Commissariaat voor de Media

cvdm.nl

Rapport
Toetsing doelmatigheidssysteem 2021 media-aanbod NPO

12 december 2023

808279/956401

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 4
2. Inleiding 6
2.1 Wat hebben we getoetst? 6
2.2 Welke werkzaamheden heeft het Commissariaat uitgevoerd? 7
2.3 Leeswijzer 8
2.3.1 Belangrijke begrippen 8
2.3.2 Indeling van dit rapport 9
3. De opzet van het doelmatigheidssysteem 10
3.1 Ontwerp 10
3.2 Project "Doelmatigheid & Transparantie" 11
3.3 Kaderstelling 14
3.4 Deelbevindingen opzet van het doelmatigheidssysteem 15
4. Het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem 16
4.1 Implementatie doelmatigheidsinstrumenten 16
4.2 Vastlegging van doelmatigheidsafwegingen 17
4.3 Dimensies doelmatigheidssysteem 18
4.3.1 Dimensie Doelen (waaronder publieke waarde) 18
4.3.2 Dimensie Middelen 19
4.3.3 Dimensie Prestaties 19
4.4 Casus Studiohuur 22
4.4.1 Aanleiding 22
4.4.2 Observaties 23
4.5 Deelbevindingen bestaan & werking van het doelmatigheidssysteem 25
5. Sturing op en verantwoording over doelmatigheid 27
5.1 Planning & Control cyclus 27
5.2 Succesfactoren 28
5.3 Deelbevindingen sturing en verantwoording 29
6. Conclusies 30
6.1 Het ontwerp 30
6.2 Het project Doelmatigheid & Transparantie 30
6.3 Kaderstelling 30
6.4 Implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten 31
6.5 Vastlegging van doelmatigheidsafwegingen 31
6.6 Dimensies doelmatigheidssysteem 31

6.7 Casus Studiohuur 31
6.8 Sturing op en verantwoording over doelmatigheid 31
7. Doelmatigheid in de toekomst 32
7.1 Ontwikkelingen na 2021: Integraal programmeren 32
7.2 Toekomstvisie van NPO 32
7.3 Invloed van de ontwikkelingen in de branche en andere omgevingsfactoren 34
7.3.1 Belemmeringen publieke omroepstelsel 34
7.3.2 Buitenproducenten 35
7.4 Aanbevelingen 36
7.4.1 Het ontwerp 36
7.4.2 Het project Doelmatigheid & Transparantie en Implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten 36
7.4.3 Kaderstelling 36
7.4.4 Vastlegging van doelmatigheidsafwegingen 36
7.4.5 Dimensies doelmatigheidssyteem 36
7.4.6 Casus Studiohuur 36
7.4.7 Sturing op en verantwoording over doelmatigheid 37
Bijlage 1: Detailbevindingen per doelmatigheidsinstrument 38
Bijlage 2: Literatuurlijst 45
Bijlage 3: Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep 48

1. Samenvatting

De Nederlandse Publieke Omroep (hierna NPO) heeft een wettelijke taak om zorg te dragen voor doelmatige inzet van (publieke) middelen. In de Mediawet is bepaald dat de NPO jaarlijks een verslag over het afgelopen kalenderjaar aan het Commissariaat voor de Media (hierna Commissariaat) stuurt met daarin een verantwoording over doelmatigheid.

Het Commissariaat ziet volgens de wet toe op de uitvoering van de doelmatigheidstaak door de NPO en rapporteert daarover aan OCW en de NPO. Eind 2019 heeft de Algemene Rekenkamer[1] een rapport uitgebracht over de doelmatigheid bij de landelijke publieke omroepen en de wijze waarop de NPO invulling geeft aan zijn wettelijke taak om te sturen op doelmatigheid. Dit heeft ertoe geleid dat de NPO in december 2019 het projectplan Doelmatigheid & Transparantie heeft vastgesteld, met als doel om opvolging te geven aan de aanbevelingen van de ARK.

Het Commissariaat, de NPO en Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (hierna OCW) hebben in juli 2022 onderling uitgangspunten in een Visiedocument[2] vastgelegd over de invulling van de wettelijke doelmatigheidstaak en het toezicht daarop. Een toetsingskader maakt onderdeel uit van dit Visiedocument. Het Commissariaat heeft ervoor gekozen om uitzendjaar 2021 te beoordelen, mede aan de hand van de medio 2022 gepubliceerde Terugblik over 2021. De Terugblik over het begrotingsjaar 2021 is het eerste moment waarop door de NPO over de werking van het nieuwe instrumentarium en de doelmatigheid van de bestede middelen werd gerapporteerd.

Naar aanleiding van de toetsing over uitzendjaar 2021 brengt het Commissariaat, overeenkomstig het visiedocument, verslag uit aan de NPO en OCW waarin het Commissariaat een beschrijvend oordeel geeft of er sprake is van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid. Om aan te geven of er sprake is van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid, heeft de toetsing van het Commissariaat zich gericht op de opzet, het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem waarmee de NPO zorgdraagt voor een doelmatige inzet van middelen die bestemd zijn voor het media-aanbod in het uitzendjaar 2021.

Daarnaast heeft het Commissariaat een ontvangen signaal onderzocht dat gaat over het proces dat heeft geleid tot de huur van een studiolocatie voor (onder meer) het programma Op1 (hierna: Casus Studiohuur). Omdat de beslissingen voor de huur van de studiolocatie gemaakt zijn in uitzendjaar 2021, en binnen de scope van middelen bestemd voor het media-aanbod vallen, heeft het Commissariaat besloten om de uitkomsten van dit onderzoek in dit rapport onder te brengen.

Het Commissariaat constateert dat de NPO een visie op doelmatigheid heeft opgesteld, waarbij drie dimensies met elkaar in verband staan (doelen, prestaties en middelen). Het Commissariaat constateert dat de opzet zoals die per eind 2021 is opgeleverd niet toereikend is. Dit ziet toe op het ontbreken van een formeel kader (beschrijving) waarin beschreven staat hoe de NPO wenst te sturen op doelmatigheid aan de hand van de drie dimensies.

Het Commissariaat stelt vast dat de NPO heeft gewerkt aan het ontwikkelen en implementeren van diverse doelmatigheidsinstrumenten, maar dat eind 2021 een deel van de instrumenten nog niet is geïmplementeerd.

[1] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/12/10/hilversum-in-beeld.

[2] Visiedocument Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep, 25 juli 2022, zie bijlage 3.

Het vaststellen van het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem valt en staat met het in samenhang sturen op de verschillende dimensies van doelmatigheid, en het formeel kader (beschrijving) daarvan. Het Commissariaat kan het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem niet beoordelen, omdat er geen vastleggingen zijn van hoe de dimensies van doelmatigheid in 2021 in samenhang worden toegepast. Noch uit de documentatie uit de Mediamodule, noch uit de plaatsingsbesluiten is gebleken dat er zichtbare vastleggingen zijn gemaakt van afwegingen tussen de doelmatigheidsdimensies. Om deze redenen heeft het Commissariaat geen zicht op hoe de NPO per eind 2021 in samenhang op de dimensies van het doelmatigheidssysteem stuurde.

Het Commissariaat hecht belang aan de formele status en daarmee het verplichtende karakter, om onder andere omroepen duidelijkheid te geven hoe de doelmatigheidsinstrumenten in het operationele proces moeten worden gebruikt en tevens transparant maken op basis van welke afwegingen programma's al dan niet worden geplaatst.

Het ontbrak in 2021 ook aan een adequate risicoanalyse ten aanzien van het inzichtelijk maken van (on-)doelmatigheidsrisico's voor de sturing op doelmatigheid, Als gevolg hiervan is niet aantoonbaar gemaakt dat het ontwerp van het doelmatigheidssysteem minimaal de doelmatigheidsinstrumenten omvat die benodigd zijn voor het uitvoeren van de doelmatigheidstaak.

Ten slotte constateert het Commissariaat dat de NPO in 2021 beperkt rapporteert over doelmatigheid en doeltreffendheid in de daartoe bestemde verantwoordingsdocumenten. Het is van belang dat de NPO zichtbaar op de vooraf gestelde doelen (en de behaalde resultaten) stuurt, temeer omdat de NPO uitgaat van een 'lerend proces' waarbij de uitkomsten van het ene jaar als basis dienen voor de verbeterpunten van het volgende jaar.

Het Commissariaat komt tot de conclusie dat de NPO in 2021 een start heeft gemaakt met het door ontwikkelen van het doelmatigheidssysteem, maar dat het doelmatigheidssysteem in 2021 nog niet bestaand en werkend was. Als gevolg daarvan was er nog geen sprake van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid.

Ten aanzien van de Casus Studiohuur komt het Commissariaat tot de conclusie dat ten tijde van het proces van besluitvorming dat heeft geleid tot de huur van NEP Studio's 3 en 4, in deze specifieke casus (nog) niet werd gewerkt conform het doelmatigheidssysteem. Hierdoor was er toen nog geen sprake van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid. Het Commissariaat ziet echter geen grond om de keuze voor Studio's 3 en 4 vanuit het oogpunt van kostenbesparing in vergelijking tot de Westergasfabriek ter discussie te stellen.

Op grond van onze bevindingen doen wij in Hoofdstuk 7 een reeks aanbevelingen aan de NPO. Ten slotte bevat hoofdstuk 7 opmerkingen die tijdens interviews aan de orde zijn gekomen met betrekking tot het sturen op doelmatigheid en hoe de huidige inrichting van het publieke omroepbestel de NPO beperkt in zijn mogelijkheden te sturen op doelmatigheid.

2. Inleiding

De NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) stelt jaarlijks Rijksbekostiging ter beschikking aan de NPO.

De overheid verbindt aan deze financiering wel voorwaarden: de publieke omroep moet onder meer zinnig, zuinig, en zorgvuldig omgaan met het geld en transparant zijn over de besteding hiervan. Dit is in 2016 aangescherpt en vastgelegd in een wettelijke taak voor de NPO. De NPO moet zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het zorgdragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording (hierna: doelmatigheidstaak). [3] De wet bepaalt ook dat het Commissariaat toeziet op de uitvoering van de doelmatigheidstaak van de NPO.[4]

Het Commissariaat, de NPO en OCW hebben onderling uitgangspunten vastgesteld die gelden bij de uitvoering van de doelmatigheidstaak. Het Commissariaat geeft een beschrijvend oordeel of er sprake is van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid. Het Commissariaat rapporteert hierover aan OCW. [5]

In dit rapport geeft het Commissariaat een beschrijvend oordeel of er in het uitzendjaar 2021 sprake was van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid.

2.1 Wat hebben we getoetst?

Om een beschrijvend oordeel te geven over de mate waarin er sprake is van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid heeft het Commissariaat de opzet, het bestaan en de werking getoetst van het doelmatigheidssysteem waarmee de NPO zorgdraagt voor een doelmatige inzet van middelen die bestemd zijn voor het media-aanbod in het uitzendjaar 2021.

Bij het toetsen van de opzet heeft het Commissariaat aan de hand van documentatie het ontwerp van het doelmatigheidssysteem beoordeeld. Bij het toetsen van het bestaan en de werking is vastgesteld of het doelmatigheidssysteem conform het ontwerp is geïmplementeerd, respectievelijk heeft gewerkt.

Daarnaast heeft het Commissariaat een in 2021 ontvangen signaal onderzocht dat gaat over het proces dat heeft geleid tot de huur van een studiohuur voor (onder meer) het programma Op1 (hierna ook: casus studiohuur).

Op basis van afspraken met OCW en de NPO toetst het Commissariaat niet de doelmatigheid van de inzet van organisatiekosten van de NPO. Er is zoals hierboven genoemd alleen gekeken naar middelen die bestemd zijn voor het media-aanbod. Het Commissariaat toetst daarnaast niet of het doelmatigheidssysteem van de NPO in 2021 heeft geleid tot de doelmatige inzet van middelen.

[3] Artikel 2.2 lid 2 onderdeel i (zorgdragen doelmatigheid inzet gelden NPO) jo 2.58 lid 1 sub c (Rapportage prestatieovereenkomst NPO aan Commissariaat) jo 7.11 Mediawet.

[4] Artikel 7.11 lid 1a van de Mediawet 2008.

[5] Visiedocument Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep, 25 juli 2022, zie bijlage 3.

Wij beoordelen dus niet of de NPO de middelen die bestemd zijn voor het media-aanbod doelmatig heeft besteed. Het Commissariaat toetst evenmin op eventuele ontwikkelingen in het doelmatigheidssysteem na uitzendjaar 2021. Daar waar het (voor het aanbrengen van context) nodig is om ontwikkelingen na 2021 in dit rapport aan te halen, verwijst het Commissariaat expliciet naar het jaar waarin de respectievelijke ontwikkeling is geïmplementeerd.

In dit rapport wordt veelal de onvoltooid tegenwoordige tijd van werkwoorden gehanteerd, wat normaal gesproken impliceert dat de constatering tot op heden gold. De constateringen in dit rapport hebben echter over het algemeen betrekking op het uitzendjaar 2021 strekken zich daarmee niet per definitie uit tot de periode tot heden.

2.2 Welke werkzaamheden heeft het Commissariaat uitgevoerd?

Het Commissariaat heeft onder meer de volgende werkzaamheden uitgevoerd om te komen tot zijn conclusies:

- Het kennisnemen van relevante beleidsstukken, procesbeschrijvingen en andere documenten die betrekking hebben op het doelmatigheidssysteem van de NPO.[6]
- Het inwinnen van informatie bij en het voeren van gesprekken met medewerkers die op bestuurlijk of uitvoerend niveau een rol hebben in het doelmatigheidssysteem van de NPO: De Raad van Bestuur van de NPO, uitvoerende NPO-directies Audio, Video en Financiën, en andere stakeholders binnen de NPO en omroepen.
- Het uitvoeren van deelwaarnemingen. Voor een door het Commissariaat gekozen selectie van programmatitels is beoordeeld of het door de NPO beschreven proces gevolgd is.[7]
- Het (waar mogelijk) toetsen aan de afspraken van het Visiedocument.[8]

De werkzaamheden onder het eerste en het tweede punt omvatten, waar nodig, ook documenten en informatie uit gesprekken met personen die relevant zijn voor de hierboven beschreven Casus Studiohuur.

[6] Voor de literatuurlijst verwijzen we naar Bijlage 2.

[7] Onze deelwaarnemingen zijn gebaseerd op programma's die in 2021 zijn uitgezonden. Het Commissariaat heeft hierbij rekening gehouden met programma's die in 2020 en 2021 zijn geplaatst middels een plaatsingsbesluit van de NPO. Het Commissariaat heeft hierbij rekening gehouden met dat een deel van de in 2021 uitgezonden programma's reeds in 2020 zijn ingetekend en derhalve niet zijn beoordeeld aan de hand van de in 2021 geïmplementeerde doelmatigheidsinstrumenten. Daarom heeft het Commissariaat gekozen voor een meerderheid van programma's waarvan de intekening wel met deze doelmatigheidsinstrumenten is beoordeeld.

[8] Visiedocument Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep, 25 juli 2022, zie Bijlage 3.

2.3 Leeswijzer

2.3.1 Belangrijke begrippen

De volgende begrippen komen in dit rapport veelvuldig aan de orde. Voor de duidelijkheid van het rapport, delen wij de door ons gehanteerde definitie van deze begrippen.

Opzet	De NPO heeft plannen vastgelegd (gedocumenteerd en geformaliseerd) en deze vertaald naar een vastgelegd proces.
Bestaan	De NPO voert vastlegde plannen en het proces (navolgbaar) uit.
Werking	Met de uitvoering wordt hetgeen bereikt waarvoor het bedoeld is.
Deelwaarneming	Een niet-statistische steekproef wordt ook wel deelwaarneming genoemd.
Doelmatigheid	Het inzetten van de middelen met het oogmerk dat de (programmatische) doelen worden gerealiseerd en de afspraken over prestaties zo maximaal als mogelijk worden behaald.[9]
Doelmatigheidssysteem	De dimensies van doelmatigheid die de NPO in samenhang gebruikt om een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid om de doelmatigheid te borgen.
Professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid	In overeenstemming met de uitgangspunten van het visiedocument[10] is er een cyclus van begroten en verantwoorden op gewenst bereik onder doelgroepen en de publieke waarde, waarbij in de begroting en de beleids-jaarplannen inzichtelijk wordt gemaakt welke meetbare (programmatische) doelen per genre en per aanbodkanaal worden nagestreefd met de voorgenomen inzet van de middelen. In de verantwoording wordt gerapporteerd over de daadwerkelijke inzet van de middelen en de bereikte resultaten. Om deze sturing mogelijk te maken, worden op programmaniveau keuzes gemaakt over de programmering. Hierbij wordt aantoonbaar de afweging gemaakt welke inzet van middelen gerechtvaardigd is gezien de verwachte prestatie en bijdrage aan de vooraf vastgestelde en meetbare (programmatische) doelen.
Doeltreffendheid	De mate waarin de doelstellingen van de NPO - zoals vastgelegd in het Concessiebeleidsplan en de Prestatieovereenkomst -worden behaald.
Geïmplementeerd	NPO heeft plannen vastgelegd (gedocumenteerd en geformaliseerd) en deze vertaald naar een vastgelegd proces. De NPO voert vastlegde plannen en het proces (navolgbaar) uit en met de uitvoering wordt datgene bereikt wat bedoeld is.
Uitzendjaar	Het jaar waarin de uitzendingen plaatsvonden.[11]
Microniveau	Op programmaniveau bij intekening.
Macroniveau	Op het niveau van de totale programmering.

[9] Coördinatiereglement d.d. 18 december 2021.

[10] Visiedocument Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep, 25 juli 2022.

[11] Dat wil zeggen dat besluiten voor het uitzendjaar 2021 voor een gedeelte plaatsvonden in kalenderjaar 2020 en 2021.

2.3.2 Indeling van dit rapport

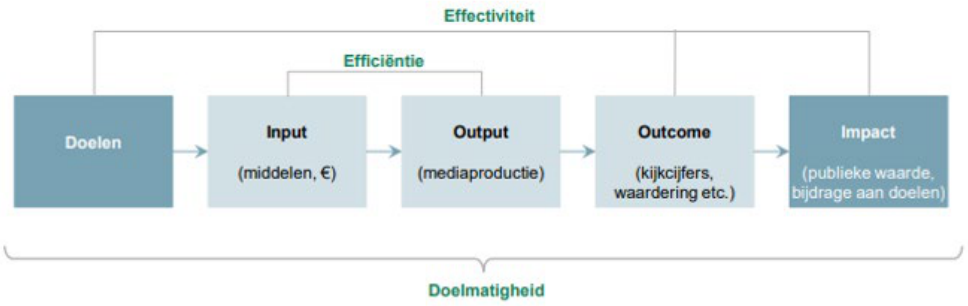
Dit rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Na de samenvatting (hoofdstuk 1) en de inleiding (hoofdstuk 2) gaat hoofdstuk 3 over de toetsing van de opzet van het door de NPO ingerichte doelmatigheidssysteem. Hoofdstuk 4 gaat over de toetsing van het bestaan en werking van het doelmatigheidssysteem. In hoofdstuk 5 gaan we in op de sturing op en verantwoording over doelmatigheid. Ten slotte trekken we in hoofdstuk 6 conclusies en blikken we in hoofdstuk 7 vooruit en geven wij aanbevelingen.

3. De opzet van het doelmatigheidssysteem

In dit hoofdstuk beschrijven wij de opzet van het doelmatigheidssysteem van NPO. Heeft de NPO plannen opgesteld en, zo ja, hoe zien die plannen eruit? In paragraaf 3.1 gaan wij in op het ontwerp van het doelmatigheidssysteem door de NPO. Hierbij komt onder meer aan de orde dat de NPO in 2019 een project "Doelmatigheid & Transparantie" startte, dat wij beschrijven in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 beschrijven wij het kader dat de NPO heeft opgesteld om ervoor te zorgen dat er binnen de organisatie wordt gehandeld in lijn met zijn "Visie Sturen op doelmatigheid". In paragraaf 3.4 formuleren wij onze bevindingen ten aanzien van de opzet van het doelmatigheidssysteem.

3.1 Ontwerp

Ten behoeve van het implementeren van doelmatigheidsafwegingen in het operationele (programmeer-)proces ontwierp de NPO een visie. In de beleidsnotitie "Visie Sturen op doelmatigheid"[12] is opgenomen dat de NPO aantoonbaar zal sturen op het realiseren van doelmatige besteding van mediamiddelen. Volgens de NPO gaat doelmatigheid over zowel effectiviteit als over efficiëntie, maar beperkt het zich daar niet toe (voor de samenhang tussen deze termen, zie Figuur 1).



Figuur 1: Samenhang tussen doelmatigheid, efficiëntie en effectiviteit (NPO, maart 2018)

De NPO vat dit verder samen in een doelmatigheidssysteem dat is gebaseerd op de onderlinge samenhang tussen drie dimensies: doelen, middelen en prestaties.[13] Omdat deze dimensies een belangrijk onderdeel zijn van het doelmatigheidssysteem van de NPO, beschrijven wij hieronder per dimensie wat de NPO hieronder verstaat.

Doelen (impact en behoefte)

Onder doelen verstaat de NPO de bijdrage aan publieke doelen, uitgedrukt in waarden die leidend zijn voor de publieke omroep (aansluitend op de waarden genoemd in de Mediawet). Het perspectief 'doelen' heeft betrekking op de maatschappelijke rol en vertaalt doelstellingen naar verantwoording en verwachtingen vanuit externe stakeholders.

[12] Beleidsnotitie "Visie Sturen op doelmatigheid" d.d. 20 maart 2018.

[13] Implementatieplan Project Doelmatigheid & Transparantie, zonder datum.

Het Commissariaat merkt op dat de NPO de dimensies ‘doelen’ en ‘publieke waarde’ als synoniem lijkt te hanteren. Hierdoor staat in het ene document de dimensie ‘publieke waarde’ beschreven[14] en in het andere ‘doelen’ of ‘programmatische doelen’.[15] Omdat de meer recente documenten van de NPO uitgaan van de dimensie ‘doelen’, gaat het Commissariaat in deze toetsing uit van die dimensie.

Prestaties (output en outcome)
Onder prestaties verstaat de NPO het realiseren van de publieke doelen en het maximaliseren van de geproduceerde media (kwaliteit en hoeveelheid), kijkcijfers en bereik, waardering (publieke waarde) en de interne Kritische Performance Indicatoren (hierna: KPI’s). Het prestatieperspectief heeft betrekking op de interne performancemetingen die de NPO uitvoert en het adaptief vermogen van de NPO. De NPO legt achteraf verantwoording af over prestaties in het verantwoordingsdocument genaamd 'de Terugblik'.

Middelen (input)
Onder middelen verstaat de NPO de financiële- en productiemiddelen die nodig zijn voor de verzorging van het media-aanbod. In het middelenperspectief vertaalt de NPO de doelen van de organisatie naar concrete activiteiten en budgetten.

Doelmatigheid gaat daarmee binnen de visie van de NPO zowel over effectiviteit (doeltreffendheid) als over efficiëntie, maar beperkt zich daar niet toe. Het gaat om een zodanige inzet van middelen dat (strategische) doelen worden gerealiseerd én de output wordt gemaximaliseerd. Dat wil zeggen in samenhang sturen op de drie dimensies van doelmatigheid: doelen, prestaties en middelen.

3.2 Project “Doelmatigheid & Transparantie”

De NPO heeft een doelmatigheidsmodel opgezet om de visie te vertalen naar de praktijk. Dit doelmatigheidsmodel is nader uitgewerkt in het projectplan Doelmatigheid & Transparantie (hierna: projectplan) dat in december 2019 is vastgesteld, en dat vervolgens in 2020 is vertaald naar het implementatieplan Doelmatigheid & Transparantie (hierna: implementatieplan). Het implementatieplan is opgedeeld in dertien deelprojecten, die ieder worden uitgevoerd door een werkgroep.[16] Uit de deelprojecten komen doelmatigheidsinstrumenten voort. Omdat wij spreken van "implementatie van doelmatigheidsinstrumenten" en niet van "afronding van deelprojecten" komen wij tot de uitkomst dat vijf van de dertien doelmatigheidsinstrumenten in 2021 zijn geïmplementeerd.[17] De implementatie van drie van de dertien doelmatigheidsinstrumenten vindt doorlopend vanaf 2021 plaats.

Om aantoonbaar op programma-niveau te kunnen sturen op doelmatigheid heeft de NPO in 2021 enkele doelmatigheidsinstrumenten in de MediaModule geïncorporeerd.[18] De MediaModule is het door de NPO beschikbaar gestelde geautomatiseerde informatiesysteem waarin alle informatie wordt vastgelegd die de NPO aan pitchindieners vraagt bij het pitchen en intekenen ten behoeve van het toekennen en plaatsen.[19]

[14] Beleidsnotitie "Visie Sturen op doelmatigheid" d.d. 20 maart 2018.

[15] Implementatieplan Project Doelmatigheid en Transparantie, zonder datum.

[16] Zie onderstaande tabel voor een overzicht van de doelmatigheidsinstrumenten vanuit de deelprojecten.

[17] Overzicht projectstatus Doelmatigheid & Transparantie 2021, ongedateerd (beschrijving deelproject, status resultaat afgerond/doorlopend/in ontwikkeling en implementatiejaar (2021/2022/2023).

[18] Programmatische doelen (hoewel verplicht gesteld in 2022), uniforme programmabegroting en budgetbandbreedte.

[19] Coördinatiereglement Aanbodkanalen NPO d.d. 23 december 2021.

In onderstaande tabel zijn de doelmatigheidsinstrumenten opgenomen die de NPO heeft ontworpen als onderdeel van het programmeerproces.

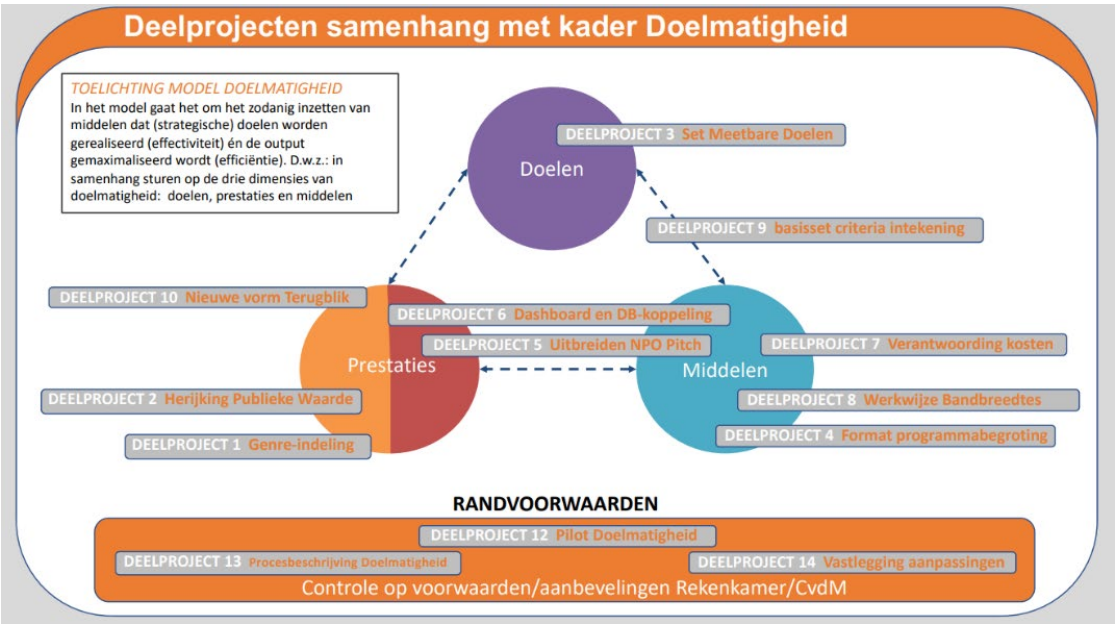
Naam doelmatigheidsinstrument	Omschrijving doelmatigheidsinstrument
1. Genre-indeling	Om meer transparantie te bieden omtrent de kosten van aanboddomeinen kiest de NPO ervoor om de domeinen verder te specificeren tot het niveau van sub genres met een Crossmediale Content Classificatie (hierna: CCC) code.
2. Herijking Publieke Waarde	Het herijken van de publieke waarden, waarbij vanuit deze nieuwe set gekeken wordt naar welke publieke waarden op microniveau aan te sturen en te meten zijn.
3. Set Meetbare Doelen	Komen tot een uniforme set van doelstellingen op bereik.
4. Format Programmabegroting	Komen tot een uniforme set van in te dienen programmabegrotingen om enerzijds inzicht te krijgen in de verwachte kosten en anderzijds om in de toekomst te kunnen benchmarken met vergelijkbare programmavoorstellen en aansluiting te zoeken bij de financiële eindverantwoording van het programma.
5. Uitbreiden NPO Pitch	Het implementeren van enkele doelmatigheidsinstrumenten in de Mediamodule en het doorvoeren van verbeteringen in de software van het systeem.
6. Dashboard en DB-koppeling	Het doel van het dashboard, waarin begrotingsinformatie, doelen en bereiks-informatie zal worden opgenomen, is ondersteuning bieden aan de NPO om de resultaten van programma's te monitoren, leren en te evalueren.
7. Verantwoording kosten	Het mogelijk maken van een betere aansluiting tussen de programmabegroting (vooraf) en de realisatie van kosten (achteraf).
8. Werkwijze Bandbreedtes	Het ontwikkelen en verder verfijnen van kostenniveaus en categorieën van productievormen, zodat de NPO scherpere kaders en normen kan stellen en programmabegrotingen kan benchmarken.
9. Basis-set criteria intekening	Komen tot een set van kwalitatieve programmatische doelen /speerpunten ten behoeve van de intekening van de programmering. De set dient als een beoordeling van doelstellingen bij de in te tekenen programmavoorstellen in de MediaModule.
10. Nieuwe vorm van Terugblik	Een nieuwe inhoudelijke rapportagestructuur, inclusief vaste set aan kritische prestatie-indicatoren te ontwikkelen.
12. Pilot Doelmatigheid[20]	Het testen van de (concept) resultaten van deelprojecten alvorens deze geïmplementeerd worden in het operationele proces.
13. Procesbeschrijving Doelmatigheid	Beschrijving van de processtappen van het gebruik van alle doelmatigheidsinstrumenten binnen de volledige Planning & Control cyclus (wie gebruikt wanneer welke instrumenten en hoe).

[20] Deelproject 11 ontbreekt in dit overzicht. Het betreft de uitwerking voorwaarden van het Commissariaat. Dit is geen doelmatigheidsinstrument, maar betreft een toetsing door NPO of de (deel)resultaten voldoen aan de voorwaarden zoals gesteld door het Commissariaat (en de aanbevelingen van de Rekenkamer). Echter is hier tussentijds niet over gerapporteerd.

14. Vastlegging aanpassingen	Het vastleggen van noodzakelijke aanpassingen in werkprocessen en procedures naar aanleiding van de implementatie van doelmatigheidsinstrumenten in documenten zoals het Coördinatiereglement.

Tien deelprojecten vallen onder een van de dimensies van het model voor sturen op doelmatigheid (doelen, prestaties en middelen). Drie deelprojecten vallen onder zogenaamde 'randvoorwaarden' (zie figuur 2: Deelprojecten samenhang met kader doelmatigheid uit het implementatieplan Doelmatigheid en Transparantie van de NPO).

De NPO heeft een projectleider aangesteld om het project Doelmatigheid & Transparantie te coördineren. Om binnen de organisatie draagvlak te creëren voor dit project, heeft de NPO een stuurgroep ingesteld die bestaat uit afgevaardigden vanuit de NPO-directies Video, Audio en Financiën en enkele omroepen. Afgaande op het implementatieplan (waarin de planning is opgenomen), heeft het project D&T vertraging opgelopen. In het implementatieplan is een planning tot halverwege het jaar 2021 opgenomen. Het implementatieplan heeft alleen betrekking op het ontwikkelen en het implementeren van de doelmatigheidsinstrumenten. Het Commissariaat constateert dat er geen projectplan is opgesteld voor de periode na [medio??] 2021. De NPO heeft wel toegelicht dat ervoor is gekozen om, gegeven de benodigde structurele aandacht voor het project D&T, de stuurgroep in stand te houden zolang er verdere verbeteringen worden doorgevoerd bij het verder ontwikkelen en implementeren van de doelmatigheidsinstrumenten en er leerervaringen worden opgedaan. In een gehouden interview geeft een bestuurder van de NPO aan dat het jaar 2024 het eerste jaar wordt waarin alle doelmatigheidsinstrumenten onderdeel uitmaken van het operationele proces. De uitvoering van de doelmatigheidstaak wordt gezien als een continu leerproces dat tot het jaar 2027 (het einde van dit concessiebeleidsplan) zal duren. De verwachting van de NPO is dat hij vanaf 2027 integraal kan sturen op doelmatigheid.



Figuur 2: Deelprojecten samenhang met kader doelmatigheid uit het implementatieplan Doelmatigheid en Transparantie van NPO.

3.3 Kaderstelling

De NPO maakt het programmeerproces en de daarmee samenhangende doelmatigheidsinstrumenten inzichtelijk in een tweetal documenten: “Functiescheiding Doelmatigheid v01.06” (hierna: functiescheidingsdocument) en "Doelmatigheidsinstrumenten versie 1.0 primair tv-proces” (hierna: procesbeschrijving)[21]. In deze documenten zijn de processtappen van het integrale programmeerproces (te weten: 'pitchen', 'intekenen & beoordelen' en 'toekennen & plaatsen van programmatitels') nader uitgewerkt naar taken, verantwoordelijkheden, risico’s en beheersmaatregelen.

Het ontbreekt echter aan een adequate eigen risicoanalyse van de NPO ten aanzien van (on-)doelmatigheidsrisico’s. De in het functiescheidingsdocument geïdentificeerde risico's zien slechts op de processen, en niet op de onderhavige risico's op (on)doelmatigheid. Op basis van deze analyse worden door de NPO (in het ontwerp van het doelmatigheidssysteem) geen risico’s geïdentificeerd die mogelijk leiden tot een ondoelmatige handelswijze.

Ten opzichte van het implementatieplan, waarin de doelmatigheidsinstrumenten zijn uitgewerkt, vormen deze documenten (functiescheidingsdocument en procesbeschrijving) een uitwerking van de wijze waarop in de praktijk met de doelmatigheidsinstrumenten gewerkt moet worden en in welke fasen van het programmeerproces de doelmatigheidsinstrumenten moeten worden toegepast. Deze documenten hebben echter geen formele status. De NPO geeft aan dat deze documenten als handleiding voor de Directie Video gebruikt worden en met de omroepen zijn gedeeld om in het kader van transparantie richting omroepen aan te geven welke processtappen op hoofdlijnen tijdens het programmeerproces moeten worden doorlopen. Maar het is geen verplichting dat elke programma elke processtap op deze wijze volgt. Omroepen geven in de gehouden interviews aan dat (vooraf) niet transparant is op basis van welke afwegingen programma's al dan niet worden geplaatst.

Het coördinatiereglement dat als bindende regeling is vastgesteld door de Raad van Bestuur van de NPO, bevat een aantal relevante stappen in het proces van doelmatigheid, maar geeft niet aan hoe de doelmatigheidsinstrumenten in het operationele proces moeten worden gebruikt.

In de documenten (functiescheidingsdocument, procesbeschrijving, en coördinatiereglement) is verder geen beschrijving opgenomen over het in samenhang sturen op de verschillende dimensies van doelmatigheid.

[21] Deze documenten zijn zonder datum.

3.4 Deelbevindingen opzet van het doelmatigheidssysteem

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevinding over het ontwerp van het doelmatigheidssysteem:

- Het Commissariaat constateert dat de NPO een visie op doelmatigheid heeft opgesteld, waarbij drie dimensies met elkaar in verband staan (doelen, prestaties en middelen).
  De NPO hanteert in een ander document in plaats van '(programmatische) doelen' de dimensie 'publieke waarde'.[22] Dit leidt tot verwarring, omdat niet duidelijk is hoe '(programmatische) doelen' zich verhouden tot de 'publieke waarde'.

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevinding over het project Doelmatigheid &Transparantie:

- De NPO heeft sinds 2016 de wettelijke taak om zorg te dragen voor doelmatige inzet van middelen. Het projectplan is eind 2019 opgesteld en vastgesteld. Dit is in 2020 vertaald naar een implementatieplan. Afgaande op het implementatieplan (waarin de planning is opgenomen), heeft het project D&T vertraging opgelopen. De doorlooptijd van het project Doelmatigheid & Transparantie was daarin ingeschat op anderhalf jaar[23]. Het Commissariaat heeft recentelijk van de NPO vernomen dat het jaar 2024 het eerste jaar wordt waarin alle instrumenten onderdeel uitmaken van het operationele proces. De uitvoering van de doelmatigheidstaak wordt gezien als continu leerproces dat tot het jaar 2027 (het einde van dit concessiebeleidsplan) zal duren. De verwachting van de NPO is dat hij vanaf 2027 integraal kan sturen op doelmatigheid. Het Commissariaat vraagt zich af of het project D&T een dergelijk lange doorlooptijd nodig heeft. Door het ontbreken van een (bijgesteld) projectplan tot het jaar 2027 heeft het Commissariaat zich hier geen oordeel over kunnen vormen.

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevindingen over kaderstelling:

- De documenten (functiescheidingsdocument en procesbeschrijving) waarin de processtappen beschreven zijn, bieden een overzicht van het programmeerproces en de daarmee samenhangende doelmatigheidsinstrumenten. Het Commissariaat merkt op dat deze documenten geen formele status hebben. Het Commissariaat hecht belang aan de formele status, zodat het zowel voor omroepen als de NPO helder is hoe de doelmatigheidsinstrumenten in het operationele proces worden gebruikt. Ook fungeren deze formele documenten als norm voor het toetsen van de opzet, het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem door het Commissariaat. Het ontbreken van een formele status biedt ruimte voor discretionaire afwegingen.
- In de documenten (functiescheidingsdocument, procesbeschrijving, en coördinatiereglement) is geen beschrijving opgenomen hoe de NPO in samenhang op de verschillende dimensies van doelmatigheid stuurt. Doordat de beschrijving van het in samenhang sturen op doelmatigheid ontbreekt, heeft besluitvorming mogelijk niet uniform plaatsgevonden in uitzendjaar 2021.
- Een risicoanalyse, gericht op het inzichtelijk maken van (on-)doelmatigheidsrisico's voor de sturing op doelmatigheid, ontbreekt. Als gevolg hiervan is niet aantoonbaar welke doelmatigheidsinstrumenten minimaal noodzakelijk zijn in het kader van het uitvoeren van de doelmatigheidstaak in het programmeerproces.

Het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem valt of staat bij de wijze waarop de NPO de opzet vertaalt naar heldere formele kaders/beschrijvingen. De uitkomsten van onze toetsing staan beschreven in het volgende hoofdstuk.

[22] Vergelijk bijvoorbeeld het projectplan Doelmatigheid en Transparantie, vastgesteld in 2021.

[23] Implementatieplan Project Doelmatigheid & Transparantie, zonder datum.

4. Het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem

In dit hoofdstuk beschrijven wij het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem van de NPO: Worden plannen (navolgbaar) uitgevoerd, en wordt met de uitvoering van de plannen hetgeen bereikt waarvoor ze bedoeld zijn? Paragraaf 4.1 staat in het teken van de mate waarin de doelmatigheidsinstrumenten in het uitzendjaar 2021 geïmplementeerd waren. In paragraaf 4.2 gaan wij in op de wijze waarop de NPO besluiten vastlegt in de MediaModule. In paragraaf 4.3 volgt een analyse van de drie dimensies van het doelmatigheidsinstrumentarium. In paragraaf 4.4 gaan wij in op de resultaten uit ons onderzoek naar het signaal casus Studiohuur. Tenslotte formuleren wij in paragraaf 4.5 onze deelbevindingen ten aanzien van het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem.

4.1 Implementatie doelmatigheidsinstrumenten

De NPO heeft onderstaande doelmatigheidsinstrumenten opgezet. Niet alle doelmatigheidsinstrumenten zijn geïmplementeerd in 2021, zie figuur 3.[24]

Doelmatigheidsinstrument	Dimensie	Geïmplementeerd in 2021?
Genre-indeling[25]	Prestaties	Nee
Herijking Publieke Waarde[26]	Prestaties	Nee
Set Meetbare Doelen[27]	Doelen	Nee
Format Programmabegroting	Middelen	Ja
Uitbreiden NPO Pitch	Doelen, Prestaties, Middelen	Doorlopend
Dashboard en DB-koppeling	Doelen, Prestaties, Middelen	Nee
Verantwoording kosten	Middelen	Ja
Werkwijze budgetbandbreedtes	Middelen	Ja
Basis-set criteria intekeningen	Doelen	Ja
Nieuwe vorm van Terugblik	Prestaties	Nee
Pilot Doelmatigheid	Randvoorwaarden	Ja
Procesbeschrijving Doelmatigheid	Randvoorwaarden	Doorlopend
Vastlegging aanpassingen	Randvoorwaarden	Doorlopend

Figuur 3: Statusoverzicht doelmatigheidsinstrumenten 2021

[24] Voor een gedetailleerde omschrijving van onze bevindingen ten aanzien van de implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten, zie Bijlage 1.

[25] Volgens de NPO wordt het doelmatigheidsinstrument in 2022 bij het in werking treden van het nieuwe Concessiebeleidsplan in 2022 geïmplementeerd.

[26] Het doelmatigheidsinstrument is in 2021 afgerond, echter nog niet geïmplementeerd in 2021.

[27] Het doelmatigheidsinstrument is in 2021 afgerond, echter nog niet geïmplementeerd in 2021. Wij hebben van de NPO begrepen dat de implementatie van dit doelmatigheidsinstrument in het Jaarplan en Terugblik vanaf 2022 zichtbaar worden.

Uit onze werkzaamheden blijkt dat van de dertien doelmatigheidsinstrumenten vijf doelmatigheidsinstrumenten in 2021 zijn geïmplementeerd. Een vijftal instrumenten is nog niet geïmplementeerd in 2021, namelijk het dashboard, terugblik (ten behoeve van sturing en verantwoording op macro-niveau), *genre-indeling (1), herijking Publieke waarde (2) en set meetbare doelen (3).*
De drie doelmatigheidsinstrumenten 1, 2 en 3 zijn volgens de NPO in 2022 geïmplementeerd.
De implementatie van drie van de dertien doelmatigheidsinstrumenten is doorlopend vanaf 2021, zo lang het project D&T nog niet is afgerond.

4.2 Vastlegging van doelmatigheidsafwegingen

De MediaModule is het systeem waarin de doelmatigheidsinstrumenten worden geïmplementeerd, zodat de NPO op microniveau kan sturen op doelmatigheid.

Voor wat betreft de vijf geïmplementeerde doelmatigheidsinstrumenten, blijkt uit onze deelwaarnemingen dat vastlegging van de doelmatigheidsafwegingen in de MediaModule, hoe in samenhang wordt gestuurd op de dimensies van het doelmatigheidssysteem, in beperkte mate plaatsvindt.

Volgens de NPO ligt de doelmatigheidsafweging vast in de plaatsingsbesluiten van de Raad van Bestuur (hierna: RvB) in plaats van in de Mediamodule zelf. Het Commissariaat heeft vastgesteld dat ook de plaatsingsbesluiten geen inzicht geven hoe in samenhang wordt gestuurd op de drie dimensies van doelmatigheid. Alleen het individuele doelmatigheidsinstrument "Werkwijze budgetbandbreedte" wordt toegelicht, voor titels met een budget boven de budgetbandbreedte, Voorbeelden van toelichtingen zijn: "groots opgezet live gala vanaf locatie", "groots opgezet live podiumprogramma", "nieuw zaterdagavondprogramma" of "lange researchfase".

Het Commissariaat constateert hiermee dat het in samenhang sturen op de dimensies van doelmatigheid bij de beoordeling van programmavoorstellen in 2021 niet door de NPO zichtbaar is gemaakt. Volgens de NPO is dit niet zichtbaar omdat er op titelniveau volgens afspraak met OCW geen verantwoording plaatsvindt. Voor het Commissariaat zijn de uitgangspunten zoals deze zijn opgenomen in het visiedocument "voor sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep" d.d. 25 juli 2022 leidend. Het Commissariaat is niet bekend met gemaakte afspraken c.q. uitgangspunten buiten het visiedocument om. Mochten er aanvullende afspraken gemaakt zijn waar het Commissariaat zich niet van bewust is, dan vernemen wij dit graag. Om deze redenen kan het Commissariaat tevens niet vaststellen of plaatsingsbesluiten genomen zijn in lijn met de (niet-geformaliseerde) kaders.

Gevraagd naar wat het project doelmatigheid heeft opgeleverd geven omroepen aan dat het aantal vastleggingen is toegenomen. Als belangrijk voordeel van de MediaModule wordt genoemd de centrale archivering van programmavoorstellen. Wij hebben echter ook van diverse omroepen begrepen dat zij het invullen van de MediaModule als administratieve last en als ondoelmatig op zichzelf ervaren.

4.3 Dimensies doelmatigheidssysteem

In deze paragraaf zullen wij duiden welke indicatoren met de dimensies samenhangen.

4.3.1 Dimensie Doelen (waaronder publieke waarde)

De NPO zegt te sturen op de dimensie doelen door het vooraf opstellen van doelen voor individuele programma's als ook voor het gehele programma-aanbod.

Doelstellingen op aanbodniveau

De NPO heeft meerdere doelstellingen op aanbodniveau (macroniveau). Het aanbod moet voldoen aan vooraf gestelde doelstellingen ten aanzien van integraal bereik en marktaandeel en daarnaast is er sprake van overige doelen, die al dan niet wettelijk zijn bepaald.

Integraal bereik en marktaandeel

Doelstellingen zijn bepaald voor het integraal bereik (aantal kijkers) en marktaandeel (percentage kijkers van het totale kijkerspubliek) voor tv, radio en online, die verder gedifferentieerd kunnen worden naar genre, portfolio en netniveau. Dit wordt gemeten aan de hand van het gemiddelde weekbereik en marktaandeel per doelgroep.

Overige doelstellingen

In het jaarplan vinden we alleen bereikdoelstellingen terug. Voor doelmatigheid relevante indicatoren als publieke waarde en kwaliteit komen daar niet in terug. In de praktijk moet de NPO ook rekening houden met andere doelen, zoals garantiebudgetten voor omroepen, minimum afname bij buitenproducenten, aanbodprioriteiten, talentontwikkeling en vernieuwing.

Doelen op programmaniveau

Naast de doelen die de NPO stelt voor het gehele aanbod, kent de NPO programmatische doelen waaraan het programma bijdraagt.

Kijkcijfers

Per programma worden kijkcijferdoelstellingen op een timeslot geformuleerd. De realisatie hiervan wordt gemeten aan de hand van bereik (absoluut aantal kijkers) en kijkdichtheid (gemiddelde percentage kijkers).

Programmatische doelen

De programmatische doelen betreffen een set van kwalitatieve programmatische speerpunten ten behoeve van de intekening van programmering. De omroepen dienen de speerpunten in de MediaModule aan te vinken en kwantitatief en kwalitatief te onderbouwen. In de toelichting wordt onderbouwd hoe en in welke mate het programmavoorstel specifiek inspeelt op de aangevinkte doelen/speerpunten. In de basis-set criteria intekening (resultaat van Deelproject 9) is opgenomen dat deze onderbouwing voorafgaand ook wordt besproken tussen de NPO en de omroepen en meegenomen wordt in de besluitvorming en bepaling van doelmatigheid.

4.3.2 Dimensie Middelen

Door middel van de implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten 'Format programmabegroting', 'Werkwijze bandbreedtes' en 'Verantwoording kosten' wil de NPO op programmaniveau kostenbewust kunnen handelen en het inzicht in de kosten van een programma vergroten.

De doelmatigheidsinstrumenten 'Format programmabegroting', 'Werkwijze bandbreedtes' en 'Verantwoording kosten' zijn in 2021 geïmplementeerd.

De budgetbandbreedtes waaraan programmabudgetten worden getoetst, zijn volgens de NPO bepaald door historische toekenningen op basis van de omroepmiddelen.

Het Commissariaat heeft tijdens de uitvoering van haar onderzoek niet kunnen vaststellen dat in 2021 integrale herijking van de budgetbandbreedtes op basis van kostenverantwoordingen heeft plaatsgevonden. Omdat de NPO programmagelden toekent op basis van de door de omroepen ingediende begrotingscijfers, in plaats van op basis van kostenverantwoordingen, mist de NPO het voordeel van een vergroot kostenbewustzijn, dat het gevolg zou zijn van het integraal herijken van bandbreedtes voor programmakosten.

Voor onze overige observaties ten aanzien van deze twee doelmatigheidsinstrumenten verwijzen wij naar Bijlage 1 (Detailbevindingen per doelmatigheidsinstrument).

4.3.3 Dimensie Prestaties

Onder de dimensie prestaties meet de NPO doelstellingen die reeds de revue zijn gepasseerd bij de dimensie doelen. Dit betreft indicatoren die voor het ontwikkelen van doelmatigheidssysteem reeds werden gemeten. De prestaties worden vastgelegd in het verantwoordingsdocument, genaamd de Terugblik. Onderstaand de indicatoren waarover wordt gerapporteerd:

- Bereik en marktaandeel (kijkcijfers)
- Publieke waarde
- Kwaliteit

Hieronder geven wij een korte beschrijving van de prestaties die door de NPO worden gemeten.

Kijkcijfers

De NPO formuleert jaarlijks bereiksdoelstellingen, niet in absolute getallen, maar in termen van bandbreedtes. De bereiksdoelstellingen worden daarnaast integraal per doelgroep gedefinieerd, bijvoorbeeld per leeftijdsgroep of per aanbodkanaal. De bereiksdoelstellingen worden gemonitord en de realisaties hiervan komen tot uiting in de Terugblik.

Uit gesprekken met de NPO en op basis van de Terugblik 2021 is vastgesteld dat de NPO per timeslot (plaats in het schema van een aanbodkanaal waarop een programmatitel wordt toegekend) kijkcijferdoelstellingen is overeengekomen met de omroepen. Als kijkcijfers niet behaald worden, kan dat aanleiding zijn voor gesprek met de omroep, en op langere termijn kan dit gevolgen hebben voor een programma. De NPO ziet het sturen op kijkcijfers als onontkoombaar, omdat kijkcijfers iets zeggen over de relevantie en de continuïteit van het publiek bestel.

Op programmaniveau zijn geen bereiksdoelstellingen opgenomen in de Mediamodule, omdat de bereiksdoelstellingen volgens de NPO afhankelijk is van de exacte plaatsing in het programmaschema. Het plaatsen van het programma in het programmaschema werd in 2021 bepaald door de netmanager, mede op basis van verwachte kijkcijfers en beschikbaarheid.

Publieke waarde

Om na te gaan of het aanbod van de NPO publieke waarde heeft, heeft de NPO onderzoeksinstrumenten ontwikkeld. Kijkers en luisteraars wordt dagelijks gevraagd om een score toe te kennen aan televisieprogramma's via de zogenaamde Publieke Waarde Monitor. Het gaat om de publieke waarden die in het concessiebeleidsplan zijn geformuleerd. Door de NPO wordt hiervoor jaarlijks een zelf gedefinieerde norm vastgesteld. Wanneer een bepaalde televisietitel volgens de gestelde norm onvoldoende publieke waarde heeft, krijgt de omroep het verzoek om acties op te zetten om de publieke waarde van de televisietitel verder te verbeteren. Indien een programma gedurende twee opeenvolgende programmeerseizoenen respectievelijk twee opeenvolgende kalenderjaren onder de norm blijft, wordt- mede op basis van een totaaloverzicht met naast de publieke waarde ook de waarden waardering, bereik en selectiviteit van bereik - bezien of een televisieprogramma wordt gecontinueerd c.q. of de programmering wordt gewijzigd, aldus de NPO.[28] Het Commissariaat heeft hiervan in 2021 (nog) geen vastleggingen aangetroffen.

In de gesprekken met omroepen geeft een aantal omroepen aan dat de definitie van 'publieke waarde' niet altijd eenduidig is en wat betreft die omroepen veelomvattender is dan de NPO heeft gesteld. Eén van de omroepen definieert publieke waarde als datgene wat een publieke omroep toevoegt wat de markt niet biedt. Ook is genoemd dat bij het pitchen en intekenen te weinig rekening wordt gehouden met de publieke waarde in termen van bijvoorbeeld leefstijlgroepen, leeftijden en diversiteit van een programma. De omroepen hebben in interviews aangegeven behoefte te hebben aan gezamenlijke afspraken over hoe deze waarden meegenomen worden in de sturing op doelmatigheid.

Volgens de Terugblik 2021 zijn er 300 televisieprogramma's gemeten, en voldeed 92% hiervan aan de norm van 7,5 voor de toets op Publieke waarde.[29] Voor de televisietitels die ook onderdeel waren van het Ranking-onderzoek[30] is als norm gesteld dat een titel om voldoende publieke waarde te hebben bij de beste 60% moet horen. In de meting over het najaar van 2021 voldeed 87% van het geteste televisieaanbod hieraan.

Kwaliteit

De kwaliteit van het aanbod wordt gemeten door aan het publiek te vragen in welke mate het vindt dat een televisieprogramma of een radiozender "met vakmanschap" of "goed gemaakt" is. Wij hebben van de NPO begrepen dat hij de impact van televisieprogramma's dagelijks meet en daarover per kwartaal aan de omroepen en jaarlijks in de Terugblik rapporteert.

[28] Beleidslijn Publieke Waarden, 30 oktober 2018.

[29] De Terugblik rapporteert conform de bindende regeling alleen over programmatitels waarvan minimaal met een voldoende aantal waarnemingen de publieke waarde is vastgesteld. Wij hebben van de NPO vernomen dat in de regel de publieke waarde van alle programma's wordt gemeten.

[30] Daarnaast voert de NPO voor een selectie van televisietitels het zogenaamde Ranking-onderzoek uit. Dit is een onderzoek dat de NPO zelf uitvoert onder het publiek. Op basis van een lijst met publieke en commerciële titels wordt gevraagd de televisieprogramma's die zij kennen en wel eens hebben gezien, te beoordelen naar het belang dat zij hechten aan het programma voor de Nederlandse samenleving.

Beperkte waarnemingen publieke waarde en kwaliteit
Ten aanzien van de publieke waarde en kwaliteit van de programma's wordt een beperkt deel van de programma's, ongeveer 10% van alle programmatitels, verantwoord in de Terugblik, dit betreft uitsluitend titels die ten minste 50 keer zijn uitgezonden in één seizoen.[31]

Voor wat betreft publieke waarde stuurt de NPO in 2021 nog niet op programmaniveau aan de hand van vooraf ingevulde kwantitatieve programmatische doelen. Hier is naar aanleiding van de afronding van deelproject 2, herijking publieke waarde, geen normering vooraf ontwikkeld. Ook hebben wij niet door middel van vastleggingen kunnen vaststellen dat evaluatie of bespreking achteraf van de programmatische doelen heeft plaatsgevonden.

Onzekerheid nieuwe titels
Het niet behalen van kijkcijfers kan leiden tot het stopzetten van een programma. Enkele omroepen die wij hebben gesproken geven aan dat nieuwe programma's geen kans krijgen of slechts gedurende korte tijd de kans krijgen om zich te bewijzen. Zij geven ook aan dat door deze wijze van sturing hun profiel onder druk komt te staan. Over nieuwe titels wordt door omroepen opgemerkt dat programmavoorstellen veelal in de pitchfase uit behandeling worden genomen, of reeds voor de pitchfase als niet kansrijk worden beoordeeld. Het in samenhang sturen op de dimensies van doelmatigheid wordt hierbij niet zichtbaar vastgelegd.

Vaste titels
Programma's die wel goed presteren, zogeheten "vaste titels" worden gecontinueerd. Wij begrijpen vanuit interviews met zowel de NPO als omroepen dat een groot deel (circa 70%-80%) van de programmering op de televisiezenders NPO 1, NPO 2 en NPO 3 is gevuld met deze 'vaste titels'. De programmering wordt waar mogelijk gehandhaafd, zolang minimale bereikdoelstellingen (weekbereik lineaire televisie 60%) en marktaandeeldoelstellingen worden gerealiseerd en de programma's hoog gewaardeerd worden door het publiek, aldus de NPO.

Voor zover het Commissariaat heeft kunnen vaststellen worden vaste titels beperkt uit behandeling genomen. Omdat er beperkte aanleiding is om de 'vaste titels' niet meer te plaatsen, lijkt het intekenen van de vaste programma's in de MediaModule een formaliteit te zijn.

De vastlegging van het in samenhang sturen op de indicatoren prestaties (kijkcijfers en bereik) met de andere indicatoren middelen (programmakosten) en programmatische doelen/publieke waarde ontbreekt. Het gaat het Commissariaat nadrukkelijk niet om te streven naar een 'vaste verhouding' tussen de drie dimensies. Het Commissariaat stelt voorop dat afweging tussen de verschillende dimensies, die gehanteerd is in het specifieke geval van het programma, wordt vastgelegd overeenkomstig het ontwerp van het doelmatigheidssysteem van de NPO.

[31] Wij hebben van de NPO begrepen dat, ondanks dat een beperkt deel van de programma's voldoende waarnemingen oplevert om in aanmerking te komen voor verantwoording in de Terugblik, ook de meting van programmatitels met te weinig waarnemingen bij de beoordeling bij de intekening een rol speelt.

4.4 Casus Studiohuur

Naast bovenstaande activiteiten in het kader van de toetsing doelmatigheid 2021, heeft het Commissariaat een ontvangen signaal onderzocht dat gaat over het proces dat heeft geleid tot de huur van een studiolocatie voor (onder meer) het programma Op1. Volgens het ontvangen signaal zou er mogelijk sprake zijn van ondoelmatige inzet van middelen. Omdat de beslissingen voor de huur van de studiolocatie gemaakt zijn in uitzendjaar 2021, en de kosten van de studiolocatie worden verrekend over de programma's die gemaakt worden in de studio, heeft het Commissariaat besloten om de uitkomsten van dit onderzoek in dit rapport onder te brengen.

4.4.1 Aanleiding

Per 1 januari 2022 huurt een Consortium van omroepen bestaande uit BNNVARA, WNL, MAX, EO en VPRO[32] (hierna: Consortium) Studio 3 en 4 van NEP Broadcast Services (hierna: NEP[33]) voor de productie van een programma op de late avond en een programma op de vroege avond. De kosten voor huur van de studio's en facilitaire dienstverlening zijn voor een periode van drie jaar overeengekomen. Dit betekende een verhuizing van de studio's op het Westergasterrein te Amsterdam naar Studio's 3 en 4 in Hilversum. De televisiestudio's op het Westergasterrein werden tot eind 2021 door KRO-NCRV, BNNVARA en Human Factor Television Productions gezamenlijk van NEP gehuurd, voor de programma's "Pauw" (BNNVARA), "De Wereld Draait Door" (BNNAVARA), "M" (KRO-NCRV) en "Jinek" (KRO-NCRV).

Het Commissariaat heeft, vanwege het financiële belang van deze overeenkomst voor de programmakosten van het Consortium, werkzaamheden verricht teneinde inzicht te verkrijgen in:

1. De wijze waarop de keuze om een huurovereenkomst aan te gaan voor Studio's 3 en 4 tot stand is gekomen, en de wijze waarop de doelmatigheid van de besteding en de transparantie van de besluitvorming geborgd waren in het maken van deze keuze.
2. De onderlinge rolverdeling tussen de NPO en leden van het Consortium in de totstandkoming van de keuze voor Studio's 3 en 4.

Wij hebben in het kader van dit onderzoek niet kunnen spreken met de voormalig Directeur Video van de NPO. Wel is er gesproken met diens plaatsvervangers. De voormalig Directeur Video had namens de NPO een rol in de totstandkoming van de keuze om een huurovereenkomst aan te gaan voor Studio's 3 en 4. Wij sluiten niet uit dat een eventueel gesprek met de voormalig Directeur Video zou kunnen leiden tot andere inzichten dan die in dit rapport zijn beschreven.[34]

Wij hebben uit gesprekken met betrokkenen begrepen dat de directe aanleiding om te zoeken naar een andere studiolocatie was dat de exploitant van de toen nog gebruikte televisiestudio's op het Westergasterrein, een andere bestemming zou hebben voor deze locatie. Slechts indien de omroepen een nieuwe overeenkomst met hogere financiële lasten voor een duur van vijf jaar wilden ondertekenen, zou deze exploitant bereid zijn tot een contractverlenging.

KRO-NCRV maakte in eerste instantie nog deel uit van het Consortium. Op grond van door haar gesignaleerde doelmatigheidsrisico's heeft KRO-NCRV bezwaar gemaakt tegen de keuze een

[32] VPRO heeft zich eind november 2021 gevoegd bij het Consortium, nadat het besluit voor Studio's 3 en 4 genomen was.

[33] NEP is hoofdhuurder van Studio's 3 en 4. Het Consortium is daarmee de onderhuurder van Studio's 3 en 4.

[34] Wij hebben in het kader van het onderzoek niet gesproken met, noch informatie opgevraagd bij, partijen anders dan de leden van het Consortium, KRO-NCRV en de NPO. De aard van onze observaties heeft er niet toe geleid dat wij het noodzakelijk of proportioneel achten om andere partijen te betrekken in het proces van hoor- en wederhoor.

huurovereenkomst aan te gaan voor Studio's 3 en 4, terwijl studioruimte (M-gebouw, in eigendom van KRO-NCRV en AVROTROS) destijds beschikbaar was voor verhuur.

Wij begrijpen van de NPO dat hij in gezamenlijkheid met de omroepen in de jaren voor 2019 heeft besloten om zo efficiënt als mogelijk om te gaan met het gebruik van studiofaciliteiten. Dit besluit zou in samenhang genomen zijn met de besparingsopties aangeraden door adviseurs van Boston Consulting Group (BCG).[35] Het Commissariaat ziet deze besparingsoptie voor het eerst in een memo van BCG d.d. 11 november 2021.[36]

4.4.2 Observaties

Ten aanzien van het offertetraject komt het Commissariaat tot de volgende observaties:

- Het Consortium heeft de opdracht verleend op basis van een vergelijking van de locaties Studio's 3 en 4, het M-Gebouw en de Hallen Studio's.
- De NPO en het Consortium hebben meer optionele locaties overwogen dan Studio's 3 en 4, het M-Gebouw en de Hallen Studio's. Deze optionele locaties liggen in Rotterdam en Amsterdam. Deze optionele locaties hebben niet deelgenomen aan het offertetraject, en zijn niet opgenomen in de uiteindelijke vergelijking.
- Een jaar voordat het Consortium offertes heeft uitgevraagd bij NEP, is de NPO een offertetraject gestart met NEP aangaande Studio's 3 en 4.
- Voordat het Consortium is gestart met de verkenning van de locaties Studio's 3 en 4, zijn er door NEP meerdere offertes voor Studio's 3 en 4 aan de NPO verstuurd.
- Op meerdere momenten was er contact over Studio's 3 en 4 tussen de NPO en NEP, zowel in het voorjaar van 2020 als in het voorjaar van 2021.
- Er is door medewerkers van de NPO een offertevergelijking van Studio's 3 en 4, het M-Gebouw en de Hallen Studio's gemaakt.
- De twee partijen die naast NEP Studio's 3 en 4 onderdeel uitmaken van de vergelijking (de Hallen Studio's en het M-Gebouw) hebben de NPO en/of het Consortium op eigen initiatief benaderd om deel te nemen aan het offertetraject.
- De vergelijking bestaat uit de posten die de NPO via een emailbericht kenbaar maakte aan M-Gebouw. Niet alle posten in de vergelijking staan voor alle drie de aanbieders ingevuld. In de door de NPO opgestelde offertevergelijking zijn de kosten voor facilitaire leveranciers niet expliciet meegenomen. Voor Studio 3 en 4 en de Hallen Studio's betreft dit NEP als exclusieve leverancier, terwijl in het M-gebouw een vrije keuze voor de leverancier bestaat. Ook was ten tijde van de door de NPO opgestelde vergelijking nog onbekend wat eventuele verbouwingskosten van een publieksfoyer bij Studio's 3 en 4 zouden zijn (de verbouwingskosten bleken [redacted] euro te zijn). De aanbiedingen voor zowel de locatie M-Gebouw als de Hallen Studio's zijn volgens de door de NPO opgestelde vergelijking duurder dan de aanbieding van de NEP Mediapark Studio's 3 en 4.
- De uiteindelijke keuze is gevallen op Studio's 3 en 4 van NEP. Wij hebben van betrokken functionarissen van het Consortium vernomen dat (naast de centrale en goed bereikbare locatie) het doorslaggevende argument was dat de NEP Studio's 3 en 4 op "neutraal terrein" liggen, dat wil zeggen dat deze zich niet in een gebouw van een omroep bevinden. Dit in tegenstelling tot het M-Gebouw, dat toebehoort aan KRO-NCRV en AVROTROS. De voorkeur voor "neutraal terrein" is aan een functionaris van het M-Gebouw kenbaar gemaakt voordat het offerte traject met deze partij werd gestart.

[35] Memo BCG Reflectie besparingen publieke omroep, 4 november 2019.

[36] Memo BCG Werkgroep Programmakosten, 11 november 2021.

Ten aanzien van de rollen van de NPO en het Consortium komt het Commissariaat tot de volgende observaties:

- Voordat het Consortium een (formeel) besluit had genomen te kiezen voor NEP Studio's 3 en 4 heeft de NPO, vooruitlopend op het besluitvormingsproces, in een interne e-mail van 7 mei 2021 gesteld dat wanneer blijkt dat Studio's 3 en 4 in de vergelijking als beste uit de bus komen en deze voldoen aan de wensen en eisen, er op basis van de offerte een order aangemaakt kan worden. Dit is nog voor het moment dat de vergelijking is gedeeld binnen het Consortium, en voordat het Consortium het officiële besluit op 9 juni 2021 heeft genomen.
- De NPO heeft bij de totstandkoming van de keuze voor NEP Studio's 3 en 4 nog andere rollen gehad, te weten i) een initiërende rol vanaf het moment van de eerste offerte (februari 2020), ii) een faciliterende rol bij het opstellen van de vergelijking, en iii) een coördinerende rol in het contact met NEP gedurende de gehele periode tot het besluit.
- In de contractfase is het penvoerderschap door BNNVARA opgepakt. Zij onderhandelen namens (en in afstemming met) het Consortium met NEP over de overeenkomst en met de NPO over een garantstelling voor het plaatsen van de minimaal af te nemen afleveringen.

Ten aanzien van de huurovereenkomst komt het Commissariaat tot de volgende observaties:

- Er is sprake van een huurovereenkomst voor de studio-locaties, waarbij de meercamerafaciliteiten zijn inbegrepen en NEP het uitsluitende recht (alleenrecht) heeft om meercamerafaciliteiten uit te voeren, met een waarde van [redacted] Bedrijfsinf... euro. De hoogte van dit bedrag zou volgens het Commissariaat hebben moeten leiden tot aanvullende en formele processtappen waarmee een zorgvuldige en doelmatige keuze wordt geborgd, bijvoorbeeld door een vergelijkbaar proces te doorlopen als bij een Europees aanbestedingstraject.
- [redacted] Bedrijfsinformatie [redacted]
- De NPO verstrekt een plaatsingsgarantie aan de omroepen ter dekking van de gegarandeerde minimale afname bij NEP.
- De uitzendingen van de programma's vanuit Studio's 3 en 4 zijn gestart in januari 2022. Begin juni 2023 was het contract met NEP nog niet ondertekend.
- De NPO en het Consortium zien het resultaat, dat wil zeggen de verhuizing naar Studio's 3 en 4, als een doelmatige keuze vanwege de omvangrijke bezuiniging ten opzichte van de vorige studiolocatie in de Westergasfabriek.

4.5 Deelbevindingen bestaan & werking van het doelmatigheidssysteem

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevindingen over de vastlegging van doelmatigheidsafwegingen:

- De beoordeling van uit behandeling genomen programmavoorstellen is in 2021 niet door de NPO zichtbaar gemaakt in de Mediamodule.
- De beoordeling van geplaatste programmavoorstellen is in 2021 niet door de NPO zichtbaar gemaakt in de Mediamodule. Wij hebben van de NPO begrepen dat er op titelniveau geen verantwoording plaatsvindt van de doelmatigheidsafweging.
- De vastleggingen in de MediaModule en in plaatsingsbesluiten van de RvB zijn dusdanig beperkt dat niet blijkt op basis van welke doelmatigheidsafweging programma's worden geplaatst.
- In de plaatsingsbesluiten van de RvB wordt enkel bij overschrijding van de budgetbandbreedte een (summiere) toelichting opgenomen. Voor het Commissariaat is het daarmee niet helder op basis waarvan een titel alsnog wordt geplaatst, ondanks dat deze afwijkt van de budgetbandbreedte.
- Als gevolg van bovenstaande heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen dat / of er in samenhang gestuurd wordt op doelmatigheid.

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevindingen over de implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten:

- Uit onze werkzaamheden blijkt dat van de dertien doelmatigheidsinstrument vijf doelmatigheidsinstrumenten in 2021 zijn geïmplementeerd. Een vijftal doelmatigheidsinstrumenten is nog niet geïmplementeerd in 2021, namelijk het dashboard, terugblik (ten behoeve van sturing en verantwoording op macro-niveau), genre-indeling (1), herijking Publieke waarde (2) en set meetbare doelen (3). De drie doelmatigheidsinstrumenten 1, 2 en 3 zijn volgens de NPO in 2022 geïmplementeerd. De implementatie van drie van de dertien doelmatigheidsinstrumenten is doorlopend vanaf 2021, zo lang het project D&T nog niet is afgerond. Als gevolg hiervan was het doelmatigheidssysteem nog niet volledig operationeel in 2021.

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevindingen over de dimensies:

- Omdat de uniforme programmabegroting na de pitchfase wordt ingediend, lijkt de dimensie middelen geen rol te spelen bij het beoordelen van programmavoorstellen die (in de pitchfase) uit behandeling worden genomen, of reeds voor de pitchfase als niet kansrijk worden beoordeeld[37].
- De NPO stuurt in 2021 niet zichtbaar in samenhang op basis van doelen vooraf voor kijkcijfers & bereik en/of programmatische doelen & publieke waarde.
- Voor de dimensie middelen stellen we vast dat de NPO door het opvragen van financiële informatie bij omroepen data verkrijgt, waardoor de NPO in de toekomst in staat zal zijn om programma's te benchmarken en daarmee ook het kostenbewustzijn kan vergroten. Door het ontbreken van integrale herijking van de budgetbandbreedte op basis van kostenrealisaties bestaat het risico dat programma-budgetten langer dan nodig conform historische toekenningen worden toegekend, waardoor het lerende effect om doelmatiger te kunnen optreden vertraagd wordt.

[37] Dit kan ook duiden op doelmatig sturen, maar het ontbreekt aan vastleggingen en daarmee aan inzicht op basis waarvan de keuze wordt gemaakt dat programma's uit behandeling worden genomen.

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevindingen over de Casus Studiohuur:

- Er is door de NPO en het Consortium een informeel en ondoorzichtig proces gevolgd waarbij meerdere locaties zijn overwogen. Een voorbeeld is dat in de offertevergelijking de kosten voor facilitaire leveranciers niet expliciet zijn gemaakt. Het informele proces ten aanzien van doelmatigheid en transparantie zorgt ervoor dat eventuele twijfels over een doelredenering ten aanzien van NEP Studio's 3 en 4 (en daarmee een mogelijk ondoelmatige inzet van middelen) niet weggenomen worden. De NPO heeft vanuit verschillende rollen gehandeld. Het Commissariaat heeft geen aanwijzingen gevonden dat de NPO buiten zijn bevoegdheden is getreden.
- De NPO en het Consortium zien het resultaat, dat wil zeggen de verhuizing naar NEP Studio's 3 en 4, als een doelmatige keuze vanwege de omvangrijke bezuiniging ten opzichte van de studiohuur op het Westergasterrein. Het Commissariaat ziet geen grond om de keuze voor Studio's 3 en 4 vanuit het oogpunt van kostenbesparing ten opzichte van de studiohuur op het Westergasterrein tot eind 2021 ter discussie te stellen.

5. Sturing op en verantwoording over doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschrijven wij de wijze waarop de NPO de sturing op en de verantwoording over doelmatigheid heeft ingericht. In paragraaf 5.1 beschrijven wij de Planning & Control cyclus die de NPO hanteert om een continu leerproces te borgen. Daarnaast heeft de NPO zelf aangegeven een aantal succesfactoren te zien in het kader van de doelmatigheidstaak, welke wij in paragraaf 5.2 beschrijven. In paragraaf 5.3 formuleren wij onze deelbevindingen.

5.1 Planning & Control cyclus

Planvorming, beleid, sturing en verantwoording over ingezette middelen en bereikte resultaten vindt plaats in een zogenaamde planning & control-cyclus. In het document "Procesbeschrijving Het gebruik van doelmatigheidsinstrumenten (versie 1.0 primair tv-proces)" [38] wordt beschreven hoe de verschillende doelmatigheidsinstrumenten door omroepen en de NPO worden gebruikt in de Planning & Control-cyclus.

De NPO onderscheidt zes hoofdprocessen in zijn Planning & Control -cyclus. De inzet van doelmatigheidsinstrumenten vindt plaats in de processtappen;

1) Begrotings- en jaarplankaders
2) Jaarplannen
3) Begroting
4) Programmeerproces - Intekening & Toekenning
5) Programmeerproces - Monitoring en bijsturing
6) Verantwoording

Naast deze zes hoofdprocessen wordt de cyclus gevoed door een meerjarenstrategie, bestaande uit:

1. Concessiebeleidsplannen (CBP) 2016-2020 en 2022-2026
2. Prestatieovereenkomst 2017-2020 en Prestatieafspraken 2022-2026

Deze zes hoofprocessen hebben wij gekoppeld aan de vier stappen uit de PDCA- cyclus (Plan, Do, Check en Act). Wij hebben per stap de producten uit de Planning & Control-cyclus geanalyseerd, eventuele doelen en resultaten uit deze documenten onder elkaar gezet en waar mogelijk een koppeling gemaakt van resultaten met doelen.

De doelstellingen (geformuleerd als acties) uit beide relevante Concessiebeleidsplannen (respectievelijk 2016-2020 en 2022-2026) zijn niet vertaald naar concrete afspraken in de Prestatieafspraken. De doelstellingen die de NPO in de Prestatieafspraken met OCW is overeengekomen zijn wel gekoppeld aan de (brede) acties uit het CBP, maar betreffen voornamelijk rapportageafspraken. [39]

[38] Dit document is zonder datum.

[39] Dit hebben wij eerder gedeeld in een brief die wij 15 september 2022 aan Staatssecretaris Uslu stuurden (ons kenmerk: 906170/916607).

In totaal worden vijftien doelen gesteld voor 2021. Deze doelen zijn te vinden in vier documenten, te weten (op volgorde van publicatie): de Kaderbrief 2021, het Jaarverslag 2020, de Terugblik 2020 en de Begroting 2021. Het betreft overigens niet vijftien unieke doelen; in enkele gevallen is sprake van een variatie op hetzelfde doel. In deze gevallen is het niet duidelijk welk doel leidend is. Bijvoorbeeld: In Jaarverslag 2020 wordt gesteld dat een doel voor 2021 is: "Het treffen van voorbereidingen om ook Audio en Online te integreren in de NPO MediaModule". In de Terugblik 2020 wordt dit geformuleerd als: "Tevens worden de ontwikkelde doelmatigheidsinstrumenten voor Audio en Online medio 2021 geïmplementeerd".
De rapportage over de resultaten (in het Jaarverslag 2021 en de Terugblik 2021) omvat voor een groot deel de doelen waaraan de NPO zich eerder committeerde. Echter zijn de doelen en resultaten in meerdere gevallen niet concreet geformuleerd (bijvoorbeeld: "doelmatigheidsinstrumenten moeten zorgen voor transparantie en efficiency bij besluitvorming en de interne en externe verantwoording"). Ook worden doelen en resultaten in enkele gevallen geformuleerd als processen (bijvoorbeeld: "het treffen van voorbereidingen om…", "er is gewerkt aan…"). Als gevolg hiervan is het één-op-één koppelen van resultaten aan doelen in veel gevallen niet mogelijk. Hierdoor bestaat de kans dat het resultaat waarover gerapporteerd wordt niet aansluit op het eerder gestelde doel.

Bij de resultaten wordt in de verantwoording ten aanzien van doelmatigheid geen koppeling gemaakt naar de eerder gestelde doelen. Met name in het geval een doel (deels) niet is behaald, is het belangrijk dat dit inzichtelijk wordt gemaakt. In de terugkoppeling van de resultaten worden ook resultaten gepresenteerd die niet in een voorgaand beleidsstuk als doel zijn gesteld. In de Terugblik 2021 wordt niet gerapporteerd over sturing op de drie dimensies van doelmatigheid bij de beoordeling van programmavoorstellen. In de Terugblik 2021 wordt - als verantwoording over het sturen op doelmatigheid - alleen het individuele doelmatigheidsinstrument "Werkwijze budgetbandbreedte" gebruikt.

5.2 Succesfactoren

De NPO geeft in zijn tussentijdse rapportage Doelmatigheid & Transparantie van 3 november 2021 aan dat, naast de aanbevelingen uit het ARK-Rapport, de volgende factoren in het bijzonder van belang zijn bij het beoordelen van de vraag of de implementatie en werking succesvol zijn geweest:

- In hoeverre er in het operationele proces (jaarcyclus) bij de directies Audio en Video continue sprake is geweest van een toets op doelmatigheid (bestaan & werking) en daarmee het gebruik van doelmatigheidsinstrumenten;
- In hoeverre er sprake is geweest van een optimale beoordeling, aan onder meer de programmeertafel, van de samenhang tussen de doelen, middelen en prestaties van het media-aanbod van de publieke omroep (ook waar mogelijk in vergelijking tot eerdere jaren);

Beide aspecten zijn door de NPO als succesfactor bij sturing op doelmatigheid en transparantie geïdentificeerd en zouden jaarlijks in de Terugblik aan de orde komen ten aanzien van de verantwoording over Doelmatigheid & Transparantie binnen de publieke omroep.[40] Het Commissariaat constateert dat deze overwegingen niet terugkomen in de Terugblik 2021.

[40] Tussenrapportage Doelmatigheid & Transparantie NPO d.d. 3 november 2021.

5.3 Deelbevindingen sturing en verantwoording

Het Commissariaat komt tot de volgende deelbevindingen over de sturing en verantwoording over doelmatigheid:

- Het Commissariaat constateert dat doelstellingen, resultaten en acties in beleid, sturings- en verantwoordingsinformatie niet eenduidig in de diverse planning & control producten terugkomen. Resultaten en doelstellingen zijn niet SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden) geformuleerd. Ook zijn de resultaten niet altijd te koppelen aan vooraf gedefinieerde doelstellingen. Door deze niet transparante verantwoording is niet duidelijk of de gerealiseerde resultaten in overeenstemming zijn met vooraf gewenste resultaten.
- Het is voor het Commissariaat niet navolgbaar op welke doelstellingen de NPO stuurt, hierover heeft de NPO onvoldoende gerapporteerd in de verantwoordingsdocumenten.
- De NPO rapporteert niet over de twee door de NPO zelf opgestelde succesfactoren die een belangrijke rol zouden vervullen in het bepalen van een succesvolle implementatie en werking van het instrumentarium. Het Commissariaat heeft zodoende niet kunnen vaststellen dat het doelmatigheidssysteem, conform de definitie van de NPO, over het jaar 2021 effectief bestaat en werkt.

6. Conclusies

Het Commissariaat komt tot de conclusie dat de NPO in 2021 een start heeft gemaakt met het door ontwikkelen van het doelmatigheidssysteem, maar dat het doelmatigheidssysteem in 2021 nog niet bestaand en werkend was. Als gevolg daarvan was er nog geen sprake van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid.

Het Commissariaat constateert dat de opzet zoals die in 2021 is opgeleverd niet toereikend is om uiteindelijk te kunnen spreken van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid. Het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem valt en staat bij de wijze waarop de NPO de opzet vertaalt naar heldere formele kaders.

Door het ontbreken van zowel een beschrijving (hoe in samenhang dient te worden gestuurd op de drie dimensies programmatische doelen, middelen en verwachte prestaties) als van vastleggingen van besluitvorming (hoe wordt aantoonbaar de afweging gemaakt welke inzet van middelen gerechtvaardigd is gezien de verwachte prestatie en bijdrage aan de vooraf vastgestelde en meetbare (programmatische) doelen, heeft het Commissariaat in 2021 beperkt zicht op het bestaan en de werking van de doelmatigheidsafweging.

Hierdoor is het voor het Commissariaat niet navolgbaar vast te stellen hoe de NPO stuurt op doelmatigheid, ook al hebben wij op onderdelen gezien dat de NPO hier invulling aan geeft. Het Commissariaat baseert dit op de conclusies die hieronder beschreven staan. De aanbevelingen die uit deze conclusies volgen zijn te vinden in Hoofdstuk 7.

6.1 Het ontwerp

Het Commissariaat stelt vast dat de NPO een visie heeft opgesteld ten aanzien van het opzetten van een doelmatigheidssysteem, met daarin drie dimensies ((programmatische) doelen, middelen en prestaties), waarop in samenhang moet worden gestuurd bij het maken van een doelmatigheidsafweging. Echter komt het Commissariaat in enkele documenten verschillende terminologie tegen ten aanzien van deze dimensies, wat kan leiden tot inconsistentie in besluitvorming.

6.2 Het project Doelmatigheid & Transparantie

Het Commissariaat stelt vast dat de NPO met het Project Doelmatigheid & Transparantie een proces heeft opgetuigd om het doelmatigheidssysteem op een gestructureerde wijze te verbeteren. De doorlooptijd van het project, en het hieruit volgende implementatieplan, is vertraagd. De NPO verwacht tot 2027 al lerend doelmatigheidsinstrumenten verder te verbeteren. Echter ontbreekt hiervoor een geactualiseerd implementatieplan.

6.3 Kaderstelling

Het Commissariaat stelt vast dat de NPO in 2021 bij besluiten geen formeel kader gebruikte waarin de samenhang van de verschillende dimensies van doelmatigheid is opgenomen. Het ontbreken van een formele status biedt ruimte voor discretionaire afwegingen. Ook ontbrak het in 2021 aan een adequate eigen risicoanalyse ten aanzien van (on-)doelmatigheidsrisico's.

Het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem valt of staat bij de wijze waarop de NPO de opzet vertaalt naar heldere kaders, zodat het zowel voor omroepen als de NPO helder is hoe de doelmatigheidsinstrumenten in het operationele proces worden gebruikt. Door het ontbreken van een beschrijving hoe de NPO in samenhang stuurt op de drie doelmatigheidsdimensies met de verschillende instrumenten, is de opzet van het doelmatigheidssysteem niet toereikend.

6.4 Implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten

Door de tekortkomingen in de opzet (er is niet beschreven hoe de NPO in samenhang stuurt op de dimensies van doelmatigheid) heeft het Commissariaat beperkt zicht op het bestaan en de werking van het doelmatigheidssysteem. Door het ontbreken van vastleggingen in de Mediamodule is niet duidelijk geworden of en hoe het in samenhang sturen op de drie dimensies van doelmatigheid bij het maken van programmakeuzes daadwerkelijk wordt toegepast (bestaan en werking).

6.5 Vastlegging van doelmatigheidsafwegingen

Het Commissariaat concludeert dat de mogelijkheden om de MediaModule te gebruiken als centrale tool voor vastlegging en archivering van programmavoorstellen zijn vergroot.

Het Commissariaat constateert op basis van de deelwaarnemingen in 2021 dat de vastleggingen in de MediaModule en in plaatsingsbesluiten van de RvB dusdanig beperkt zijn dat niet blijkt hoe de door NPO geïmplementeerde doelmatigheidsinstrumenten in 2021 in samenhang worden toegepast ten behoeve van sturing op de dimensies doelen, prestaties en middelen.

Wel is in de plaatsingsbesluiten van de RvB een toelichting aangetroffen bij afwijkingen van de budgetbandbreedte. Hoe dit zich verhoudt tot het in samenhang sturen op de verschillende dimensies is ons niet duidelijk.

6.6 Dimensies doelmatigheidssysteem

Het Commissariaat komt tot de volgende conclusies over de dimensies:

- 'Voor dimensie middelen stellen we vast dat de NPO door het opvragen van financiële informatie bij omroepen data verkrijgt, waardoor de NPO in de toekomst in staat zal zijn om programma's te benchmarken en daarmee ook het kostenbewustzijn kan vergroten.
- De vastlegging van het in samenhang sturen op de indicatoren prestaties (kijkcijfers en bereik) met de andere indicatoren middelen (programmakosten), en programmatische doelen/publieke waarde ontbreekt.

6.7 Casus Studiohuur

Ten aanzien van de Casus Studiohuur komt het Commissariaat tot de conclusie dat ten tijde van het proces van besluitvorming dat heeft geleid tot de huur van NEP Studio's 3 en 4, het doelmatigheidssysteem (nog) niet werkend was. Hierdoor was er toen nog geen sprake van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid.

6.8 Sturing op en verantwoording over doelmatigheid

Het Commissariaat concludeert dat hij ten aanzien van uitzendjaar 2021, niet kan vaststellen of de gerealiseerde resultaten in overeenstemming zijn met vooraf gewenste resultaten. De oorzaak hiervan ligt in de formulering van de doelstellingen, en de wijze waarop de NPO in 2021 rapporteerde.

7. Doelmatigheid in de toekomst

In dit hoofdstuk werpen wij een blik vanaf 2021 vooruit. In paragraaf 7.2 beschrijven wij (in eigen woorden) de toekomstvisie van de NPO. Paragraaf 7.3 bevat een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de branche en andere omgevingsfactoren. Paragraaf 7.4 bevat onze concrete aanbevelingen voor de NPO. Met een en ander willen wij een bijdrage leveren aan het proces van structurele verbetering van de doelmatigheidstaak binnen de Nederlandse publieke omroep.

Ter inleiding gaan we in paragraaf 7.1 in op een belangrijke ontwikkeling die door de NPO ingezet is in 2022, te weten het integraal programmeren.

7.1 Ontwikkelingen na 2021: Integraal programmeren

Sinds 2022 zijn uit hoofde van integraal programmeren de functies van vier netmanagers, een hoofd online en een hoofd on demand gesplitst naar zes genremanagers en drie managers programmering. Aan de programmeertafel nemen respectievelijk de genremanagers, genre-coördinatoren, managers lineair/online/on demand, bureauproducers en het directieteam Video deel. Het directieteam Video bestaat uit de directie Video a.i., de zakelijk manager en de manager organisatie en programmeerstrategie. Met de stap naar integraal programmeren worden de kijkbehoeften van het publiek centraal geplaatst. Volgens de NPO is de programmeertafel de plek waar inhoud en programmeren op elkaar afgestemd worden. De programmeurs aan de programmeertafel beogen de programmering zo in te zetten dat het bereik van het aanbodpakket binnen de lineaire, online en on demand distributiekanalen wordt gemaximaliseerd.

Uit onze gesprekken begrijpen wij dat sinds de invoering van de programmeertafel het aantal betrokkenen bij de beoordeling van programma-voorstellen is toegenomen. Mede als gevolg hiervan wordt de doorlooptijd van het toekenningsproces en de beoordeling van programmavoorstellen door omroepen in 2023 als lang, het proces van besluitvorming als ondoelmatig en de besluitvorming als niet transparant ervaren. Bovendien heeft het Commissariaat uit gesprekken met omroepen begrepen dat besluitvorming over nieuwe programma's stagneert. Het proces van integraal programmeren wordt momenteel door de directie Video geëvalueerd om op onderdelen de werkwijze te vereenvoudigen.

7.2 Toekomstvisie van NPO

Uit interviews heeft het Commissariaat begrepen dat de NPO tot op heden niet heeft gestuurd op vooraf gestelde begrotingsdoelen; de begroting diende als beleidsstuk om achteraf financiële verantwoording over af te leggen.

Inmiddels is een bewustwordingsproces gaande gericht op (cultuur-)verandering, mede door het sturen op doelstellingen. De voorzitter van de Raad van Bestuur verwijst bij haar visie op doelmatigheid naar een *"license to operate"*. In deze visie is sturing op doelmatigheid een standaard onderdeel van de bedrijfsvoering van een publiek gefinancierde organisatie.

De nieuw aangestelde directie Video werkt in 2023 in opdracht van de Raad van Bestuur aan een cultuur met een veilige werkomgeving. Voorbeelden hiervan zijn transparantie over besluitvorming en het bieden van programmazekerheid aan omroepen. Beide aspecten kunnen een positief effect hebben op de uitvoering van de doelmatigheidstaak. De programmaonzekerheid die omroepen ervaren heeft zich vertaald naar het werken met een hoog percentage aan flexibele arbeidskrachten, wat tot hogere kosten leidt.

De NPO is eind 2022 in samenwerking met de omroepen een strategie-traject gestart, dat ondersteund wordt door Boer & Croon. Het strategie-traject beoogt een 3-jarige strategie te ontwikkelen, met als kernvraag: “Hoe blijft de publieke omroep relevant, impactvol, zichtbaar, vindbaar en herkenbaar voor iedere Nederlander in een veranderende samenleving en wat is daarvoor nodig?”

Er wordt hiervoor naar drie onderdelen gekeken:

- Thema's en aanbod: Hoe kan de publieke omroep zo effectief mogelijk inspelen op een voortdurend veranderende maatschappij?
- Doelgroepen: Hoe kan en moet de publieke omroep acteren op het gebied van bereik en impact binnen specifieke doelgroepen?

Kanalen: Hoe blijft het aanbod van de publieke omroep zichtbaar, vindbaar en herkenbaar in een wereld waar lineaire, on demand en online media naast elkaar bestaan? Welke afwegingen moeten worden gemaakt bij het aanbieden van on demand en online mediacontent?

Het Commissariaat ziet de start van het strategietraject als een noodzakelijke en dus positieve ontwikkeling. Enerzijds vanwege de verbinding met de omroepen. Anderzijds vanwege het verwachte positieve effect op de uitvoering van de doelmatigheidstaak. Concrete en meetbare planningsdoelen en keuze van middelen zijn noodzakelijk voor een toekomstbestendig publiek bestel. Hiervoor is de beantwoording van bovengenoemde strategische vragen noodzakelijk.

De NPO heeft in de Begroting 2024 de ambities uit het CBP vertaald in doelstellingen (‘ijkpunten’). Het toevoegen van de ijkpunten is een zichtbare verbetering ten opzichte van de begroting 2023. In een aantal gevallen zijn de ijkpunten SMART geformuleerd en is het concreet genoeg om de ijkpunten te gebruiken als sturingselement.

Creatieve competitie

Het Commissariaat komt, ten aanzien van de directie Video, tot de conclusie dat het doelmatigheidssysteem in 2021 nog niet werkend was. Als gevolg daarvan was er nog geen sprake van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid. Wij hebben uit gesprekken begrepen dat bij de directie Audio sprake is van besparingen die gerealiseerd zijn door zogenaamde creatieve competitie. Bij de directie Audio, waar de zender het profiel bepaalt, concurreren omroepen met elkaar op het gebied van prestaties (verwacht bereik, waardering, kwaliteit), publieke waarde en middelen.

Het Commissariaat heeft uit het interview met de directeur Audio begrepen dat het niet ongebruikelijk is dat tot vijf omroepen intekenen op een nieuw in te vullen timeslot naar aanleiding van een aankondiging in het jaarplan. Wij hebben begrepen dat deze ‘creatieve competitie’ een herallocatie van middelen van lineair naar on demand (podcast) heeft opgeleverd met een resultaat van naar schatting 5-10 Bedrijfsinf... euro, uitgaande van gelijkblijvende doelen en prestaties bij lineaire radio. In een interview met de Raad van Bestuur van de NPO werd als reactie hierop gegeven dat de omstandigheden wezenlijk verschillen tussen de directies Audio en Video.

7.3 Invloed van de ontwikkelingen in de branche en andere omgevingsfactoren

De wettelijke taak vergt van de NPO dat het werk maakt van de doelmatigheidsopdracht. Wij hebben oog voor de context waarin de NPO dit voor elkaar dient te krijgen. Zo zien wij het publieke omroepstelsel en de rol van buitenproducenten als twee factoren die de mate waarin de NPO effectief kan zijn in de invulling van zijn doelmatigheidsopdracht, belemmeren.

7.3.1 Belemmeringen publieke omroepstelsel

Het zorgdragen voor doelmatigheid vergt enerzijds het objectiveren van normen (van de drie dimensies) en anderzijds het erkennen dat de oordeelsvorming onderhevig is aan een zekere tolerantie waarbij er ook voldoende ruimte moet zijn voor het creatieve proces. Zo kent de oordeelsvorming over de publieke waarde van een programma door de NPO in hoge mate een beleidsmatig karakter en is dit niet altijd gebaseerd op objectief meetbare criteria. Tegelijkertijd is dit wel één van de drie ankerpunten (programmatische doelen, middelen en prestaties) in de toetsing van programmavoorstellen op doelmatigheid.

De NPO moet bij de programmatische keuzes daarnaast rekening houden met de garantiebudgetten van de omroepen. Het garanderen van een garantiebudget gaat niet goed samen met het leveren van een zo groot mogelijke prestatie tegen zo laag mogelijke kosten.

Verder moet de NPO rekening houden met de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod, zoals vastgelegd in de prestatieafspraken.

De afrekensystematiek, waarbij de NPO programmagelden toekent op basis van de door omroepen ingediende begrotingsbudgetten, bemoeilijkt ook het proces van sturen op doelmatigheid. De toegekende middelen die door omroepen na uitzending van een programma niet zijn besteed, kunnen – binnen een boekjaar – worden aangewend voor eventuele kostenoverschrijdingen bij een ander programma. Omdat er geen afrekening op programmaniveau op basis van kostenverantwoording plaatsvindt, kan een omroep de maandelijkse ontvangen bedragen herverdelen naar andere programma's, zolang het maar naar de financiering van programma's gaat. Hierdoor verkrijgt de NPO minder zicht op de financieringsstromen. Het afrekensysteem maakt het voor de NPO moeilijk om op het niveau van individuele programma's te sturen, als omroepen de middelen zelf kunnen herverdelen. Een mogelijk risico dat hierdoor kan ontstaan is dat omroepen voor programma's met grote kans op toekenning door NPO (bijvoorbeeld vaste titels / titels die in de smaak vallen) ruim begroot worden door de omroepen met als doel om met het surplus andere programma's te dekken.

Tegelijkertijd is voor zover door het Commissariaat is vastgesteld geen instrumentarium ontwikkeld dat ervoor zorgdraagt dat afrekening van programma's op basis van gerealiseerde kostenverantwoording plaatsvindt. Hierdoor ontstaat er geen verscherping voor budgettoekenningen op programmaniveau. De NPO heeft weliswaar een bindende regeling gerealiseerde kosten media-aanbod 2018 vastgesteld met als functie om de gerealiseerde kosten bij omroepen op te vragen, echter heeft dit voor zover het Commissariaat heeft kunnen vaststellen, vooralsnog niet geleid tot een werkend doelmatigheidssysteem op het gebied van de dimensie middelen. Het Commissariaat constateert dat de NPO in het jaar 2023 een nieuw bindende regeling gerealiseerde kosten media-aanbod heeft vastgesteld, welke in werking zal treden per 1 januari 2024. Het Commissariaat heeft vastgesteld dat de regeling 2023, ten opzichte van de voorgaande regeling, door de NPO is verscherpt en verbreed. Dit is volgens het Commissariaat een stap in de goede richting, welke het Commissariaat toejuicht.

Wet- en regelgeving belemmert de NPO om omroepen aan te spreken op prestaties die zij leveren met het door de NPO verstrekte gelden.[41] Vanuit de rol van de NPO voor het sturen op doelmatigheid is het echter onontkoombaar om inhoudelijke bemoeienis te hebben met programmavoorstellen.

7.3.2 Buitenproducenten

De publieke omroep moet minimaal 25% van het programmabudget besteden aan programma's die door onafhankelijke producenten van media-aanbod (hierna: buitenproducenten) worden geproduceerd. Eén van de doelen die daarmee wordt nagestreefd is het creëren van externe pluriformiteit.[42]

De kosten voor het ontwikkelen van programma's door buitenproducenten zijn doorgaans hoger dan de programmakosten van de omroepen, doordat buitenproducenten als commerciële organisaties werken (winstmarge en btw). Daartegenover staat dat omroepen met hogere overheadpercentages werken dan buitenproducenten.[43]

Buitenproducenten spelen goed in op de behoefte van het publiek en beschikken over een groot netwerk en rechten, wat het publieke bestel helpt relevant te blijven ten opzichte van de commerciële omroepen. Omdat omroepen zich veelal specifiek bij hun achterban profileren met programma's die publieke waarde vertegenwoordigen en buitenproducenten zich veelal op een groot bereik richten, ervaren omroepen en buitenproducenten hierdoor een ongelijk speelveld.

Het totale programmabudget voor televisie in het jaar 2021 dat door buitenproducenten wordt gemaakt, bedraagt 42%.[44] Dit percentage is hoger dan de wettelijke norm. Het risico bestaat dat de publieke omroep voor bereik (te) afhankelijk wordt van de buitenproducenten, wat kostenverhogend kan werken.

Buitenproducenten kunnen rechtstreeks pitchen bij de NPO, waarna programma's bij een van de omroepen kunnen worden geplaatst en programma-budget aan de omroep wordt toegekend. Omroepen kunnen met buitenproducenten over het door de buitenproducent ingediende programma-budget onderhandelen. Omroepen keren na uitzending het toegekende programma-budget aan de buitenproducenten uit, ongeacht de werkelijke kosten die de buitenproducenten bij de productie van het programma hebben gemaakt.

Omdat buitenproducenten geen financiële verantwoording aan de omroepen afleggen, ontbreekt het aan inzicht in de werkelijk gemaakte kosten per programma. Om dit risico te mitigeren heeft de NPO op 13 juni 2023 de 'bindende regeling gerealiseerde kosten media-aanbod' vastgesteld, die per 1 juli 2023 in werking is getreden. In deze bindende regeling worden afspraken gemaakt over het afleggen van verantwoording over de werkelijk gerealiseerde kosten door buitenproducenten aan omroepen.

[41] Artikel 2.88 lid 3b Mediawet.

[42] Kamerstuk 35554, nr4 Wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep, d.d. 2 september 2020.

[43] Deze overheadpercentages maken deel uit van organisatiekosten en zijn niet in scope voor dit onderzoek.

[44] Terugblik 2021, NPO.

7.4 Aanbevelingen

Wij komen, op basis van de getrokken conclusies in dit rapport, tot de volgende aanbevelingen. Deze hebben wij gekoppeld aan de onderwerpen in het rapport.

7.4.1 Het ontwerp

Waak voor het door elkaar gebruiken van terminologie, in het bijzonder '(programmatische) doelen' en 'publieke waarde'.

7.4.2 Het project Doelmatigheid & Transparantie en Implementatie van de doelmatigheidsinstrumenten

Stel een (herijkt) projectplan op voor de periode 2024 tot het moment van decharge aan de stuurgroep D&T waarin de NPO zich committeert aan mijlpalen voor wat betreft evaluaties, gewenste verbeteringen naar aanleiding van uitkomsten van evaluaties en aanbevelingen van het Commissariaat gepland worden. Maak het periodiek monitoren van en bijsturen op de voortgang onderdeel van het projectplan.

7.4.3 Kaderstelling

Maak middels een eigen risicoanalyse, gericht op het inzichtelijk maken van (on-)doelmatigheidsrisico's voor de sturing op doelmatigheid, aantoonbaar welke doelmatigheidsinstrumenten minimaal noodzakelijk zijn in het kader van het uitvoeren van de doelmatigheidstaak in het programmeerproces. Deze risicoanalyse kan op onderdelen de aanbevelingen van externe partijen (zoals de Algemene Rekenkamer of het Commissariaat) bevatten, maar dient primair gedreven te worden vanuit de NPO-organisatie zelf.

Gebruik de uitkomsten van de risicoanalyse om het programmeerproces verder te formaliseren. Zorg voor een consistent en transparant programmeerproces, onder meer door het vastleggen van kaders waarin de wijze waarop er binnen NPO in samenhang op de verschillende dimensies wordt gestuurd (en op welke wijze deze in verhouding staan tot de doelmatigheidsinstrumenten) wordt verduidelijkt. Monitor naleving van deze kaders aan de hand van vastgelegde besluiten.

7.4.4 Vastlegging van doelmatigheidsafwegingen

Maak besluitvorming over programmakeuzes transparant door deze zichtbaar vast te leggen in de MediaModule, ten behoeve van de omroepen. Zorg ervoor dat het in samenhang sturen op de dimensies van doelmatigheid op een heldere wijze, ten behoeve van de omroepen, wordt gedocumenteerd.

7.4.5 Dimensies doelmatigheidssyteem

Verbreed het benchmarken van programmakosten met vergelijkbare programmavoorstellen en maak een integrale periodieke herijking van de budgetbandbreedte voor programmakosten, aan de hand van gerealiseerde kostenverantwoordingen van zowel buitenproducenten als omroepen, transparant.

7.4.6 Casus Studiohuur

Ontwikkel en formaliseer een zorgvuldig en transparant inkoopproces, waarbij de besluitvorming op basis van offertescores op vooraf vastgestelde, gewogen prijs- en kwaliteitscriteria op een heldere wijze wordt gedocumenteerd, in lijn met de doelmatigheidsafweging voor het inteken - en plaatsingsproces van programma's.

7.4.7 Sturing op en verantwoording over doelmatigheid

Formuleer doelstellingen per begrotingsjaar SMART, en leg transparant verantwoording af gekoppeld aan vooraf gestelde doelen.

Bijlage 1: Detailbevindingen per doelmatigheidsinstrument

Legenda

	Doelmatigheidsinstrument is geïmplementeerd in 2021
	Implementatie t.a.v. het doelmatigheidsinstrument vindt 'doorlopend' plaats
	Doelmatigheidsinstrument is niet geïmplementeerd in 2021

Doelmatigheids-instrument [45]	Status 2021	Nadere toelichting doelmatigheidsinstrument	Dimensie doelen/ prestaties/ middelen?	Bevindingen Commissariaat
1- Genre-indeling		Als gevolg van de roep om meer transparantie vanuit onder andere het ARK-rapport kiest de NPO ervoor om als onderdeel van het project D&T de kosten van aanboddomeinen verder te specificeren tot het niveau van sub-genres met een Crossmediale Content Classificatie (hierna: CCC) -code. Als gevolg van de roep om meer transparantie vanuit onder andere het ARK-rapport kiest de NPO ervoor om als onderdeel van het project D&T de kosten van aanboddomeinen verder te specificeren tot het niveau van sub-genres met een Crossmediale Content Classificatie [46](hierna: CCC) -code. Uit het overzicht resultaten project D&T van november 2022 blijkt dat het doelmatigheidsinstrument nieuwe genre-indelingen met CCC-codes conform het Concessiebeleidsplan in 2022 is geïmplementeerd.	Prestaties	Het doelmatigheidsinstrument is in 2021 afgerond, echter nog niet geïmplementeerd in 2021. Volgens de NPO is het doelmatigheidsinstrument in 2022 bij het in werking treden van het nieuwe Concessiebeleidsplan in 2022 geïmplementeerd.
2- Herijking Publieke Waarde		Doel van dit doelmatigheidsinstrument is om de set van publieke waarden 2016 -2020 t.b.v. het Concessiebeleidsplan 2022 aan te scherpen en te optimaliseren. Voor het samenstellen van een basis-set programmatische doelen is gekeken welke publieke waarden op microniveau (programma-niveau) aan te sturen en te meten zijn.	Prestaties	Het doelmatigheidsinstrument is in 2021 afgerond, echter nog niet geïmplementeerd in 2021. Volgens de NPO is er geen instrument te vinden om publieke waarde (waardering, die achteraf via de Publieke Waarde Monitor wordt uitgevraagd aan het publiekspanel), als één dimensie (vooraf of achteraf) te meten. De publieke waarde van een programma is niet

[45] Doelmatigheidsinstrument 11 ontbreekt in het doelmatigheidsmodel van de NPO.

[46] De Crossmediale Content Classificatie (CCC-indeling) is een indeling van het media-aanbod in verschillende ccc-codes om het reeds uitgezonden of online gepubliceerd aanbod op de aanbodkanalen van de NPO inzichtelijk te maken.

		Volgens de notulen van de stuurgroep van juni 2020 wordt publieke waarde gemeten op een aantal kenmerken. De insteek is om tot meer beknopte, duidelijke, efficiënte en richtinggevende publieke waarde te komen met ingang van het Concessiebeleidsplan 2022.		gebaseerd op objectief meetbare criteria en is onderhevig aan oordeelsvorming. Deze oordeelsvorming, over de publieke waarde van een programma door de NPO, heeft in hoge mate een beleidsmatig karakter en is niet altijd gebaseerd op objectief meetbare criteria. Het is het Commissariaat niet duidelijk hoe de scores voor de verwachte publieke waarde vooraf tot stand komen en welke invloed deze hebben op de programmakeuzes in het kader van sturen op doelmatigheid.
3- Set Meetbare Doelen		Het doelmatigheidsinstrument set meetbare doelen beoogt te komen tot een uniforme set van doelstellingen op bereik (metrics). Daarnaast zal ook per genre een bereiksdoelstelling in een bandbreedte worden opgenomen.	Doelen	Het doelmatigheidsinstrument is in 2021 afgerond, echter nog niet geïmplementeerd in 2021. Wij hebben van de NPO begrepen dat de implementatie van dit instrument in het Jaarplan en Terugblik vanaf 2022 zichtbaar is geworden. Aangezien dit doelmatigheidsinstrument niet in 2021 is geïmplementeerd, valt dit doelmatigheidsinstrument buiten de scope van dit onderzoek.
4- Format programmabegroting		Het doel van het uniformeren van de programmabegroting is om enerzijds inzicht te kunnen verkrijgen in de verwachte kosten en anderzijds om in de toekomst te kunnen benchmarken met vergelijkbare programmavoorstellen en aansluiting te zoeken bij de financiële eindverantwoording van het programma.	Middelen	Het Commissariaat constateert op basis van deze toetsing dat toepassing van een uniforme programmabegroting in het jaar 2021 is geïmplementeerd.
5- Uitbreiden NPO Pitch		Om te kunnen sturen op doelmatigheid heeft de NPO de doelmatigheidsinstrumenten geïncorporeerd in de MediaModule. Om de MediaModule optimaal te kunnen benutten, zijn de eisen en wensen van gebruikers van belang. Het doel van dit doelmatigheidsinstrument is eventuele gewenste aanpassingen aan te brengen naar aanleiding van op- of aanmerkingen van gebruikers.	Allen	Dit deelproject is vanaf 2021 geïmplementeerd, waarna continue verbetering plaatsvindt. Vandaar dat dit instrument vanaf 2021 als doorlopend van aard is bestempeld". De status van dit doelmatigheidsinstrument sluit ook aan op het door de NPO verstrekte document "Overzicht project Status 2021 D&T".
6- Dashboard en DB-koppeling		De NPO heeft een online dashboard ontwikkeld waarin begrotingsinformatie (toegekend budget), doelen (aantal ingetekende programmatische doelen) en bereiks-informatie (kijkdichtheid, publieke waarde en waardering) op programmaniveau inzichtelijk worden. Het doel van het dashboard is ondersteuning bieden aan de afdeling video om te monitoren, leren en evalueren.	Allen	Aangezien dit doelmatigheidsinstrument niet in 2021 is geïmplementeerd, valt dit doelmatigheidsinstrument buiten de scope van het Commissariaat. Het Commissariaat heeft wel enkele observaties opgedaan, die hieronder nader zijn toegelicht: • Het Commissariaat constateert dat de kosten in het dashboard zijn gebaseerd op het toegekende budget (voorcalculatie) en niet de gerealiseerde kosten. Dit is met name relevant, omdat het Commissariaat heeft geconstateerd dat in 35% van de programma's uitgezonden in 2021 afwijkingen bestaan tussen het toegekend budget en de gerealiseerde kosten.

				• Er is geen kader ontwikkeld waarin bepaald is hoe de dimensies c.q. doelmatigheidsinstrumenten die in het dashboard zijn opgenomen meewegen in de beoordeling en besluitvorming over de programmering.
7- Verantwoording kosten		Omroepen ontvangen van de NPO na uitzending het toegekende programma-budget (voorcalculatie) in plaats van de werkelijke kosten per programma (nacalculatie). Omroepen dienen vóór 1 mei van het volgende kalenderjaar een opgave van de gerealiseerde kosten media-aanbod aan de NPO te verstrekken (de rapportage "feiten en cijfers"). De NPO beoordeelt aan de hand van "feiten & cijfers" afwijkingen tussen het toegekende budget en de gerealiseerde kosten. Bij afwijkingen van meer dan 10% wordt hierover contact gezocht met de omroepen. De NPO stelt vast dat de totale programmakosten zoals verantwoord in de "feiten & cijfers" per omroep aansluit op de totale lasten "TV/Lineair" in de jaarrekening.	Middelen	Dit instrument is in 2021 geïmplementeerd. Het Commissariaat deelt enkele opgedane observaties: • De uitkomsten van de uitgevoerde financiële analyses (beschikbaar vanaf 1 mei T+1) over het voorafgaande boekjaar worden ten behoeve van het programmeerproces T + 2 gebruikt. Het risico bestaat dat afwijkingen voortkomend uit de analyse "feiten & cijfers" niet of te laat tot aanpassing van het programma-budget van een individuele titel leiden. • Volgens de NPO is de toerekening van de post onverdeelde kosten een aandachtspunt. De onverdeelde kosten betreffen directe programmakosten die voor meerdere titels worden gemaakt. De NPO heeft toegelicht dat bij het inschatten van deze kosten ruimte voor verbetering bestaat, omdat omroepen enerzijds een vast percentage van de kosten begroten en anderzijds de vaste percentages per omroep variëren. • Het Commissariaat signaleert het risico van een incentive om de onverdeelde kosten zo hoog mogelijk in te schatten met als doel het maximaliseren van het toegekende programma-budget. • Omdat de "feiten & cijfers" alleen op totaalniveau met de jaarrekeningen van de omroepen worden aangesloten bestaat het risico dat onderschrijdingen op een programmabudget niet door omroepen worden verantwoord, maar aangewend worden voor het compenseren van overschrijdingen (verschuivingsrisico binnen het boekjaar).
8 - Werkwijze bandbreedtes		Om te kunnen benchmarken heeft de NPO een budgetbandbreedte ontwikkeld. Na het invoeren van het programma-budget in de MediaModule worden de gemiddelde programma-kosten per aflevering vergeleken met de budgetbandbreedte. Wanneer de gemiddelde programma-kosten de budgetbandbreedte overstijgen, vraagt de bureauproducer van de NPO een detailbegroting op bij de omroep.	Middelen	Dit doelmatigheidsinstrument is in 2021 geïmplementeerd. Het Commissariaat deelt enkele opgedane observaties: • In het document "Doelmatigheidsinstrument Werkwijze/ Herijken bandbreedtes" is expliciet vermeld dat de bandbreedtes in 2021 gebaseerd zijn op het OCW-budget (historische toekenningen van programma-budget) en herijkt worden op basis van indexatie en vooralsnog niet op basis van

				kostenrealisaties. In het document procesbeschrijving “Het gebruik van doelmatigheidsinstrumenten” is opgenomen dat de herijking plaatsvindt op basis van de beschikbare kostenrealisaties. De wijze waarop het doelmatigheidsinstrument budgetbandbreedte het programmeerproces wordt herijkt is dus niet consistent vastgelegd. • Door het ontbreken van herijking van de budgetbandbreedte op basis van kostenrealisaties bestaat het risico dat programma-budgetten conform historische toekenningen worden ingediend. Dit heeft als gevolg dat het doelmatigheidsinstrument budgetbandbreedte niet het “lerend vermogen” zal ontwikkelen om te kunnen sturen op doelmatigheid. Aangezien de NPO met omroepen afrekent op basis van het toegekend budget, bestaat het risico dat middelen worden toegekend die ondoelmatig worden besteed. • Het Commissariaat merkt op dat er geen formele kaders zijn bepaald hoe om te gaan met afwijkingen van de budgetbandbreedte. • Het Commissariaat stelt tevens vast dat er geen zichtbare criteria of normen zijn vastgelegd op basis waarvan de detailbegroting door bureauproducers wordt beoordeeld. • De bureauproducer beoordeelt de detailbegroting op basis van toegepaste oordeelsvorming (professional judgement) waarna i) het programma-budget alsnog binnen de budgetbandbreedte wordt gebracht, middels een taakstellende begroting of ii) het programma-budget alsnog binnen de budgetbandbreedte wordt gebracht, middels een eigen bijdrage van de omroepen of iii) de overschrijding van het programma-budget in het voorgenomen plaatsingsbesluit door de Raad van Bestuur wordt geformaliseerd. Wij hebben begrepen dat in een beperkt aantal gevallen sprake is geweest van een taakstellende begroting. Het Commissariaat constateert dat de NPO geen richtlijnen heeft waarin is vastgelegd wanneer een taakstellend begroting van toepassing is. Het is van belang om afspraken te hebben in welke situaties een taakstellend budget wordt toegewezen. • Ten aanzien van de plaatsingsbesluiten van de Raad van Bestuur heeft het Commissariaat vastgesteld dat de

				toegekende budgetten van een deel van de geplaatste programma's hoger is dan de voorgeschreven budgetbandbreedtes. Het is echter niet duidelijk op basis van welke doelmatigheidsafweging deze programma's geplaatst worden. • Op basis van het bovenstaande, is het voor het Commissariaat niet duidelijk hoe het benchmarken van de programma-budgetten aan de hand van de budgetbandbreedte meeweegt in de totale afweging bij de beoordeling van programma-voorstellen. • In de Terugblik wordt de budgetbandbreedte als zelfstandig doelmatigheidsinstrument gerapporteerd voor het sturen op doelmatigheid. Het Commissariaat verwacht dat dit doelmatigheidsinstrument onderdeel uitmaakt van het algehele instrumentarium op basis waarvan een integrale afweging wordt gemaakt op programmaniveau. • In de Terugblik 2021 wordt zoals eerder genoemd de budgetbandbreedte als zelfstandig doelmatigheidsinstrument gerapporteerd. In de Terugblik wordt niet over de totale afweging bij de beoordeling van programma-voorstellen gerapporteerd.
9 - Basisset criteria intekening		Doel van dit doelmatigheidsinstrument is te komen tot een set van kwalitatieve programmatische doelen/ speerpunten ten behoeve van de intekening van de programmering. Deze basis-set bestaat uit een selectie van een aantal naar microniveau vertaalde publieke waarden plus een aantal naar microniveau vertaalde macrodoelen uit het jaarplan video 2021. De set dient als een beoordeling van doelstellingen bij de in te tekenen programmavoorstellen in de MediaModule.	Doelen	Het instrument basis—set criteria intekening is in 2021 geïmplementeerd. Deze set dient als objectivering van doelstellingen bij de in te tekenen programmavoorstellen 2021. De programmatische doelen zijn voor het jaar 2021 niet verplicht gesteld door de NPO. Alvorens een plaatsingsbesluit wordt geformaliseerd door het bestuur, beoordelen de bureauproducers of de programma's o.a. de programmatische doelen in de MM hebben ingevuld. Echter is niet zichtbaar vastgelegd of en zo ja, welke afwegingen door de NPO gemaakt worden als de programmatische doelen niet zijn ingevuld. Tegelijkertijd is dit wel één van de drie ankerpunten (doelen, middelen en prestaties) in de toetsing van programmavoorstellen op doelmatigheid. Wij hebben van de NPO begrepen dat de criteria vanaf 2022 verplicht zijn gesteld.
10 - Nieuwe vorm Terugblik		Het doel is om een nieuwe inhoudelijke rapportage structuur, inclusief vaste set aan kritische prestatie-indicatoren te ontwikkelen. Het doelmatigheidsinstrument "Nieuwe vorm van	Prestaties	Aangezien dit doelmatigheidsinstrument niet in 2021 is geïmplementeerd, valt dit doelmatigheidsinstrument buiten de scope van het Commissariaat.

		Terugblik" wordt mede op basis van de evaluatie en data uit het dashboard in de Terugblik/ het jaarverslag vormgegeven. Exacte wijze van verantwoording in de Terugblik/ het jaarverslag moet nog worden uitgewerkt.		
12- Pilot Doelmatigheid		Deelproject 12 betreft het testen van de (concept) resultaten van deelprojecten in het operationele proces. In 2021 zijn de doelmatigheidsinstrumenten die voortkomen uit de dimensie middelen getest in een pilot. De pilot bestond uit twee delen. In pilot 1 is onderzocht in hoeverre er op basis van de huidige data van programma's iets over de mate van doelmatigheid gezegd kan worden. In de vervolgpilot zijn de diverse conceptresultaten uit de deelprojecten getest op haalbaarheid, werkbaarheid en effectiviteit.	Randvoorwaarden	Het doelmatigheidsinstrument "Pilot doelmatigheid", volgens het doelmatigheidsmodel van de NPO randvoorwaardelijk van aard, is in 2021 geïmplementeerd.
13- Procesbeschrijving Doelmatigheid		Deelproject 13 gaat over processen waarmee de NPO en omroepen met de nieuw ingerichte MediaModule gaan werken. In dit deelproject is uitgewerkt hoe de geïmplementeerde doelmatigheidsinstrumenten in de werkprocessen zullen worden gebruikt en welke stappen daarin (jaarlijks) doorlopen worden om te borgen dat het ontwikkelde en geïmplementeerde instrumentarium een effectieve bijdrage levert aan doelmatigheid en transparantie.	Randvoorwaarden	Het doelmatigheidsinstrument "Procesbeschrijving Doelmatigheid" is volgens het doelmatigheidsmodel van de NPO randvoorwaardelijk van aard, en is in 2021 opgesteld, echter wordt er niet geheel uniform conform de procesbeschrijving gewerkt. Volgens de NPO fungeert het document "Procesbeschrijving -het gebruik van Doelmatigheidsinstrumenten versie 1.0 primair tv-proces", (zonder datering) als handleiding om richting te geven welke processtappen op hoofdlijnen tijdens het programmeerproces moeten worden doorlopen. De NPO heeft ons toegelicht dat met de omroepen geen afspraken zijn gemaakt om programma-voorstellen conform deze procesbeschrijving in te tekenen. Het ontbreken van een formele procesbeschrijving en van een dergelijke afspraak belemmert een uniforme manier van werken, leidt tot ondoorzichtige besluitvorming en ontneemt de NPO de mogelijkheid om omroepen op afwijkingen van de procesbeschrijving aan te spreken.
14 - Vastlegging aanpassingen		Dit deelproject ziet toe op het vastleggen/documenteren van noodzakelijke aanpassingen in werkprocessen en procedures naar aanleiding van de implementatie van doelmatigheidsinstrumenten.	Randvoorwaarden	Het doelmatigheidsinstrument "Vastlegging aanpassingen" welke volgens het doelmatigheidsmodel van de NPO randvoorwaardelijk van aard is, is doorlopend vanaf 2021 geïmplementeerd (waaronder het vaststellen van het Coördinatiereglement). Het Commissariaat heeft wel enkele observaties opgedaan, die hieronder nader zijn toegelicht. Uit de notulen van de NPO van 8 september 2020 is op te maken dat de NPO voorstelt te gaan werken met een normenkader hoe de instrumenten gebruikt gaan worden in het operationele proces. Het Commissariaat merkt op dat er nog geen nadere formele beschrijving

				zichtbaar is vastgelegd waarin is uitgewerkt hoe de instrumenten in het operationele proces gebruikt gaan worden. In het Coördinatiereglement is beschreven wat de rollen/taken zijn van de stakeholders binnen het publiek bestel, maar geen nadere uitwerking van hoe de doelmatigheidsinstrumenten toegepast gaan worden.

Bijlage 2: Literatuurlijst

Visiedocument voor sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep, 25 juli 2022

NPO Coördinatiereglement aanbodkanalen, 23 december 2021

NPO Beleidsnotitie Visie "Sturen op doelmatigheid", 20 maart 2018

NPO Procesbeschrijving - Het gebruik van Doelmatigheidsinstrumenten (versie 1.0; primair tv-proces)

NPO Implementatieplan Project Doelmatigheid & Transparantie

NPO Functiescheiding Doelmatigheid

NPO Aanbiedingsformulier Vergadering Raad van Bestuur, Project Governance 'Transparantie en Doelmatigheid', 10 december 2019

NPO Briefingdossier TV 2021, 7 juli 2020

NPO Beleidslijn Publieke Waarden, 30 oktober 2018

NPO Overzicht project Doelmatigheid & Transparantie, status 2021NPO Feiten & Cijfers TV 2020 voor- en nacalculatie

NPO Feiten & Cijfers TV 2021

NPO Titelschema 2021 NPO 1

NPO KTA tijdslots genreschema's 2021

NPO Jaarplan Video 2021

NPO Terugblik 2021

NPO Begroting 2021

NPO Jaarverslag 2021

NPO Overzicht Aanbevelingen Rekenkamer en Resultaten project D&T per november 2022

NPO Tussenrapportage Doelmatigheid & Transparantie, 3 november 2021

NPO Kort verslag evaluatie NPO MediaModule, mei / juni 2022

NPO Evaluatie NPO Pitch en Doelmatigheidsinstrumenten

NPO Kaderbrief, 4 februari 2020

NPO Memo Concept resultaat deelproject 'Verantwoording'

NPO Bindende Regeling - Gerealiseerde kosten media-aanbod, 8 mei 2018

NPO Bindende Regeling - Gerealiseerde kosten media-aanbod, 5 december 2023

NPO Deelproject 2 Doelmatigheid Herijking Publieke Waarden 2022 en verder, 4 juni 2020NPO Deelproject 3 Kader set meetbare doelstellingen bereik

NPO Doelmatigheid projectkaart deelproject 5 - uitbreiden NPO Pitch

NPO Deelproject 8 bandbreedtes aanpak toelichting

NPO Deelproject 9 - Basisset inhoudelijke doelen t.b.v. intekening, versie 2 inclusief aanpassingen uit pilot 2

NPO Toelichting Programmatische Doelen / Speerpunten

NPO Notulen stuurgroep periode mei 2020 tot en met september 2021

NPO Releaseoverzicht NPO MediaModule 2021

NPO Plaatsingsbesluit video, september 2021

Memo BCG Reflectie besparingen publieke omroep, 4 november 2019

Memo BCG Werkgroep Programmakosten, 11 november 2021

Bijlage 3: Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep

Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep

Door: Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Commissariaat voor de Media (CvdM) en de Nederlandse Publieke Omroep (NPO)

Aanleiding
Eind 2019 heeft de Algemene Rekenkamer (hierna: ARK) een rapport uitgebracht over de doelmatigheid bij de landelijke publieke omroeporganisaties (hierna: omroep) en de wijze waarop de NPO-organisatie (hierna: NPO) invulling geeft aan zijn wettelijke taak om te sturen op doelmatigheid.[47] Dat rapport bevatte een aantal aanbevelingen om de sturing op doelmatigheid en het inzicht in de bestedingen bij de landelijke publieke omroep te verbeteren.[48] De NPO is met die aanbevelingen aan de slag gegaan via het eigen project *"Doelmatigheid en Transparantie"* en heeft over de voortgang periodiek het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) geïnformeerd.[49] De NPO is namelijk volgens artikel 2.2, lid 2i van de Mediawet 2008 o.a. belast met het zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het zorgdragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording (hierna: doelmatigheidstaak). Het Commissariaat ziet volgens artikel 7.11, lid 1a van de Mediawet 2008 toe op de uitvoering van de doelmatigheidstaak door de NPO. Zie bijlage A van dit document voor nadere informatie. De doelmatigheidstaak van de NPO betreft zowel de middelen die bestemd zijn voor het media-aanbod als voor de middelen die bestemd zijn voor de organisatiekosten. Echter de inhoud van dit document gaat over de middelen[50] die bestemd zijn voor het media-aanbod.

OCW, het Commissariaat en de NPO hechten er waarde aan om de opbrengsten van de gesprekken over de voortgang van het project vast te leggen in deze visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep.
De onderwerpen in dit document zien toe op het uitvoeren van de wettelijke opdracht m.b.t. doelmatigheid door de NPO, de rolverdeling, verantwoordelijkheden tussen NPO, OCW en het Commissariaat en de wijze van toetsen op de doelmatigheidstaak en randvoorwaarden. De inhoud van dit document is in zichzelf niet juridisch bindend. Zij dient als:

[47] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/12/10/hilversum-in-beeld

[48] Met landelijke publieke omroep wordt zowel de omroep als de NPO(-organisatie) bedoeld.

[49] Een groot deel van het in dit project ontwikkeld instrumentarium is in 2021 in gebruik genomen. Daarmee is de Terugblik over het begrotingsjaar 2021 het eerste moment waarop door de NPO over de werking van het nieuwe instrumentarium en de doelmatigheid van de besteedde middelen wordt gerapporteerd.

[50] Middelen wordt in dit document gedefinieerd als de totale beschikbare middelen. Dat wil zeggen: OCW-budget, omroepbrede middelen, eigen bijdragen van de omroepen, alsmede bijdragen zoals sponsoring.

- Handleiding bij bestaande wettelijke taken en voorschriften of zijn daar een nadere toelichting of uitwerking op en geeft daarmee een kader voor de uitvoering van de doelmatigheidstaak door de NPO en het toezicht daarop door het Commissariaat[51];
- Commitment facilitator, waarbij de NPO, het CvdM en OCW zich committeren aan de in dit document beschreven visie op sturen op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep. Dit document ondersteunt daarnaast het voeren van het periodieke gesprek over de uitvoering van de doelmatigheidstaak. Hiermee wordt duidelijkheid en rust gecreëerd in de uitvoering van de doelmatigheidsopdracht en de verantwoording daarover.

Leeswijzer

- Hoofdstuk 1: Wettelijke opdracht m.b.t. doelmatigheid
- Hoofdstuk 2: Rolverdeling
- Hoofdstuk 3: Uitgangspunten bij het zorgdragen voor doelmatigheid
- Hoofdstuk 4: Toetsing door het Commissariaat
- Hoofdstuk 5: Randvoorwaarden en externe factoren
- Hoofdstuk 6: Slotbepalingen
- Bijlage A: Achtergrond
- Bijlage B: Toetsingskader Doelmatigheid & Transparantie

1. Wettelijke opdracht m.b.t. doelmatigheid

De NPO is, zoals hierboven beschreven, volgens de Mediawet 2008 belast met het zorgdragen voor een doelmatige besteding van de middelen, zodat een zo groot mogelijke prestatie wordt geleverd tegen zo laag mogelijk kosten. Het ARK-rapport uit 2019 beschrijft dit als volgt: *"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."* In lijn hiermee is doelmatigheid in het Coördinatiereglement door de NPO en de omroepen als volgt gedefinieerd: *"Het inzetten van de middelen met het oogmerk dat de (programmatische) doelen worden gerealiseerd en de afspraken over prestaties zo maximaal als mogelijk worden behaald"*. De sturing op doelmatigheid door de NPO omvat dus een combinatie van zowel kostenbewustzijn als sturing op inhoudelijke doelen en prestaties. Het Commissariaat is belast met de taak om toe te zien op de uitvoering van de doelmatigheidstaak door de NPO.

Planvorming door de NPO, afspraken met OCW en verslaglegging en verantwoording over ingezette middelen en bereikte resultaten vindt plaats in een cyclus met onderstaande documenten en producten.

- Voorafgaand aan de concessieverlening en halverwege de concessie van tien jaar dient de NPO een concessiebeleidsplan (hierna: CBP) in met een beschrijving van de wijze waarop in de komende vijf jaar de publieke mediaopdracht op landelijk niveau wordt uitgevoerd, tevens uitgewerkt in kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen.

[51] De afspraken in dit document kunnen niet strijdig zijn met wet- en regelgeving.

- Mede op basis van het CBP sluiten NPO en OCW een prestatieovereenkomst die afspraken bevat over kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen.
- Jaarlijks stelt de RvB van de NPO begrotings- en jaarplankaders vast waarin de doelstelling en ambities voor het volgend jaar worden benoemd. Op basis hiervan worden de jaarplannen van Audio en Video opgesteld.
- Jaarlijks stuurt de NPO een begroting met de financiële middelen die voor het volgende kalenderjaar nodig zijn om de voornemens met betrekking tot de landelijke publieke mediadienst te verwezenlijken en een raming voor de daarop volgende vier jaar. De voornemens vloeien voort zowel uit het CBP en de prestatieovereenkomst als uit mogelijke overige speerpunten en prioriteiten van de NPO.
- Jaarlijks stuurt de NPO een Terugblik en een bestuursverslag (inclusief jaarrekening) van de NPO naar OCW en naar het Commissariaat en rapporteert daarbij o.a. over doelmatigheid.

2. Rolverdeling

Hieronder wordt de rolverdeling van de drie betrokken partijen en de daarbij behorende taken nader toegelicht.

2.1 Rol en verantwoordelijkheid van de NPO

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep (ook wel bekend als de NPO-organisatie) is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. De NPO is volgens de wet o.a. belast met de uitvoering van de doelmatigheidstaak.

2.2 Rol en verantwoordelijkheid van OCW

OCW is stelselverantwoordelijk voor het mediabeleid en de Mediawet 2008. OCW gaat niet over de individuele programmakeuzes van NPO en de vorm en inhoud van de programma's van de erkende omroepen, maar is wel aanspreekbaar op de vraag in hoeverre er bij de NPO sprake is van een doelmatige inzet van middelen en of de sturing daarop professioneel is ingericht. OCW maakt in dat kader afspraken met NPO over de wijze waarop de sturing op doelmatigheid professioneel wordt ingericht en dat er transparant verantwoording over kan worden afgelegd.

2.3 Rol en verantwoordelijkheid van het Commissariaat

Het Commissariaat voor de Media is de onafhankelijke Nederlandse toezichthouder op onder meer audiovisuele media en is eveneens adviseur van de minister van OCW. Het Commissariaat stimuleert en waakt er daarbij voor dat de kernwaarden, zoals geformuleerd in het CBP, van het media-aanbod gewaarborgd zijn zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. Het Commissariaat ziet volgens de wet toe op de uitvoering van de doelmatigheidstaak door de NPO en rapporteert daarover aan OCW en de NPO.

3. Uitgangspunten bij het zorgdragen voor doelmatigheid

De drie partijen komen in het kader van dit visiedocument overeen dat bij het zorgdragen voor doelmatigheid en een transparante verantwoording de volgende uitgangspunten gelden:

- Er is een door NPO en omroepen gedeelde en vastgelegde visie op doelmatigheid. Processen, rollen en verantwoordelijkheden bij de sturing op doelmatigheid zijn vastgelegd en op hoofdlijnen beschreven in openbare stukken van de NPO, zoals het Coördinatiereglement.

- Er is een cyclus van begroten en verantwoorden op, waarbij in de begroting en de beleids-(jaar)plannen inzichtelijk wordt gemaakt welke meetbare (programmatische) doelen per genre en per aanbodkanaal worden nagestreefd met de voorgenomen inzet van de middelen, gewenst bereik onder doelgroepen en de publieke waarde. In de verantwoording wordt gerapporteerd over de daadwerkelijke inzet van de middelen en de bereikte resultaten.
- Om bovenstaande sturing mogelijk te maken, worden op programmaniveau keuzes gemaakt over de programmering. Hierbij wordt aantoonbaar de afweging gemaakt welke inzet van middelen gerechtvaardigd is gezien de verwachte prestatie en bijdrage aan de vooraf vastgestelde en meetbare (programmatische) doelen.
- Gedurende het jaar stuurt NPO op de voortgang in het behalen van voorgenoemde meetbare (programmatische) doelen in de aanbodmix op het niveau van genre en aanbodkanaal.
- Afwijkingen tussen voornemens en realisatie op programmaniveau, zowel als het gaat om financiële resultaten als om de bijdrage aan de programmatische doelen, zijn onderwerp van gesprek tussen NPO en de betreffende omroep. Van de ervaringen en realisaties wordt geleerd en de bijsturing die op basis daarvan plaatsvindt wordt vastgelegd.
- Indien nodig worden afwijkingen tussen voorgenomen inzet van middelen en realisatie van de middelen op het niveau van de omroep als geheel door de NPO en omroep besproken.
- Op genreniveau en op het niveau van aanbodkanalen, alsmede op het niveau van het bestel als geheel, worden afwijkingen tussen voornemens en de realisatie toegelicht door de NPO. De voornoemde gesprekken tussen NPO en omroepen dienen hiervoor als input. Over de uitkomsten van analyses en bijsturing wordt gerapporteerd, waaronder in de Terugblik.
- Bij de keuzes over programmering en toekenningen aan middelen wordt daarom waar mogelijk en/of nodig gebruikt gemaakt van data en gegevens uit benchmarks en realisaties en ervaringen uit het verleden.
- Sturen op doelmatigheid is een continu proces. NPO zoekt daarbij actief naar mogelijkheden tot verbetering en neemt daarbij het oordeel van het CvdM mee. Gezien dit uitgangspunt is deze uitvoering van de doelmatigheidstaak en daarmee dit visiedocument periodiek onderwerp van evaluatie.

4. Toetsing door het Commissariaat

Via het gebruik van een toetsingskader dat is afgeleid van bovenstaande uitgangspunten (zie bijlage A) kan het Commissariaat aan OCW een beschrijvend oordeel geven over de mate waarin er naar het oordeel van het Commissariaat sprake is van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid, en zo niet, welke verbeterpunten of gebreken het Commissariaat constateert. Het Commissariaat toetst het bestaan, de opzet en werking van het doelmatigheidssysteem waarmee de NPO opereert.

Het Commissariaat heeft de volgende mogelijkheden om de uitvoering van de taak van de NPO op doelmatigheid te toetsen:

1. De jaarlijkse rapportage van de NPO over het sturen op doelmatigheid zoals opgenomen in de jaarlijkse Terugblik.
2. De overige beschikbare informatie in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de NPO en omroepen, waaronder de financiële kerncijfers en indicatoren.
3. Het in het kader van het uitoefenen van zijn toezichthoudende taak opvragen van documenten bij NPO en omroepen, of het steekproefsgewijs inzicht vragen in het besluitvormingsproces rond specifieke toekenningen of uitgaven.

5. Randvoorwaarden en externe factoren

De omroep is verantwoordelijk voor een doelmatige productie van een programma en de NPO is verantwoordelijk voor het sturen op een doelmatige inzet van middelen. De precieze invulling van de doelmatigheidstaak is aan de NPO. De wijze waarop de NPO voor de doelmatige inzet van de middelen bij de uitvoering van de landelijke publieke media opdracht door de omroepen zorgdraagt en de manier waarop het Commissariaat de doelmatigheid van de NPO beoordeeld is aan een aantal randvoorwaarden onderhevig:

- Het toetsen op doelmatigheid vergt enerzijds het objectiveren van toetsingscriteria en anderzijds het erkennen dat de oordeelsvorming onderhevig is aan een zekere tolerantie waarbij er ook voldoende ruimte moet zijn voor het creatieve proces. Zo kent de oordeelsvorming, over de publieke waarde van een programma door de NPO in hoge mate een beleidsmatig karakter en is niet altijd gebaseerd op objectief meetbare criteria. Tegelijkertijd is dit wel één van de drie ankerpunten (programmatische doelen, middelen en prestaties) in de toetsing van programmavoorstellen op doelmatigheid.
- De NPO moet bij de programmatische keuzes tevens rekening houden met de garantiebudgetten van de omroepen, de verplichte bestedingen bij buitenproducenten en de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod, de publieksbetrokkenheid en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst, zoals vastgelegd in de prestatieafspraken.

6. Slotbepalingen en evaluatie

- Dit document kan in de loop van de tijd worden aangepast op verzoek van een partij met ieders instemming als de ervaringen met het sturen op doelmatigheid en de toetsing daarvan daar aanleiding voor geeft. Partijen bouwen daarvoor (periodiek) een evaluatiemoment in. In ieder geval voorafgaand aan het begin van een nieuwe concessieperiode van vijf jaar.
- Het document wordt beschouwd als intern werkdocument maar kan eventueel worden openbaar gemaakt waarbij de andere partijen daarover worden geïnformeerd.
- Partijen zijn voornemens om aanvullend op dit visiedocument met elkaar het gesprek te voeren over de gewenste sturing op doelmatige besteding van organisatiekosten.

Bijlage A: Achtergrond

De NPO wordt met publiek geld gefinancierd en legt daarover verantwoording af. Tot het wijzigen van de Mediawet 2008 in 2016 was de NPO enkel belast met het bevorderen van doelmatige bestedingen. Sinds de wijziging van de Mediawet 2008 luidt artikel 2.2, lid 2, onder i van de Mediawet 2008 als volgt:

"Naast de andere taken die de NPO heeft op grond van deze wet, is zij belast met het zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het zorgdragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording".

Sinds 2017 zijn het Commissariaat en de NPO met elkaar in gesprek om te onderzoeken hoe er aan deze nieuwe taak invulling kan worden gegeven en hoe het toezicht daarop zal worden vormgegeven. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2019, *Hilversum in beeld, doelmatigheid bij de publieke omroep,* zijn er aanbevelingen gedaan door het Commissariaat om de sturing op de doelmatigheid door de NPO te verbeteren. Mede naar aanleiding van dit rapport heeft de NPO verschillende doelmatigheidsinstrumenten ontwikkeld met de verwachting dat op langere termijn deze zullen bijdragen aan meer en betere doelmatigheid. In 2020 en 2021 zijn de gesprekken voortgezet en toegespitst op het vormgeven van toetsing van doelmatigheid door het Commissariaat waarbij over en weer is uitgesproken wat er van elkaar wordt verwacht.

In de memorie van toelichting is over doelmatige besteding door NPO het volgende opgenomen:

"Wie met publieke middelen een publieke taak uitvoert moet transparant zijn. Dat geldt ook voor de publieke omroep. Op dit moment legt de publieke omroep op verschillende momenten en in verschillende documenten verantwoording af over de uitvoering van zijn taak en de besteding van de middelen. Maar een integraal beeld komt hieruit niet goed naar voren. De regering wil daar verbetering in aanbrengen door toe te werken naar één integrale rapportage waarin zowel over de programmatische prestaties, afspraken en verplichtingen als over doelmatigheid en doeltreffendheid verslag wordt gedaan. (Onderstreping Commissariaat) De regering treft daarvoor de volgende maatregelen:

De NPO heeft op grond van de Mediawet 2008 al de taak om in het bestuursverslag in het bijzonder aandacht te besteden aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze. De regering stelt voor het Commissariaat toezicht te laten houden op deze bepaling. Het Commissariaat kan er dan op toezien dat de NPO in voldoende mate rapporteert over de doelmatigheid en doeltreffendheid.

De NPO rapporteert op grond van de Mediawet 2008 al over de realisering van de doelstellingen in de jaarlijkse Terugblik. Voorgesteld wordt daaraan toe te voegen dat daarbij ook verantwoording plaatsvindt over de doelmatigheid en doeltreffendheid van die realisering. Het Commissariaat ziet al toe op de naleving van de rapportageverplichting. Dit toezicht gaat dus ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de realisering omvatten."

Bijlage B: Toetsingskader doelmatigheid & transparantie

Toetsingskader Doelmatigheid en doeltreffendheid

21-5-2021

Doelstelling: vaststellen of de NPO in voldoende mate rapporteert over de doelmatigheid en doeltreffendheid in het bestuursverslag en de jaarlijkse Terugblik.
De doeltreffendheid in de realisering van de doelstellingen van de NPO (Concessiebeleidsplan en Prestatieovereenkomst)

Volgens de NPO begroting 2021 paragraaf 1.5.1. heeft de NPO de volgende ambities:
De NPO realiseert een doelmatige besteding van middelen en stuurt daarvoor op organisatie- en programmakosten.
De NPO heeft inzicht in de directe programma- en organisatiekosten, doordat de NPO-organisatie en omroepen hun begrotingsinformatie delen.

Timing: het bestuursverslag wordt 1 juli aangeleverd en de terugblik op 1 juni.

Toetsingsaspecten:

1 ***Methodiek***
- Is de methodiek rondom doelmatigheid beschreven (o.a. het gebruik van de NPO Media Module)?
- Zijn de componenten publieke waarden - middelen - prestaties geïmplementeerd?
- Zijn er KPI's geformuleerd rondom doelmatigheid (gegeven het kader publieke waarde - middelen - prestatie)?
- Wordt er gestuurd op doelmatigheid van de organisatiekosten van de NPO en de landelijke publieke media-instellingen?
- Is er sprake van een set met indicatoren om te sturen op doelmatigheid?

2 ***Procedures***
- Zijn de procedures rondom de beheersing van doelmatigheid beschreven?
- Is de rolverdeling (verantwoordelijkheid) inzake doelmatigheid tussen de individuele media-instellingen en de NPO beschreven?
- Is er een risicobeoordeling ten aanzien van ondoelmatigheid?
- Is er een procedure voor het oplossen van verschillen van inzicht tussen de NPO en de landelijke publieke media-instellingen?
- Zijn er checks and balances ingericht rondom doelmatigheid?

3 ***Werking (o.a. op basis van te nemen steekproef)***

Werking Methodiek
- Zijn de gerealiseerde kosten vergeleken met de begroting en zijn afwijkingen toegelicht (op programma niveau en totaal niveau)?
- Leidt de uitkomst van bovenstaande toelichtingen tot concrete wijzigingen?
- Zijn de kosten gedetailleerd in de (programma)begroting opgenomen?
- Leidt de benchmark tot zichtbare keuzes in de programmering?
- Worden afwijkingen op de benchmark toegelicht?
- Wordt de werking van de beoordeling van doelmatigheid van programmakosten regelmatig geëvalueerd en vindt er herijking plaats? Is dit gedocumenteerd?
- Wordt de werking van de beoordeling van doelmatigheid van organisatiekosten regelmatig geëvalueerd en vindt er herijking plaats? Is dit gedocumenteerd?
- Zijn de risico's op ondoelmatigheid onderkend en zijn er mitigerende maatregelen getroffen om dit te beperken?
- Is er inbedding in de NPO organisatie en publieke media-instellingen ?

Werking samenwerking stakeholders
- Worden programmatische keuzes vastgelegd en teruggekoppeld om tot een plaatsing of afwijzing te komen? Dit toetsen bij de gebruikers (NPO, Landelijke publieke media-instellingen en NCP).
- Hoe werkt de procedure rondom het oplossen van verschillen van inzicht tussen de NPO en de Landelijke publieke media-instellingen en NCP?

Werking algemeen
- Wordt verslag gedaan over de doelmatigheid van de NPO organisatie?
- Wordt verslag gedaan over de doelmatigheid van de landelijke publieke media-instellingen?
- Zijn de checks and balances rondom doelmatigheid in de praktijk zichtbaar (interne governance)?

4 ***Documentatie / gesprekken***
- Begroting NPO
- Bestuursverslag NPO
- Terugblik NPO
- Dataset van de NPO Media Module
- Gesprekken uitvoerende NPO directies (w.o. Video, Audio) en Financiën NPO
- Gesprekken andere stakeholders zoals NPO, Landelijke publieke media-instellingen en NCP

5 ***Verslag CvdM***
- Aandacht aan methodiek (opzet en werking)
- Aandacht aan procedures (samenwerking stakeholders)
- Aandacht aan de begroting
- Aandacht aan bestuursverslag
- Aandacht aan terugblik
- Overige bevindingen
- Aanbevelingen
- Conclusie (obv. Negative assurance)

Openstaande vragen:
- Wordt het een integratie van 2 rapportages? Doelmatigheid als doeltreffendheid? (1 over naleving prestatieoverkomst - 1 over naleving doelmatigheid)

Opmerkingen:
- Prestatieovereenkomst bevat geen afspraken over doelmatigheid.