

1/2016

STATSREVISORERNE
RIGSREVISIONEN



Rigsrevisionens beretning om

TV 2-regionernes virksomhed

afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger



1849
147.281 237
1976
114.6
22.480
908

Oktober 2016

1 /
2016

Beretning om TV 2-regionernes virksomhed

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2016

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Kulturministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i april 2017.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2016, som afgives i februar 2018.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-504-6

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM TV 2-REGIONERNES VIRKSOMHED

TV 2-regionerne blev etableret i forbindelse med ophævelsen af DR's tv-monopol i 1988. Regionerne er uafhængige af hinanden og er alle selvejende institutioner. TV SYD er desuden et aktieselskab. Den overordnede ledelse af hver TV 2-region varetages af en bestyrelse på 5-7 medlemmer. Regionerne sender og producerer regionale nyheder via tv, internet og andre platforme. Regionerne modtager licensmidler, som fordeles ligeligt mellem de 8 regioner. I 2015 modtog regionerne 512 mio. kr. i indtægter fra licensmidlerne.

Som selvejende institutioner er TV 2-regionerne ikke undergivet instruktion af kulturministeren. Kulturministeren fastsætter de overordnede rammer for regionerne med hjemmel i radio- og fjernsynsloven og kan derudover regulere regionerne gennem public service-kontrakter med de enkelte regioner. TV 2-regionerne udarbejder årligt public service-redegørelser, hvori der redegøres for efterlevelsen af kravene i public service-kontrakten. Redegørelserne sendes til Radio- og tv-nævnet, som konkluderer, om den enkelte region har indfriet kravene i public service-kontrakten.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne ikke i tilstrækkelig grad har stillet krav, som forpligter regionerne til at få mest muligt ud af licensmidlerne. Statsrevisorerne finder det ligeledes utilfredsstillende, at kontrakterne mangler klare mål for produktion og kvalitet.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende:

- At Kulturministeriet ikke har fastsat klare rammer for TV 2-regionernes mål- og resultatstyring og alene baserer sin opfølgning på Radio- og tv-nævnets udtalelser.
- At TV 2-regionerne generelt ikke selv har opstillet mål for, hvor meget de vil producere og i hvilken kvalitet.
- At TV 2-regionernes bestyrelser og direktioner ikke har viden om, hvad det koster at producere regionernes enkelte kerneopgaver som følge af mangler i den basale økonomistyring. Det forringer bestyrelsernes grundlag for at styre og prioritere licensmidlerne.
- At TV 2-regionerne ikke er i stand til at forklare, hvorfor der er store forskelle i deres produktion (sendetid, førstegangsvisninger, genudsendelser og skrevne nyhedsartikler).

STATSREVISORERNE,
den 12. oktober 2016

Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Søren Gade
Simon Emil Ammitzbøll

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	7
2. TV 2-regionernes omkostninger og resultater	10
2.1. Styringsmål	11
2.2. Sammenhæng mellem resurser og kerneopgaver	12
2.3. Sammenligning af omkostninger	16
2.4. Sammenligning af resultater	21
3. Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne	29
3.1. Opstilling af krav	30
3.2. Opfølgning på krav	33
 Bilag 1. Metodisk tilgang	 40
Bilag 2. TV 2-regionernes omkostninger til øvrig administration, bestyrelser samt direktioner og øvrige chefer	46
Bilag 3. Eksempel på public service-kontrakt for perioden 2015-2018	49
Bilag 4. Ordliste	57

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Beretningen vedrører finanslovens § 21. Kulturministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Per Stig Møller: februar 2010 - oktober 2011

Uffe Elbæk: oktober 2011 - december 2012

Marianne Jelved: december 2012 - juni 2015

Bertel Haarder: juni 2015 -

Beretningen har i udkast været forelagt Kulturministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. FORMÅL OG KONKLUSION

1. Denne beretning handler om TV 2-regionernes virksomhed. Målet med virksomheden er, at regionerne via tv, internet og andre platforme producerer regionale nyheder mv., som imødekommer brugernes ønsker og de krav, der er fastsat i de public service-kontrakter, som regionerne indgår med Kulturministeriet.

Vi har selv taget initiativ til undersøgelsen i oktober 2015, fordi vi i den løbende revision af TV 2-regionerne generelt blev opmærksomme på 3 forhold. For det første var det vanskeligt at få et klart, tværgående billede af, hvordan regionerne styrede deres produktion i forhold til resultaterne, forstået som antal sendetimer og nyhedsartikler samt kvaliteten heraf. For det andet var det uklart, om de mål, som regionerne tilrettelagde deres produktion efter, var de bedst styringsegne. For det tredje var det usikkert, i hvilken udstrækning Kulturministeriet som kontraktholder medvirkede til at sikre, at regionerne reelt indfrie kravene i public service-kontrakterne.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om TV 2-regionernes virksomhed er gennemsigtig, og om Kulturministeriet i tilstrækkeligt omfang løfter opgaven som kontraktholder med TV 2-regionerne. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har TV 2-regionerne tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater?
- Er Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne klar og dækkende?

PUBLIC SERVICE-KONTRAKT

En public service-kontrakt er typisk en 4-årig kontrakt mellem den enkelte TV 2-region og kulturministeren, men perioden kan også være kortere. Kontrakten fastsætter størrelsen af licensprovenuet og de public service-forpligtelser, som regionen skal opfylde for licensmidlerne i perioden.

KONKLUSION

Rigsrevisionen konstaterer, at både Kulturministeriet og TV 2-regionerne har begrænset viden om, hvorvidt den enkelte region over tid producerer bedst og billigst muligt på baggrund af de produktionsforhold, som regionen selv har fastsat. Det skyldes, at regionernes virksomhed ikke er tilstrækkelig gennemsigtig, og at Kulturministeriet ikke løfter opgaven som kontraktholder over for regionerne tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Kulturministeriets kontraktstyring ikke i tilstrækkeligt omfang forpligter TV 2-regionerne til at få mest muligt ud af licensmidlerne. Undersøgelsen viser, at kontrakterne ikke stiller klare krav til regionernes resultater i form af produktion og kvalitet, hvilket smitter af på regionernes egen styring, som generelt heller ikke indeholder klare krav hertil. De manglende mål i kontrakterne betyder, at Kulturministeriet ikke har et stringent grundlag for at følge op på, om regionerne producerer tilstrækkeligt i den rette kvalitet, og at regionerne uforpligtende kan beslutte, hvor meget de vil producere og i hvilken kvalitet, fordi regionerne generelt heller ikke selv har opsat mål herfor. Kulturministeriets kontraktstyring indebærer, at ingen tager et overordnet ansvar for at følge op på kravet i public service-kontrakterne om, at regionerne i perioden 2015-2018 fortsat skal arbejde for en løbende effektivisering af virksomheden.

Undersøgelsen viser, at flere af de krav, som Kulturministeriet stiller i public service-kontrakterne, ikke er klare. Det betyder, at TV 2-regionerne har haft forskellige fortolkningsmuligheder i forhold til disse krav. Ministeriet baserer sin opfølgning på Radio- og tv-nævnets årlige udtalelse. Radio- og tv-nævnet har kun til opgave at tage stilling til, om regionerne formelt indfrier de stillede public service-krav, og skal ikke tage stilling til kvaliteten af, hvordan opgaverne er udført. Det betyder, at Kulturministeriet ikke har et fuldt dækkende overblik over, om kravene reelt er indfriet efter hensigten.

Undersøgelsen viser, at den enkelte TV 2-region generelt ikke har en systematisk viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater. Den sammenhæng bør være til stede, når der skal træffes beslutninger om at omprioritere imellem kerneopgaver eller sættes nye mål for virksomheden. Undersøgelsen viser videre, at den enkelte region ikke opgør, hvad det koster at producere regionens 3 kerneopgaver, og der er mellem regionerne markante forskelle på, hvor mange resurser regionerne bruger på den samlede produktion af kerneopgaver og på administration. Der er desuden stor forskel på, hvor meget regionerne producerer, og der er variationer i seerandele på regionernes egne kanaler, hvilket ifølge regionerne ikke er et måltal for kvalitet, men for gennemslagskraft eller succes. Forskellene kan hverken inden for eller mellem regionerne forklares ud fra bevidste styringsvalg.

KERNEOPGAVER

Regionerne har oplyst, at deres opgaver kan inddeles i 3 kerneopgaver:

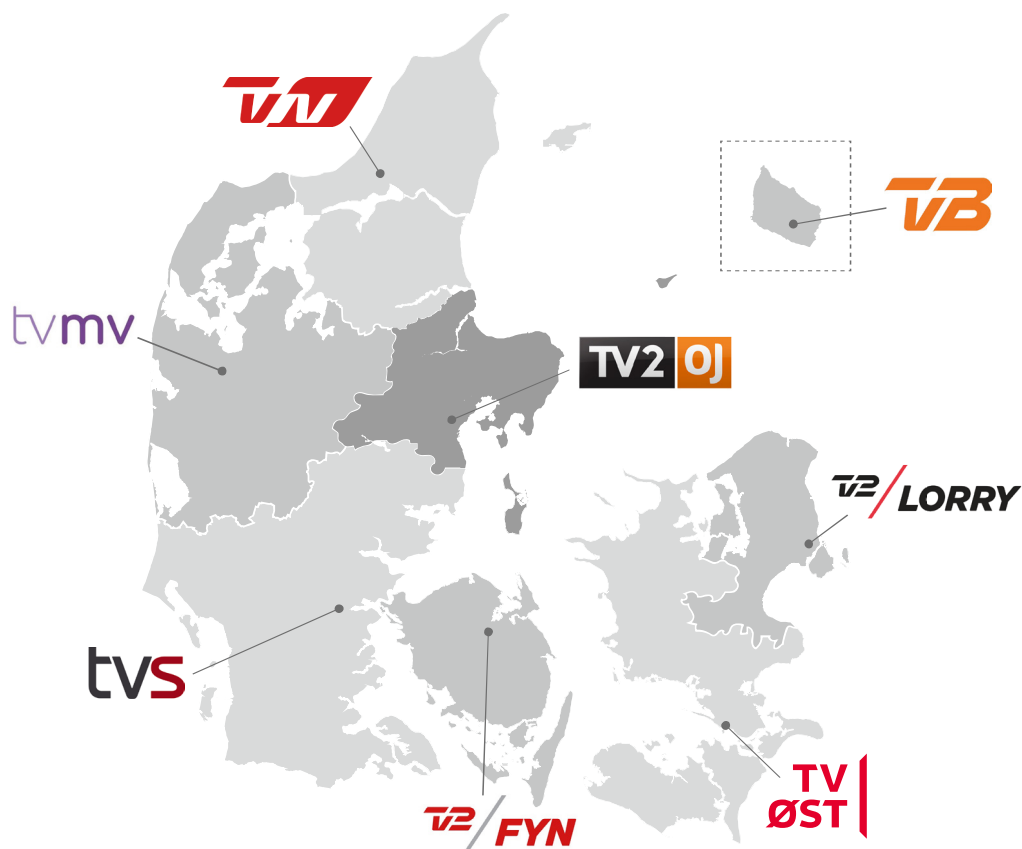
- tv-produktion til vinduer på TV 2 I DANMARK A/S' sendeflade (udsendelserne sendes kl. 12.26, 17.12, 18.14, 19.30 og 22.20 på den landsdækkende kanal)
- tv-produktion til TV 2-regionernes egne kanaler
- produktion af nyheder mv. til internetbaserede medier, fx TV 2-regionernes hjemmesider.

1.2. BAGGRUND

2. Der findes 8 TV 2-regioner. Figur 1 viser, hvordan regionerne er placeret geografisk.

FIGUR 1

TV 2-REGIONERNES GEOGRAFISKE PLACERING



Kilde: Rigsrevisionen.

TV 2-regionerne blev etableret i forbindelse med ophævelsen af DR's tv-monopol i 1988 – bortset fra TV SYD, der begyndte som forsøgsstation under DR i 1983. Regionerne er udsprunget uafhængigt af hinanden og er alle selvstændige og selvejende. TV SYD er desuden et aktieselskab. Regionerne sender regionalt tv på TV 2 | DANMARK A/S' sendeflade i nogle faste vinduer, som de har fået tildelt. Regionerne har derudover hver deres egen tv-kanal, som de kan disponere over 24 timer i døgnet. Regionerne formidler også nyheder via deres hjemmesider og andre internetbaserede medier.

TV 2-regionernes geografiske placering og indtægter

3. TV 2-regionerne dækker områder af forskellig størrelse målt i både indbyggertal og areal. De 2 regioner, der ligger længst fra hinanden, er TV 2/Bornholm, der dækker knap 40.000 borgere, og TV 2 Lorry, der dækker ca. 1,9 millioner borgere. TV 2 Lorrys borgere er fordelt på 34 kommuner, mens TV 2/Bornholms er samlet i én kommune.

Licensmidlerne til TV 2-regionerne bliver fordelt ligeligt mellem de 8 regioner – jf. de indgåede mediepolitiske aftaler – dvs. uafhængigt af dækningsområdernes størrelse og sammensætning, og midlerne er ikke aktivitetsafhængige. Tabel 1 viser regionernes indtægter fra licensprovenu og engangsmidler i perioden 2011-2015.

TABEL 1

TV 2-REGIONERNES INDTÆGTER FRA LICENSPROVENU OG ENGANGSMIDLER I PERIODEN 2011-2015 (2015-PRISER)

(Mio. kr.)	2011	2012	2013	2014	2015
Samlet licensprovenu til TV 2-regionerne fra basislicens	493,2	505,9	517,6	509,5	512,2
Samlede indtægter fra engangsmidler	3,3	1,8	21,1	29,2	0
Licensprovenu og engangsmidler i alt	496,5	507,7	538,7	538,7	512,2
Licensprovenu og engangsmidler pr. TV 2-region ¹⁾	62,1	63,5	67,3	67,3	64,0

¹⁾ Der har været små variationer i licensprovenuet regionerne imellem. Det skyldes, at det varierer, i hvilket omfang de enkelte regioner har indtægtsført engangsmidler fra 2009 i perioden (engangsmidlerne indtægtsføres i takt med afholdelsen af udgifter til de formål, midlerne er bevilget til). Forskellen på den region, der har indtægtsført flest engangsmidler i perioden, og den, der har indtægtsført færrest, er samlet ca. 1,4 mio. kr.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Kulturministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at licensprovenuet steg fra ca. 493 mio. kr. i 2011 til ca. 518 mio. kr. i 2013 for herefter at falde til ca. 512 mio. kr. i 2015. TV 2-regionerne blev i perioden 2012-2014 tildelt engangsmidler til bl.a. særlige programsatsninger. Disse kunne regionerne frit fordele over den 3-årige periode. Hver region har i perioden oppebåret mellem ca. 62 mio. kr. og ca. 67 mio. kr. i licensprovenu og engangsmidler pr. år.

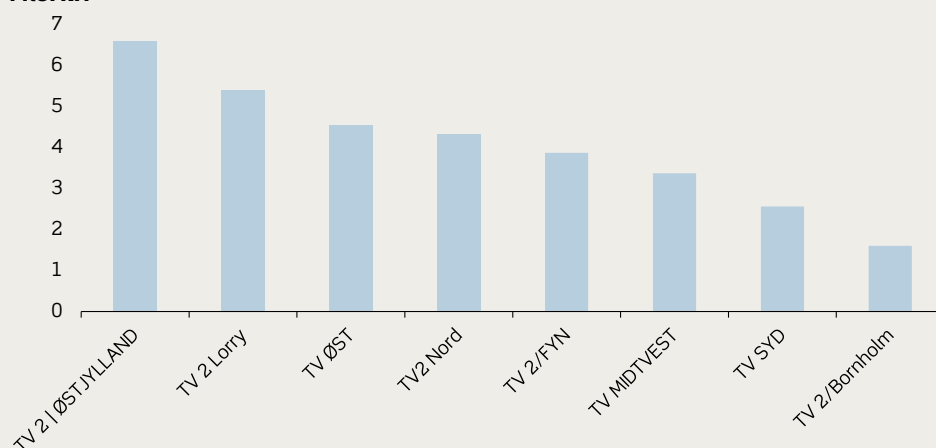
Statsstøttere reglerne indebærer, at TV 2-regionerne som udgangspunkt skal anvende de tildelte licensmidler hvert år. Det er dog muligt for den enkelte region at overføre overskud til efterfølgende år. Formålet med at kunne akkumulere overskud er, at den enkelte region dermed får mulighed for at spare op til investeringer i fx teknik.

Figur 2 viser et gennemsnit af hver TV 2-regiones årlige indtægter fra programsalg, sponsorater, rettigheder og eventuel støtteforening for perioden 2011-2015.

FIGUR 2

GENNEMSNIET AF HVER TV 2-REGIONES ÅRLIGE INDTÆGTER FRA PROGRAMSALG, SPONSORATER, RETTIGHEDER OG EVENTUEL STØTTEFORENING FOR PERIODEN 2011-2015 (2015-PRISER)

Mio. kr.



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af TV 2-regionernes regnskaber.

Det fremgår af figur 2, at TV 2-regionernes årlige indtægter fra programsalg, sponsorater, rettigheder og eventuel støtteforening varierer fra region til region. TV 2 | ØSTJYLLAND er den region, der med ca. 6,6 mio. kr. i gennemsnit pr. år har omsat for flest penge i perioden. Det skyldes, at TV 2 | ØSTJYLLAND har haft et særligt højt salg af programmer. TV 2 Lorry og TV ØST er ligeledes blandt de regioner, der i den 5-årige periode årligt har haft flest indtægter. De 2 regioner har omsat for henholdsvis ca. 5,4 mio. kr. og ca. 4,6 mio. kr. TV 2/Bornholm er med et gennemsnit på ca. 1,6 mio. kr. årligt den region, der har haft færrest indtægter.

Styring og ledelse af TV 2-regionerne

4. TV 2-regionerne er selvstændige institutioner og er dermed ikke undergivet instruktion af kulturministeren. Det betyder, at ministeren fastsætter rammerne for regionerne ved at udstede generelle regler med hjemmel i lov og efterfølgende påser, at regionerne overholder disse regler. De overordnede rammer for regionerne er fastsat i radio- og fjernsynsloven. Kulturministeriet har med hjemmel i denne lov fastsat en vedtægt med uddybende bestemmelser for regionerne. Ministeriet kan desuden regulere regionerne gennem public service-kontrakter med de enkelte regioner. Public service-kontrakterne baserer sig på de politiske intentioner fra medieaftalerne. Finansudvalget tilslutter sig i aktstykker fastsættelsen af licensmidlerne og dermed også intentionerne i medieaftalerne. Regionerne er omfattet af offentlighedsloven og forvaltningsloven. I relation til begge love er der dog enkelte begrænsninger. Fx er sager og dokumenter vedrørende programvirksomhed og forretningsmæssige forhold undtaget fra lov om offentlighed i forvaltningen.

STØTTEFORENING

3 af TV 2-regionerne har en støtteforening, hvor medlemmerne betaler et kontingent. Foreningerne er adskilt fra tv-stationerne.

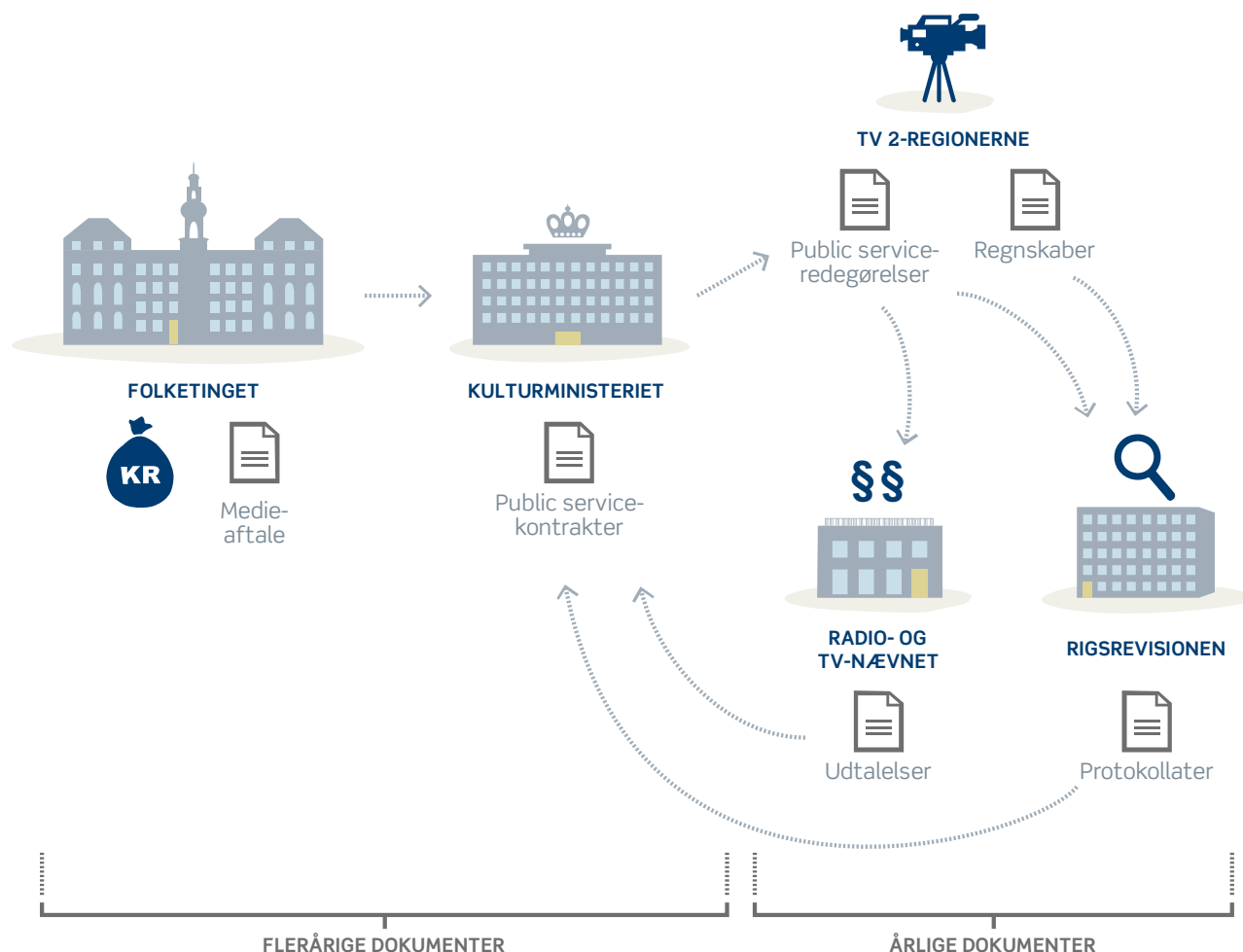
MEDIEAFTALEN

Medieaftalen er et forlig mellem et bredt flertal af Folketingets partier. Aftalen løber typisk over en 4-årig periode, men kan også være kortere, hvorefter den genforhandles. Seneste medieaftale dækker perioden 2015-2018.

5. Figur 3 giver et overblik over centrale dokumenter i relation til styring af TV 2-regionerne.

FIGUR 3

CENTRALE DOKUMENTER I RELATION TIL STYRING AF TV 2-REGIONERNE



Kilde: Rigsrevisionen.

Kravene til TV 2-regionerne udspringer af medieaftalen, som indgås mellem et flertal af Folketingets partier. Medieaftalen angiver de overordnede linjer for udviklingen på radio- og tv-området i en periode. Perioden er typisk 4 år. På baggrund af medieaftalen og drøftelser i medieaftalekredsen udformer Kulturministeriet public service-kontrakter, der angiver de krav, som de enkelte regioner skal indfri. Kravene i kontrakterne er de samme for alle regioner. Dog har TV SYD og TV 2/Bornholm i alle de år, som denne undersøgelse omfatter, fået pålagt enkelte regionsspecifikke krav. Kravene i kontrakterne indeholder ikke specifikke produktionskrav til regionerne.

TV 2-regionerne udarbejder årligt public service-redegørelser, hvor regionerne redegør for, hvorvidt og hvordan de har levet op til kravene i public service-kontrakten. Regionerne sender redegørelserne til det uafhængige Radio- og tv-nævn. Det er Radio- og tv-nævnet, der følger op, fordi Europa-Kommissionen stiller krav om, at tilsynet med radio- og tv-virksomhed skal være uafhængigt af public service-foretagendet. Nævnet afgiver derefter en udtalelse, hvori nævnet konkluderer, om den enkelte region har indfriet kravene. Radio- og tv-nævnet offentliggør sine udtalelser og sender dem til Kulturministeriet. Derefter tager ministeriet stilling til, hvad den videre proces skal være. Regionerne sender også public service-redegørelserne til Rigsrevisionen, der kan påse, at de regnskabsmæssige oplysninger i redegørelserne er korrekte, og at der er en tilfredsstillende dokumentation for øvrige tal-mæssige oplysninger.

6. Den overordnede ledelse af hver TV 2-region varetages af en bestyrelse på 5-7 medlemmer. Bestyrelsen har det overordnede programansvar og har bl.a. ansvaret for, at regionen overholder de økonomiske rammer for virksomheden. Til hver region hører et repræsentantskab, som er sammensat med repræsentation fra det regionale kultur- og samfundsliv. Det er repræsentantskabet, som udpeger medlemmerne til den enkelte regions bestyrelse. Hos TV SYD A/S vælger et repræsentantskab en fondsbestyrelse, som udpeger bestyrelsen for aktieselskabet. Hver region har en administrerende direktør, som har det daglige programansvar og varetager den daglige administrative og økonomiske ledelse af tv-stationen.

SÆRLIGE REGIONS-SPECIFIKKE KRAV

TV SYD har et særligt krav om at lægge vægt på forholdene i Sydslesvig, især på det danske mindretals vilkår.

TV 2/Bornholm har et særligt krav om at lægge vægt på at være initiativtager og formidler inden for kultur og sport i samarbejde med bornholmske institutioner, foreninger mv. med henblik på udsendelse af programmer mv.

Fra 2011 til 2014 skulle TV 2/Bornholm også udøve medie-skoleaktiviteter for børn og unge, bl.a. i samarbejde med skoler, uddannelsesinstitutioner mv., med henblik på at ud-brede kendskabet til tv- og in-ternetmedier.

1.3. REVISIONSKRITERIER, METODE OG AFGRÆNSNING

Revisionskriterier

7. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om TV 2-regionernes virksomhed er gennem-sigtig, og om Kulturministeriet i tilstrækkeligt omfang løfter opgaven som kontraktholder. Vi definerer i den forbindelse gennem-sigtig som, at det er tydeligt, hvilke mål regionerne styrer efter, hvilke resultater regionerne leverer i form af produktion og kvalitet, og hvad regionernes produktion koster. I beretningen besvarer vi 2 spørgsmål:

Det første spørgsmål er rettet mod TV 2-regionerne og besvares i kapitel 2. Vi har under-søgt, om TV 2-regionerne har tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostnin-ger og resultater. Det er ikke muligt på det nuværende grundlag at opgøre og sammenlig-ne regionernes effektivitet eller produktivitet, hverken for den enkelte eller på tværs af regionerne. Det skyldes, at regionerne ikke har et datagrundlag, hvor omkostninger til pro-duktionen af de 3 kerneopgaver er fordelt eller kan fordeles ud fra.

Derfor har vi i stedet sammenlignet TV 2-regionernes fordeling af omkostninger på kerne-opgaverne under ét og administration samt omfanget af produktionen. Vi har desuden un-der-søgt, hvordan regionerne arbejder strategisk med at prioritere deres resurser, og hvor-dan regionerne arbejder med at finde effektiviseringer og besparelser gennem bl.a. øget samarbejde regionerne imellem. Vi har i undersøgelsen forsøgt at afdække, hvordan TV 2-regionerne arbejder med kvalitet. Regionerne har oplyst, at der ikke er nogen fast defini-tion af kvalitet. Regionerne følger op på seer- og brugertal, som ifølge regionerne er et mål-tal for gennemslagskraft eller succes. Da der mangler et mål for kvalitet, har vi i stedet sammenlignet seer- og brugertallene.

Kriterierne til denne del af undersøgelsen er baseret på, at virksomheder, der modtager offentlige midler, skal tage skyldige økonomiske hensyn. Dvs. at virksomhederne skal sikre sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i anvendelsen af offentlige midler. Virksomhederne kan anvende forskellige værktøjer til at sikre dette. Det kan være at etablere relevante processer for at styre og begrænse omkostningerne og tilrettelægge aktiviteterne, så virksomhedernes målsætninger opfyldes, og de tilsigtede virkninger opnås. Fx kan god økonomistyring og mål- og resultatstyring understøtte dette.

Det andet spørgsmål er primært rettet mod Kulturministeriet og besvares i kapitel 3. Vi har undersøgt, om Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne er klar og dækkende. For at belyse dette har vi afdækket, i hvilket omfang Kulturministeriet har omsat de politiske intentioner fra medieaftalerne til klare krav i public service-kontrakterne. Vi har desuden undersøgt, om ministeriet har en dækkende opfølgning på, at regionerne indfrier kravene. Vi har haft særligt fokus på det effektiviseringskrav, som ministeriet skulle implementere i public service-kontrakterne for perioden 2015-2018, da det er det eneste krav, hvor ministeriet har mulighed for at vurdere, om TV 2-regionerne er effektive.

Kriterierne til denne del af undersøgelsen er baseret på, at Kulturministeriet har ansvaret for at implementere de politiske intentioner fra medieaftalen via lovgivning og public service-kontrakterne med TV 2-regionerne. Ministeriets rolle som kontraktholder indebærer efter Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet har det overordnede ansvar for at sikre, at der bliver fulgt op på, at regionerne reelt indfrier kontraktkravene efter hensigten. Ministeriet skal desuden sikre, at medieaftalepartierne får tilstrækkelig information om eventuelle udfordringer med at implementere de politiske beslutninger fra medieaftalen.

Metode

8. Undersøgelsen er baseret på analyser med både kvalitative og kvantitative elementer. I den kvalitative del har vi gennemgået materiale fra de 8 TV 2-regioner, Kulturministeriet og Radio- og tv-nævnet. Vi har desuden holdt bilaterale møder med alle de involverede parter.

I den kvantitative del har vi sammenlignet TV 2-regionernes omkostninger inden for forskellige kategorier. Vi har i analysen taget udgangspunkt i regionernes regnskaber. Regionerne anvender forskellige kontoplaner, og nogle regioner har ændret deres kontoplan undervejs i perioden 2011-2015. Derfor har vi med hjælp fra regionerne ensrettet regnskaberne for at gøre omkostningerne mere sammenlignelige over tid og på tværs.

Vi har opdelt omkostningerne i hovedkategorierne:

- Produktion af kerneopgaver (tv-produktion til vinduerne på TV 2 | DANMARK A/S' sendeflade, tv-produktion til egen kanal og produktion af nyhedsartikler mv. til web), herunder løn til produktion, programgrafik, produktionsudstyr, transport mv.
- Administration, herunder løn til administration, kontorartikler, kantine, telefoner mv., løn til direktion og øvrige chefer samt honorar til bestyrelse, herunder diæter, rejser, repræsentation mv.
- Andet, herunder lokale- og ejendomsomkostninger, øvrige personaleomkostninger og biler til direktion og øvrige chefer.

Regionerne har bidraget med at opdele løn til direktion og øvrige chefer i henholdsvis produktionsrelaterede omkostninger og direkte ledelsesomkostninger. De produktionsrelaterede omkostninger indgår i opgørelsen af omkostninger til produktion af kerneopgaver.

Vi har desuden sammenlignet udviklingen i sendetimer, nyhedsartikler, seertal og besøgende på hjemmesiderne.

9. Undersøgelsens metodiske tilgang er beskrevet yderligere i bilag 1. Bilaget indeholder også en uddybende beskrivelse af, hvad de enkelte hovedkategorier for omkostningerne indeholder.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, som er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

10. Undersøgelsen omfatter perioden 2011-2015. Der er i perioden indgået 3 medieaftaler og et antal tillægsaftaler hertil. Vi betragter medieaftalerne som overordnede politiske rammer for TV 2-regionernes arbejde. Vi forholder os ikke til selve medieaftalerne. Vi belyser imidlertid, hvordan Kulturministeriet har udmøntet aftalerne i public service-kontrakter, og om regionerne efterlever kravene i kontrakterne. Vi belyser også, hvordan ministeriet følger op, og om ministeriet afdækker eventuelle udfordringer og videreformidler information herom til de politiske beslutningstagere.

11. I sammenligningen af udviklingen af TV 2-regionernes omkostninger har vi primært fokuseret på de omkostninger, der er forbundet med produktion af kerneopgaver. Vi har dog også inddraget omkostningerne forbundet med den øvrige drift, da det er en indikator for, hvordan regionerne prioriterer mellem kerneopgaver og støttefunktioner.

Vi har afgrænset os fra at se på lokale- og ejendomsomkostninger og øvrige personaleomkostninger. Begge typer omkostninger udgør en begrænset del af TV 2-regionernes samlede omkostninger. Derudover vil inddragelse af lokale- og ejendomsomkostninger indebære en unødigt risiko for skævhed i analysens resultater, da der er forskel på, om regionerne ejer eller lejer de lokaler, som de har til huse i. I sammenligningen har vi desuden valgt ikke at inddrage finansielle omkostninger og afskrivninger. Variationen mellem regionerne i deres samlede lokale- og ejendomsomkostninger, finansielle omkostninger og afskrivninger er relativt lille og har ikke betydning, når vi sammenligner regionernes omkostninger til produktion og administration.

12. Bilag 4 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. TV 2-regionernes omkostninger og resultater

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at TV 2-regionerne ikke har tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater.

Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne generelt ikke har opsat mål for resultater. Det betyder, at regionerne ikke kan følge op på, om produktionen har et tilstrækkeligt omfang og en tilstrækkelig kvalitet. Undersøgelsen viser videre, at regionerne har fokus på at overholde budgetterne, men at de ikke har tilstrækkelig viden om, hvad det koster at producere henholdsvis sendetimer og nyhedsartikler. Regionerne har oplyst, at det er et bevidst valg, at de ikke opdeler deres resurser på de 3 kerneopgaver, fordi det efter deres opfattelse ikke er væsentligt. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse imidlertid væsentligt at have viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater, så regionerne på et gennemsnitligt grundlag har bedre mulighed for at styre og prioritere.

Undersøgelsen viser, at der er markante forskelle på TV 2-regionernes omkostninger til henholdsvis produktion af kerneopgaver og til administration. Fx har én region markant højere omkostninger til administration end de øvrige regioner. Der er desuden markante forskelle i resultaterne i form af de sendetimer og nyhedsartikler, som regionerne producerer. Fx producerer den region, der har flest førstegangsvisninger, 5 gange så meget som den region, der har færrest. Disse forskelle i produktionsomfanget kan ikke forklares i indtægterne, da licensmidlerne til TV 2-regionerne bliver fordelt ligeligt imellem de 8 regioner. Endvidere er der store variationer i seerandelene på regionernes egne kanaler, som ifølge regionerne er et måltal for gennemslagskraft eller succes.

Undersøgelsen viser, at forskellene ikke skyldes bevidste valg. Hovedparten af styringsmålene i 7 af de 8 regioner er således ikke målbare og sætter ikke en klar retning for arbejdet i forhold til omfanget af produktionen og kvaliteten af denne.

13. Dette kapitel handler om, hvorvidt TV 2-regionerne har tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater.

FØRSTEGANGSVISNINGER

Førstegangsvisninger er udsendelser, som bliver vist på tv for første gang, modsat genudsendelser.

2.1. STYRINGSMÅL

14. Vi har undersøgt, om TV 2-regionerne har styringsmål, der sætter en klar retning for regionernes arbejde. Vi har også undersøgt, om regionerne følger op på styringsmålene. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hovedparten af styringsmålene bør være målbare, hvis de skal sætte en klar retning og understøtte gennemsigthed.

15. Undersøgelsen viser, at alle TV 2-regionerne i perioden 2011-2015 hver har udarbejdet mindst 2 dokumenter, der sætter en overordnet retning for regionens arbejde og angiver, hvilke mål regionen skal arbejde efter at indfri inden for de økonomiske rammer.

Det fremgår af public service-kontrakterne, at TV 2-regionerne skal udbyde regionalt public service-indhold på tv, internet og andre platforme, som seere og brugere efterspørger. Brugere i de forskellige regioner kan have forskellige præferencer for, hvilke platforme og hvilket indhold de foretrækker. Derfor er det naturligt, at regionerne afspejler disse forskelle, når de prioriterer og sætter styringsmål. Regionerne kan desuden anvende målene til at skabe gennemsigthed, så regionerne kan følge op på deres udvikling over tid.

16. Undersøgelsen viser, at alle regioner har opstillet mål. 7 af de 8 TV 2-regioner har ikke opstillet mål, der direkte angiver, hvordan regionen skal prioritere at fordele sine omkostninger. De fleste af regionerne har opstillet enkelte kvantitative mål. Mange af disse mål handler om seertal. Det gælder dog generelt for alle regioner undtagen TV MIDTVEST, at hovedparten af målene efter Rigsrevisionens opfattelse ikke er målbare.

17. TV 2-regionerne har oplyst, at flere regioner vil indføre KPI'er i 2016, hvor regionerne vil forny deres strategier. Det gælder dog ikke TV MIDTVEST, der som den eneste region allerede arbejder med kvantitative mål.

18. TV 2-regionerne har oplyst, at alle regioner følger op på styringsmålene både i bestyrelsen, i direktionen og blandt de øvrige chefer.

Undersøgelsen viser dog, at 6 af de 8 TV 2-regioner har begrænset dokumentation for, at de har fulgt op på målene. TV MIDTVEST er efter vores vurdering den region, hvor der er størst gennemsigthed omkring opfølgning på mål. TV MIDTVEST har i skemaform løbende redegjort for status på målene. Stationen har desuden angivet i regnskabet for 2015, hvilke af målene for 2015 der er opfyldt. TV2 Nord har også løbende fulgt op på alle målene og rapporteret til bestyrelsen, hvad status er på de enkelte mål.

19. Undersøgelsen viser, at alle TV 2-regionerne følger op på deres budgetter månedligt eller kvartalsvist. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at opfølgningen på budgetterne er et godt udgangspunkt for at følge op på nogle af styringsmålene set ud fra et økonomisk perspektiv. Det kan fx være mål, der omfatter tekniske investeringer. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at det er vanskeligt for regionerne at følge op på, om en region fx anvender flere resurser på en prioriteret kerneopgave såsom webproduktion. Det skyldes, at regionernes budgetter ikke er opdelt på kerneopgaver.

KPI

KPI står for "Key Performance Indicator" og er en betegnelse for målbare mål, som angiver, hvordan en virksomhed klarer sig i forhold til at nå sine strategiske mål.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at alle TV 2-regionerne har udarbejdet dokumenter, der angiver en overordnet retning for deres arbejde. Det gælder dog generelt, at det ikke er klart, hvad den enkelte regionen skal arbejde henimod, fordi hovedparten af styringsmålene ikke er målbare. Det gælder dog ikke TV MIDTVEST, der er den eneste region, som udelukkende har opstillet målbare mål for perioden 2015-2018.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det for 6 af de 8 TV 2-regioner ikke gennemsigtigt, om regionerne har opfyldt styringsmålene, fordi regionerne har begrænset dokumentation for, at de har fulgt op på disse. TV MIDTVEST og TV2 Nord har dokumenteret, at de har fulgt systematisk op på målene. Flere af de andre regioner vil desuden indføre lignende KPI'er i 2016, hvor regionerne vil forny deres strategier.

2.2. SAMMENHÆNG MELLEM RESURSER OG KERNE-OPGAVER

20. Vi har undersøgt, om TV 2-regionerne kan koble resurser til produktionen af kerneopgaver. TV 2-regionerne har oplyst, at deres opgaver kan inddeles i 3 kerneopgaver:

- tv-produktion til vinduer på TV 2 | DANMARK A/S' sendeflade
- tv-produktion til TV 2-regionernes egne kanaler
- produktion af nyheder mv. til internetbaserede medier, fx TV 2-regionernes hjemmesider.

Derudover har vi undersøgt, hvilke besparelses- og effektiviseringstiltag TV 2-regionerne har iværksat siden 2011.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at TV 2-regionerne kan koble resurser og kerneopgaver, fordi det er en vigtig forudsætning for god økonomistyring. Hvis TV 2-regionerne kan koble resurser og kerneopgaver, sikrer det, at regionerne har indsigt i, hvad det koster at producere hver af de 3 kerneopgaver. Det er væsentligt for bestyrelsen og direktionen at have viden om, hvad det koster at producere kerneopgaverne, når de skal træffe strategiske beslutninger om at opprioritere eller nedprioritere inden for og/eller imellem kerneopgaverne og andre aktiviteter.

Styring af resurser

21. TV 2-regionerne har oplyst, at deres styring af resurser er projektbaseret. Et væsentligt redskab hertil er vagtplaner. Vagtplaner angiver typisk, hvornår en ansat skal arbejde, og hvad den ansattes opgave er på dagen. En vagtplan kan fx angive, at en ansat skal stå for nyhedsteknik eller fungere som producer en given dag.

Flere TV 2-regioner har oplyst, at de ved hjælp af vagtplanerne kan udarbejde budgetter og efterfølgende opgøre omkostningerne til specifikke programmer og projekter. Fx har TV MIDTVEST brugt vagtplaner til at foretage en beregning af, hvor stort et resurseforbrug i form af mandetimer et givent program skal have.

TV 2-regionerne har oplyst, at de har en meget gennemskuelig og stram økonomistyring med detaljerede budgetter og vagtplanlægning med tilhørende projektstyring. Regionerne har desuden understreget, at bestyrelserne er meget fokuserede på netop økonomien, og alle direktører og økonomichefer har netop økonomistyring som kerneopgave.

Undersøgelsen viser, at regionerne har fokus på at overholde budgetterne. Budgetterne er dog ikke fordelt på kerneopgaver. Vi kan desuden konstatere, at regionerne kun har dokumenteret, at de kan opgøre omkostninger til specifikke programmer og projekter, men det bliver ikke gjort konsekvent.

22. Undersøgelsen viser, at vagtplanerne ofte ikke er opdelt efter de 3 kerneopgaver. Det betyder, at TV 2-regionerne ikke kan fordele resurserne på kerneopgaverne.

23. Undersøgelsen viser, at nogle TV 2-regioner har forsøgt at opdele deres økonomi på aktiviteter. Fx har TV2 Nord i en overgang forsøgt at dele budgetterne op i afdelingsbudgetter, som cheferne kunne råde over. TV 2 | ØSTJYLLAND har i en periode forsøgt at opdele økonomien efter bestemte aktiviteter. De 2 regioner har dog oplyst, at de siden er gået bort fra idéen, fordi de ansattes arbejdsopgaver i for høj grad overlapper mellem kerneopgaverne.

TV 2-regionerne har oplyst, at det er et bevidst valg, at regionerne ikke opdeler deres resurser på de 3 kerneopgaver, fordi det efter regionernes opfattelse ikke er væsentligt. Årsagen er, at web, sociale medier og nyheder smelter sammen. De ansatte varetager derfor flere opgaver på samme dag for at udnytte resurserne optimalt i en medieverden, der forandrer sig hastigt. Fx kan en journalist producere en nyhed, som på samme dag bringes i både TV 2-vinduet og på hjemmesiden. Regionerne har derudover oplyst, at det vil være unødvendigt bureaukratisk at opdele omkostningerne, og at omkostningerne til opdelingen vil overstige nytteværdien. Det er derudover regionernes opfattelse, at det ikke er et mål i sig selv, at regionerne skal minimere enhedsomkostningerne. Ifølge regionerne er målet, at regionerne skal sikre, at den danske befolkning får et bredt udbud af programmer og tjenester via fjernsyn, radio, internet o.l.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at TV 2-regionerne modtager offentlige midler, og regionerne skal derfor som alle andre virksomheder, der modtager offentlige midler, tage skyldige økonomiske hensyn. Dvs. at regionerne skal sikre sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i anvendelsen af de offentlige midler.

24. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en projektbaseret økonomistyring, hvor det kun er muligt at opgøre omkostninger til nogle specifikke programmer, ikke er tilstrækkelig i forhold til at sikre, at regionerne har indsigt i, hvad det koster at producere deres 3 kerneopgaver. Det er samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at det, at medarbejderne varetager flere opgaver, ikke umuliggør, at regionerne vil kunne tilrettelægge deres økonomistyring således, at regionerne uden urimeligt høje omkostninger vil kunne koble resurser med kerneopgaver, hvis det blev prioriteret.

Som økonomistyringen er tilrettelagt, har det end ikke været muligt for regionerne at give et kvalificeret skøn over, hvor mange resurser de har anvendt på de 3 kerneopgaver. Heller ikke de 3 regioner (TV 2 Lorry, TV ØST og TV SYD), som i perioden 2012-2014 har oplyst et skøn over resurseforbrug til kerneopgaverne i deres public service-redegørelser, har kunnet give et kvalificeret skøn i forbindelse med vores undersøgelse.

PUBLIC SERVICE-UDVALGET

Public service-udvalget er et sagkyndigt udvalg, som kulturministeren har nedsat. Udvalget skal udarbejde et grundlag for overvejelser om public service-mediernes rolle i medievirksomheden de kommende år. Udvalgets arbejde strækker sig over 2 år og skal være afsluttet den 1. januar 2017.

TV 2-regionerne har i et fælles høringssvar til Public service-udvalget opgjort, at den enkelte region årligt bruger mellem 3,5 mio. kr. og 8,5 mio. kr., svarende til 5-12,5 % af de årlige driftsomkostninger, på internetbaseret formidling.

TV 2-regionerne har oplyst, at der er tale om et meget løst skøn, hvilket er årsagen til det store spænd. Rigsrevisionen kan konstatere, at dette ikke fremgik af det fælles høringssvar til Public service-udvalget.

25. Rigsrevisionen kan konstatere, at de oplysninger, som TV 2-regionerne har givet i både public service-redegørelserne og i høringssvaret til Public service-udvalget, var baseret på et meget løst skøn, og at det ikke er dokumenteret, hvordan disse tal er beregnet.

Besparelses- og effektiviseringstiltag

26. TV 2-regionerne har oplyst, at de løbende arbejder med at finde effektiviseringer og besparelser. Regionerne har oplyst, at effektiviseringerne bl.a. er hentet via nye arbejdsgange, kompetenceudvikling og teknikinvesteringer. Fx er alle regioner i løbet af de seneste år begyndt at bruge videojournalister til at lave indslag "fra marken".



Videojournalist.

Foto: TV SYD

Det betyder, at TV 2-regionerne i mange situationer kan nøjes med at sende en enkelt journalist af sted i en lille bil med et kamera. Det er en effektivisering i forhold til tidligere, hvor regionerne altid måtte sende både en journalist og en kameramand ud i en større bil med meget udstyr. Derudover har regionerne også indkøbt udstyr, der understøtter, at de kan afvikle programmer med mindre mandskab. Regionerne har oplyst, at effektiviseringsgevinsterne er blevet kanaliseret over til fx øgede resurser til web eller øget kvalitet.

27. Undersøgelsen viser, at flere af TV 2-regionerne har udarbejdet spareplaner, hvor der er angivet beløbsstørrelser på de forskellige tiltag. Besparelserne er ifølge regionerne bl.a. en konsekvens af, at de ekstra licensmidler, som regionerne fik fra 2012 til 2014, ikke blev gjort til permanente bevillinger. Spareplanerne indeholdt forskellige tiltag såsom afskedigelse af medarbejdere, reduceret produktion af programmer til deres egne kanaler og mindre efteruddannelse.

28. TV 2-regionerne udgav sammen rapporten *Udredning vedrørende de regionale TV 2-virksomheders muligheder for øget indbyrdes samarbejde – såvel programmæssigt som teknisk og administrativt* i december 2013. Baggrunden var, at regionerne i medieaftalen for 2012 var blevet pålagt at afdække mulighederne for øget indbyrdes samarbejde.

I rapporten har TV 2-regionerne i samarbejde med en konsulent identificeret nogle områder, hvor der er potentiale for at spare ved at øge samarbejdet. Regionerne har beskrevet den økonomiske konsekvens af hvert tiltag. Fx har regionerne beskrevet, at en fælles HR-partner vil indebære en samlet årlig merudgift på tæt på en årsløn + rejseomkostninger, mens en fælles hjemmeside vil give en samlet besparelse på 15-50 % af de samlede hjemmesideomkostninger. Det fremgår imidlertid ikke af rapporten, hvordan regionerne og konsulenten har opgjort de økonomiske konsekvenser.

29. TV 2-regionerne har oplyst, at alle regioner og bestyrelser ser rapporten som et godt udgangspunkt for øget samarbejde.

TV 2-regionerne beskriver i public service-redegørelserne for 2014 og 2015, hvordan de har arbejdet videre med samarbejdet. Regionerne har i redegørelserne oplyst, at de har igangsat en række væsentlige projekter, der har medført besparelser. Et eksempel herpå er, at 3 regioner investerede i et fælles afviklingssystem, der betyder, at den enkelte region kan afvikle udsendelser med færre folk. Konkret førte afviklingssystemet til, at både producer-assistent- og studiefotograffunktioner blev nedlagt. Et andet eksempel er, at 7 af de 8 regioner (TV 2/Bornholm indgår ikke) er gået sammen om en fælles onlineplatform. Det betyder, at regionernes hjemmesider har ensartet opsætning, grafik og administrationsmodul.

30. Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne løbende gør sig overvejelser om, hvad fx nye tekniske investeringer koster. Der er flere eksempler på, at regionerne har regnet på, hvad disse investeringer koster at implementere, og hvor mange resurser det vil frigive til andre opgaver. Regionerne har desuden løbende indarbejdet de forventede omkostninger i budgetterne. I de tilfælde, hvor der ikke er tale om tekniske investeringer, men omfordeling af personaleresurser fra fx egen kanal til web, har regionerne tilpasset vagtplanerne efter de strategiske beslutninger.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse positivt, at der er flere eksempler på, at TV 2-regionerne har regnet på, hvad tekniske investeringer vil koste.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne ikke kan koble resurser og de 3 kerneopgaver. Dermed mangler regionerne gennemsigtighed i deres økonomistyring. Den manglende gennemsigtighed betyder, at bestyrelsen og direktionen ikke har viden om, hvad det koster at producere kerneopgaverne. Det betyder, at bestyrelserne efter Rigsrevisionens opfattelse ikke har et solidt grundlag for at træffe strategiske beslutninger om at op- eller nedprioritere områder.

Den manglende gennemsigtighed betyder også, at det ikke er muligt for TV 2-regionerne at følge op på, om de har gennemført reelle effektiviseringer. Samtidig er det også uklart, hvordan besparelserne og effektiviseringsgevinsterne har påvirket resurseforbruget til de 3 kerneopgaver. Fx kan regionerne ikke dokumentere, at effektiviseringsgevinster er blevet kanaliseret over til øgende resurser til web.

2.3. SAMMENLIGNING AF OMKOSTNINGER

31. Vi har undersøgt, hvor stor en andel af TV 2-regionernes omkostninger, der kan henføres til henholdsvis produktion af kerneopgaver og til administration.

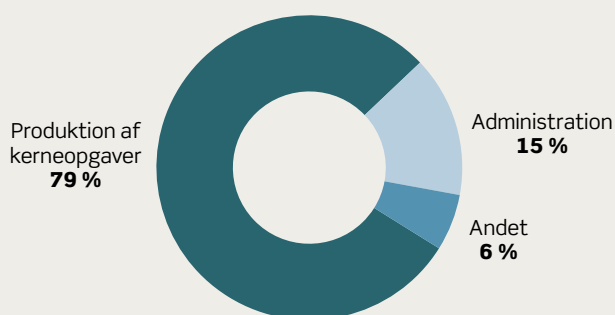
32. Offentlige virksomheder og institutioner skal ved forvaltningen af tildelte midler tage skyldige økonomiske hensyn. TV 2-regionerne skal som udgangspunkt anvende de tildelte licensmidler hvert år. Det betyder dermed, at jo flere midler regionerne anvender på administration, desto færre midler kan regionerne anvende på produktion af deres kerneopgaver. Dermed vil regionerne alt andet lige kunne producere mere, hvis de anvender færre midler på administration. Derfor er det vigtigt, at forskelle i regionernes omkostninger er begrundet i bevidste prioriteringer baseret på viden om omkostninger.

Overordnet fordeling af omkostningerne

33. Hver TV 2-region havde i 2015 i gennemsnit samlede omkostninger for 64,5 mio. kr. Figur 4 viser, hvordan de samlede omkostninger blev fordelt på produktion af kerneopgaver, administration og andet.

FIGUR 4

FORDELING AF TV 2-REGIONERNES SAMLEDE OMKOSTNINGER I 2015



Note: Produktion af kerneopgaver udgøres af diverse programomkostninger, diverse udsendelsesomkostninger og den del af lønomkostningerne, som er relateret til produktion, jf. bilag 1.

Administration udgøres af diverse administrationsomkostninger, løn til administration, herunder bestyrelser samt direktioner og øvrige chefer, jf. bilag 1.

Andet udgøres af TV 2-regionernes lokale- og ejendomsomkostninger, øvrige personaleomkostninger, og biler til direktion og øvrige chefer, jf. bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af TV 2-regionernes regnskaber.

Det fremgår af figur 4, at størstedelen af TV 2-regionernes samlede omkostninger i 2015 var direkte forbundet med produktion af de 3 kerneopgaver. 79 % af regionernes samlede omkostninger blev anvendt på dette. Det svarer til, at regionerne i 2015 i gennemsnit brugte 50,9 mio. kr. på produktion af kerneopgaver.

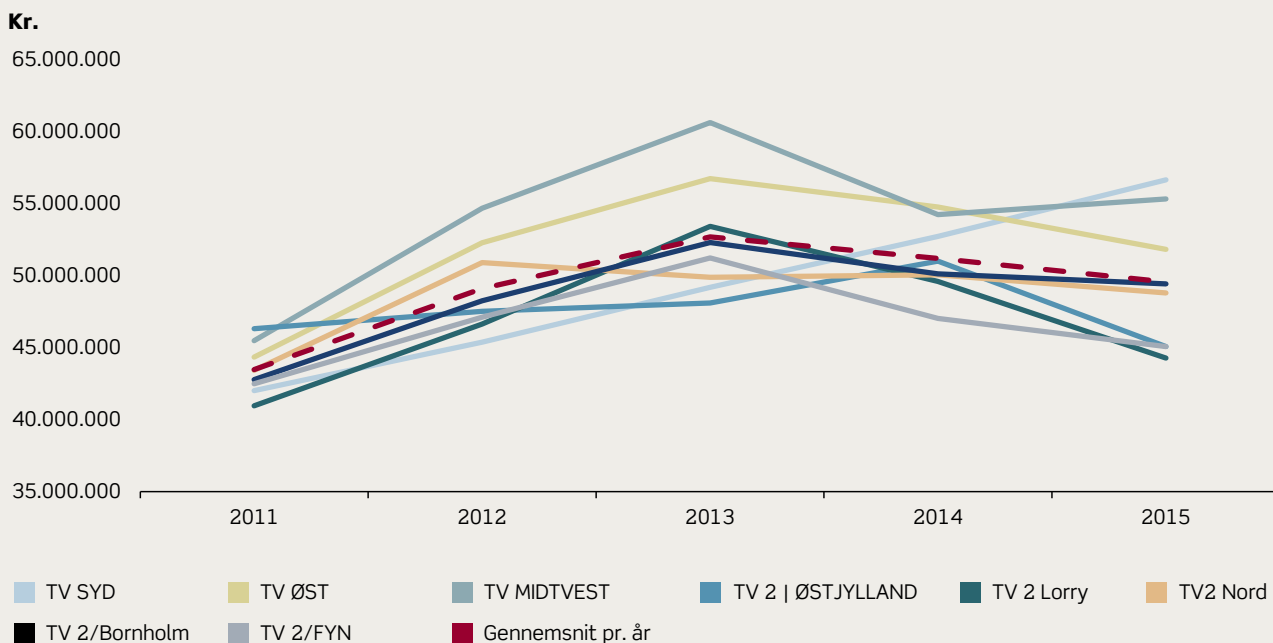
Administrationsomkostningerne udgjorde 15 % (svarende til 10,1 mio. kr.) af de samlede omkostninger i 2015, mens andet udgjorde 6 % (svarende til ca. 3,6 mio. kr.).

Omkostninger til produktion af kerneopgaver

34. Figur 5 viser udviklingen i TV 2-regionernes omkostninger til produktion af kerneopgaver i perioden 2011-2015.

FIGUR 5

TV 2- REGIONERNES OMKOSTNINGER TIL PRODUKTION AF KERNEOPGAVER I PERIODEN 2011-2015 EKSKL. INDTÆGTER FRA SALG AF PROGRAMMER (2015-PRISER)



Note: Regionernes omkostninger udgøres af diverse programomkostninger, diverse udsendelsesomkostninger og den del af lønomkostningerne, som er relateret til produktion, jf. bilag 1.

Vi har trukket TV 2-regionernes indtægter fra salg af programmer fra for at korrigere for, at en del af produktionen alene er produceret for og solgt til eksterne.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af TV 2-regionernes regnskaber.

Det fremgår af figur 5, at TV 2-regionernes omkostninger til produktion af kerneopgaver varierer både over tid og på tværs af regionerne. Regionerne havde i perioden 2011-2013 et øget forbrug til produktion af deres kerneopgaver. I perioden 2013-2015 var tendensen et faldende forbrug, idet alle regioner undtagen TV SYD og TV MIDTVEST anvendte færre midler på produktionen. Gennemsnitligt anvendte regionerne i 2015 ca. 50 mio. kr. på produktion af kerneopgaver.

Det er forskelligt fra år til år, hvilken TV 2-region der har anvendt færrest midler til produktion af kerneopgaver. I 2011 og 2015 var det TV 2 Lorry, i 2012 TV SYD, i 2013 TV 2 | ØSTJYLLAND og i 2014 TV 2/FYN. TV MIDTVEST er den region, der i den 5-årige periode har anvendt flest midler på produktion af kerneopgaver.

De største afvigelser fra gennemsnittet i resurseforbruget findes i 2013 og 2015. I 2013 anvendte TV MIDTVEST 15 % flere midler end gennemsnittet, og i 2015 anvendte TV SYD 14 % flere midler end gennemsnittet. I 2015 anvendte TV 2 Lorry 11 % færre midler på produktion end gennemsnittet.

TV MIDTVEST har oplyst, at de havde særligt høje omkostninger til produktion i 2013, da de i forbindelse med ombygning havde store omkostninger til ny teknik, som blev afskrevet i 2013.

35. TV 2-regionerne har derudover givet forskellige begrundelser for, hvorfor der kan være forskel i omkostningerne.

TV2 Nord har oplyst, at forskellige regionale rammevilkår, herunder geografi og demografi, samt gældsrelaterede og andre økonomiske forhold kan have betydning for TV 2-regionernes omkostninger til de forskellige omkostningstyper.

TV 2/Bornholm har oplyst, at de specifikke forpligtelser, som kun TV 2/Bornholm bliver mødt med i public service-kontrakterne, gør, at TV 2/Bornholm må lave særligt dyre programproduktioner og lave programmer, de ellers ikke ville have lavet. Det kan gøre det vanskeligt at sammenligne TV 2/Bornholm med de øvrige TV 2-regioner.

TV 2/FYN har oplyst, at reduktionen i licensmidlerne medførte større besparelser under afskedigelser til følge hos mange af TV 2-regionerne. Regionerne har derfor anvendt færre midler på produktion af kerneopgaver.

36. Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne ikke kan dokumentere, at variationerne i regionernes omkostninger til produktion af kerneopgaver skyldes forskelle i geografi, omfang af programsalg eller særlige public service-forpligtelser. Variationen i omkostninger kan efter Rigsrevisionens opfattelse heller ikke skyldes strategiske valg, da 7 af de 8 regioner i deres strategier ikke har opstillet mål for, hvordan de vil prioritere deres omkostninger.

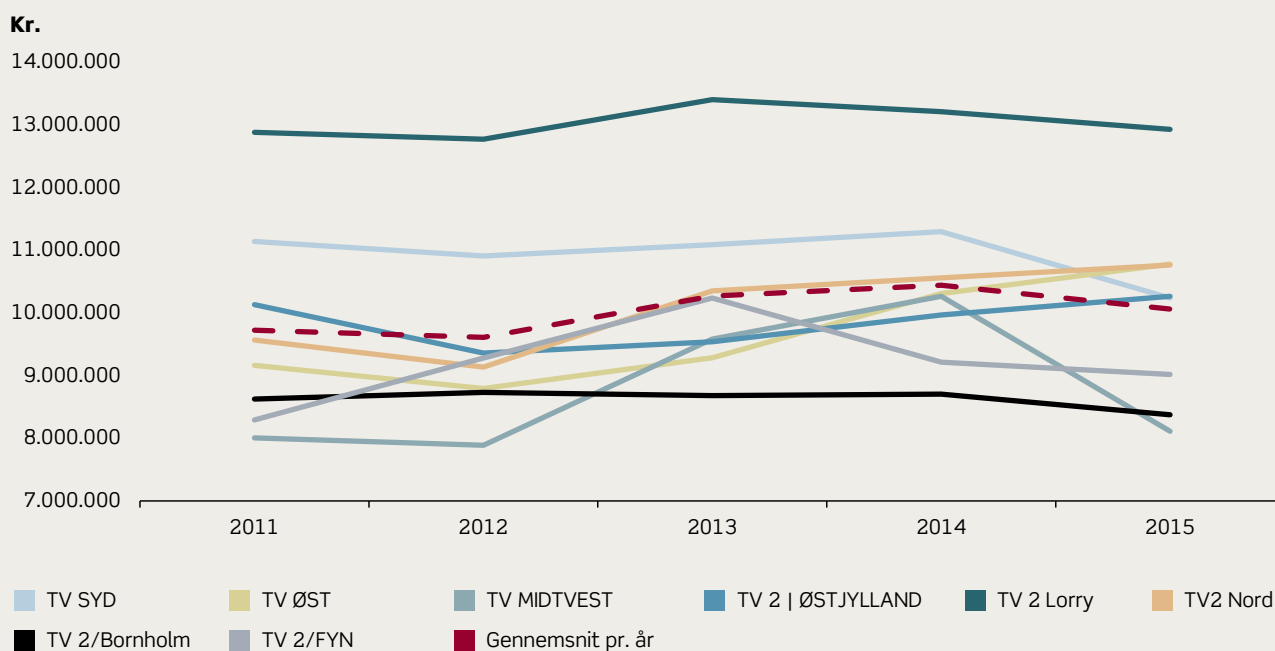
37. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan det generelt faldende forbrug fra 2014 til 2015 skyldes, at de ekstra licensmidler til programmer, som TV 2-regionerne fik tildelt fra 2012 til 2014, ikke blev videreført i 2015 (jf. tabel 1). En anden forklaring på det faldende forbrug fra 2014 til 2015 kan være, at TV 2-regionernes licenstilførsel med mediaaftalen for 2015-2018 blev nedsat med samlet 10,2 mio. kr., hvilket svarer til et effektiviseringskrav på 2 %.

Omkostninger til administration

38. Figur 6 viser TV 2-regionernes samlede omkostninger til administration i perioden 2011-2015. I de samlede omkostninger indgår omkostninger til øvrig administration, bestyrelser samt direktioner og øvrige chefer. Bilag 2 viser udviklingen i disse omkostninger.

FIGUR 6

TV 2-REGIONERNES SAMLEDE OMKOSTNINGER TIL ADMINISTRATION I PERIODEN 2011-2015 (2015-PRISER)



Note: Regionernes omkostninger udgøres af diverse administrationsomkostninger og løn til administration, herunder bestyrelser samt direktioner og øvrige chefer, jf. bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af TV 2-regionernes regnskaber.

Det fremgår af figur 6, at den enkelte TV 2-regiones samlede omkostninger til administration fra 2011 til 2015 er forholdsvis stabile. Gennemsnitligt anvendte regionerne ca. 9,7 mio. kr. i 2011. Beløbet steg til ca. 10,3 mio. kr. i 2013 og faldt herefter til ca. 10,1 mio. kr. i 2015.

På tværs af TV 2-regionerne er der væsentlige forskelle i omkostningerne. TV 2 Lorry anvendte over den samlede periode markant mest på administration. Fra 2011 til 2015 havde TV 2 Lorry flest omkostninger med ca. 13 mio. kr. pr. år.

De øvrige TV 2-regioner ligger alle nogenlunde på niveau med eller under gennemsnittet og anvender mellem 8 mio. kr. og 11 mio. kr. årligt på administration.

Undersøgelsen viser, at TV 2 Lorry generelt ikke kan redegøre for, hvorfor de anvender markant flere midler på administration end de øvrige TV 2-regioner.

39. Undersøgelsen viser, at det effektiviseringskrav, som TV 2-regionerne med medieaftalen for 2015-2018 blev pålagt, ikke – modsat tilfældet med omkostningerne til produktion af kerneopgaverne – har påvirket regionernes omkostninger til administration, bestyrelser samt direktioner og øvrige chefer i samme omfang. Hvis det var tilfældet, skulle regionerne generelt have haft faldende omkostninger hertil i 2015. Kun TV SYD og TV MIDTVEST har haft markant faldende omkostninger hertil fra 2014 til 2015. Variationen kan heller ikke skyldes strategiske valg, da 7 af de 8 regioner i deres strategier ikke har opstillet mål for, hvordan de vil prioritere deres omkostninger.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at TV 2-regionernes omkostninger til produktion af kerneopgaver og administration varierer over tid og på tværs.

Det er efter Rigsrevisionens opfattelse positivt, at de ekstra licensmidler, som TV 2-regionerne modtog fra 2012 til 2014, blev anvendt på produktion af kerneopgaver. Derfor er gennemsnitsomkostningerne til produktion af kerneopgaver generelt steget fra 2011 til 2013 og faldet igen fra 2013 til 2015. Gennemsnitsomkostningerne til administration har ligget mere stabilt i perioden.

TV 2 Lorry anvender markant flere midler på administration end de øvrige TV 2-regioner.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at TV 2-regionerne ikke kan dokumentere, at variationerne i deres omkostninger til produktion af kerneopgaver skyldes forskelle i geografi, omfang af programsalg eller særlige public service-forpligtelser. Variationen i omkostninger kan efter Rigsrevisionens opfattelse heller ikke skyldes strategiske valg, da 7 af de 8 regioner i deres strategier ikke har opstillet mål for, hvordan de vil prioritere deres omkostninger.

2.4. SAMMENLIGNING AF RESULTATER

40. Vi har undersøgt, hvordan TV 2-regionerne omsætter resurser til resultater i form af produktion af sendetid på tv og nyhedsartikler på deres hjemmesider. Vi har derudover undersøgt, hvordan regionernes produktion bliver modtaget af regionernes borgere i form af seer- og brugertal, som regionerne bruger som et måltal for gennemslagskraft eller succes.

41. TV 2-regionerne bør generelt arbejde på at få mest mulig produktion ud af licensmidlerne afvejet i forhold til kvaliteten. I den forbindelse er det væsentligt, at regionerne har opsat målbare produktionsmål, så regionerne kan vurdere, om produktionen er tilfredsstillende. Det er samtidig vigtigt, at produktionen sker ud fra et bevidst valg om kvalitet. Dermed vil en lavere produktion fx kunne forklares med, at produktionen har en højere kvalitet.

TV 2-VINDUER

TV 2-regionerne sender nyheder i TV 2-vinduerne på TV 2 I DANMARK A/S' sendeflade (udsendelserne sendes kl. 12.26, 17.12, 18.14, 19.30 og 22.20 på den landsdækkende kanal).

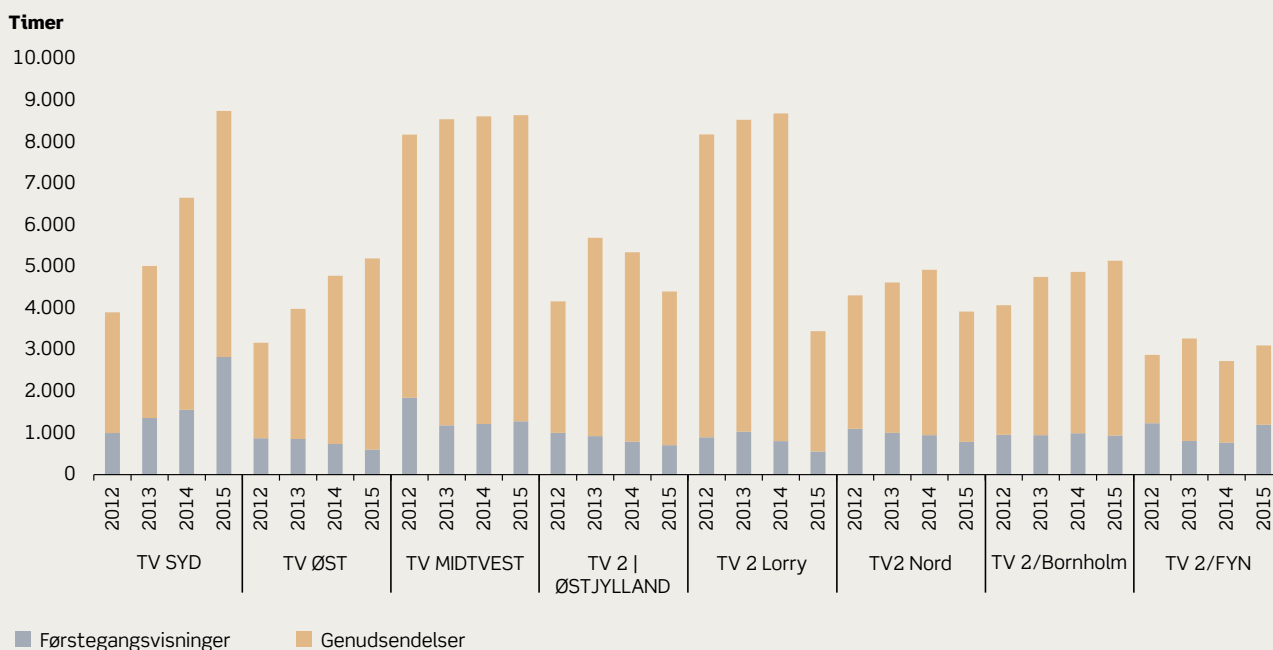
Sendetimer og nyhedsartikler

42. TV 2-regionerne sender som udgangspunkt det samme antal minutter i TV 2-vinduerne. I perioden 2012-2015 sendte regionerne i gennemsnit 220 timer i vinduerne. I modsætning til regionernes produktion i vinduerne kan det på egne kanaler og hjemmesider variere, hvor meget den enkelte region vælger at producere. Derfor undersøger vi i det følgende regionernes produktion på egne kanaler og hjemmesider.

Sendetimer på egne kanaler

43. TV 2-regionerne fik i 2012 deres egne kanaler. Regionerne anvender antal timers førstegangsvisning af indslag på egne kanaler som et mål, der tager højde for omfanget af genudsendelser. Figur 7 viser regionernes sendetimer og førstegangsvisninger på egne kanaler.

FIGUR 7

GENNEMSNITLIGT ANTAL FØRSTEGANGSVISNINGER OG GENUDSENDELSE PÅ TV 2-REGIONERNES EGNE KANALER I PERIODEN 2012-2015


Note: Sendetimerne er inkl. genudsendelser, trailers mv. Den tid, hvor regionen ikke sender noget på kanalen, er ikke medtaget. TV 2-regionerne fik i 2012 deres egne kanaler. Derfor er der ingen tal for 2011.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra TV 2-regionerne og public service-redegørelser for perioden 2012-2015.

Det fremgår af figur 7, at der er væsentlige forskelle i antallet af sendetimer på de 8 TV 2-regioners egne kanaler. Gennemsnitligt sendte regionerne ca. 5.400 timer årligt i perioden 2012-2015. Hvor nogle regioner såsom TV MIDTVEST sender i døgndrift (8.760 timer), har andre valgt at begrænse sendetiden. Fx sender TV 2/FYN ca. 3.000 timer årligt. TV 2 Lorry sendte i 2015 ca. 5.000 færre timer på egen kanal sammenlignet med 2014.

Det fremgår også af figuren, at det varierer, hvor mange førstegangstimer TV 2-regionerne har på egne kanaler fra 2012 til 2015. Gennemsnitligt sendte regionerne ca. 1.100 førstegangstimer pr. år i perioden. 5 regioner har over den 4-årige periode reduceret produktionen af førstegangstimer. TV SYD skiller sig ud ved at være den region, der med 2.830 sendetimer har flest førstegangsvisninger i 2015, hvor TV 2 Lorry med 556 sendetimer har færrest.

TV 2-regionerne sendte i gennemsnit ca. 5.400 timer i perioden 2012-2015, hvoraf ca. 1.100 af disse var førstegangstimer. Det betyder, at regionerne i gennemsnit sendte 4.300 genudsendestimer i perioden.

44. Vores gennemgang af TV 2-regionernes strategier har vist, at kun TV MIDTVEST har opstillet nogle kvantitative mål for, hvor meget regionen vil sende og producere. TV MIDTVEST havde et mål om at sende mindst 16 timer om dagen på kanalen i sin strategi for 2011-2014. I strategien for 2015-2018 har regionen et mål om at producere 2.500 førstegangstimer til kanalen.

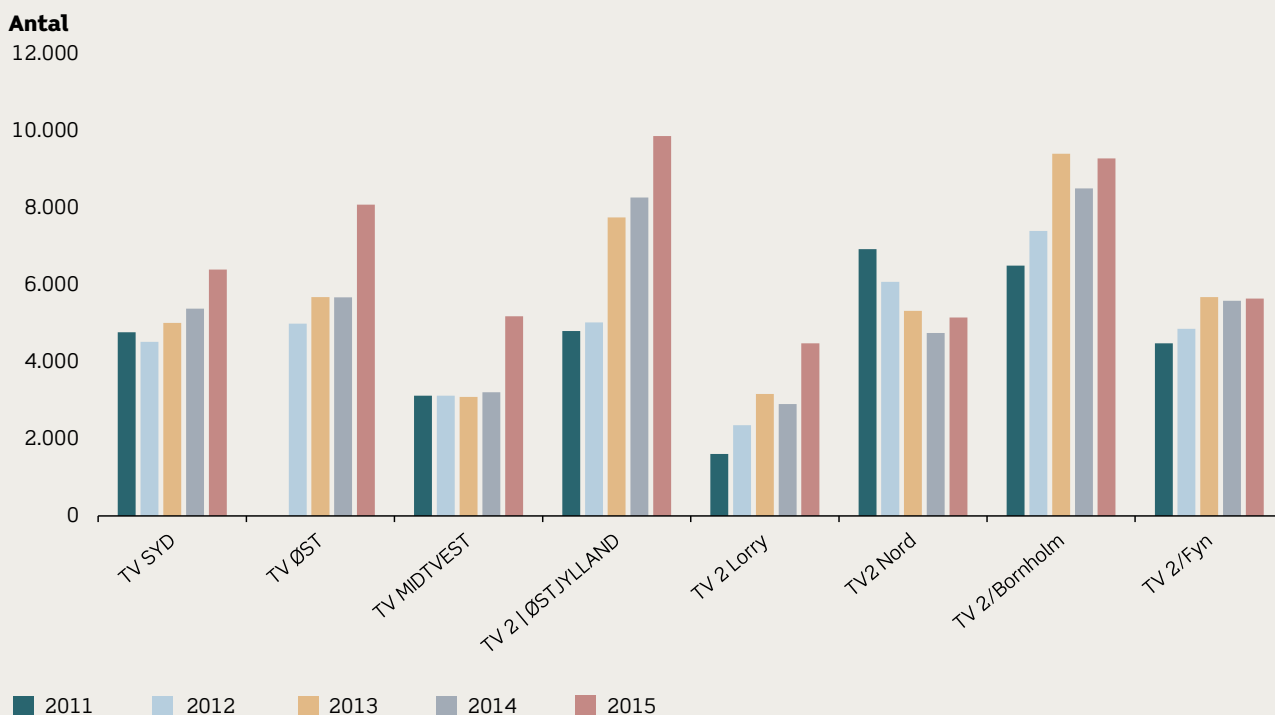
De øvrige TV 2-regioner har ikke på samme måde opstillet kvantitative mål for deres produktion. TV 2/FYN og TV 2 Lorry har dog truffet strategiske valg, der kan have betydning for omfanget af produktionen og fordelingen mellem førstegangsvisninger og genudsendelser. TV 2/FYN har fx truffet et strategisk valg i 2012 om at skabe en regional nyhedsstation. Det indebærer, at indholdet på egen kanal så vidt muligt skal sendes live, hvilket afspejles i antallet af sendetimer og førstegangsvisninger. TV 2 Lorry har oplyst, at de har foretaget et bevidst valg om at reducere antallet af sendetimer på egen kanal. Det forklarer faldet i TV 2 Lorrys førstegangsvisninger og genudsendelser fra 2014 til 2015.

45. Undersøgelsen viser, at forskellene mellem TV 2-regionerne generelt ikke kan forklares med strategiske valg. Det skyldes, at regionerne ikke har fastlagt målbare mål for deres resultater i form af produktion og kvalitet. Det er derfor heller ikke muligt at vurdere, om årsagen til den lavere produktion hos nogle regioner kan forklares med, at produktionen har en højere kvalitet. De manglende kvantitative mål gør det også vanskeligt at vurdere, om den enkelte region har en tilfredsstillende produktion i forhold til de valg, som regionen har truffet.

Nyhedsartikler på hjemmesiderne

46. Vi har anvendt skrevne nyhedsartikler som mål for hjemmesiderne. Det skyldes, at TV 2-regionerne ifølge public service-kontrakten skal producere nyheder hertil. Vi er opmærksomme på, at artiklernes længde og sværhedsgrad, og om artiklen er af egen produktion, kan have betydning for antallet. Antallet giver efter vores vurdering dog en indikation på omfanget af den enkelte regions produktion. Figur 8 viser antallet af nyhedsartikler, som regionerne har bragt på deres hjemmesider.

FIGUR 8

GENNEMSITLIGT ANTAL SKREVNE NYHEDSARTIKLER PÅ TV 2-REGIONERNES HJEMMESIDER PR. ÅR I PERIODEN 2011-2015


Note: En væsentlig indholdsmæssig opdatering af en tidligere artikel betragtes som en ny artikel.

TV ØST har kun oplyst antallet af artikler for perioden 2012-2015.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 8, at antallet af skrevne artikler generelt er steget i perioden 2011-2015. Gennemsnitligt har hver TV 2-region produceret ca. 5.500 artikler pr. år i perioden.

Der er dog væsentlige forskelle i antallet af skrevne nyhedsartikler på TV 2-regionernes hjemmesider i perioden 2011-2015. TV 2 Lorry er den region, som generelt har skrevet færrest artikler pr. år, hvor TV 2/Bornholm og TV 2 | ØSTJYLLAND særligt i perioden 2013-2015 har produceret flest. Dette til trods for at TV 2 | ØSTJYLLAND har som mål primært at bringe nyhedsartikler, de selv har researchet i. Flere regioner har haft en markant stigning fra 2014 til 2015. Fx øgede TV ØST antallet af skrevne artikler med ca. 2.000.

47. Vores gennemgang af TV 2-regionernes strategier har vist, at regionerne ikke har opstillet kvantitative mål for produktionen til deres hjemmesider. Dermed har regionerne ikke truffet strategiske valg, der kan medvirke til at forklare den store forskel, der er mellem regionerne og inden for den enkelte region. Dermed er det også uklart, hvorfor det er muligt for TV 2 | ØSTJYLLAND at producere ca. 4.800 flere artikler end TV 2 Lorry i 2015. De 2 regioner har ikke oplyst, hvad årsagen til forskellen kan være.

48. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det ikke er muligt at vurdere, om årsagen til den lavere produktion hos nogle TV 2-regioner kan forklares med, at deres produktion har en højere kvalitet. Det skyldes, at regionerne ikke har defineret entydige mål for kvaliteten af deres produktion. De manglende kvantitative mål gør det også vanskeligt at vurdere, om den enkelte region har en tilfredsstillende produktion i forhold til de valg, som regionen har truffet.

Kvalitet

49. TV 2-regionerne har oplyst, at der ikke findes en fast definition af kvalitet af tv-udsendelser og andre medieaktiviteter, herunder internetaktiviteter.

TV 2-regionerne har alle oplyst, at de arbejder med kvalitet i det daglige. Alle regioner arbejder mundtligt og skriftligt med efterkritik af udsendelserne. Formålet er at sikre, at udsendelserne har levet op til den ønskede kvalitet. Det kan variere fra region til region, hvilke kriterier regionerne lægger til grund. Fx har TV MIDTVEST udarbejdet en række skriftlige kriterier, som skal sikre, at regionens udsendelser har den ønskede kvalitet. Kriterierne omhandler bl.a., hvordan regionen arbejder med intro, anslag og dokumentation i sine udsendelser.

50. TV 2-regionerne har oplyst, at de anvender seer- og brugertal som et måltal for gennemslagskraft eller succes. Da der mangler et mål for kvalitet, har vi i stedet sammenlignet seer- og brugertallene.

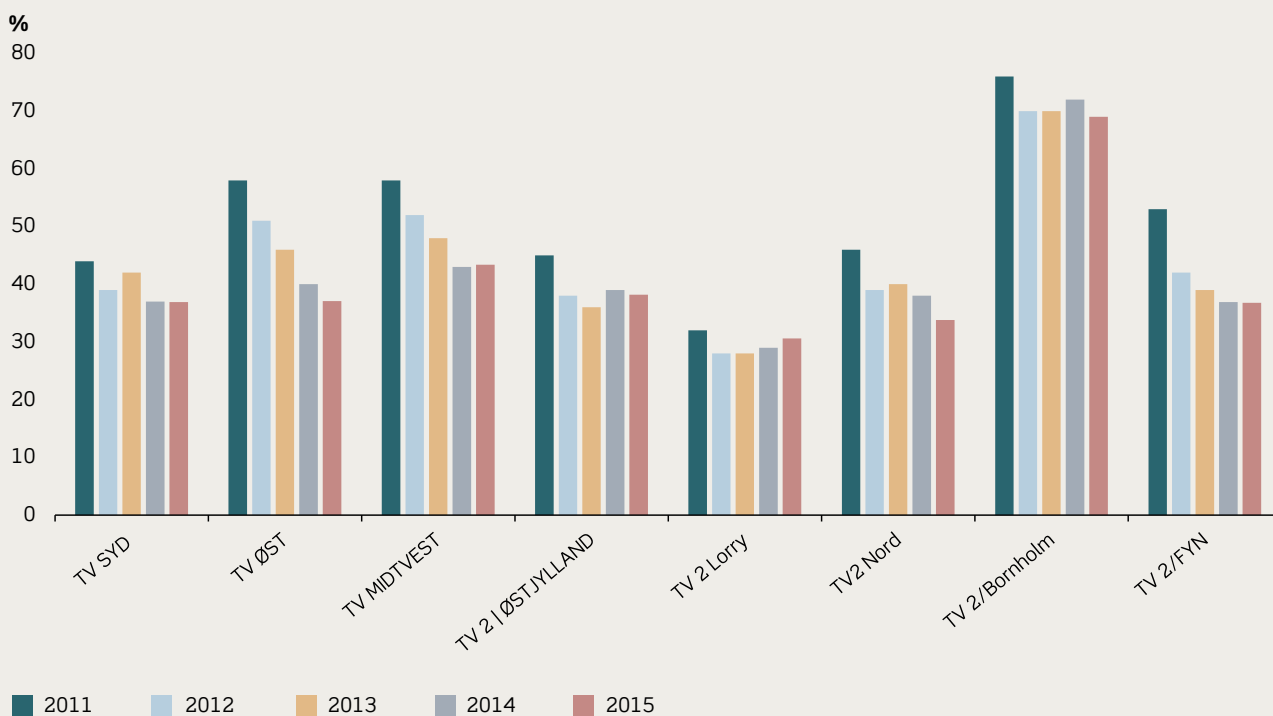
Seertal i TV 2-vinduerne

51. TV 2-regionerne har oplyst, at regionernes flagskib er udsendelsen i TV 2-vinduet fra kl. 19.30 til kl. 20.00. Figur 9 viser, hvor mange seere der havde tændt for deres tv mellem kl. 19.30 og kl. 20.00, og som så regionens udsendelse i dette tidsrum (share) i perioden 2011-2015.

SHARE

Share er et mål for seerandele. Målet beskriver, hvor stor en procentdel seeringen på en bestemt tv-station i en given periode udgør af den samlede tv-seening på alle kanaler.

FIGUR 9

ANDEL AF SEERE, DER SÅ 19.30-UDSENDELSEN I PERIODEN 2011-2015 (PROCENT AF DEN SAMLEDE TV-SENING PÅ ALLE KANALER (SHARE))

Note: TV 2/Bornholms seerandel er indhentet på anden vis end de øvrige. TV 2/Bornholms seertal er indhentet via 10 årlige telefonundersøgelser foretaget af Jysk Analyse A/S. Denne indhentning giver en højere statistisk usikkerhed på $\pm 3\%$.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af public service-redegørelser.

Det fremgår af figur 9, at alle TV 2-regioner generelt har haft et mindre fald i andelen af seere i perioden 2011-2015. Gennemsnitligt har regionerne en share på 45 % i perioden.

TV 2/Bornholm er den TV 2-region, som i hele perioden har haft den største andel af seere til deres 19.30-udsendelse med en andel på omkring 70 %. TV 2 Lorry har derimod haft den mindste andel i hele perioden med omkring 30 %. Hvis der ses bort fra TV 2/Bornholm, så er tendensen, at forskellen mellem regionerne udligner sig hen over perioden, idet der var en større variation i 2011 end i 2015. I 2011 var sharen mellem 32 % og 58 %, hvor den i 2015 var faldet til mellem 31 % og 43 %.

Vores gennemgang af mål for seertal har vist, at 3 TV 2-regioner (TV ØST, TV2 NORD og TV SYD) har mål for deres seertal (share). Fx havde TV ØST et mål om at nå en share på 55 % i perioden 2011-2014.

52. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at den enkelte TV 2-region kan bruge de fastlagte mål som pejlemærker for sin udvikling. Målene kan dog ikke anvendes til at forklare, hvorfor der er forskelle mellem regionerne imellem.

Seertal på egne kanaler

53. TV 2-regionerne opgør også seertal på egne kanaler. Regionerne måler på, hvor stor en andel af seerne, der havde tændt for deres tv i tidsrummet kl. 14.00-24.00, og som så regionalt tv i dette tidsrum.

Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne gennemsnitligt har en share på 1 % i perioden 2012-2015. Der er dog forskelle regionerne imellem. TV MIDTVEST og TV2 Nord er de regioner med den største andel af seere, hvor TV 2 Lorry, TV 2 | ØSTJYLLAND, og TV 2/FYN har den laveste andel.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det generelt er uklart, hvorfor der er forskel på TV 2-regionernes seertal.

54. Vores gennemgang af TV 2-regionernes mål for seertal har vist, at regionerne generelt ikke har opstillet kvantitative mål for deres seertal. Fx havde TV SYD et overordnet mål om at ligge i top 3 i perioden 2013-2014.

Antal besøg på TV 2-regionernes hjemmesider

55. TV 2-regionerne opgør også, hvor mange besøg, dvs. sessioner, regionernes hjemmesider har pr. dag.

Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne i perioden 2011-2015 i gennemsnit havde ca. 14.000 besøgende dagligt. Alle regionerne har i perioden 2011-2014 formået at få flere besøg på deres hjemmesider, og særligt i perioden 2014-2015 har der været en markant fremgang.

56. Vores gennemgang af mål for antal brugere har vist, at TV 2-regionerne generelt ikke har opstillet kvantitative mål for, hvor mange brugere der skal besøge deres hjemmesider. Dermed er det ikke muligt at vurdere, om den enkelte region har et tilfredsstillende antal besøg.

SESSION

Et besøg defineres som en session, dvs. en samling af interaktioner, som en besøgende udfører. Fx kan en session bestå af, at en besøgende læser 3 artikler, ser en video og derefter forlader websitet. Den samme besøgende kan skabe flere sessioner samme dag, da sessioner udløber efter en given tidsperiode samt ved midnat.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at der er stor forskel på, hvor meget TV 2-regionerne producerer til egne kanaler og antallet af skrevne nyhedsartikler til deres hjemmesider.

Gennemsnitligt producerede TV 2-regionerne ca. 5.400 timers sendetid årligt på egne kanaler i perioden 2012-2015, heraf var ca. 1.100 timer førstegangsvisninger. Antallet af skrevne nyhedsartikler var gennemsnitligt ca. 5.500 pr. år. TV MIDTVEST er den kanal, der med ca. 8.500 timer over den 4-årige periode i gennemsnit har sendt flest timer på egen kanal, mens TV 2/FYN med ca. 3.000 timer har sendt færrest. TV 2/Bornholm er den region, der med ca. 8.200 nyhedsartikler i gennemsnit har skrevet flest, mens TV 2 Lorry med ca. 2.900 artikler har skrevet færrest.

Den gennemsnitlige share på TV 2-vinduerne var 45 % i perioden 2011-2015. Den gennemsnitlige share på egne kanaler var 1 % i perioden 2012-2015, mens det gennemsnitlige antal besøgende pr. dag var ca. 14.000 i perioden 2011-2015. TV 2/Bornholm er den TV 2-region, der har haft den højeste share på TV 2-vinduerne, mens TV 2 Lorry har haft den laveste. TV 2 Lorry har også haft den laveste share på egen kanal, hvor TV2 Nord har haft den højeste.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at forskellene ikke kan forklares med bevidste eller dokumenterede valg. Da TV 2-regionerne generelt ikke har defineret mål for kvaliteten, er det vanskeligt at vurdere, om årsagen til den lavere produktion i nogle regioner kan forklares med, at produktionen har en højere kvalitet.

Seertal og antal brugere på hjemmesiden er ifølge TV 2-regionerne måltal for gennemslagskraft eller succes. Der er generelt store variationer i seerandele på regionernes kanaler, men det er uklart, hvad denne forskel skyldes.

3. Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne

DELKONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne ikke er klar og dækkende. Ministeriet har ikke aktivt forsøgt at få et reelt, overordnet billede af, om den enkelte region indfrier public service-kontrakten. Det er ikke tilfredsstillende, at ministeriet som kontraktholder ikke i tilstrækkeligt omfang forpligter regionerne til at få mest muligt ud af licensmidlerne.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet som kontraktholder ikke har fastlagt mål for TV 2-regionernes resultater i form af produktion og kvalitet. Det betyder, at ministeriet ikke har et grundlag for at vurdere, om regionerne producerer tilstrækkeligt, om produktionen har den rette kvalitet, og om det regionale fokus er sikret. Undersøgelsen viser videre, at flere af kravene i public service-kontrakterne ikke er klare. Det betyder, at regionerne har haft behov for at få ministeriet til at uddybe, hvordan bestemte krav skulle tolkes. Ministeriet har dog ikke i tilstrækkeligt omfang uddybet indholdet af disse krav over for regionerne. Derfor har regionerne skullet fortolke på ordlyden af disse.

Kulturministeriet baserer overholdelsen af public service-kontrakterne på Radio- og tv-nævnets årlige udtalelse. I udtalelsen tager nævnet formelt stilling til, om TV 2-regionerne indfrier public service-kravene. Nævnet har ikke til opgave at tage stilling til kvaliteten af, hvordan opgaverne er udført. Radio- og tv-nævnet har vurderet, at regionerne generelt opfylder kravene i public service-kontrakterne. Der er dog 2 krav, som regionerne i flere år har haft udfordringer med at indfri. Det drejer sig om, at regionerne skal købe programmer fra eksterne producenter, og om, at en vis andel af regionernes programmer skal være europæiske.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet har fulgt op på Radio- og tv-nævnets udtalelser. Ministeriet har dog ikke i tilstrækkeligt omfang afdækket de udfordringer, som TV 2-regionerne har haft med at indfri kravet om køb af programmer fra eksterne producenter.

Undersøgelsen viser, at det fremgår af public service-kontrakterne for perioden 2015-2018, at TV 2-regionerne fortsat skal arbejde for en løbende effektivisering af virksomheden. Kulturministeriets kontraktstyring sikrer dog ikke, at ministeriet har et reelt og dækkende indblik i, om kravet om effektivisering bliver indfriet.

57. Dette kapitel handler om, hvorvidt Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne er klar og dækkende.

Kulturministeriet indgår public service-kontrakter med TV 2-regionerne og er dermed kontraktholder. Det indebærer efter Rigsrevisionens opfattelse, at Kulturministeriet har et overordnet ansvar for at fastlægge mål for regionernes produktion og kvalitet og skal sikre, at kravene i de indgåede public service-kontrakter reelt bliver indfriet.

3.1. OPSTILLING AF KRAV

58. Vi har undersøgt, om Kulturministeriet har omsat medieaftalen til en klar public service-kontrakt, så TV 2-regionerne ved, hvad de skal levere. Ministeriet bør i den sammenhæng sikre sig, at regionerne har forstået kravene. I de tilfælde, hvor regionerne er i tvivl om, hvordan et krav skal forstås, bør ministeriet bidrage med at tydeliggøre, hvordan kravet skal forstås.

Vi har derfor undersøgt, om kravene fra medieaftalen er afspejlet i public service-kontrakterne. Vi har desuden undersøgt, om kravene i public service-kontrakterne er klare.

Sammenhæng mellem medieaftale og public service-kontrakt

59. Et flertal af Folketingets partier indgår en ny medieaftale ca. hvert 4. år. Det er kulturministerens opgave at udmønte målsætningerne og sigtelinjerne fra medieaftalen i bl.a. public service-kontrakterne.

Kulturministeren indgår public service-kontrakter med de enkelte TV 2-regioner. Kulturministeriet sender udkast til nye kontrakter til regionerne, hvor regionerne har mulighed for at komme med kommentarer. Ministeriet har oplyst, at de krav, som kommer fra medieaftalen, er faste og ufravigelige.

Ministeriet kan som kontraktpart drøfte de øvrige krav med TV 2-regionerne. Det drejer sig fx om kravene til betjening af handicappede, sprogpolitik og dialog med befolkningen i regionen.

Ministeren forelægger kontrakterne for og drøfter dem eventuelt med medieaftalekredsen for at sikre sig politisk tilslutning, før ministeren underskriver dem.

60. Vores undersøgelse viser, at kravene fra medieaftalerne er indarbejdet i public service-kontrakterne. Et enkelt krav fra medieaftalen for 2015-2018 er dog ikke direkte afspejlet i kontrakten. Det er kravet om at effektivisere 2 %. Kravet indgår i stedet som en rammebetingelse, idet den enkelte TV 2-regiones licensindtægter for perioden er nedsat i forhold til tidligere år, svarende til et effektiviseringskrav på 2 %.

Krav i public service-kontrakterne

61. Public service-kontrakterne er stort set identiske for alle 8 TV 2-regioner. Regionerne bliver dermed generelt mødt med ens krav.

Undersøgelsen viser, at de fastlagte krav i public service-kontrakterne kommer fra medieaftalen, lovgivningen og EU-ret. Kravene i kontrakterne indeholder ikke specifikke krav til regionernes produktion og kvalitet. Kulturministeriet har mulighed for selv at sætte krav i kontrakterne. Ifølge ministeriet forudsætter det i praksis tilslutning fra medieaftalekredsen. Ministeriet har ikke i vores undersøgelsesperiode fastsat egne krav. Bilag 3 viser et eksempel på en public service-kontrakt.

Flere af kravene kan mere karakteriseres som målsætninger end som konkrete krav, der er specifikke og målbare og dermed til at følge op på. Fx er krav som "beskyttelse af børn", at "der ikke må tilskyndes til had", at "der skal tales forståeligt dansk", og at "der skal være dialog med befolkningen" efter Rigsrevisionens opfattelse mere målsætninger end konkrete krav.

Radio- og tv-nævnet, som følger op på kontakterne, har oplyst, at det er nævnets opfattelse, at kravene i public service-kontrakterne er blevet stadig mere kvalitative. Det stiller større krav til nævnet, da der indgår et større fortolkningsperspektiv, når nævnet skal vurdere, om kravene er overholdt. Bløde formuleringer som "tilstræbe" og "så vidt muligt" gør det efter nævnets opfattelse også svært for TV 2-regionerne at redegøre for, om et krav er overholdt.

62. TV 2-regionerne har oplyst, at de ikke finder det vanskeligt at arbejde med krav, som ikke er specifikke og målbare. Regionerne finder det hensigtsmæssigt, at flere krav er løse og åbne for fortolkning, da det giver regionerne en større frihed til at tilrettelægge produktionen. Desuden vurderer regionerne, at medieverdenen i øjeblikket ændrer sig så markant, at detaljerede krav hurtigt bliver uaktuelle.

63. Undersøgelsen viser, at TV 2-regionerne dog har haft behov for at få Kulturministeriet til at uddybe, hvordan bestemte krav skal tolkes, eller tage stilling til, om regionerne tolker kravene rigtigt.

TV 2-regionerne ønskede at få uddybet formuleringen, "at der skal lægges vægt på regional alsidighed ved programplanlægningen". Kulturministeriet besvarede henvendelsen med, at "public service-kontrakterne – såvel DR's som de regionale TV 2-virksomheders – indeholder en række formuleringer, som har karakter af målsætninger. Disse målsætninger er det public service-foretagendets opgave at udfylde".

64. I det følgende gennemgår vi 3 krav, der handler om køb af programmer fra eksterne producenter, effektivisering og kvaliteten af produktionen. Det er eksempler på centrale, fælles krav, som ikke er specifikke og målbare, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse har skabt fortolkningsproblemer. Kravene fremgår af boks 1.

BOKS 1

EKSEMPLER PÅ CENTRALE, FÆLLES KRAV, DER IKKE ER SPECIFIKKE OG MÅLBARE (DET UPRÆCISE ER FREMHÆVET)

De programmer, der ikke er nyheds- og aktualitetsprogrammer, skal **så vidt muligt** for mindst en tredjedels vedkommende tilvejebringes ved køb hos øvrige producenter (krav til at lægge programmer ud).

Skal fortsat arbejde for en løbende effektivisering af virksomheden, herunder – som opfølgning på deres i 2012 gennemførte udredning om samarbejdsmuligheder – løbende vurdere mulighederne for at samarbejde på konkrete områder og i givet fald aktivt arbejde herfor (krav til effektivisering).

Skal **prioritere kvalitet over kvantitet** på den regionale tv-kanal (krav til kvalitet).

Kilde: Public service-kontrakter for perioden 2015-2018.

Krav til at købe programmer

65. Kravet om at købe programmer hos eksterne producenter er et eksempel på, hvordan afrapporteringen af indfrielsen af et krav kræver en fortolkning af kravet. Det er således vanskeligt at afrapportere, om TV 2-regionernes ”programmer [...] **så vidt muligt** for mindst en tredjedels vedkommende tilvejebringes ved køb hos eksterne producenter”, da det er uklart, hvad så vidt muligt dækker over.

Kulturministeriet har oplyst, at kravet efter deres opfattelse er et målbart krav, som TV 2-regionerne ikke bør være i tvivl om. Det skyldes, at det fremgår klart af lovbemærkningerne, at regionerne skal købe en tredjedel af programmerne fra eksterne producenter.

Flere TV 2-regioner har i perioden 2011-2014 i deres public service-redegørelser imidlertid givet udtryk for, at de har haft vanskeligt ved at opføre, om kravet er blevet indfriet.

Krav til effektivisering

66. TV 2-regionernes licensmidler blev beskåret med 2 %, da medieaftalen for 2015-2018 blev indgået. Derudover fremgår det af public service-kontrakterne for perioden 2015-2018, at regionerne **fortsat skal arbejde for en løbende** effektivisering af virksomheden.

Det er Kulturministeriets opfattelse, at nedsættelsen af licensmidlerne med 2 % er et effektivt incitament for regionerne til at forbedre deres produktivitet, idet TV 2-regionerne som udgangspunkt overordnet skal løfte de samme opgaver for færre midler. Ministeriet har dog oplyst, at det efter deres opfattelse ikke er problematisk, hvis regionerne vælger at udmønte effektiviseringskravet ved besparelser ved fx at neddrøse antallet af sendetimer på deres egne kanaler.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at hvis Kulturministeriet forventer, at TV 2-regionerne løfter de samme opgaver for færre midler, så burde ministeriet have indarbejdet det som et specifikt krav i public service-kontrakterne. Som effektiviseringskravet er formuleret nu, er det efter Rigsrevisionens opfattelse usikkert, hvordan kravet skal forstås. Da ministeriet heller ikke har sat mål for de opgaver, som regionerne skal løfte, er det efter Rigsrevisionens opfattelse vanskeligt at følge op på, om de samme opgaver reelt bliver løftet for færre midler. Det er desuden Rigsrevisionens opfattelse, at hensigterne fra effektiviseringskravet ikke bliver fulgt, hvis regionerne vælger at foretage besparelser i stedet for egentlige effektiviseringer. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at denne usikkerhed kunne være undgået, hvis kravet var formuleret mere præcist.

Krav til kvalitet

67. TV 2-regionerne fik med den seneste medieaftale et krav om, at de skal **prioritere kvalitet over kvantitet**, uden at det blev præciseret i fx public service-kontrakterne, hvad der menes med kvalitet. Undersøgelsen viser, at kravet kom i forbindelse med regionernes ønske om at få permanente midler til egne kanaler. Ifølge Kulturministeriet ønskede medieordførerne ikke, at regionerne fik flere licensmidler. I stedet lagde medieordførerne op til, at ovenstående formulering blev indsat.

Flere TV 2-regioner har oplyst, at de tolker kravet som, at de dermed har fået lov til at producere mindre. Kulturministeriet kan ikke redegøre for, hvordan formuleringen skal fortolkes. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at det er vanskeligt at følge op på dette krav, da ministeriet ikke har sat mål for regionernes resultater i form af produktion og kvalitet.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at kravene fra medieaftalen er indarbejdet i TV 2-regionernes public service-kontrakter. Public service-kontrakterne indeholder ingen mål for regionernes produktion og kvalitet. Derudover er flere af kravene ikke specifikke og målbare, da de alene angiver en målsætning. Regionerne har udfordringer med at forstå flere af kravene og har bedt Kulturministeriet om at uddybe, hvordan bestemte krav skal tolkes. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at når regionerne ikke bliver mødt med produktionskrav, så kan regionerne frit beslutte, hvor meget de vil producere og i hvilken kvalitet. Derudover er regionerne i deres afrapportering nødsaget til at fortolke på ordlyden af de uklare krav, og det giver et stort fortolkningsrum i forhold til at vurdere, om et krav er efterlevet.

3.2. OPFØLGNING PÅ KRAV

68. Vi har undersøgt, om og hvordan Kulturministeriet løfter opgaven som kontraktholder. Vi har også undersøgt, om Kulturministeriet orienterer Folketinget, hvis der er krav, som ikke virker efter hensigten.

Radio- og tv-nævnet følger formelt op på, om TV 2-regionene indfrier public service-kravene, idet nævnet kun har til opgave at tage stilling til, om de stillede public service-krav er indfriet, og ikke skal tage stilling til kvaliteten af, hvordan opgaverne er udført. Kulturministeriet baserer sin opfølgning på nævnets gennemgang af regionernes public service-redegørelser og på regionernes regnskaber, herunder Rigsrevisionens revisionsprotokollater.

Kulturministeriet er kontraktpart, og det indebærer efter Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet har det overordnede ansvar for at sikre, at kravene i de indgåede public service-kontrakter reelt bliver indfriet efter hensigten. Ministeriet bør desuden følge op på, hvilke årsager der ligger til grund, hvis TV 2-regionerne gentagne gange ikke indfrier krav. Det skal sikre, at ministeriet kan give Folketinget tilstrækkelig information, så ministeren sammen med mediaaftalekredsen kan vurdere, om et krav i givet fald skal justeres.

Vi har derfor undersøgt, hvordan Kulturministeriet følger op på Radio- og tv-nævnets udtalelser og Rigsrevisionens protokollater, og hvordan ministeriet sikrer sig, at TV 2-regionerne reelt indfrier kravene efter hensigten. Radio- og tv-nævnet følger formelt op på, om regionerne efterlever public service-kravene. Årsagen er, at Europa-Kommissionen stiller krav om, at tilsynet med radio- og tv-virksomhed skal ske uafhængigt af public service-foretagendet.

Radio- og tv-nævnets opfølgning

69. Radio- og tv-nævnet følger formelt op på, om TV 2-regionerne indfrier public service-kravene. Nævnet gennemgår regionernes redegørelser og indhenter supplerende oplysninger hos regionerne i de tilfælde, hvor regionerne har svaret uklart eller ikke fyldestgørende. Dette foregår typisk skriftligt.

70. Undersøgelsen viser, at Radio- og tv-nævnet vurderer, at TV 2-regionerne generelt opfylder kravene i public service-kontrakterne. Der er dog 2 krav, som regionerne i flere år har haft udfordringer med at opfylde. Kravene fremgår af boks 2.

BOKS 2

2 GÆLDENDE KRAV, SOM TV 2-REGIONERNE HAR VANSKELIGT VED AT OPFYLDE

TV 2-regionerne skal tilstræbe, at 10 % af den sendetid i tv, der ikke består af nyheder, sportsbegivenheder, konkurrencer og tekst-tv, eller at 10 % af programbudgettet afsættes til europæiske programmer fra producenter, der er uafhængige af tv-foretagender. En passende andel skal forbeholdes programmer af ny dato, dvs. programmer, der udsendes senest 5 år efter deres produktion.

TV 2-regionerne skal *frem til 1. juni 2013* fortrinsvis tilvejebringe de programmer, der ikke er nyheds- og aktualitetsprogrammer, ved køb hos øvrige producenter.

I perioden *efter 1. juni 2013* skal de programmer, der ikke er nyheds- og aktualitetsprogrammer, så vidt muligt for mindst en tredjedels vedkommende, tilvejebringes ved køb hos øvrige producenter.

Kilde: Public service-kontrakter og mediaaftaler for perioden 2011-2015.

71. Tabel 2 viser TV 2-regionernes opfyldelse af kravet om, at 10 % af sendetiden eller programbudgettet afsættes til europæiske programmer, og kravet om køb af programmer hos eksterne producenter i perioden 2011-2014.

TABEL 2

KRAV OM EUROPÆISKE PROGRAMMER OG KRAV OM KØB AF PROGRAMMER HOS EKSTERNE PRODUCENTER

	2011	2012	2013	2014
10 % af sendetiden eller programbudgettet afsættes til europæiske programmer				
TV 2/Bornholm	●	●	●	●
TV 2 Lorry	●	●	●	●
TV ØST	●	●	●	●
TV 2/FYN	●	●	●	●
TV SYD	●	●	●	●
TV MIDTVEST	●	●	●	●
TV 2 ØSTJYLLAND	●	●	●	●
TV2 Nord	●	●	●	●
	Køb af programmer hos eksterne producenter (50 %)¹)		Køb af programmer hos eksterne producenter (33 %)¹)	
TV 2/Bornholm	●	●	●	●
TV 2 Lorry	●	●	●	●
TV ØST	●	●	●	●
TV 2/FYN	●	●	●	●
TV SYD	●	●	●	●
TV MIDTVEST	●	●	●	●
TV 2 ØSTJYLLAND	●	●	●	●
TV2 Nord	●	●	●	●

● Krav ikke opfyldt.

● Radio- og tv-nævnet har ikke ud fra stationens oplysninger kunnet afgøre, om kravet er opfyldt.

● Krav opfyldt.

¹) Kravet om køb hos eksterne producenter blev fra 2013 reduceret fra 50 % til 33 %.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Radio- og tv-nævnets udtalelser fra perioden 2011-2014. Opfyldelse af krav for 2015 forventes at foreligge i november 2016.

Det fremgår af tabel 2, at TV 2-regionerne i perioden 2011-2014 har udviklet sig positivt i forhold til at opfylde de 2 krav.

I perioden 2011-2013 opfyldte 4 af TV 2-regionerne EU-kravet om europæiske programmer. I 2014 var der 6 regioner, der opfyldte kravet. Kun 2 regioner – TV 2 Lorry og TV ØST – havde problemer med at opfylde kravet. I 2012 og 2013 var det ikke muligt for Radio- og tv-nævnet at vurdere, om kravet var opfyldt eller ej for henholdsvis 2 og 4 regioner.

Det fremgår videre af tabellen, at ingen af TV 2-regionerne opfyldte kravet om at købe programmer hos eksterne producenter i 2011 og 2012. I 2013 opfyldte 4 af regionerne kravet, mens det for 4 af regionerne ikke var muligt for nævnet at vurdere, om de opfyldte kravet. I 2014 opfyldte 3 af regionerne ikke kravet.

72. Kravet om at købe programmer hos eksterne producenter blev fra 2013 reduceret fra "mindst" 50 % til "så vidt muligt" 33 %. Det har medvirket til, at flere TV 2-regioner havde mulighed for at efterleve kravet i 2014.

73. Radio- og tv-nævnet har oplyst, at det er nævnets indtryk, at EU-kravet om at sende europæiske programmer og kravet om at købe programmer hos eksterne producenter er forvirrende for TV 2-regionerne. Det skyldes, at kravene i deres indhold overlapper hinanden og derfor er svære at forstå.

74. Undersøgelsen viser, at Radio- og tv-nævnet fremadrettet vil have et øget fokus på at indgå i en aktiv dialog med regionerne, så eventuelle misforståelser bliver afklaret. Nævnet vil desuden supplere med uddybende spørgsmål, når nævnet gennemgår redegørelserne, ligeledes for at sikre, at eventuelle misforståelser bliver afklaret. Nævnet aftalte på et møde med TV 2-regionerne i maj 2016, at nævnet retter henvendelse til den enkelte region i de tilfælde, hvor regionens public service-redegørelse kan give anledning til kritik.

75. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at TV 2-regionerne over tid er blevet bedre til at efterleve de 2 krav. Flere regioner har dog stadig udfordringer med at efterleve kravene.

Kulturministeriets opfølgning

76. Kulturministeriet har oplyst, at ministeriets opfølgning med TV 2-regionerne kun baserer sig på Radio- og tv-nævnets udtalelser og regionernes regnskaber, herunder Rigsrevisionens revisionsprotokollater.

Radio- og tv-nævnet har oplyst, at nævnet kun formelt afdækker, om krav er indfriet, for at afgive udtalelse. Nævnet tager ikke stilling til kvaliteten af, hvordan opgaverne er udført. Det betyder fx, at da TV 2-regionerne havde et krav om, at de skulle udarbejde en rapport om samarbejde, tog nævnet kun stilling til, om rapporten forelå. Nævnet så det ikke som sin opgave at bedømme kvaliteten af rapporten, eller hvordan opgaven var blevet udført. Nævnet har oplyst, at de ikke vil forholde sig til effektiviseringskravet på 2 %, da det ikke fremgår specifikt af public service-kontrakterne.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det ikke tilstrækkeligt, at Kulturministeriet kun baserer sig på Radio- og tv-nævnets gennemgang af, om TV 2-regionerne indfrier public service-kravene, og på Rigsrevisionens protokollater. Nævnet tager ikke stilling til kvaliteten af, hvordan opgaverne er udført. Dermed bliver der ikke i alle tilfælde taget stilling til, om kravene reelt er indfriet efter hensigten. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse vigtigt, at Kulturministeriet af egen drift tilrettelægger opfølgningsaktiviteter, da der ellers ikke bliver fulgt op på effektiviseringskravet og samarbejdsrapporten. Ministeriet bør desuden i de tilfælde, hvor regionerne gentagne gange ikke indfrier et krav, afdække årsagen til dette. I de tilfælde, hvor politisk besluttede krav giver udfordringer, bør ministeriet afdække de forvaltningsmæssige udfordringer og gøre medieaftalekredsen opmærksom på, hvis kravet bør genovervejes.

Opfølgning på kravet om køb af programmer hos eksterne producenter

77. TV 2-regionerne har flere gange orienteret Kulturministeriet om deres udfordringer med at efterleve kravet om køb af programmer hos eksterne producenter. Ifølge regionerne er årsagerne, at de dels har svært ved at tiltrække producenter, dels at producenterne minuterpriser for programmer er forholdsvis høje. På trods af initiativer som en årlig producent- og pitchdag har regionerne fortsat udfordringer, da der ikke møder mange producenter op disse dage.

78. Medieordførerne blev bl.a. i december 2012 orienteret om, at TV 2-regionerne havde udfordringer med at opfylde kravet om køb af programmer hos eksterne producenter. Det førte til, at kravet blev reduceret fra "mindst" 50 % til "så vidt muligt" 33 % af de programmer, der ikke er nyheds- og aktualitetsprogrammer. Kravet om køb af programmer hos eksterne producenter blev desuden drøftet blandt medieordførerne, da medieaftalen for 2012-2014 blev indgået. Kulturministeriet undersøgte i den forbindelse omfanget af produktionsselskaber. Ministeriet konstaterede, at der er mange producenter – også uden for hovedstadsområdet. Ministeriet undersøgte dog ikke, hvorfor producenterne ikke i forventet omfang bød ind på opgaverne, ligesom ministeriet ikke undersøgte, om prisniveauet kunne være en barriere.

79. Kravet om køb hos eksterne producenter kan også have utilsigtede konsekvenser, som Kulturministeriet efter Rigsrevisionens opfattelse bør afdække for at sikre, at den politiske intention bag kravet bliver imødekommet.

TV2 Nord har således oplyst, at TV 2-regionerne bliver "straffet", hvis de er for produktive. Regionerne skal nemlig lægge mere ud, hvis de producerer mere, fordi kravet er en forholdsvis fast procentdel. TV2 Nord finder derfor, at kravet burde være et konkret beløb, ligesom kravet til DR er. Det vil både være nemmere at administrere, og samtidig vil det ikke afhænge af omfanget af produktionen.

Kulturministeriet har oplyst, at intentionen med kravet om køb af programmer hos eksterne producenter er, at de lokale produktionsmiljøer skal understøttes. Kravet omfatter ikke nyheds- og aktualitetsudsendelser.

Undersøgelsen viser, at det i praksis betyder, at de TV 2-regioner som fx TV 2/FYN og TV 2 Lorry, der satser på nyhedsproduktion, ikke skal lægge noget ud. Det kan efter Rigsrevisionens opfattelse give regionerne et incitament til at omlægge deres station til en ren nyhedsstation. Det kan være u hensigtsmæssigt, da det særlige ved regionerne ifølge public service-kontrakterne skal være, at de producerer tv, som bliver efterspurgt af deres seere. Hvis regionens seere foretrækker programmer om natur, mad, haver mv., så skal de købe hos eksterne producenter. Det betyder også, at de regioner, som satser på nyhedsproduktion, har flere midler til rådighed til at producere for end de regioner, som har valgt en programprofil, der indebærer, at regionen skal købe programmer eksternt.

80. Kulturministeren har mulighed for at sende et brev, nedsætte licensmidlerne til TV 2-regionerne eller fratage regionerne deres godkendelse som virksomhed, hvis regionerne ikke opfylder væsentlige krav. De 2 sidstnævnte initiativer forudsætter dog tilslutning fra medieaftalekredsen.

PRODUCENT- OG PITCHDAG

TV 2-regionerne skal årligt afholde en producentdag, hvor de orienterer om deres program-mæssige overvejelser i forbindelse med køb og om deres overordnede programplaner i øvrigt.

TV 2-regionerne skal årligt invitere de eksterne producenter til en pitchdag, hvor producenterne får mulighed for at fremlægge nye ideer.

Regionerne afholder ofte en kombineret producent- og pitchdag.

KRAV OM KØB HOS EKSTERNE PRODUCENTER

Baggrunden for kravet om køb af programmer hos eksterne producenter var et ønske om at understøtte de lokale produktionsmiljøer. Fx fremgår det af bemærkningerne til ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, jf. L 136 af 6. februar 2013, at det er "Kulturministeriets vurdering, at det fortsat er væsentligt, at de regionale TV 2-virksomheder er med til at understøtte et regionalt produktionsmiljø".

DR har også et krav om køb hos eksterne producenter, men kravet er i modsætning til TV 2-regionernes krav fastlagt som et konkret beløb. TV2 I DANMARK A/S har ikke haft krav om køb hos eksterne producenter siden 2008.

81. Undersøgelsen viser, at kulturministeren i den undersøgte periode har sendt 2 breve til TV 2-regionerne. Brevene blev sendt i februar og december 2014. Det fremgik af brevene, at ministeren forventede, at kravet om køb hos eksterne producenter ville blive opfyldt fremadrettet, og af brevet fra december 2014 fremgik det desuden, at ministeren forventede, at alle regioner opfyldte kravet for 2014, herunder afgav de nødvendige oplysninger til nævnet.

Ministeren orienterede medieordførerne i december 2014 og november 2015 om, at TV 2-regionerne gennem flere år ikke havde opfyldt kravet, heller ikke efter at kravet var blevet lempet.

Kulturministeriet har i maj 2016 holdt møde med TV2 Nord, TV 2 Lorry og TV ØST, hvor disse TV 2-regioners udfordringer med at overholde kravet om køb hos eksterne producenter blev drøftet. Ministeriet gjorde i den forbindelse opmærksom på, at medieaftalen løber til udgangen af 2018, men at regionerne er velkomne til at komme med forslag til ændringer, når en ny aftale skal på plads.

Opfølgning på kravet om øget samarbejde (samarbejdsudredning) og effektivisering

82. Undersøgelsen viser, at der er 2 krav, som Radio- og tv-nævnet ikke følger op på. Det drejer sig om kravet om øget samarbejde (samarbejdsudredning) og kravet om effektivisering.

83. TV 2-regionerne fik i public service-kontrakterne for perioden 2012-2014 pålagt et krav om, at regionerne skulle foretage en udredning af samarbejdsmulighederne. Vores gennemgang af regionernes udredningsrapport fra december 2013 viser, at regionerne har identificeret nogle områder, hvor der er potentiale for at spare ved at øge samarbejdet. Regionerne har flere steder beskrevet de forventede økonomiske konsekvenser ved forskellige tiltag.

Kulturministeriet har oplyst, at hensigten med udredningsarbejdet var, at TV 2-regionerne skulle undersøge, om det var muligt at frigøre midler fra administrationen, der i stedet kunne bruges til at producere programmer for til fx deres egne kanaler. Vi har ikke i vores undersøgelse kunnet se, om og hvordan ministeriet har behandlet udredningsrapporten om samarbejdet, og om udredningen indfrie intentionerne.

84. TV 2-regionerne fik i public service-kontrakterne for perioden 2015-2018 et krav om, at de fortsat skal arbejde for en løbende effektivisering af deres virksomhed. Samtidig blev regionernes indtægter fra licensen nedsat svarende til et effektiviseringskrav på 2 %.

Kulturministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har aktuelle planer om selv at følge op på, om kravet bliver efterlevet. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriet vil have vanskeligt ved at følge op på kravet, da ministeriet ikke har stillet målbare krav til, hvad TV 2-regionerne skal levere i form af produktion og kvalitet.

85. Kulturministeriet har i andre sammenhænge overført krav, der er rettet mod DR, til også at omfatte TV 2-regionerne for at anlægge en konsekvent linje. Der blev i medieaftalen for 2012-2014 og 2015-2018 stillet krav til DR om større gennemsigtighed i forhold til DR's fordeling af resurser på forskellige formål, herunder de enkelte tv- og radiokanaler. I DR's public service-kontrakt er DR's estimerede driftsudgifter til forskellige kanaler og dr.dk angivet. Der er ikke stillet et tilsvarende krav om gennemsigtighed til regionerne.

Undersøgelsen viser desuden, at der tidligere har været stillet krav til TV 2-regionerne om, at de skulle redegøre for, hvilke resurser der var anvendt til at opfylde de 3 kerneopgaver. Fx var der et krav herom i perioden 2007-2010. Enkelte regioner fortsatte derfor med at fordele deres resurseanvendelse til TV 2-vinduer, egne kanaler og web frem til 2014.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Kulturministeriet med fordel kunne have holdt fast i at stille et sådant krav til TV 2-regionerne for at sikre gennemsigtighed.

RESULTATER

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriets opfølgning på TV 2-regionerne alene baserer sig på Radio- og tv-nævnets udtalelser og på regionernes regnskaber, herunder Rigsrevisionens revisionsprotokollater.

Undersøgelsen viser, at der er uklare krav i public service-kontrakterne, som skaber fortolkningsproblemer. Kulturministeriet har ikke bidraget med at tydeliggøre, hvordan disse krav skal forstås.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet har fulgt op på Radio- og tv-nævnets udtalelser. Ministeriet har dog ikke i tilstrækkeligt omfang afdækket de udfordringer, som TV 2-regionerne har haft med at efterleve kravet om køb af programmer hos eksterne producenter.

Undersøgelsen viser, at Kulturministeriet ikke har et dækkende og reelt overblik over, om kravene i public service-kontrakterne er opfyldt, herunder kravet om, at TV 2-regionerne fortsat skal arbejde for en løbende effektivisering.

Rigsrevisionen, den 5. oktober 2016

Lone Strøm

/Claus Vejlsø Thomsen

BILAG 1. METODISK TILGANG

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om TV 2-regionernes virksomhed er gennemsigtig, og om Kulturministeriet i tilstrækkeligt omfang løfter opgaven som kontraktholder med TV 2-regionerne. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har TV 2-regionerne tilstrækkelig viden om sammenhængen mellem omkostninger og resultater?
- Er Kulturministeriets kontraktstyring med TV 2-regionerne klar og dækkende?

I undersøgelsen indgår de 8 TV 2-regioner, Kulturministeriet og Radio- og tv-nævnet. Ministeriet indgår, fordi ministeriet har ansvaret for at udmønte medieaftalerne og som kontraktholder har det overordnede ansvar for at sikre, at der bliver fulgt op på, at regionerne reelt indfrier kontraktkravene efter hensigten. Radio- og tv-nævnet følger op på, om TV 2-regionerne opfylder kravene i public service-kontrakterne. Derfor indgår nævnet også i en begrænset del af undersøgelsen.

Undersøgelsen omhandler perioden 2011-2015. Der har i perioden været 3 medieaftaler med tilhørende public service-kontrakter.

Undersøgelsen er baseret på analyser med både kvalitative og kvantitative elementer. Vi har bl.a. gennemgået en række dokumenter, holdt møder med alle involverede parter og analyseret TV 2-regionernes regnskaber for at kunne sammenligne regionerne med hinanden.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, bl.a.:

- TV 2-regionernes årsrapporter
- TV 2-regionernes public service-redegørelser
- TV 2-regionernes strategidokumenter
- referater fra TV 2-regionernes bestyrelsesmøder
- regnskabsmateriale fra TV 2-regionerne
- dokumentation for samarbejde på tværs af TV 2-regionerne
- dokumentation for TV 2-regionernes indkøb af eksterne produktioner
- korrespondance mellem TV 2-regionerne, Kulturministeriet og Radio- og tv-nævnet
- medieaftaler
- public service-kontrakter
- baggrundsnotater fra Kulturministeriet til medieordførerne
- referater fra møder med medieordførerne
- Radio- og tv-nævnets udtalelser om TV 2-regionernes public service-redegørelser.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indsigt i TV 2-regionernes omkostninger, produktion af sendetimer og nyhedsartikler samt de strategiske overvejelser, der ligger bag. Formålet har dog også været at klarlægge Kulturministeriets kontraktstyring med regionerne og undersøge Radio- og tv-nævnets opfølgning på regionernes public service-redegørelser.

Interview

Vi har interviewet følgende:

- alle 8 TV 2-regioner (både sammen og hver for sig)
- Kulturministeriet
- Radio- og tv-nævnet.

Formålet med interviewene med TV 2-regionerne har været at få en forståelse af regionernes interne arbejdsgange og samarbejde med Kulturministeriet og Radio- og tv-nævnet. Formålet med interviewene med Kulturministeriet og Radio- og tv-nævnet har ligeledes været at få en forståelse af samarbejdet, men også at forstå den formelle relation, de 2 institutioner har til regionerne.

Sammenligning af omkostninger

For at kunne sammenligne TV 2-regionernes omkostninger har vi gennemgået regionernes regnskaber. Regionerne anvender forskellige kontoplaner, og nogle regioner har ændret deres kontoplan undervejs i perioden 2011-2015. Derfor har vi med hjælp fra regionerne ensrettet opgørelserne fra regnskaberne for at gøre dem mere sammenlignelige over tid og på tværs.

Vi har opdelt omkostningerne i hovedkategorierne:

- Produktion af kerneopgaver, herunder (jf. afsnit 1 nedenfor):
 - a. Løn til produktion, herunder direktion og øvrige chefer, når de indgår i produktion
 - b. Diverse udsendelsesomkostninger
 - c. Diverse programomkostninger
- Administration, herunder (jf. afsnit 2 nedenfor):
 - a. Løn til administration, herunder bestyrelse samt direktion og øvrige chefer
 - b. Diverse administrationsomkostninger
- Andet, herunder (jf. afsnit 3 nedenfor):
 - a. Lokale- og ejendomsomkostninger
 - b. Biler til direktion og øvrige chefer
 - c. Øvrige personaleomkostninger.

Omkostningerne til produktion af kerneopgaver omfatter de direkte omkostninger til TV 2-regionernes 3 kerneopgaver:

- tv-produktion til vinduerne på TV 2 | DANMARK A/S' sendeflade
- tv-produktion til egen kanal
- produktion af nyhedsartikler mv. til web.

Vi har desuden sammenlignet udviklingen i sendetimer, nyhedsartikler, seertal og besøgende på TV 2-regionernes hjemmesider. Her har vi anvendt data fra public service-redegørelserne og årsrapporterne.

Vi har afgrænset os fra at se på lokale- og ejendomsomkostninger og øvrige personaleomkostninger. Begge typer omkostninger udgør en begrænset del af TV 2-regionernes samlede omkostninger. Derudover vil inddragelse af lokale- og ejendomsomkostninger indebære en unødigt risiko for skævhed i analysens resultater, da der er forskel på, om regionerne ejer eller lejer de lokaler, som de har til huse i. I sammenligningen har vi desuden valgt ikke at inddrage finansielle omkostninger og afskrivninger. Variationen mellem regionerne i deres samlede lokale- og ejendomsomkostninger, finansielle omkostninger og afskrivninger er relativt lille og har ikke betydning, når vi sammenligner regionernes omkostninger til produktion og administration.

1. Liste over udgiftsposter, der udgør de samlede omkostninger til produktion af kerneopgaver

1.a Løn til produktion

- løn, lønrefusioner, ferie, pension, barsel mv. til produktionsmedarbejdere, herunder journalister, værter, redaktører, tilrettelæggere, producere, grafikere mv.
- løn, lønrefusioner, ferie, pension, barsel mv. til den del af direktionen og de øvrige chefers arbejde, som direkte vedrører produktion.

1.b Diverse udsendelsesomkostninger

Biler (til brug for produktion)

- brændstof produktionsbiler
- drift- og vedligehold produktionsbiler
- forsikringer produktionsbiler
- vægtafgift produktionsbiler
- reservedele til produktionsbiler
- Falck (vejhjælp).

Udstyr (til brug for produktion)

- køb af teknisk udstyr
- leje af teknisk udstyr
- reparation og vedligehold af udstyr
- service på udstyr
- småanskaffelser udstyr
- licens til udstyr.

1.c Diverse programomkostninger

Studierelaterede omkostninger

- dekorationer, tøj og sminke til studievært, makeup, honorar til frisør og andre lignende studieomkostninger
- rekvisitter samt udgifter til anden studierelateret scenografi.

Indslag/projekter/programspecifikke omkostninger

- Køb og leje af:
 - DVD, CD o.l.
 - grafik, billeder, foto, lyd, jingles mv.
 - indslag
 - ENG-dage/omkostninger ved ENG-optagelser
 - udstyr/faciliteter
 - SNG/teleforbindelse
- udgifter til tekstning
- udgifter til Christiansborgredaktion og folketingsindslag
- drift af hjemmeside (kan eventuelt indgå under udsendelsesomkostninger).

Fremmedproduktion/entrepriseproduktion og produktioner på tværs af regionerne

- programkøb
- køb/brug af fællesregionale projekter
- Set og Sket/Danmark Rundt og øvrige tværregionale programmer
- vejrudsigt.

Køb af rettigheder og tjenester

- Ritzau, Infomedia og lignende digitale nyhedsbureauer
- Koda, Gramex og lignende rettighedshavere.

Øvrige programomkostninger

- honorarer til medvirkende og konsulenter
- mødeudgifter
- fortæring og diæter til personale og andre medvirkende
- rejse- og transportudgifter, fx kørselsgodtgørelse og udgifter til taxa, færge mv.
- hotelomkostninger.

2. Liste over udgiftsposter, der udgør de samlede omkostninger til administration**2.a Løn til administration***Løn mv.*

- løn, lønrefusioner, ferie, pension, barsel mv. til administrative medarbejdere, herunder sekretærer, receptionister, bogholder, servicemedarbejdere, vagtplanlæggere mv.
- løn, lønrefusioner, ferie, pension, barsel mv. til den del af direktionen og de øvrige chefer, som arbejder med ledelse
- honorarer, repræsentation, kørsel mv. til bestyrelse og repræsentantskab.

2.b Diverse administrationsomkostninger*Kontorhold*

- kontorhold og inventar
- kopimaskine
- porto
- fragt
- gebyrer, handelsomkostninger mv.
- diverse kontingenter
- aviser, tidsskrifter, bøger mv.

Markedsføring

- markedsføring
- annoncer og reklameartikler.

Rejse- og mødeomkostninger (som ikke er direkte knyttet til programproduktion eller direkte knyttet til bestyrelsen og repræsentantskabet)

- omkostninger i forbindelse med interne og eksterne møder
- rejseomkostninger til både indland og udland, herunder taxa, fortæring, diæter, hotel o.l.
- gaver og blomster
- repræsentation.

Øvrige administrationsomkostninger:

- udgifter til it, herunder reparation og vedligehold, hardware, software, teknisk assistance mv.
- internetforbindelse
- fastnettelefon
- mobiltelefon til ansatte
- medielicens
- revisor, advokat, konsulent og anden rådgivning
- blomster og anden dekoration til huset
- kantinedrift
- kassedifference
- tab på debitorer
- valutakursregulering
- diverse øvrige administrationsomkostninger.

3. Liste over udgiftsposter, der udgør de samlede omkostninger til andet**3.a Lokale- og ejendomsomkostninger***Lokale- og ejendomsomkostninger*

- forbrugsudgifter
- energiafgifter
- drift og vedligehold af lokaler
- leje af lokaler
- ejendomsforsikring
- rengøring.

3.b Biler til direktion og øvrige chefer*Biler til direktion og øvrige chefer*

- leasing
- drift og vedligehold
- vægtafgift
- forsikringer
- brændstof.

3.c Øvrige personaleomkostninger

Diverse personaleomkostninger

- private sundhedsforsikringer
- psykologisk rådgivning
- skærmbriller
- massage
- andre HR-konsulenter
- eventuelle firmabiler, som ikke er til direktionen eller er relateret direkte til produktionen.

Uddannelse og kurser

- eksterne kurser
- interne kurser
- seminarer
- udveksling
- uddannelsesforpligtelse.

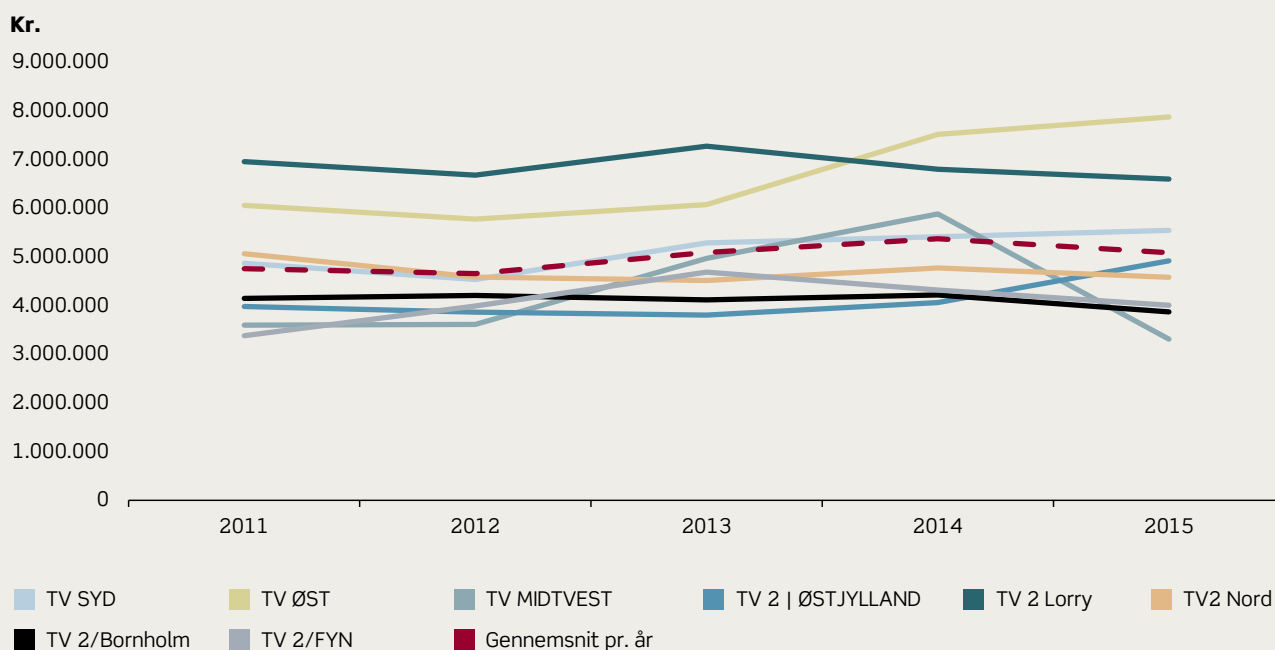
BILAG 2. TV 2-REGIONERNES OMKOSTNINGER TIL ØVRIG ADMINISTRATION, BESTYRELSE SAMT DIREKTIONER OG ØVRIGE CHEFER

TV 2-regionernes forbrug på øvrig administration

Figur A viser TV 2-regionernes omkostninger til øvrig administration i perioden 2011-2015.

FIGURA

TV 2-REGIONERNES OMKOSTNINGER TIL ØVRIG ADMINISTRATION I PERIODEN 2011-2015 (2015-PRISER)



Note: TV 2-regionernes omkostninger til øvrig administration udgøres af TV 2-regionernes diverse administrationsomkostninger og den del af lønomkostningerne, som er relateret til administration, jf. bilag 1.

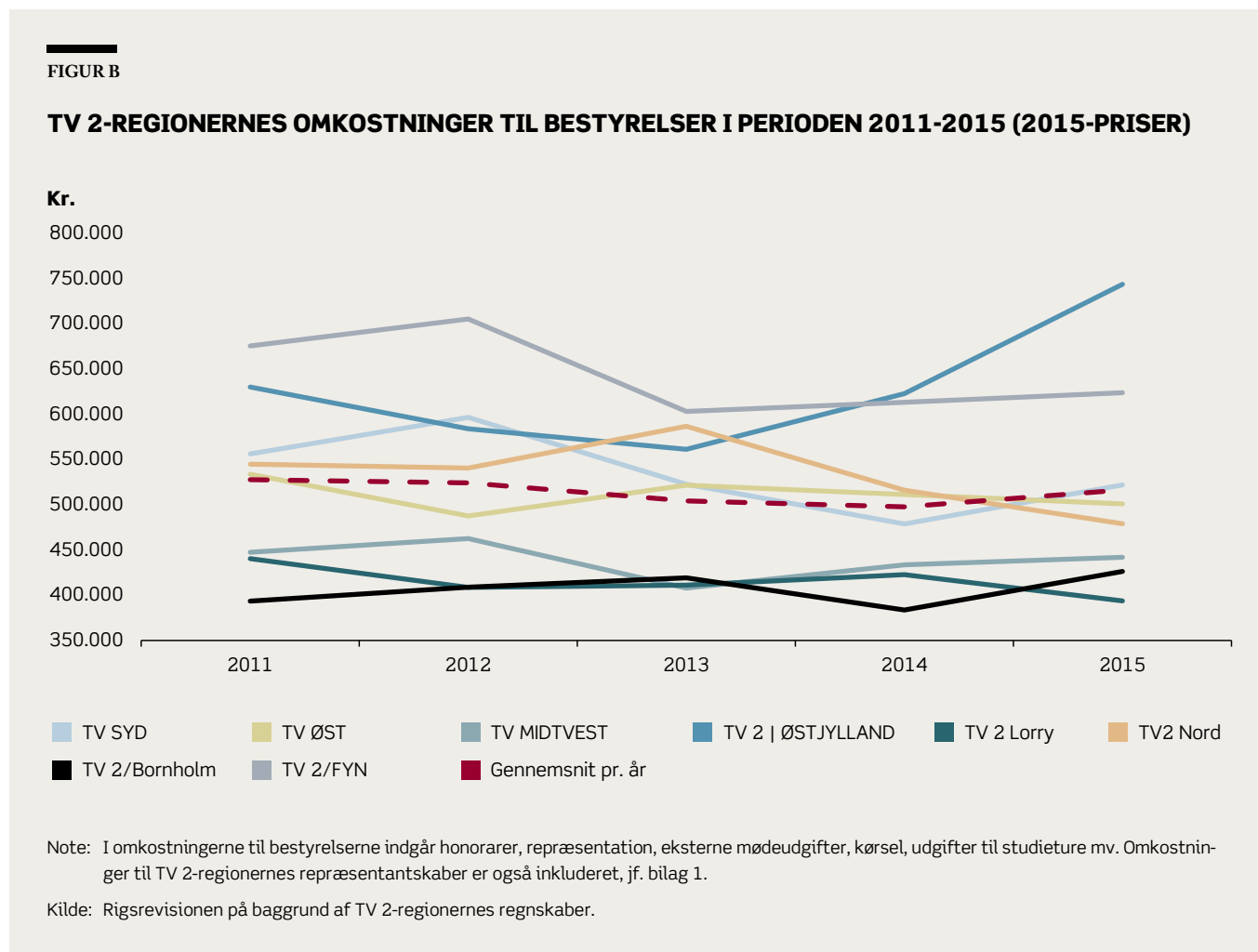
Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af TV 2-regionernes regnskaber.

Figur A viser, at den enkelte TV 2-regions omkostninger til øvrig administration i den undersøgte periode er forholdsvis stabile. Gennemsnitligt anvendte regionerne ca. 4,8 mio. kr. i 2011. Beløbet steg til ca. 5,4 mio. kr. i 2014 og faldt herefter til ca. 5,1 mio. kr. i 2015.

På tværs af TV 2-regionerne er der væsentlige forskelle. TV 2 Lorry og TV ØST bruger mest på øvrig administration. TV 2 Lorry bruger ca. 7 mio. kr. årligt. TV ØST bruger mellem 6 mio. kr. og 8 mio. kr. årligt. De øvrige regioner ligger alle under gennemsnittet og anvender ca. 3-5 mio. kr. på øvrig administration.

TV 2-regionernes omkostninger til bestyrelserne

Figur B viser størrelsen på de omkostninger, der er relateret til TV 2-regionernes bestyrelser.



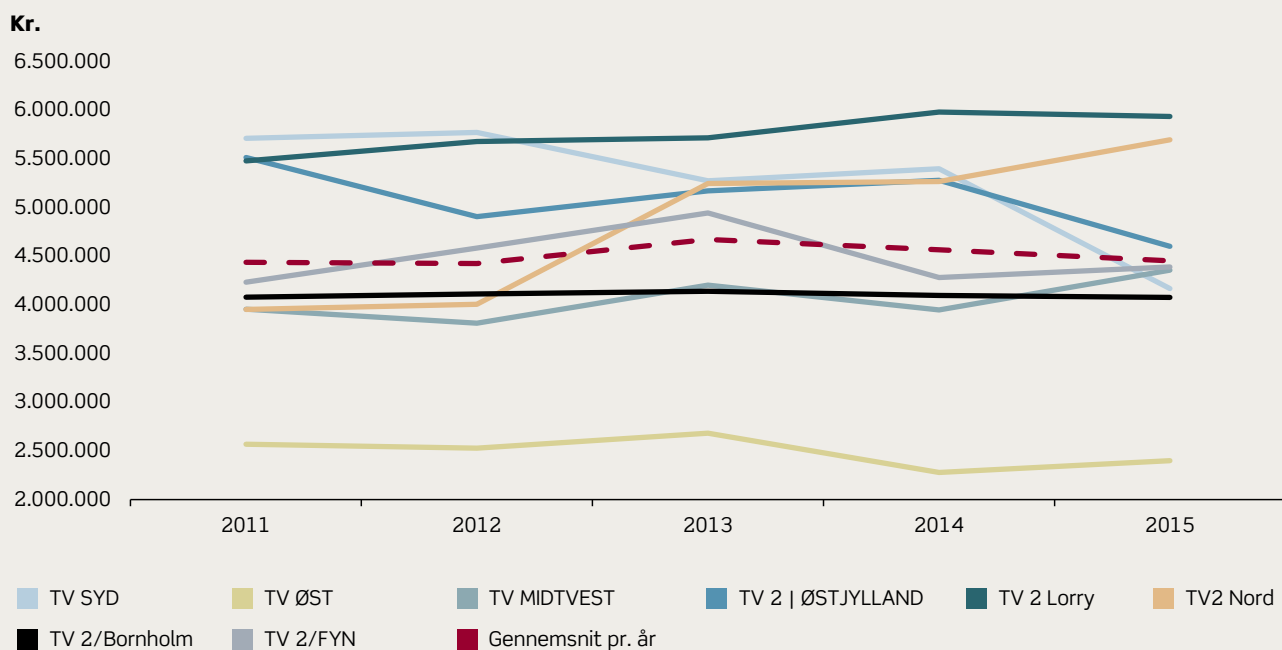
Figur B viser, at omkostningerne til TV 2-regionernes bestyrelser for de fleste regioner ligger relativt stabilt fra 2011 til 2015. Undtagelsen er TV 2 | ØSTJYLLAND, der fra 2013 til 2015 har en markant stigning i omkostningerne. Gennemsnitligt anvendte regionerne i perioden 2011-2015 ca. 500.000 kr. på bestyrelserne. TV 2 | ØSTJYLLAND og TV 2/FYN har i 2014 og 2015 bestyrelsesomkostninger, der er væsentligt højere end gennemsnittet for alle regioner.

Omkostninger til direktioner og øvrige chefer

Figur C viser TV 2-regionernes omkostninger til direktioner og øvrige chefer.

FIGUR C

TV 2-REGIONERNES OMKOSTNINGER TIL DIREKTIONER OG ØVRIGE CHEFER I PERIODEN 2011-2015 (2015-PRISER)



Note: I omkostningerne til direktioner og øvrige chefer indgår løn og pension. Regionerne har bidraget med at opdele løn til direktioner og øvrige chefer i henholdsvis produktionsrelaterede omkostninger og direkte ledelsesomkostninger, jf. bilag 1.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af TV 2-regionernes regnskaber.

Figur C viser, at TV 2-regionernes omkostninger til direktioner og øvrige chefer er forholdsvis stabile. Gennemsnitligt anvendte regionerne i 2011 ca. 4,5 mio. kr. på direktioner og øvrige chefer. Gennemsnittet er svagt stigende til 2013, hvor regionerne havde omkostninger for ca. 4,7 mio. kr., for herefter at falde til ca. 4,5 mio. kr. i 2015.

TV 2 Lorry er i perioden 2013-2015 den TV 2-region, der anvendte flest midler til direktion og øvrige chefer. TV ØST har i hele perioden anvendt markant færre midler. Beløbsmæssigt varierer omkostningerne til direktioner og øvrige chefer i 2015 fra ca. 2,5 mio. kr. (TV ØST) til ca. 6 mio. kr. (TV 2 Lorry).

BILAG 3. EKSEMPEL PÅ PUBLIC SERVICE-KONTRAKT FOR PERIODEN 2015-2018

Rigsrevisionen har i dette bilag fremhævet de tekstafsnit, som bliver behandlet i beretningens afsnit 3.1.

Public service-kontrakt mellem TV2/NORD og kulturministeren for perioden 1. januar 2015 - 31. december 2018

1. FORMÅL OG PRÆMIS FOR TV2/NORDs PUBLIC SERVICE-VIRKSOMHED

1. Rammer for public service-kontrakten

Kontrakten omfatter alene public service-virksomheden, jf. § 31 i radio- og fjernsynsloven, og vedrører således ikke TV2/NORDs anden virksomhed, jf. lovens § 33. Øvrige bestemmelser om TV2/NORDs virksomhed, herunder økonomiske og organisatoriske forhold samt klagebehandling, fremgår af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed med tilhørende bekendtgørelser, herunder bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder og bekendtgørelse om den regnskabsmæssige adskillelse mellem DR's, TV 2/DANMARK A/S' og de regionale TV 2-virksomheders public service-virksomhed og anden virksomhed. Kontrakten suppleres af bekendtgørelse om godkendelse af DR's og de regionale TV 2-virksomheders nye tjenester.

Formålet med kontrakten er at præcisere, hvilke opgaver TV2/NORD forventes at opfylde, og at udstikke rammerne inden for hvilke public service-virksomheden kan drives. For at sikre denne rolle indgår kulturministeren og TV2/NORD nedenstående kontrakt om TV2/NORDs public service-virksomhed.

Kontrakten baseres på lovgivningens bestemmelser om, at TV2/NORD er en selvstændig institution uden for kulturministerens almindelige instruktionsbeføjelse, jf. bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder.

Det indebærer, at TV2/NORDs bestyrelse inden for de rammer, der er fastlagt i lovgivningen og denne kontrakt, har ansvaret for den overordnede tilrettelæggelse af programvirksomheden. Det indebærer endvidere, at TV2/NORDs bestyrelse har fuld og uindskrænket rådighed over de tildelte licensmidler til anvendelse på de aktivitetsområder, der er angivet i lovgivningen og i kontrakten eller i øvrigt efter aftale med kulturministeren.

2. Præmis for public service

Kontrakten indgås for en fireårig periode, jf. afsnit 12, og skal sikre, at TV2/NORD videreføres og udvikles som udbyder af regionalt public service-indhold på tv, internet og andre platforme, som seere og brugere efterspørger.

3. Formål med public service

TV2/NORD er uafhængig af økonomiske, kommercielle og politiske interesser og udgør en uundværlig del af den demokratiske debat.

Eksempel på et krav, der ikke er specifikt og målbart, jf. beretningens pkt. 64-65.

TV2/NORD skal sikre programmer og tjenester via fjernsyn og internet eller andre relevante platforme til hele befolkningen i virksomhedens område. TV2/NORDs udbud skal omfatte nyhedsformidling og oplysning. TV2/NORD skal producere nyheds- og aktualitetsprogrammer og programmer omfattende kultur, oplysning og underholdning samt nyheds- og aktualitetstjenester. De programmer, der ikke er nyheds- og aktualitetsprogrammer, skal **så vidt muligt** for mindst en tredjedels vedkommende tilvejebringes ved køb hos øvrige producenter. Andre regionale TV 2-virksomheder betragtes ikke som øvrige producenter i denne sammenhæng.

Med henblik på at fremme dialogen mellem de uafhængige producenter og TV2/NORD skal TV2/NORD:

- årligt afholdes en ekstern producentdag, hvor TV2/NORD orienterer om TV2/NORDs programmæssige overvejelser i forbindelse med udlægningen samt om TV2/NORDs overordnede programplaner i øvrigt.
- årligt invitere de eksterne producenter til "pitchdag", hvor producenterne får mulighed for at pitche nye ideer til TV2/NORD.

TV2/NORDs samlede udbud af programmer og tjenester skal sikre befolkningen adgang til væsentlig samfundsinformation og debat. TV2/NORD skal i udbuddet tilstræbe kvalitet og alsidighed. Ved programlægningen skal der lægges afgørende vægt på hensynet til informations- og ytringsfriheden. Ved informationsformidlingen skal der lægges afgørende vægt på saglighed og upartiskhed.

TV2/NORD skal desuden ved programlægningen lægge vægt på tilknytning til regionen og på regional alsidighed. Programlægningen skal således afspejle den mangfoldighed af kultur, livsopfattelse og levevilkår, der er i regionen.

For i TV 2/DANMARK A/S' nyheds- og aktualitetsudsendelser at sikre en reel landsdækning indgås der på forretningsmæssige vilkår nærmere aftaler mellem TV2/NORD og TV 2/DANMARK A/S, hvorved TV2/NORD i en vis udstrækning leverer nyheds- eller aktualitetsprogrammer/-indslag til TV 2/DANMARK A/S til udsendelse på den landsdækkende public service-kanal TV 2.

Eksempel på et krav, der mere har karakter af en målsætning end af et konkret krav, jf. beretningens pkt. 61.

TV2/NORDs programmer må ikke på nogen måde **tilskynde til had** på grund af race, køn, religion, nationalitet eller seksuel observans eller på nogen måde fremme terrorisme.

II. SPECIFIKKE FORPLIGTELSE

4. Specifikke public service-forpligtelser

TV2/NORD har specifikke forpligtelser inden for følgende områder:

4.1. Beskyttelse af børn

TV2/NORD skal påse, at der ikke sendes programmer, som i alvorlig grad kan skade mindre-åriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, herunder navnlig programmer, som indeholder pornografi eller umotiveret vold, jf. bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder.

Eksempel på et krav, der mere har karakter af en målsætning end af et konkret krav, jf. beretningens pkt. 61.

Andre programmer, som kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske udvikling, må ikke sendes, medmindre det ved valget af sendetidspunkt eller ved tekniske foranstaltninger sikres, at mindreårige i udsendelsesområdet normalt ikke ser eller hører udsendelserne. Når programmerne sendes i ukodet form, skal der forud for dem gives en akustisk advarsel, eller de skal under hele deres varighed være markeret med et visuelt symbol, jf. bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder.

4.2. Dansk kunst og kultur

TV2/NORD skal styrke formidlingen af kunst og kultur samt dækningen af kulturlivet i det regionale område.

4.3. Samarbejde

De regionale TV 2-virksomheder skal indbyrdes samarbejde om at dække de grænseområder, der er etableret med kommunalreformen og folketingsvalgkredsinddelingen den 1. januar 2007. Samarbejdet kan bestå i udveksling af indslag, oplysninger mv., der ud fra en helhedsbetragtning er relevante at udsende i det pågældende dækningsområde.

De regionale TV 2-virksomheder **skal fortsat arbejde for en løbende effektivisering** af virksomheden, herunder – som opfølgning på deres i 2012 gennemførte udredning om samarbejdsmuligheder – løbende vurdere mulighederne for at samarbejde på konkrete områder og i givet fald arbejde aktivt herfor.

Eksempel på et krav, der ikke er specifikt og målbart, jf. beretningens pkt. 64 og 66.

5. Betjening af handicappede

TV2/NORD skal tekste den regionale hovednyhedsudsendelse på den regionale kanal alle dage, mandag til fredag, jf. afsnit 8.

TV2/NORD skal endvidere styrke handicappedes adgang til public service-tilbuddene ved at udnytte nye teknologier.

6. Dansk sprog og europæiske programmer

6.1. Dansk sprog

TV2/NORD skal gennem en aktiv sprogpolitik medvirke til at bevare og udvikle det danske sprog, så seere og brugere møder og oplever et korrekt og **forståeligt dansk**.

Eksempel på et krav, der mere har karakter af en målsætning end af et konkret krav, jf. beretningens pkt. 61.

6.2. Europæiske programmer

TV2/NORD skal tilstræbe, at over halvdelen af den sendetid i tv, der ikke består af nyheder, sportsbegivenheder, konkurrencer og tekst-tv, afsættes til europæiske programmer, jf. bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder.

TV2/NORD **skal tilstræbe**, at 10 procent af den sendetid i tv, der ikke består af nyheder, sportsbegivenheder, konkurrencer og tekst-tv, eller 10 procent af programbudgettet, afsættes til europæiske programmer fra producenter, der er uafhængige af tv-foretagender. En passende andel skal forbeholdes programmer af ny dato, dvs. programmer, der udsendes senest 5 år efter deres produktion, jf. bekendtgørelse om vedtægt for de regionale TV 2-virksomheder.

Eksempel på et krav, der ikke er specifikt og målbart, jf. beretningens pkt. 61.

Eksempel på et krav, der mere har karakterer af en målsætning end af et konkret krav, jf. beretningens pkt. 61.

Eksempel på et krav, der ikke er specifikt og målbart, jf. beretningens pkt. 64 og 67.

7. Dialog med befolkningen i regionen

TV2/NORD skal gennemføre **dialog med befolkningen** i regionen, herunder særligt med lytter- og seerorganisationerne, om sin public service-virksomhed. Denne dialog kan finde sted gennem repræsentantskabet, hvori lytter- og seerorganisationerne er repræsenterede.

8. Tilgængeliggørelse af public service-indhold

TV2/NORD stiller sit public service-indhold til rådighed for befolkningen på følgende måde:

8.1. Tv

8.1.1. Den regionale 24-timerskanal, SALTO

TV2/NORD udsender sine programmer "free-to-air" i regionen på den regionale 24-timerskanal, SALTO. Der stilles af I/S DIGI-TV i MUX 1 gennemsnitligt 6,5 Mbit/s til rådighed herfor, jf. tilladelse til I/S DIGI-TV til distribution af lyd- og billedprogrammer ved hjælp af jordbaserede digitale tv-sendemuligheder af 10. januar 2006. De regionale TV 2-virksomheder **skal prioritere kvalitet over kvantitet** på den regionale tv-kanal.

TV2/NORD betaler sin forholdsmæssige andel af I/S DIGI-TV's årlige udgifter til etablering og drift af sendenet til MUX 1. Eventuelle tvister om betalingsspørgsmål afgøres ved voldgift, medmindre parterne måtte være enige om en anden tvistløsningsmekanisme.

Voldgiftsretten sættes med 3 voldgiftsmænd, hvoraf I/S DIGI-TV og de regionale TV 2-virksomheder hver især udpeger én voldgiftsmand. Den tredje voldgiftsmand, der skal være voldgiftsrettens formand, udpeges af I/S DIGI-TV og de regionale TV 2-virksomheder i fællesskab eller, såfremt enighed derom ikke kan opnås, af Sø- og Handelsretten i København.

Voldgiftsretten fastsætter selv de processuelle regler. Omkostninger i forbindelse med voldgiftssagen afholdes af I/S DIGI-TV og/eller de regionale TV 2-virksomheder, idet voldgiftsretten træffer bestemmelse om, hvem der skal bære voldgiftssagens omkostninger, herunder godtgørelse og honorar til voldgiftsretten.

8.1.2. "Vinduer" i TV 2-sendefladen

TV2/NORD udsender visse regionale programmer i det regionale område som en del af sendefladen på TV 2/DANMARK A/S' hovedkanal, TV 2. Udsendelserne skal ske stort set samtidig med udsendelserne på TV2/NORD, idet tidsforskydningen maksimalt må være en time. Der henvises til bilag 1, hvoraf de mellem TV 2/DANMARK A/S og de regionale TV 2-virksomheder aftalte sendetider fremgår. Hvor ikke andet fremgår af aftalen, kræver det enighed mellem parterne at ændre aftalen.

Såfremt de regionale TV 2-virksomheder og TV 2/DANMARK A/S i kontraktperioden er enige om at ændre de i bilag 1 nævnte sendetidspunkter mv., skal de ønskede ændringer meddeles kulturministeren med henblik på ministerens godkendelse heraf. Mindre ændringer skal dog alene meddeles kulturministeren til orientering. Bilag 1 vil blive justeret i overensstemmelse med de nye sendetider.

Såfremt der i kontraktperioden opstår uenighed mellem TV 2/DANMARK A/S og de regionale TV 2-virksomheder om forståelsen eller opfyldelsen af bestemmelserne om sendetidspunkter mv. i bilag 1, skal uenigheden afgøres bindende ved voldgift.

Voldgiftsretten sættes efter de samme principper som angivet i afsnit 8.1.1. ovenfor.

8.2. Internet

TV2/NORD skal drive internetaktiviteter med indhold og tjenester, der bruger internettets formidlingsformer, og som bidrager til TV2/NORDs public service-formål, og som er redaktionelt begrundet.

TV2/NORDs internetsted skal bl.a. indeholde nyheder, programrelateret information, seer-service og produktioner med billede, lyd og tekst. TV2/NORD skal blandt andet stille indhold til rådighed via internettet som simul-/webcast og on demand.

Dette public service-internetsted skal holdes adskilt fra TV2/NORDs eventuelle anden internetvirksomhed, som drives på kommercielle vilkår, dvs. uden anvendelse af licensmidler.

TV2/NORD skal så vidt det er teknisk muligt vælge åbne standarder med henblik på generel tilgængelighed til det indhold, som TV2/NORD stiller til rådighed via internettet.

8.3. Beredskab

TV2/NORDs forpligtelser på beredskabsområdet følger af § 88 i radio- og fjernsynsloven, samt af forskrifter udstedt med hjemmel heri, samt deraf afledte bindende retsakter, og i forpligtelser fastsat direkte i anden særlovgivning om beredskab, samt i forskrifter udstedt med hjemmel heri i det omfang TV2/NORD er reguleret af de pågældende bestemmelser.

8.4. Arkiver

TV2/NORD skal medvirke til at gøre det muligt for Statens Mediesamling at give publikum adgang til, inden for rammerne af ophavsretslovgivningen, at se eller høre tidligere udsendte nyheds- og aktualitetsudsendelser. TV2/NORD skal blandt andet af kulturarvsmæssige hensyn bevare sine programarkiver.

TV2/NORD skal fremme digitaliseringen af programarkiverne for bl.a. på denne måde at give borgerne adgang til sine programarkiver, dog med de begrænsninger, der følger af lovgivningen mv., herunder ophavsretsloven.

TV2/NORD skal aktivt arbejde for i videst muligt omfang at kunne gøre TV2/NORDs programarkiver tilgængelige for befolkningen og forskermiljøerne.

III. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE FORHOLD

9. Finansiering

TV2/NORDs public service-virksomhed finansieres gennem TV2/NORDs andel af licensprovenu samt gennem øvrige indtægter ved salg af programmer og andre ydelser, tilskud, udbytte, overskudsandele mv.

TV2/NORD kan ikke kræve brugerbetaling for public service-ydelser.

Der foreligger ikke brugerbetaling, når TV2/NORD opkræver betaling fra brugere for distributionsomkostninger i forbindelse med levering af ydelser, der sker on demand eller på anden vis efter udtrykkelig anmodning fra sådanne brugere. Der foreligger heller ikke brugerbetaling, når TV2/NORD oppebærer vederlag i henhold til ophavsretten.

TV2/NORD kan ikke oppebære reklameindtægter fra programvirksomheden og public service-aktiviteter på internettet mv.

I kontraktperioden modtager TV2/NORD følgende licensindtægter:

Tabel 1: Licensindtægter til TV2/Nord.

Mio.kr., ekskl. moms 1)	2015	2016	2017	2018
Årlig licens iht. Medieaftale 2015-2018	64	64	64	64
Evt. ikke-indtægtsførte engangsmidler fra Medieaftale 2012-2014 2)	0	0	0	0
Evt. ikke-indtægtsførte midler fra puljen til udvikling radiomarked til nye programinitiativer 3)	0	0	0	0
Licensindtægter i alt)	64	64	64	64

- 1) Alle beløb er i mio.kr., ekskl. moms og i 2015-prisniveau. Den årlige licens reguleres årligt på baggrund af udviklingen i forbrugerprisindekset. Totaler kan afvige fra sammentælling af baggrundstal på grund af afrunding.
- 2) Iht. Medieaftale 2012-2014 har de regionale TV 2-virksomheder fået tilført i alt 27,7 mio.kr., svarende til 3,46 mio.kr. pr. virksomhed til særlige programsatsninger. Der er tale om et engangsbeløb, der indtægtsføres i takt med udgifternes afholdelse.
- 3) Ikke-forbrugte midler fra puljen til udvikling af det danske radiomarked, fik TV2-virksomhederne i 2009 tilført 16,5 mio. svarende til 2,1 mio. kr. pr. virksomhed til indsats overfor hørehandicappede samt til nye regionale programinitiativer.

I samme periode er TV2/NORDs udgifter og indtægter forbundet med public service-virksomheden (ekskl. licensindtægter) af TV2/NORD anslået til følgende:

Tabel 2: TV2/Nord's forventede nettoomkostninger ved public service-virksomhed (ekskl. licensindtægter).

Mio.kr., ekskl. moms 1) 2)	2015	2016	2017	2018
Omkostninger:				
Løn og øvrig drift	63	62,8	63,1	63,4
Finansielle omkostninger	0,2	0,5	0,5	0,4
Afskrivninger	7,7	6,2	5,3	4,4
Indtægter:				
Andre driftsindtægter	4,7	4,7	4,7	4,7
Finansielle indtægter	0	0	0	0
Andel af overskud, anden virks.	0	0	0	0
Nettoomkostninger:	66,2	64,8	64,2	63,5

- 1) Se note 1) til tabel 1. Beløbene for 2015 afspejler budget2015. For 2016 og frem er der tale om overslag.

Forskellen mellem TV2/NORDs nettoomkostninger og TV2/NORDs licensindtægter fremgår af tabel 3.

Tabel 3: Licensindtægter til TV2/Nord set i forhold til forventede nettoomkostninger ved public service virksomhed ekskl. Licensindtægter.

Mio.kr., ekskl. moms 1)	2015	2016	2017	2018
Forventede nettoomkostninger ved public service-virksomhed, ekskl. licensindtægter, jf. tabel 2	-66,2	-64,8	-64,2	-63,5
Licensindtægter, jf. tabel 1	64	64	64	64
Difference	-2,2	-0,8	-0,2	0,5
Difference akkumuleret 2)	4,5	3,7	3,5	4
Difference akkumuleret i pct. af nettoomkostninger	6,8	5,7	5,5	6,3

1) Se note 1) til tabel 1.

2) Kulturministeriets opgørelse på basis af regnskabstal 2007-2013 samt oplyst estimeret 2014-resultat.

Med henblik på en effektiv og smidig drift af TV2/NORD kan licensindtægterne overstige nettoomkostningerne – akkumuleret – med op til 10 procent af de årlige nettoudgifter ved public service-virksomheden, jf. EU-Kommissionens meddelelse af 27. oktober 2009 om statsstøtteregeklernes anvendelse på public service radio og tv-virksomhed (EØS 2009/C 257/01). Det indebærer, at det akkumulerede overskud ved public service-virksomheden alle år i kontraktperioden ultimo året skal ligge under 10 procent af nettoudgifterne det givne år. I modsat fald kræves særlig godkendelse. Som det fremgår af tabel 3, er denne betingelse ex ante overholdt i kontraktperioden.

Realiserede akkumulerede overskud ved udgangen af et givet regnskabsår, der ligger ud over de 10 procent, skal som udgangspunkt tilbagebetales uden ophør.

Realiserede akkumulerede overskud ved indeværende aftaleperiodes udløb, der ligger inden for 10 procent af nettoudgifterne ved public service-virksomheden i 2018, indgår i opgørelsen af TV2/NORDs akkumulerede overskud i den efterliggende kontraktperiode.

Eventuelle realiserede underskud i kontraktperioden dækkes af TV2/NORDs egenkapital og indgår herudover ved vurderingen af TV2/NORDs finansielle behov for en kommende kontraktperiode.

TV2/NORDs regnskaber for indeværende kontraktperiode skal indeholde en note med opgørelser svarende til tabellerne 1-3, bl.a. med henblik på Kulturministeriets løbende opfølgning på ovenfor nævnte betingelser.

Såfremt TV2/NORD i kontraktperioden oppebærer ekstraordinære indtægter (hvad der ikke er budgetteret med), vil disse indgå i den regnskabsmæssige opgørelse af nettoomkostningerne ved public service-virksomheden. TV2/NORD skal i tilfælde af sådanne indtægter snarest muligt orientere Kulturministeriet med henblik på stillingtagen til eventuelle konsekvenser heraf for licenstilførslen til TV2/NORD i kontraktperioden.

11. Kontraktens overholdelse

TV2/NORD skal hvert år udarbejde en redegørelse for, hvordan public service-forpligtelserne er blevet opfyldt i det forudgående kalenderår. Redegørelsen skal sendes til Kulturstyrelsen senest 1. maj med henblik på Radio- og tv-nævnets høring og efterfølgende vurdering. Redegørelsen skal endvidere sendes til kulturministeren.

Redegørelsen skal retvisende redegøre for, hvordan kontrakten er opfyldt eller forsøgt opfyldt. De regionale TV 2-virksomheder skal i de årlige public service-redegørelser redegøre for, hvorledes de har levet op til forpligtelserne til at dække hele det regionale område. Hvis det ikke har været muligt at opfylde en forpligtelse, skal der redegøres for baggrunden herfor, og for hvordan forpligtelsen fremover kan opfyldes.

De regnskabsmæssige oplysninger i public service-redegørelsen skal være korrekte, og der skal foreligge en tilfredsstillende dokumentation for øvrige talmæssige oplysninger, der har betydning for vurderingen af redegørelsen.

12. Kontraktens varighed

Kontrakten gælder fra 1. januar 2015 til 31. december 2018. Ændringer i kontrakten kan aftales mellem TV2/NORD og kulturministeren i løbet af perioden.

Bilag:

Bilag 1: Sendetider m.v. for de regionale TV 2-virksomheders programmer i TV 2's sendeflade

Den _____ 2014
For TV2/NORD

Bestyrelsesformand Henrik Skaarup

Den _____ 2014

Kulturminister Marianne Jelved

BILAG 4. ORDLISTE

Førstegangsvisning	Udsendelser, som bliver vist på tv for første gang, modsat genudsendelser.
KPI	Står for "Key Performance Indicator" og er en betegnelse for målbare mål, som angiver, hvordan en virksomhed klarer sig i forhold til at nå sine strategiske mål.
Medieaftale	Et forlig mellem et bredt flertal af Folketingets partier. Aftalen løber typisk over en 4-årig periode, hvorefter den genforhandles. Seneste medieaftale dækker perioden 2015-2018.
Pitchdag	En årlig dag, hvor producenter får mulighed for at fremlægge nye ideer til TV 2-regionerne.
Producentdag	En årlig dag, hvor regionerne orienterer om regionernes programmæssige overvejelser i forbindelse med køb og om overordnede programplaner i øvrigt.
Public service-kontrakt	En 4-årig kontrakt mellem den enkelte TV 2-region og kulturministeren. Kontrakten fastsætter størrelsen af licensprovenuet og de public service-forpligtelser, som regionen skal opfylde for licensmidlerne i perioden.
Public service-udvalg	Et sagkyndigt udvalg, som kulturministeren har nedsat. Udvalget skal udarbejde et grundlag for overvejelser om public service-mediernes rolle i medievirkeligheden de kommende år. Udvalgets arbejde strækker sig over 2 år og skal være afsluttet den 1. januar 2017.
Session	Et besøg defineres som en session, dvs. en samling af interaktioner, som en besøgende udfører. Fx kan en session bestå af, at en besøgende læser 3 artikler, ser en video og derefter forlader websitet. Den samme besøgende kan skabe flere sessioner samme dag, da sessioner udløber efter en given tidsperiode samt ved midnat.
Share	Et mål for seerandele. Målet beskriver, hvor stor en procentdel seningen på en bestemt tv-station i en given periode udgør af den samlede tv-sening på alle kanaler.
Støtteforening	En forening, hvor medlemmerne betaler et kontingent. Foreningerne er adskilt fra tv-stationerne.
TV 2-vindue	TV 2-regionerne sender nyheder i TV 2-vinduerne på TV 2 DANMARK A/S' sendeflade (udsendelserne sendes kl. 12.26, 17.12, 18.14, 19.30 og 22.20 på den landsdækkende kanal).