

Vergaderjaar 2023–2024

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 298

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2024

Op 20 april 2023 heeft uw Kamer mijn voorganger per brief verzocht een reactie te geven op de nakoming van de aanbevelingen van het rapport van de Algemene Rekenkamer (hierna: Rekenkamer) «Hilversum in Beeld» (Kamerstuk 32 827, nr. 279). Dit rapport betreft een onderzoek naar de doelmatigheid van de landelijke publieke omroep. Hierbij informeer ik u over de opvolging.

Ook heb ik uw Kamer in de mediabegrotingsbrief 2024 geïnformeerd over het rapport van het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat), «Doelmatigheid NPO 2021». Dit rapport heb ik op 11 januari 2024 aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 34). Het Commissariaat heeft de uitvoering van de wettelijke doelmatigheidstaak door de NPO in boekjaar 2021 getoetst. In deze brief informeer ik u over de uitkomsten van dit rapport.

Beide genoemde rapporten gaan over de doelmatigheidstaak van de NPO. De NPO dient zorg te dragen voor de doelmatige besteding van de middelen die bestemd zijn voor media-aanbod. Zoals ik ook in mijn brief over de uitvoering van de motie over een transparantieregister heb benadrukt, vind ik dat er navolgbaar en transparant keuzes moeten worden gemaakt over de verdeling en inzet van middelen om de doelstellingen te realiseren zodat er vertrouwen is in de zorgvuldige besteding van die middelen. Voordat ik inga op de stand van zaken wil ik twee aspecten bij de uitvoering van de doelmatigheidstaak graag benoemen.

Om te beginnen is het maken en programmeren van audiovisueel aanbod een creatief proces is waarbij vooraf niet altijd even goed te voorspellen en te meten is of een programma aan de verwachtingen gaat voldoen. Ik vind het belangrijk dat die creatieve ruimte binnen de doelmatigheidstaak bewaakt blijft, het moet bijvoorbeeld mogelijk blijven om te experimenteren met programmavoorstellen. Dat laat onverlet dat degenen die

verantwoordelijk zijn voor besteding van publieke middelen maximaal zorg moeten dragen voor een doelmatige besteding. Rekenschap geven van de specifieke kenmerken van zo'n creatief proces vind ik echter wel van belang. Vooral omdat het hier gaat om een organisatie waarbij artistieke vrijheid en journalistieke vrijheid belangrijke pijlers zijn.

Ten tweede concludeert het Commissariaat, net als eerder de Rekenkamer, dat de uitvoering van de doelmatigheidsstaak van de NPO door de complexiteit van het publieke bestel moeilijk is. Dat zit deels in de verhouding van de NPO tot de onafhankelijke omroepen en deels in de eisen die naast doelmatigheid aan verdeling van de middelen en de totstandkoming van de programmering worden gesteld. Ik ben me van die moeilijkheid bewust en zal de ontwikkelingen bij de doelmatigheidsstaak ook in die context wegeen. Bij het uitwerken van de gedachtevorming over aanpassingen in het publieke omroepbestel naar aanleiding van het rapport van de Commissie van Geel moet dit ook worden betrokken.

Aanbevelingen Rekenkamer

De NPO is samen met de omroepen naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer het project Doelmatigheid en Transparantie gestart. Dat project bestaat uit een aantal deelprojecten die zijn gekoppeld aan de aanbevelingen van de Rekenkamer. Ik heb de NPO gevraagd om een laatste stand van zaken met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen die de Rekenkamer aan de NPO heeft gedaan. De aanbevelingen aan de NPO hadden als doel om de randvoorwaarden te creëren en het instrumentarium te ontwikkelen voor een professioneel ingericht systeem van sturen op doelmatigheid. Hieronder licht ik per aanbeveling van de Rekenkamer de opvolging toe.

1. *Aanbeveling:* In het kader van sturen op doelmatigheid raden wij aan de prioriteiten in de doelen te expliciteren zodat ruimte ontstaat voor een hanteerbaar systeem.
Opvolging: Programmatische doelen en genrecriteria zijn in de MediaModule van de NPO geïmplementeerd. De MediaModule is het systeem van de NPO waar omroepen en buitenproducenten programmaprojecten intekenen dat naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer is ontwikkeld. In dit systeem worden alle data en fases rondom de ingetokende programmaprojecten vastgelegd en bijgehouden. Een hanteerbaar systeem met duidelijke doelen en criteria is een randvoorwaarde voor sturing op doelmatigheid.
2. *Aanbeveling:* Wij bevelen aan de verantwoording over kosten te verbeteren door een genreniveau te hanteren gedetailleerder dan de 6 huidige aanboddomeinen. De kosten per kijker is daarbij een (beperkte) indicator van doelmatigheid.
Opvolging: De NPO is overgestapt naar 10 genres, en nieuwe ccc¹-codes zijn geïmplementeerd. Alle data en indicatoren zijn middels een uitgebreid dashboard beschikbaar op programma- en genreniveau. Deze informatie zal gebruikt worden voor verantwoording in de Terugblik 2023.
3. *Aanbeveling:* We adviseren te komen tot een, door de hele organisatie gedragen, visie op doelmatigheid.
Opvolging: De visie op doelmatigheid is opgenomen in het Concessiebeleidsplan 2022–2026 en verder uitgewerkt in het project Doelmatig-

¹ De Crossmediale Content Classificatie (hierna CCC-indeling) is een indeling van het mediaaanbod in verschillende CCC-codes om het reeds uitgezonden of online gepubliceerd aanbod op de aanbodkanalen van de NPO inzichtelijk te maken. Met de ccc-codes worden programma's nader gecategoriseerd binnen het niveau van de genres. De Rekenkamer adviseert om programma's zo consistent mogelijk te coderen. Wisselingen in de codering maken inzicht in de ontwikkeling van kosten voor programmering ingewikkelder.

heid en Transparantie. Dit project kent een omroepbrede aanpak in deelprojecten.

4. *Aanbeveling:* We bevelen aan de financiële informatie op programmatische niveau voor de begroting en de realisatie op elkaar aan te laten sluiten. *Opvolging:* Uniforme programmabegrotingen zijn opgenomen in de MediaModule en gekoppeld aan kostenverantwoording. Bij afwijkingen tussen begroting en realisatie vraagt de NPO bij de omroepen om een toelichting.
5. *Aanbeveling:* We bevelen aan stelselmatig gebruik te maken van de uitkomsten van de monitoring van geprioriteerde doelen bij de programmering, in relatie tot de te besteden middelen. *Opvolging:* Informatie over programmatische doelen en genrecriteria wordt verplicht vermeld in de MediaModule vanaf 2022. De (meetbare) doelen worden geanalyseerd en besproken tussen NPO en omroepen en verantwoord in de Terugblik 2023.
6. *Aanbeveling:* We bevelen aan bij de programmering structureel gebruik te maken van een benchmark die inzicht biedt in de kosten van vergelijkbare programma's. Ook voor de toekenning van budget aan zogenoemde «vaste waarden». *Opvolging:* Er zijn kostenbandbreedtes ontwikkeld die benchmarking mogelijk maken op zowel ccc-code als productietype. Per 1 januari is de bindende regeling «Gerealiseerde kosten» uitgebreid met realisatie gegevens buitenproducenten. Dit maakt het voor de NPO mogelijk om ook voor producties bij buitenproducenten de realisatiecijfers op te vragen en deze te verwerken in de MediaModule. Dit verrijkt de gegevens die gebruikt kunnen worden voor de vergelijking tussen begroting en realisatie voor de benchmarking en vergroot de mogelijkheid te sturen op doelmatigheid door de NPO.
7. *Aanbeveling:* We bevelen aan de verantwoording over aanbodprioriteiten te verbeteren waarbij aansluiting gevonden wordt bij de verantwoording van kosten. *Opvolging:* De NPO heeft gewerkt aan de samenhang en leesbaarheid van de diverse verantwoordingsdocumenten. Dit is al duidelijk terug te zien in de Terugblik 2022 en de begroting 2024. Hierbij wordt waar mogelijk de koppeling gemaakt tussen doelen, ijkpunten en de inzet van middelen.

In 2024 heeft de NPO diverse vervolgacties gepland zoals de versimpeling van genrecodes zodat een duidelijkere afbakening en verantwoording mogelijk wordt, de herijking van bandbreedtes voor de verwachte programmakosten op basis van realisaties, bijsturen op de begroting van doorlopende titels naar aanleiding van de realisatie en het verbeteren van de aansluiting tussen de diverse systemen. De werkwijze en het gebruik van het dashboard met de sturingsinformatie in het operationele proces wordt in 2024 geanalyseerd en waar mogelijk aangescherpt.

Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer is een tripartiet overleg opgestart tussen OCW, de NPO en het Commissariaat. Dit overleg heeft geleid tot een visiedocument «Visie op sturing op doelmatigheid bij de landelijke publieke omroep»². Dit document beschrijft de gewenste uitgangspunten bij de sturing op doelmatigheid en ziet toe op de uitvoering, rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen de NPO, OCW en het Commissariaat. Die uitgangspunten zijn mede afgeleid van de eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer. Daarnaast is de wijze waarop het Commissariaat toetst op de uitvoering van de doelmatigheidsstaak door de NPO opgenomen. Het Commissariaat houdt jaarlijks toezicht op

² Het visiedocument is als bijlage toegevoegd aan het rapport van het Commissariaat, welke op 11 januari 2024 aan uw kamer is verstuurd (Kamerstuk 36 410 VIII, nr. 42).

de uitvoering van de doelmatigheidstaak door de NPO. Het toetsingskader dat het Commissariaat gebruikt is onderdeel van het visiedocument.

Rapport «Doelmatigheid NPO 2021»

Eind vorig jaar heb ik in het kader van de jaarlijkse toetsing van het Commissariaat het rapport «Doelmatigheid NPO 2021» ontvangen. Het Commissariaat is in 2022 gestart met de toetsing en deze ziet toe op de situatie in boekjaar 2021. Ik wil het belang benadrukken om de conclusies uit het rapport in dat licht te bezien, ontwikkelingen in de periode daarna zijn slechts beperkt meegenomen.

Het Commissariaat concludeert dat de NPO in 2021 met het inrichten van nieuw instrumentarium een start heeft gemaakt met de ontwikkeling van het doelmatigheidssysteem, maar dat dit systeem in 2021 nog niet bestaand en werkend was. Ook constateert het Commissariaat dat de opzet in 2021 niet toereikend was om te kunnen spreken van een professioneel ingerichte sturing op doelmatigheid. Het is het Commissariaat niet altijd gebleken hoe het nieuwe instrumentarium is gebruikt en de voorgenomen inzet van de sturingsinstrumenten was niet helder vastgelegd in procesbeschrijvingen. Om deze redenen concludeert het Commissariaat niet te kunnen vaststellen hoe de NPO in 2021 heeft gestuurd op doelmatigheid. Het rapport van het Commissariaat bevat een zevental aanbevelingen aan de NPO, met name gericht op de verdere doorontwikkeling van het doelmatigheidssysteem en de verankering daarvan in de werkwijze binnen de hele publieke omroep. Over de opvolging van deze aanbevelingen is onlangs gesproken door de NPO, het Commissariaat en OCW en er zijn concrete afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over het vastleggen van procesbeschrijvingen in het eerste halfjaar 2024.

Het Commissariaat blikt in het rapport ook vooruit naar het heden. De NPO is bezig het proces van integraal programmeren te evalueren en te vereenvoudigen. Eind 2022 is door de NPO een strategietraject opgestart. Die ontwikkelingen kunnen een positieve uitwerking hebben op de uitvoering van de doelmatigheidstaak en de verbinding tussen de NPO en de omroepen. Het Commissariaat is positief over de verbeteringen in de begroting en de terugblik en stelt dat met het vertalen van ambities in doelstellingen en het toevoegen van ijkpunten in de NPO begroting 2024, dit document beter gebruikt kan worden als sturingsinstrument. De komst van de aangescherpte en verbrede bindende regeling «Gerealiseerde kosten media-aanbod» per 1 januari 2024 is een ontwikkeling op het gebied van sturing op middelen die het Commissariaat toejuicht.

Conclusies en vervolg

Ik zie dat de NPO hard heeft gewerkt aan de opvolging van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Het rapport heeft de hierboven geschetste noodzakelijke verbetering in gang gezet en was daarbij ook richtinggevend. Er zijn flinke stappen gezet in de ontwikkeling van de doelmatigheidstaak. Ik zie echter ook dat er nog werk te verrichten is. Met name op het gebied van (beleid)sturing, vastlegging van de processen en verankering van de werkwijze binnen de NPO is duidelijk nog ontwikkeling wenselijk. Over het vervolg van verbeteraanpak ben ik met de NPO en het Commissariaat in gesprek en zal uw Kamer hierover blijven informeren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
F.Q. Gräper-van Koolwijk