

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Kulturministeren

Kulturministeriet
Nybrogade 2
1203 København K

Tel : 33 92 33 70
Fax : 33 91 33 88
E-mail : E-mail :
kum@kum.dk
Web : Web :
www.kum.dk

Statsrevisorernes beretning 1/2016 om TV 2-regionernes virksomhed

Statsrevisorerne afgav i oktober 2016 beretning nr. 1/2016 om TV 2-regionernes virksomhed. Beretningen indeholder kritik af TV 2-regionernes mål- og resultatstyring, ligesom den indeholder kritik af Kulturministeriets kontraktstyring af TV 2-regionerne, herunder det forhold, at kontrakterne mangler klare mål for produktion og kvalitet, og at ministeriet ikke i tilstrækkelig grad har stillet krav, som forpligter TV 2-regionerne til at få mest muligt ud af licensmidlerne. En kritik, som Statsrevisorerne tilslutter sig i deres bemærkninger.

Med henvisning til Statsrevisorernes brev af 20. oktober 2016 skal jeg hermed redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver mig anledning til.

Indledende bemærkninger

Indledningsvis skal jeg understrege, at jeg som minister selvsagt anser det for væsentligt at sikre en sikker og effektiv opgavevaretagelse på ministerområdet, herunder at institutioner og andre modtagere af offentlige midler opfylder deres formål og gældende politiske målsætninger, og at midlerne anvendes så effektivt som muligt til fordel for borgerne. Med henblik herpå har Kulturministeriet da også gennem flere år haft en politik for resultatstyring, der omfatter styrelser og statsinstitutioner, selvejende institutioner og foreninger, som modtager driftstilskud fra ministeriet, samt projekt- og aktivitetstilskud.

Kulturministeriets styring i forhold til TV 2-regionerne sker derimod alene med udgangspunkt i radio- og fjernsynsloven, hvilket bl.a. skyldes den særlige regulering, TV 2-regionerne er underlagt efter denne lov.

Den særlige regulering giver sig bl.a. udtryk i reglerne for valg af bestyrelse, i TV 2-regionernes enekompetence i forhold til fastlæggelse af budget mv. Samtidig fastlægger loven nogle overordnede principper, som skal gælde for TV 2-regionernes public service-virksomhed, ligesom den fastlægger nærmere krav til TV 2-regionernes programvirksomhed. Der gælder således efter loven et krav om produktion af nyheds-

og aktualitetsprogrammer og programmer omfattende oplysning, kultur og underholdning, et krav om, at de programmer, der ikke er nyheds- og aktualitetsprogrammer, i et rimeligt omfang skal tilvejebringes ved køb hos øvrige producenter, og et krav om, at der ved programlægningen skal lægges vægt på tilknytning til regionen. Den nærmere fastlæggelse af TV 2-regionernes public service-forpligtelser inden for de nævnte rammer sker efter loven for ét eller flere år ad gangen i en kontrakt med kulturministeren, idet TV 2-regionerne årligt skal redegøre for deres opfyldelse af disse forpligtelser, og Radio- og tv-nævnet årligt skal afgive udtalelse om redegørelserne. Selv om kontrakterne indgås af ministeren, har de siden kontraktinstrumentets etablering været drøftet i kredsen af partier bag den til enhver tid gældende medieaftale, og må således også i vid udstrækning ses som resultat af en politisk forhandlingsproces.

Generelt skal jeg bemærke, at ændringer i dette styringsmæssige set-up forudsætter inddragelse af og til dels tilslutning fra medieaftalekredsen. Nogle af de nedennævnte tiltag til imødekomme af Rigsrevisionens kritik kræver således en lidt længere tidshorisont, i det omfang de forudsætter politisk tilslutning til ændring af lovgivning og kontrakter.

Effektiv anvendelse af licensmidlerne

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Kulturministeriet som kontraktholder ikke i tilstrækkelig grad har stillet krav, som forpligter regionerne til at få mest muligt ud af licensmidlerne. Der peges i beretningen på, at det af de gældende kontrakter ganske vist fremgår, at TV 2-regionerne fortsat skal arbejde for en løbende effektivisering af virksomheden, men at ministeriet ikke har et reelt og dækkende indblik i, om kravet om effektivisering bliver indfriet. Det skyldes, at hverken Radio- og tv-nævnet eller ministeriet selv følger op på kravet, hvilket også vurderes at være vanskeligt, da der ikke er sat mål for de opgaver, som regionerne skal løfte. Der peges endvidere på, at det har været uklart, om den nedsættelse af licensen med 2 pct., der skete fra 2014 til 2015, skulle tolkes som et egentligt effektiviseringskrav eller om det kunne udmøntes ved eksempelvis en reduktion i antal udsendte timer.

Jeg er enig i kritikken af, at kontrakterne og opfølgningen herpå ikke i tilstrækkelig grad har haft fokus på, at der sker en effektiv anvendelse af licensmidlerne. Kravet til TV 2-regionerne om, at der løbende skal arbejdes for en effektivisering af virksomheden, er således først kommet ind i kontrakterne for 2015-2018 og har qua den "bløde" formulering primært resulteret i forskellige samarbejdsprojekter regionerne indbyrdes, jf. redegørelserne for 2015. Effekten af disse har der ikke været fulgt yderligere op på. Ministeriet har heller ikke nærmere undersøgt, i hvilket omfang licensnedsættelsen på 2 pct. er blevet udmøntet ved egentlige effektiviseringer, uagtet at dette ikke har været et eksplicit krav.

Jeg vil i de kommende kontrakter sikre et øget fokus på, hvilken produktion og hvilke målbare resultater, de enkelte TV 2-regioner forventes at levere for licensen. Herved

bliver der også et bedre grundlag for ministeriets opfølgning i forhold til effektiv anvendelse af licensmidlerne.

Som supplement hertil vil jeg allerede i indeværende aftaleperiode tage initiativ til, at der sker en udbygning af public service-kontraktens økonomioversigt, sådan at det af denne eksplicit vil komme til at fremgå, hvordan de forventede omkostninger fordeler sig på bl.a. produktion og administration, idet produktionsomkostningerne i første omgang yderligere vil blive fordelt på 1) nyhedsrelateret indhold på tv og andre relevante platforme og 2) alt øvrigt indhold events mv. Det er en opdeling på kerneopgaver, som TV-2-regionene finder mere relevant og anvendelig end den opdeling på 1) udsendelse i vinduer på TV 2-sendepladsen, 2) udsendelse af egne tv-kanaler og 3) udgivelser på internetbaserede platforme, som Rigsrevisionen har ønsket, jf. beretningen. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at Statsrevisorerne i deres svar af 19. oktober 2016 til TV 2-regionerne har tilkendegivet, at man ved udformningen af bemærkningerne til beretningen har lagt vægt på, at det er op til den enkelte TV 2-region at definere, hvilke kerneopgaver, man har, og hvordan man prioriterer dem, men at alle aktiviteter ikke bør adresseres under ét.

Jeg vil desuden tage initiativ til, at der i samarbejde med TV 2-regionerne sker en større grad af ensretning af de regionale TV 2-virksomheders budgetter og regnskaber. Dette har TV 2-regionerne erklæret sig positiv overfor og i den forbindelse bl.a. tilkendegivet, at nye ensartede kontoplaner vil kunne tages i brug senest 1. januar 2018.

Det vil i det videre arbejde være mit udgangspunkt, at budgetterne for den enkelte TV 2-region bør afspejle (eller forklare afvigelser i forhold til) den i kontrakten indeholdte fordeling af omkostninger på kerneopgaver, administration mv., ligesom der bør redegøres for forventet produktion (udsendelsestimer med specifikation af både førstegangsvisninger og nyhedstimer, samt produktion til internet mv) og fastlagte strategiske mål. Tilsvarende vil regnskaberne skulle indeholde en mere detaljeret ledelsesberetning, hvori der bl.a. redegøres for den realiserede produktion, for opfyldelsen af strategiske mål og for de i året gennemførte effektiviseringstiltag. Jeg har til hensigt at indarbejde krav til kontoplan og udformning af årsregnskaber mv. i ministeriets bekendtgørelse om vedtægt for TV 2-regionerne, der i forvejen indeholder visse bestemmelser om budget og regnskab.

De ovenfor skitserede initiativer vil efter min bedste opfattelse bidrage til en klargøring af rammerne for TV 2-regionernes interne mål- og resultatstyring. Der vil ligeledes allerede i indeværende kontraktperiode kunne skabes et klart bedre grundlag for både Rigsrevisionen revision af TV 2-virksomhederne og Kulturministeriets opfølgning på kontrakterne i forhold til økonomi, produktion og effektivitet, herunder en udbygget dialog med TV 2-regionerne om bl.a. de indbyrdes forskelle. Jeg vil imidlertid fortsætte ministeriets dialog med TV 2-regionerne om deres økonomistyring generelt, herunder om fastlæggelsen af kerneopgaver med henblik på evt. nærmere præcisering heraf i de kommende kontrakter.

Klare mål for mål for produktion og kvalitet

Statsrevisorerne finder det generelt utilfredsstillende, at kontrakterne mangler klare mål for produktion og kvalitet. Kritikken baserer sig på en række eksempler i beretningen på ”blødt” formulerede forpligtelser, der mere har karakter af hensigtserklæringer end af konkrete mål.

Jeg er enig i, at uklare forpligtelser vanskeliggør både TV 2-regionernes udfyldelse af kontrakterne og Radio- og tv-nævnets og ministeriets opfølgning på deres efterlevelse, hvilket også jeg ser som et problem. Jeg kan til orientering oplyse, at formanden for det nyligt afgåede Radio- og tv-nævn ligeledes i december 2016 har foreslået en tydeliggørelse af public service-forpligtelser og redegørelseskrav.

I forhold til effektiv anvendelse af licensmidlerne henviser jeg til de tiltag, der er beskrevet ovenfor, og som i vidt omfang vil kunne iværksættes allerede i indeværende kontraktperiode. TV 2-regionerne har desuden overfor ministeriet bl.a. oplyst, at de hver især vil opstille strategier og målbare succesparametre i forhold til opfyldelse af forpligtelsen i kontrakterne til at lægge vægt på tilknytningen til regionen og til regional alsidighed, hvilket bidrager til en præcisering af disse individuelt orienterede forpligtelser.

Som det også fremgår af beretningen, afspejler formuleringerne i kontrakterne i vid udstrækning formuleringer i EU-regelsæt eller radio- og fjernsynsloven, jf. ovenfor, samt af drøftelser i mediaaftalekredsen af kontrakterne. Det gør dem vanskelige at ændre på kort sigt.

Jeg vil imidlertid forud for de kommende medieforhandlinger sammen med TV 2-regionerne foretage en nærmere evaluering af de gældende kontrakter og i den forbindelse undersøge, på hvilken måde klare, målbare og meningsfyldte mål for produktion og kvalitet kan få en mere fremtrædende plads i kontrakterne, idet der i nødvendigt omfang bør tages højde for TV 2-regionernes forskellighed. Jeg vil i den forbindelse bl.a. tage udgangspunkt i de rammeaftaler, der i dag indgås med modtagere af større tilskud fra ministeriet, eksempelvis de større idrætsforeninger, og i det ovennævnte strategiarbejde. Jeg bemærker, at det for kulturelle opgaver typisk gælder, at effekt og ydelseskvalitet kun i begrænset omfang kan opgøres kvantitativt, hvorfor der typisk sker en belysning heraf gennem brugerundersøgelser og evalueringer/kvalitetsvurderinger.

Kulturministeriets opfølgning på kontrakter mv.

Statsrevisorenes kritik af Kulturministeriet er som udgangspunkt rettet mod ministeriets varetagelse af rollen som kontraktpart, herunder opfølgningen på kontrakterne.

Jeg har noteret mig kritikken i beretningen af, at ministeriet udelukkende har ageret som kontraktpart i de få tilfælde, hvor Radio- og tv-nævnet har kunnet konstatere, at et krav ikke er blevet opfyldt. Det har i alle tilfælde drejet sig om én eller flere TV 2-regioners manglende opfyldelse af krav om køb af programmer fra eksterne producenter, og her kritiseres ministeriet for ikke at have søgt at afdække de udfordringer, der har været i forhold til kravene.

Jeg finder det som udgangspunkt naturligt, at ministeriet som kontraktpart primært sætter ind i de tilfælde, hvor Radio- og tv-nævnet konstaterer manglende efterlevelse af kontraktkrav. Jeg står umiddelbart lidt uforstående overfor kritikken i beretningen af, at ministeriet ikke i tilstrækkeligt omfang har afdækket de udfordringer, som TV 2-regionerne har haft med at indfri kravet om eksterne programkøb. Min forgænger tog således initiativ til en lempelse af kravet, da problemerne med opfyldelse af det tidligere krav blev kendt. Ministeriet har noteret, at det i 2015 kun er to TV 2-regioner (TV ØST og TV 2/Fyn), der ikke opfylder kravet, men at dette ventes at ske i 2016. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at dialogen kunne have været bedre, både i forbindelse med den oprindelige fastlæggelse af forpligtelsen som efterfølgende.

Særligt hvad angår opfølgning på kontrakterne i forhold til økonomi, effektivitet mv. er jeg enig i, at det har været uklart, i hvilket omfang og på hvilket grundlag, der har skullet følges op på disse forhold af Radio- og tv-nævnet hhv. ministeriet. Jeg vil tage initiativ til en snarlig afklaring af arbejdsdelingen mellem Radio- og tv-nævnet og ministeriet på dette område, idet min umiddelbare opfattelse er, at det vil være mest hensigtsmæssigt, hvis al opfølgning på økonomi varetages af ministeriet. Ministeriet følger således allerede i forbindelse med regnskabsgodkendelsen (bl.a. på grundlag af Rigsrevisionens revisionsprotokollater) op på TV 2-regionernes økonomi, og ser i den forbindelse på, hvordan økonomien udvikler sig i forhold til det i kontrakterne forudsatte. De ovennævnte udbyggede krav til budget og regnskab vil kunne give ministeriet et forbedret grundlag for en styrket økonomifølgning.

Helt generelt om ministeriets varetagelse af rollen som kontraktpart er det min opfattelse, at ministeriet bør sikre en god dialog med TV 2-regionerne (og Radio- og tv-nævnet) om indholdet af kontrakten både forud for kontraktindgåelse og i forbindelse med den løbende kontraktopfølgning. Herved vil der kunne sikres en bedre fælles forståelse af kontraktkravene (herunder de politiske målsætninger, der ligger bag), ligesom eventuelle udfordringer vil kunne adresseres. Jeg vil ved først givne lejlighed tage bl.a. spørgsmålet om en udbygget dialog om kontrakterne og opfølgningen herpå op med de regionale TV 2-virksomheder.

Jeg vil dog samtidig også tage initiativ til en ændring af radio- og fjernsynsloven, så der gives kulturministeren mulighed for at sanktionere manglende overholdelse fra TV 2-regionerne af såvel krav til budgetter og regnskaber som forpligtelser i medfør af public service-kontrakterne. Sådanne sanktionsmuligheder kunne omfatte en adgang for ministeriet til at sætte en TV 2-region under skærpet tilsyn e.l., jf.

tilskudslovgivningens bestemmelser, ligesom de kunne omfatte en mulighed for ministeriet for at stille krav om tilbagebetaling af licensmidler.

Samlet er det mit håb og min forventning, at de ovenfor nævnte initiativer – der som nævnt indledningsvis i vid udstrækning forudsætter politisk tilslutning – i tilstrækkelig grad imødekommer Statsrevisorenes kritik af ministeriets kontraktstyring af TV 2-regionerne, idet jeg naturligvis løbende vil overveje, om der bør tages yderligere eller andre skridt til sikring af det overordnede formål med styringen: at borgerne får mest muligt ud af de licensmidler, der tilføres TV 2-regionene til opfyldelse af de politisk fastlagte opgaver.

Kopi af denne redegørelse er samtidig sendt til rigsrevisor, St. Kongensgade 45, 4. sal, 1264 København K. Kopi er desuden sendt til TV 2-regionerne.

Med venlig hilsen



Mette Bock