

MEMO

Datum: 4 november 2019

Onderwerp: Reflectie besparingen publieke omroep

Introductie

Vanwege teruglopende STER-inkomsten zien het Ministerie van OCW en de NPO en omroepen zich geconfronteerd met een structurele onbalans tussen kosten en inkomsten van de publieke omroep. Binnen deze context heeft BCG in 2018 voor NPO en omroepen een onderzoek uitgevoerd om te bepalen of verdere verlaging van de organisatiekosten mogelijk is. De algemene conclusie van dat onderzoek luidt dat maar beperkt verder bespaard kan worden op deze kostencategorie. De huidige inrichting van het bestel is daarbij als een gegeven beschouwd.

Het Ministerie van OCW heeft naar aanleiding hiervan BCG verzocht te reflecteren op de vraag welke mogelijkheden er zijn om te besparen buiten de scope van het onderzoek uit 2018. Daarbij is gevraagd om randvoorwaarden te expliciteren, in het bijzonder waar deze raken aan de inrichting van het bestel. In onderstaande memo gaan we achtereenvolgens in op mogelijke additionele besparingen op organisatiekosten (in relatie tot de het in 2018 gehanteerde uitgangspunt van het huidige bestel), mogelijke besparingen op programmakosten door te sturen op efficiëntie, en mogelijke besparingen op programmakosten door te sturen op doelmatigheid. Onderstaande gedachten zijn volledig voor rekening van BCG, betreffen een concept voor verdere discussie, en vragen om nader onderzoek zowel ten aanzien van omvang van potentieel alsook de wenselijkheid en haalbaarheid van randvoorwaarden.

1. Besparingen op organisatiekosten en het uitgangspunt van het huidige bestel

In het onderzoek uit juni 2018 naar de organisatiekosten is als uitgangspunt genomen dat kostenbesparingen gezocht worden binnen de context van het huidige bestel. Gevraagd is om dit uitgangspunt nader te specificeren. We doelen hiermee op de situatie waarin omroepen eigenstandige organisaties zijn die eigen beslissingen nemen ten aanzien van hun bedrijfsvoering. Hierdoor worden de mogelijkheden voor verdere centralisatie, bundeling en ontdebelling beperkt. Dit is evident waar het gaat om de kosten voor de directies van omroepen, maar geldt ook voor zaken als marketing en communicatie en in mindere mate voor financiën en inkoop, HR, huisvesting en ICT. Voor een aantal functies zien we dat er in de huidige situatie een risico bestaat dat NPO kennis en kunde die bij de omroepen aanwezig is, gaat

dupliceren, vanuit de gevoelde noodzaak meer media-inhoudelijk te sturen en te profileren.

Ondanks de huidige inrichting en het genoemde risico is het potentieel van verdere centralisatie ons inziens beperkt. In ons efficiëntieonderzoek uit 2011 constateerden wij dat voor generieke overhead “indien de inrichting van de overheadactiviteiten is geoptimaliseerd in het fusiescenario van acht omroeporganisaties, het aanvullende besparingspotentieel als gevolg van centralisatie of outsourcing gering is.” Wij onderschrijven deze conclusie nog steeds. Dat wil zeggen dat we additionele besparingen als gevolg van schaalvoordelen en standaardisatie als beperkt zien: een ruwe inschatting bedraagt 3-6% van de totale organisatiekosten.¹ Dat het potentieel beperkt is, komt ook omdat groter niet altijd goedkoper en beter betekent, afhankelijk van de uitvoering. De ervaring is dat door centralisatie soms een te grote afstand tussen vraag en aanbod van ondersteunende diensten ontstaat, leidend tot efficiëntieverlies voor het geheel en minder kwaliteit voor de afnemer.

Het genoemde potentieel bestaat onder andere uit ontdubbeling van managementfuncties, inkoopvoordelen door standaardisatie en bundeling, en standaardisatie van IT-systemen en processen voor administratie. De bovenkant van de genoemde range kan worden gerealiseerd in de context van één organisatie, de onderkant kan door samenwerking worden gerealiseerd. Op basis van ons onderzoek uit 2018 waar o.a. het potentieel van samenwerking voor ICT beheer en inkoop is genoemd, hebben NPO en omroepen de afgelopen periode reeds besparingen gerealiseerd door kennis uit te wisselen.

Een deel van het genoemde potentieel vereist niet dat één organisatie wordt gevormd, en zou kunnen worden gerealiseerd via een inkoopcombinatie en/of shared services.

- Randvoorwaarde hierbij is dat beslissingen over o.a. standaarden voor ICT-systemen of huisvesting vanuit één hand worden genomen. Hoewel ook op basis van samenwerking en goede afspraken schaalvoordelen kunnen worden benut en tot standaardisatie kan worden gekomen, zien wij dit in de praktijk beperkt van de grond komen. In andere woorden: om dit potentieel te realiseren, zullen omroepen een deel van hun autonomie moeten opgeven en zal voor een deel van hun bedrijfsvoering sprake zijn van ‘gedwongen winkelnering’. Naar onze mening vergt het volledig realiseren van dit potentieel daarom aanpassing van het bestel, in die zin dat mandaten dienen te worden aangepast en vanuit één hand keuzes worden gemaakt en standaarden worden gezet. Daarbij kan de eigenheid van de organisaties onder druk komen te staan, want deze wordt mede bepaald door zaken als huisvesting, marketing en zelfs de filosofie achter financiële verantwoordelijkheid binnen de organisatie (wat doen programmamakers zelf en wat doet de ‘financiële kolom’ t.a.v. financiële beheersing van programma’s?).

¹ In ons onderzoek uit 2018 blijkt dat de kosten in verband met ondersteunende activiteiten van omroepen en NPO bij benadering in totaal €124 mln bedragen. Dit bedrag is als volgt opgebouwd: organisatiekosten omroepen € 96 mln, M&C-kosten in NPO-organisatie € 7 mln, NPO-brede ICT ondersteuning € 5 mln en NPO-ondersteuning € 16 mln. Dit is exclusief kosten voor nevenactiviteiten en verenigingen van omroepen.

2. Besparingen op programmakosten via sturen op efficiëntie

Naast verder besparen op de organisatiekosten is een vraag of verdere efficiëntie bereikt kan worden in het primaire proces van programma's maken. In het efficiëntieonderzoek uit 2011 maakten wij hierbij onderscheid naar programmatische efficiëntie (onder andere te bereiken door meer rust in het programmaschema) en operationele efficiëntie. Op beide vormen van efficiëntie zien wij nog potentieel. Ten aanzien van programmatische efficiëntie hebben wij in het organisatiekosten onderzoek van juni 2018 opgemerkt dat de mediawereld vluchtiger wordt, leidend tot een druk om meer titels te produceren, met kortere looptijd en kortere aanlooptijd. Dit leidt tot minder in plaats van meer rust in schema, met een opdrijvend effect op zowel programma- als organisatiekosten. Er kan minder gebruik worden gemaakt van de schaalcurves die wij in 2011 identificeerden in het verloop van programmakosten (hoe langer de totale uitzendduur, hoe lager de kosten per uur).

Wij verwachten echter dat er ook een andere curve geldt: de ervaringscurve. Hiervan is de theorie dat wanneer een organisatie meer ervaring opbouwt met het maken van een product, de kosten per product afnemen. Onze verwachting zou zijn dat het mogelijk is om meer efficiëntie in het primaire proces te bereiken door verdere specialisatie van omroepen.

- Randvoorwaarde is dat omroepen zich nog meer toeleggen op een specifieke inhoud (dit kan een inhoudelijk thema, genre en/of doelgroep zijn) en zich voor een langere periode op die inhoud kunnen ontwikkelen. De mogelijkheid om vaste 'slots' toe te kennen aan omroepen, met daarbinnen de flexibiliteit om de programmering binnen de eigen specialisatie in te vullen, kan faciliterend zijn in zowel het specialiseren als het creëren van meer continuïteit in de kostenstructuur. Er kan dan efficiëntie ontstaan door ervaring met bijvoorbeeld het maken van actualiteitenprogramma's, het (laten) produceren van drama of het bereiken van jongeren. Specialisatie kan echter strijdig zijn met het idee van creatieve concurrentie dat nu de basis vormt voor de geld-op-schema-systematiek, en kan mogelijk ook een impact hebben op de pluriformiteit van het media-aanbod. In die zin geldt dat verdergaande specialisatie een inbreuk kan zijn op een bestel met omroepen die breed programmeren voor hun (ook vaak brede) doelgroep.

Noot: specialisatie van omroepen lijkt goed verenigbaar met de kabinetsvisie waarin omroepen worden aangesproken op een duidelijk profiel: "Externe pluriformiteit brengt logischerwijs met zich mee dat omroepen vanuit hun identiteit en missie een scherp profiel hebben, aantoonbaar binding hebben met de samenleving, daar voortdurend aan werken en zich daarin blijven onderscheiden."²

Operationele efficiëntie heeft te maken met sturing op kostenbewustzijn en het uitwisselen van 'best practices' onder programmamakers. In ons onderzoek in 2011 constateerden we dat er aanmerkelijke verschillen bestonden in de wijze waarop

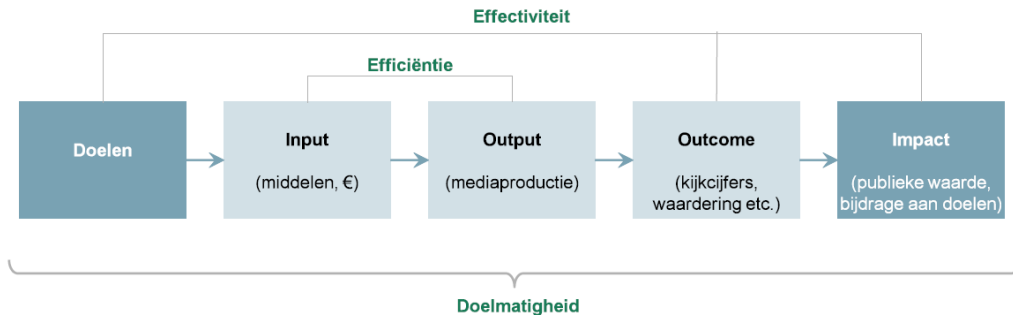
2 Ministerie van OCW, Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek, d.d. 14 juni 2019

gewerkt wordt bij het maken van programma's, en het kostenniveau dat hiermee samenhangt. Destijds hebben we in beperkte tijd voor een bedrag van €9 mln aan concrete 'best practices' geïdentificeerd. Voor zover bij ons bekend, is sindsdien geen structurele invulling gegeven aan het van elkaar leren over operationele efficiëntie. Wij denken dat daarom nog potentieel bestaat, onder andere waar het gaat om 'best practices' die samenhangen met samenwerking met buitenproducenten, het inkopen van techniek en keuzes rond de opbouw van het personeelsbestand in het primair proces.

- Randvoorwaarden voor het realiseren van deze efficiëntie zijn enerzijds samenwerking tussen omroepen en onderlinge openheid over kosten en praktijken en anderzijds een mechanisme om best practices te identificeren en te verankeren binnen de verschillende organisaties. Het invullen van deze randvoorwaarden wordt tot nu toe bemoeilijkt doordat de omroepen verschillende entiteiten zijn die niet zondermeer data met elkaar mogen delen (waaronder commerciële informatie van leveranciers). Mogelijk kan door inzet van benchmarktechnieken die commerciële belangen respecteren, ook binnen de huidige systematiek nog een verdere slag gemaakt worden in de operationele efficiëntie. Daarnaast is de huidige geld-op-schema-systematiek een aandachtspunt bij de invulling van deze randvoorwaarde, omdat deze systematiek concurrentie tussen omroepen bewerkstelligt. Dit kan in de weg staan van openheid over kosten en praktijken.

3. Besparingen op programmakosten via sturen op doelmatigheid

Tot nu toe is in het kader van de besparingen op de publieke omroep vooral gesproken over het vergroten van efficiëntie: het uitgangspunt is om met minder middelen dezelfde output (in termen van programmering) te maken. Op basis van het voorgaande lijkt het onwaarschijnlijk dat een significante besparing kan worden gerealiseerd op basis van efficiënter werken, zowel wat betreft organisatie- als programmakosten. Dit betekent dat keuzes gemaakt moet worden ten aanzien van de programmering. De belangrijke vraag is of dat mogelijk is met behoud (of zelfs verbetering) van bereik en waardering ("outcomes") en de publieke waarde ("impact") die de publieke omroep vertegenwoordigt (zie ook figuur 1). Dit lijkt een abstracte discussie omdat publieke waarde minder makkelijk meetbaar is dan aantallen titels of kijkcijfers. Het is wel een wezenlijke discussie in het licht van besparingen, en de NPO beschikt wel degelijk over instrumenten die inzicht bieden in bereik, waardering en publieke waarde. Zo meet de Publieke Waarde Monitor de score op de acht publieke waarden voor individuele Tv-programma's. Deze instrumenten worden naar ons begrip echter nu vooral ingezet als verantwoordingsinstrumenten, en minder gebruikt als sturingsinstrumenten.



-Figuur 1. Samenhang tussen doelmatigheid, efficiëntie en effectiviteit-

In het kader van besparingen is de vraag of er programma's worden gemaakt die niet of weinig bijdragen aan het realiseren van de doelen van de publieke omroep, bijvoorbeeld omdat ze niet de doelgroep bereiken die de NPO beoogt, of omdat de score op publieke waarden als "betrouwbaar" of "divers" laag is. Het niet meer maken van deze programma's zal betekenen dat de output wordt gereduceerd, maar dat outcome en impact van de NPO beperkt worden geraakt, of zelfs worden vergroot. Bijkomend is dat juist in tijden van bezuinigingen gewaakt moet worden dat programma's die een relevant bereik vertegenwoordigen (relevant bereik betekent niet noodzakelijkerwijs een groot bereik), erg gewaardeerd worden, of veel bijdragen aan publieke doelen, beschermd moeten worden.

Uiteraard wordt door de NPO wel degelijk gestuurd. Deze sturing is naar ons begrip echter meer impliciet, en kent een sterke focus op één van de outcome-aspecten: kijkcijfers (in het bijzonder het marktaandeel van zenders en de kijkdichtheid onder het totale publiek van 6 jaar en ouder). Er is op basis van ons inzicht geen constante feedbackloop waarin de relatie tussen programmakosten en het realiseren van doelen en publieke waarde op basis van data wordt geëvalueerd tussen NPO en omroepen. De huidige feedback lijkt meer ad hoc en op basis van inzichten van de hiervoor aangestelde experts.

Deze huidige werkwijze hoeft niet te betekenen dat NPO en omroepen ondoelmatig werken, het betekent wel dat niet aantoonbaar is dat NPO en omroepen doelmatig werken en het dus onbekend is of hier kansen liggen. De huidige werkwijze is historisch goed te verdedigen vanuit gebrekkige meetinstrumenten. De techniek schrijdt echter voort, en we zien wereldwijd dat steeds meer omroepen meer op data durven te sturen. Sterker nog, er zijn indicaties dat omroepen die datasturing combineren met *expert judgment* het beter doen dan omroepen die op meer traditionele wijze programmeren.

Sturen op doelmatigheid kent randvoorwaarden:

- Allereerst is het nodig om ambities en doelen, zoals door NPO geformuleerd in de Jaarplannen TV en Radio, te vertalen naar meetbare doelstellingen. Dit betekent dat de relatie tussen inzet van middelen, gewenste mediaproductie in termen van aantal programma's of uitzendingen per genre, gewenst bereik onder doelgroepen en de verwachte publieke waarde, duidelijk moet zijn.

- Het betekent verder dat er meer gericht datapunten moeten worden verzameld. Er zijn veel data beschikbaar, maar voor zover wij weten is er nog beperkt inzicht in bereik van doelgroepen (anders dan leeftijdscategorieën), en ontbreken voor veel titels waarderingscijfers en (meerjarige) cijfers over publieke waarde. Het gericht sturen met data voorkomt dat het programmeringsproces onnodig complex wordt en resulteert in een ongebreidelde databehoeft met dito lasten.
- Er dienen processen te worden ingeregeld om voor het stellen van doelen en het evalueren van de realisatie van deze doelen, die als fair en transparant worden ervaren door omroepen. Daarbij dient de focus te liggen op leren over doelmatigheid en de creativiteit van makers te stimuleren in plaats van af te remmen. Dit betekent dat NPO duidelijk moet zijn over de te bereiken doelen, en de omroepen autonomie hebben in het bepalen van hoe deze doelen het beste te bereiken.
- Het inregelen van een nieuw proces voor programmering leidt alleen tot winst als de nu geldende regels, processen, afspraken en rond bekostiging en programmering sterk worden vereenvoudigd, mogelijk ook door een reductie van het aantal financieringsbronnen. Het nieuwe systeem dient vanuit onderling vertrouwen en professionaliteit te worden vormgegeven.
- Bij het transparant maken van de doelmatigheidsketen bestaat het risico dat 'de politiek' of het beleidsverantwoordelijk departement gaat meesturen, en bijvoorbeeld wil (mee)bepalen hoeveel middelen naar welke doelgroep gaan, of een oordeel heeft over de doelrealisatie van individuele programma's. Voorwaardelijk is daarom dat zowel politiek als departement zich richten op een vorm van 'systeemverantwoordelijkheid'. Daarmee bedoelen we dat wel geëist en toegezien mag worden dat NPO en omroepen sturing op doelmatigheid professioneel inrichten, echter zonder zelf direct in te grijpen op de programmering.

Noot: het vergroten van inzet in de doelmatigheid en doeltreffendheid sluit aan bij de kabinetsvisie waarin de publieke omroep wordt opgeroepen om tot een meer inzichtelijke verantwoording te komen: "De werking van het bestel kan worden afgemeten aan de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan. Het is daarom belangrijk dat de landelijke publieke omroep daarover jaarlijks transparant verantwoording aflegt."³ Meer in het algemeen sluit deze optie aan bij de kabinetsvisie als het gaat om de wijze waarop programmering tot stand komt: "De inhoud zou leidend moeten zijn, niet de distributie. De centrale vraag zou moeten zijn: welk aanbod beantwoordt aan de publieke taken en de behoefte van het publiek."⁴

3 Ministerie van OCW, Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek, d.d. 14 juni 2019

4 Ministerie van OCW, Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek, d.d. 14 juni 2019