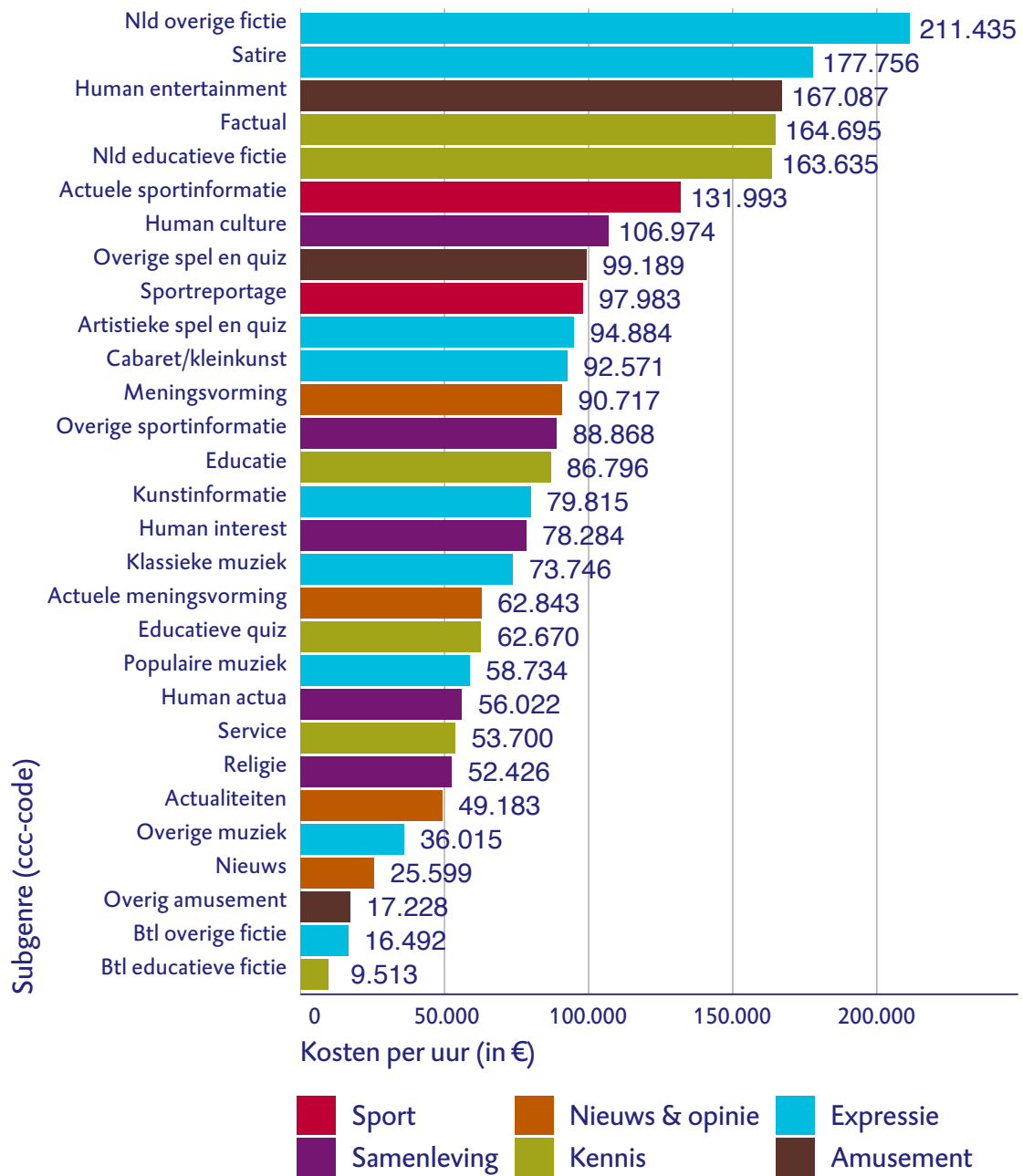


Bijlage 1 Blick op de kosten



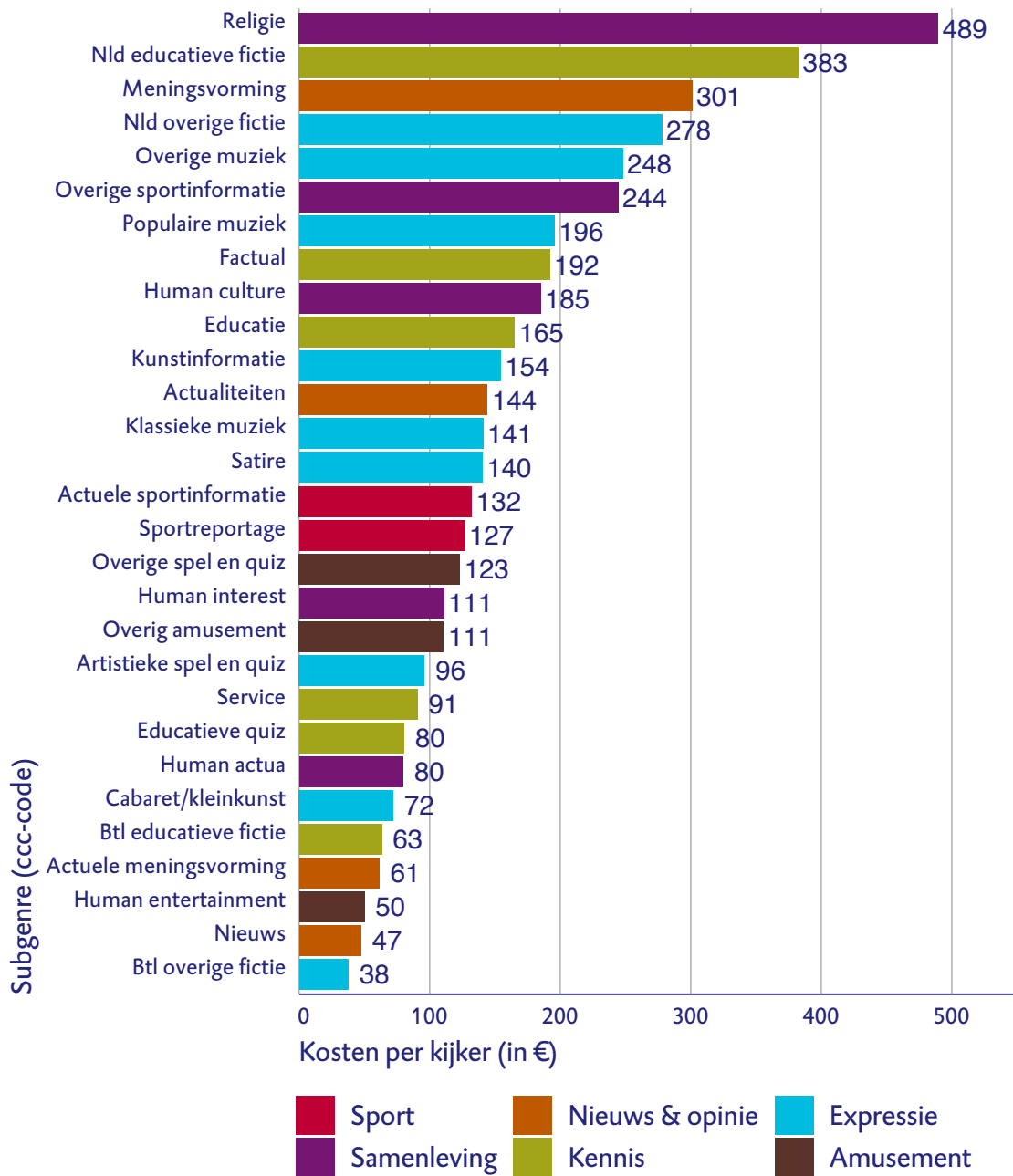
Figuur 21 Programmakosten publieke omroepen in 2018, verdeeld naar subgenres (CCC-codes)





Figuur 22 Programmakosten per uur voor de publieke omroepen in 2018, verdeeld naar subgenres (CCC-codes)





Figuur 23 Programmakosten per kijker voor de publieke omroepen in 2018, verdeeld naar subgenres (CCC-codes)



Bijlage 2 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen

In dit onderzoek stonden twee onderzoeksvragen centraal:

- a. Waaraan geeft de publieke omroep zijn geld uit?
- b. Lukt het NPO de doelmatigheid van de besteding van publieke omroepmiddelen te verbeteren?

In de operationalisering van het onderzoek zijn deze hoofdvragen uitgewerkt in een reeks subvragen.

Normen

Om tijdens het onderzoek tot oordelen te komen hebben we een reeks normen opgesteld die vooraf aan het Ministerie van OCW en NPO zijn voorgelegd. Bijlage 3 toont deze normen en de weging die wij hebben toegepast.

Onderzoeksactiviteiten

Voor het onderzoek hebben we bij het Ministerie van OCW, NPO, afzonderlijke omroepen en het Commissariaat voor de Media relevante documentatie opgevraagd en bestudeerd over beleidsvoorbereiding, uitvoering en dagelijkse praktijk. Ook spraken we bij die organisaties met tientallen betrokken functionarissen.

Data-uitvraag

Om inzicht te krijgen in de programmakosten van de publieke omroep hebben we bij NPO informatie over kosten per programma opgevraagd (2013 - 2018), zowel begrotingen als realisaties. Deze informatie hebben we in verschillende bestanden (verdeeld per omroep en/of per jaar) ontvangen. De data bevatten ook gegevens over kijkdichtheid, CCC-code, aanboddomein etc.

Databewerking

Deze data hebben we in overleg met NPO geschoond. Het betrof het volgende type bewerking:

- In het grootste deel van de datasets werd geen gebruik gemaakt van een unieke *identifier* per programmatitel, dit maakte het matchen van programma's over de jaren en tussen data-sets onbetrouwbaar. We zijn in de vergelijkingen uitgegaan van de programmatitel en hebben afwijkende schrijfwijzen zowel automatisch als handmatig gecorrigeerd.
- Enkele titels hebben we verwijderd omdat de gegevens extreem of onverklaarbaar waren en vermoedelijk te wijten aan (registratie)fouten in het bestand.





- Over de jaren heen zijn verschillende omroepen gefuseerd. Voor dit onderzoek rapporteren we volgens de indeling van omroepen zoals deze in 2019 bekend was.
- De data van NOS voor sport- en nieuwsprogramma's in 2014 bleken in eerste instantie niet goed aan te sluiten op de andere genres, met name als het ging om kijkdichtheid. Vermoedelijk was dat het gevolg van een andere systematiek van kostentoerekening. We hebben vervolgens een nieuwe dataset ontvangen waarmee we de kijkdichtheid ook voor deze programma's op programmaniveau konden berekenen.

Datakwaliteit

Bovenstaande bewerkingen laten zien dat de data die NPO ons heeft geleverd beperkingen kent. De problemen die we tegenkwamen hebben we in overleg met NPO zo goed mogelijk opgelost, maar we moeten constateren dat de kwaliteit van de data in sommige gevallen gebrekkig was. Voor een belangrijk deel is dat te wijten aan het feit dat NPO in hoge mate afhankelijk is van de gegevens die ze aangeleverd krijgt door de omroepen. Er wordt elk jaar door NPO een aantal modelspreadsheets naar de omroepen toegestuurd, maar bij het invullen van de spreadsheets door de omroepen ontstaan soms afwijkende manieren van registratie. Daarnaast verschilt het model voor de verschillende jaren, wat het vergelijkbaar maken van gegevens over de jaren heen bemoeilijkt. De realisaties worden wel door een externe accountant beoordeeld, maar daarmee zijn niet de problemen van gebrek aan standaardisatie opgelost. De recente ontwikkeling van een unieke code per titel – die door alle omroepen gebruikt dient te worden – betekent een belangrijke verbetering van de datakwaliteit. Een voorwaarde is dan wel dat ook de omroepen deze code consistent (kunnen) gebruiken. Door dit alles kunnen wij niet geheel uitsluiten dat een deel van onze bevindingen beïnvloed wordt door onzuiverheden in de registraties.

Indexering

Om bij vergelijking van kosten over de jaren heen rekening te houden met de prijsontwikkeling hebben we de kosten voor eerdere jaren gecorrigeerd met de Consumentenprijsindex (CPI) van het CBS (CBS, 2019). Op basis van de jaarmutaties hebben we constante prijzen 2018 berekend: in dit onderzoek is 2018 dus het referentiejaar waartegen kosten in eerdere jaren gecorrigeerd zijn.

Kostenindicatoren

Om inzicht in de programmakosten te krijgen hebben we naar drie verschillende kostenindicatoren gekeken:





- De *gerealiseerde kosten*: dit zijn de totale kosten per eenheid (bijvoorbeeld per aanbod-domein, subgenre of omroep) die in een bepaald jaar zijn gemaakt.
- De *kosten per uur*: dit zijn de kosten per eenheid gedeeld door het aantal uitzendingen voor die eenheid in een jaar. Het gaat hierbij om uitzendingen van eerste uitzendingen dus exclusief herhalingen. Kosten per uur voor het aanboddomein amusement in 2018 zijn bijvoorbeeld berekend door de kosten voor programma's die geclassificeerd zijn als amusement op te tellen en deze te delen door het aantal uitzendingen (van de eerste uitzendingen, dus exclusief herhalingen) van deze programma's.
- De kosten per uur per 1000 kijkers, oftewel in het kort de *kosten per kijker*: dit zijn de kosten per 1000 kijkers gecorrigeerd voor de uitzendtijd van een programma. We hebben hiervoor de uitzendingen en aantallen kijkers van alle uitzendingen van een specifiek programma, inclusief de herhalingen, gebruikt. Bijvoorbeeld: de kosten per kijker voor het subgenre 'educatie' zijn berekend door de kosten van alle programma's die binnen het subgenre 'educatie' vielen op te tellen, en deze som te delen door de som van het aantal uitzendingen en het gemiddelde aantal kijkers (gewogen naar uitzendduur) van programma's in het subgenre 'educatie' in 2018. Dit levert de kosten per kijker voor educatieve programma's in 2018 op.

We hebben er dus voor gekozen om de kosten per uur te berekenen op basis van de duur van de eerste uitzendingen en de kosten per kijker op de duur en het aantal kijkers van alle uitzendingen, inclusief herhalingen. Op deze manier geven de kosten per uur inzicht in de prijs voor het produceren van een bepaald type programma ongeacht de hoeveelheid keer dat dit programma wordt herhaald. Als we dit niet zouden doen zouden bijvoorbeeld de nachtelijke herhalingen van talkshows en journaals, waar weinig mensen naar kijken, de kosten per uur enorm drukken en de onderlinge vergelijkbaarheid verstoren. Bovendien worden de kosten voor een programma doorgaans geboekt op de eerste uitzending. De kosten per kijker zijn daarentegen een indicator van de kosten van een programma waarmee rekening gehouden wordt met het aantal kijkers naar een programma, dus inclusief de kijkers die bereikt worden met de herhalingen. Kosten per uur, afgezet tegen de hoeveelheid kijkers die ermee worden bereikt, vormen samen een (zij het beperkte) indicator voor doelmatigheid.

Casuïstiek

In dit onderzoek hebben we aanvankelijk 16 individuele televisieprogramma's geselecteerd voor uitgebreider onderzoek. De selectie daarvan vond plaats op basis van ontwikkelingen die wij konden waarnemen in de data, maar ook op basis van aanwijzingen die we kregen





tijdens gesprekken met diverse partijen en documenten die we bestudeerden. Daarnaast probeerden we in die selectie een gelijkmatige verdeling over omroepen te creëren, rekening houdend met hun grootte.

Het gaat hier dus uitdrukkelijk niet om een selectie die representatief is voor de hele publieke omroep. Het betroffen programma's waarvan wij tijdens het onderzoek het vermoeden kregen dat er zich mogelijk risico's op ondoelmatigheden voordeden. Van die casus hebben we uiteindelijk acht relevante illustraties in het rapport gepresenteerd.



Bijlage 3 Gehanteerde normen

Norm	Oordeel
Er is sprake van 'adequate financiële informatie' over kosten, zoals de wet ook voorschrijft.	Dit is niet het geval. We kunnen de financiële informatie niet adequaat noemen.
Voldoende mate van detaillering van kostenposten in programmabegroting.	Nee, de informatie is onvoldoende gedetailleerd.
De begroting moet een realistische afspiegeling van te maken kosten zijn.	Nee, de vergelijking is moeilijk en grote afwijkingen komen regelmatig voor.
Er is sprake van een set heldere indicatoren voor prestaties en effecten die aansluiten bij de publieke media-opdracht.	Ja. Er is sprake van heldere indicatoren voor prestaties en effecten die aansluiten bij de publieke media-opdracht.
De resultaten van het sturen op doelmatigheid zijn met behulp van deze indicatoren en in combinatie met de kosten meetbaar gemaakt.	Nee. NPO heeft een instrumentarium ontwikkeld waarmee kwaliteit en publieke waarde inzichtelijk worden gemaakt. Het aantal titels waarbij dit mogelijk is, is echter beperkt. Ook is er geen ordening tussen de indicatoren. Daarmee is de doelmatigheid als zodanig niet meetbaar gemaakt.
Er is sprake van werkzame instrumenten om de doelmatigheid te verbeteren.	Nauwelijks. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld, maar ze zijn nog onvoldoende werkzaam om de doelmatigheid van de besteding van publieke omroepmiddelen te verbeteren.
Er is in het biedingsproces per timeslot voldoende aanbod om tussen te kiezen.	Er wordt in het 'geld op schema'-systeem vrijwel niet geboden of geconcurrerd op een slot. Omroepen presenteren hun programma-ideeën bij NPO. NPO bekijkt vervolgens hoe deze ideeën in het programma te plaatsen zijn. NPO laat weten dat 4 op de 5 programma-intekeningen geplaatst worden. Er is dus enige sprake van creatieve competitie, maar we constateren dat dit niet veel is. Hoeveel voorstellen voor intekening al worden afgewezen is niet duidelijk.
De benchmark bevat voldoende gegevens per programmasoort.	Nee. De kostenposten in de benchmark zijn te globaal.
Met de benchmark zijn zinvolle vergelijkingen tussen gelijksoortige programma's mogelijk.	Deels. Maar dit wordt zeer beperkt door het gebrek aan detailinformatie.





Norm	Oordeel
De benchmark speelt een rol bij de keuzes in de geld op schema-systematiek en bij de onderhandelingen met de omroepen.	Nee. De benchmark wordt bij sluiting van dit onderzoek niet gebruikt bij de beoordeling van programmavoorstellen, begrotingen en de toekenning van middelen aan omroepen. NPO laat weten dit in de toekomst te gaan doen.
Het gesprek tussen NPO en omroepen vindt plaats op voldoende hoog niveau.	Ja. De bilaterale gesprekken tussen NPO en omroepen vinden plaats tussen de programma-coördinator en netmanager aan zijde van NPO en de meest betrokken functionaris(sen) aan de kant van de omroep.
Gesprek, acties en resultaten worden schriftelijk vastgelegd en geëvalueerd.	Onvoldoende. Van de bilaterale gesprekken worden verslagen gemaakt, maar deze zijn summier en vaak niet meer dan opsomming van de gemaakte afspraken. Wij zijn in ons onderzoek zelden evaluaties tegengekomen.
Met behulp van het samenstel aan acties is sprake van zichtbare verbetering van doelmatigheid (doelmatigheidswinst).	Nee. NPO heeft een dashboard ontwikkeld waarop titels geplot worden langs de assen kosten, kijkersbereik en publieke waarde. Daarmee kan voor deze titels de ontwikkeling in de verhouding tussen deze drie indicatoren zichtbaar gemaakt worden. De indicator kwaliteit ontbreekt daarin. De indicator publieke waarde wordt bovendien slechts op een beperkt aantal titels toegepast. Ook is er geen relatief gewicht van de verschillende indicatoren in de totaalbeoordeling vastgelegd. Hierdoor is het niet mogelijk een onderbouwd oordeel te geven over de ontwikkeling van doelmatigheid bij de besteding van publieke omroepmiddelen.
Het CvdM beschikt bij het toezicht op de doelmatigheidsstaak over een beoordelingskader.	Nee. Het CvdM beschikt niet over een apart toetsingskader gebaseerd op de wet en de Memorie van Toelichting. Het baseert zijn toezicht op enkele in een brief aan NPO geformuleerde aandachtspunten.
Met hulp van dat beoordelingskader kan het CvdM zich een goed beeld vormen van het al dan niet voldoen aan algemene criteria van sturen op doelmatigheid zoals hiervoor verwoord: beschikking over adequate financiële informatie, heldere indicatoren, meetbaar gemaakte verhouding tussen prestaties en kosten, werkzame instrumenten voor en zichtbare verbetering van doelmatigheid.	Nee. Het Commissariaat houdt uitsluitend toezicht op het procesmatige aspect van de doelmatigheidssturing. Het ziet er op toe dat de instrumenten zijn ontwikkeld en procedures zijn opgesteld en gevolgd. Het beoordeelt niet welke resultaten geboekt worden met het sturen op doelmatigheid.





Norm	Oordeel
Het CvdM wordt periodiek geïnformeerd over de doelmatigheidstaak van de NPO.	Ja. Het CvdM spreekt hierover op ambtelijk niveau regelmatig met de NPO. Daarbij tekenen wij aan dat zij uitsluitend spreken met de directie Financiën en vooralsnog niet met de directies Video en Audio die een belangrijke rol blijken te vervullen.
Het CvdM is in staat verbeteringen af te dwingen en doet dat indien nodig ook.	Beperkt. Het CvdM kan alleen in gesprek met NPO opmerkingen maken over de gevolgde procedures en criteria. Het ziet niet toe op in welke mate NPO een doelmatige inzet van middelen voor de verzorging en verspreiding van media-aanbod realiseert. Daardoor kan het ook geen bestuurlijke boetes opleggen.



Bijlage 4 Literatuur

BCG (2011), *Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep*, Eindrapportage in opdracht van Ministerie van OCW. Hilversum.

BCG (2018), *Onderzoek organisatiekosten*. Eindrapportage in opdracht van NPO, 28 juni 2018.

EBU (2017), *Funding of Public Service Media*. European Broadcast Union, december 2017.

Moore, M. (2013), *Creating Public Value*, Harvard Press.

NPO (2014a), *Transparantie vs onafhankelijkheid*. Brief van H. Hagoort en S. Rijxman aan staatssecretaris Dekker, 7 juli 2014.

NPO (2014b) *Bindende regeling vergoeding organisatiekosten*, december 2014.

NPO (2015), *Het publiek voorop*. Concessiebeleidsplan 2016–2020, juni 2015.

NPO (2017), *Het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep 2017*.

NPO (2018), *Beleidslijn Amusement*, 30 oktober 2018.

NPO (2019), *Bindende regeling vergoeding organisatiekosten*, januari 2019.

OCW (2013), *Wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren*. Memorie van Toelichting. Vergaderjaar 2012–2013, Kamerstuk 33 541 nr. 3, 14 februari 2013

OCW (2014), *Toekomst van het publieke mediabestel*. Brief van de staatssecretaris van OCW. Vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 32 827 nr. 67, 13 oktober 2014.

OCW (2015a), *Uitwerking toekomstvisie publiek mediabestel in het concessiebeleidsplan*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan NPO. Bijlage bij Uitwerking toekomstvisie publiek mediabestel. Vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 32 827 nr. 70, 6 maart 2015.



OCW (2015b). *Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, Memorie van Toelichting*. Vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 34 264 nr. 3, 25 augustus 2015.

OCW (2019). *Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek. Brief van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media*. Vergaderjaar 2018–2019, Kamerstuk 32 827 nr. 157, 14 juni 2019.

Tweede Kamer (2014a). *Aanhangsel van de Handelingen: Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 2013–2014, 2481, 4 juli 2014

Tweede Kamer (2014b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015: Verslag van een wetgevingsoverleg*. Vergaderjaar 2014–2015, Kamerstuk 34 000 VIII nr. 76, 30 december 2014.

Tweede Kamer (2015a). *Motie Verhoeven en Mohandis over transparantie over het niveau van genres. Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst*. Vergaderjaar 2015–2016, Kamerstuk 34 264 nr. 26, 8 oktober 2015.

Tweede Kamer (2015b). *Handelingen: Behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbesteding maken van de publieke mediadienst*. Vergaderjaar 2015–2016, Kamerstuk 34 264 nr. 12, item 9.

Tweede Kamer (2015c). *Amendement Segers en Heerma over het toezicht door Commissariaat van de Media. Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst*. Vergaderjaar 2015–2016, Kamerstuk 34 264 15, 8 oktober 2015.



Bijlage 5 Noten

1. In dit onderzoek spreken we niet over uitgaven maar over kosten of lasten omdat de betrokken organisaties zich verantwoorden op basis van het baten-lastenstelsel. Om reëel zicht op ontwikkelingen te krijgen hebben we alle kosten die we hier presenteren geïndexeerd naar het prijspeil van 2018. Zie daarvoor ook bijlage 2. In de grafieken die we in dit onderzoek presenteren moet verder rekening worden gehouden met een nieuw btw-regime dat ervoor zorgde dat de publieke omroep vanaf 2015 meer btw ging betalen. Dat zit in de cijfers waarop de grafieken zijn gebaseerd. Omdat dit effect niet precies is te kwantificeren, kunnen de grafieken daarop niet worden gecorrigeerd.
2. Het fictieve budget is een afgeleide van het garantiebudget per omroep. Bij omroepverenigingen is het twee keer het garantiebudget. Voor de NOS en de NTR gaat het om 100/70 van hun garantiebudget. Per 2019 steeg die vergoeding naar 15,9%. Zie: NPO (2014a; 2019).
3. Overig media-aanbod zijn met name websites. De post 'anders' betreffen de kosten voor de NPO zelf (waaronder ook bijvoorbeeld on demand), voor de omroeporganisaties en voor verenigings- en nevenactiviteiten. De gepresenteerde cijfers lopen tot en met 2017 omdat bij sluiting van dit onderzoek medio 2019 de Financiële Terugblik over 2018 nog niet was gepubliceerd.
4. Er wordt voor televisie en radio bij de verdeling naar aanboddomeinen ook een onderscheid gemaakt naar kanaal, maar dat is voor dit rapport minder relevant.
5. In de berekening van NPO zijn ook een aantal categorieën zoals nieuwsprogramma's uitgesloten.
6. De accountant van de omroep ziet erop toe dat programmagelden ook daadwerkelijk aan programma's worden besteed. Hem wordt geen oordeel gevraagd over de vraag in hoeverre het voor programma X ontvangen geld ook daadwerkelijk aan programma X is besteed en niet aan programma Y.
7. Hierin volgt NPO een theoretisch kader van Moore, M. (2013), *Creating Public Value*, Harvard Press
8. Sommige omroepen kwamen snel met alle informatie, andere helemaal niet. Dit bracht voor NPO de complicatie met zich mee dat er bij de meewerkende omroepen potentiële besparingen konden worden geconstateerd. De vraag was of het eerlijk was daarop aan te dringen, terwijl dat niet kon bij omroepen die niet meewerkten.
9. NPO zegt ook van het Commissariaat voor de Media te horen hebben gekregen dat ze zich niet te gedetailleerd moet bemoeien met programmakosten. Het Commissariaat ontkent dit ooit zo te hebben gezegd. Mogelijk is hier sprake van miscommunicatie.
10. Volgens NPO was dit wel het plan maar hebben omroepen zich hiertegen verzet.
11. Ook over de gestopte programma's rapporteert NPO in de jaarlijkse Terugblik.





12. Voor de volledigheid noemen wij hier nog een andere uitzondering op het algemene beeld. Het NPO Fonds geeft gericht geld aan individuele programma's om specifieke publieke doelen te bereiken. Wij hebben dit fonds niet nader onderzocht omdat het financiële belang gering is ten opzichte van het geheel van programmakosten.
13. Het protocol is ingevoerd nadat NOS een deal had gesloten over de uitzendrechten van de Eredivisie. Daarbij werd gratis reclametijd verstrekt aan FOX Sport (dat beschikte over de rechten van live-uitzendingen). Na de nodige commotie verbood de Commissariaat de constructie. De kwestie werd uiteindelijk opgelost door FOX voor de verstrekte reclametijd te laten betalen, maar het bedrag wat daarmee gemoeid was bij de contractprijs op te tellen. Het protocol dat sindsdien geldt, geeft NPO de mogelijkheid vooraf voorwaarden te stellen aan biedingen op rechten en aan de kosten voor productie.
14. De aantallen programma's waarop deze berekening is uitgevoerd ligt bij alle aanboddomeinen boven de 100. Alleen voor het domein 'amusement' betrof het slechts 33 titels.
15. Er is niet noodzakelijk zo dat programma's meer kijkers trekken omdat ze zijn uitbesteed. Hiertussen hoeft geen causaal verband te zijn.
16. Het beloningskader verdeelt presentatoren in drie categorieën, waarbij de hoogste categorie een honorarium mag ontvangen dat op het maximum ligt van de Wet Normering Topinkomens. Voor bestaande afspraken zijn hier uitzonderingen op mogelijk, waarover omroepen zich moeten verantwoorden in hun jaarverslag.

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Werry Crone/Hollandse
Hoogte

Den Haag, december 2019