

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

30 mei 2008

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de samenwerking tussen de VRT en externen
voor de realisatie van televisieprogramma's**

R E K E N H O F

Samenwerking tussen de VRT en externen voor de realisatie van televisieprogramma's

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, mei 2008



REKENHOF

Samenwerking tussen de VRT en externen voor de realisatie van televisieprogramma's

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 30 mei 2008

Inhoud

Bestuurlijke boodschap	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	9
2 Toepasselijkheid van de reglementering op overheidsopdrachten	12
2.1 Regelgeving	12
2.2 Toepassing op VRT-opdrachten	12
2.3 Principes die altijd van toepassing zijn	13
2.4 Conclusies	15
3 Uitbesteding aan productiehuizen	16
3.1 Uitbestedingsbeleid	16
3.1.1 Normen en methode	16
3.1.2 Strategie ten aanzien van productiehuizen	16
3.1.3 Onderbouwing van de strategie	18
3.1.4 Operationalisering en koppeling aan budget	19
3.1.5 Conclusies	19
3.2 Uitbestedingsproces	20
3.2.1 Normen en methode	20
3.2.2 Specificatiefase	21
3.2.3 Selectiefase	23
3.2.4 Contractfase	28
3.2.5 Bewakingsfase	33
3.2.6 Evaluatie resultaten uitbestedingsproces	35
3.2.7 Productieovereenkomst voetbalbeelden	36
3.2.8 Conclusies	38
3.3 Doelbereik en kosteneffectiviteit van de uitbesteding	39
3.3.1 Normen en methode	39
3.3.2 Inzicht in doelbereik van uitbestede programma's	40
3.3.3 Kosteneffectiviteit van uitbestedingen	42
3.3.4 Conclusies	48
4 Aankopen van diensten en goederen voor televisieprogramma's	49
4.1 Normen en methode	49
4.2 Aankoopbeleid	50
4.3 Aankoopproces	51
4.3.1 Specificatie	51
4.3.2 Selectie	52
4.3.3 Contracteren en bestellen	64
4.3.4 Bewaken	64
4.3.5 Evaluatie resultaten en bijsturing procedures	67
4.4 Conclusies	68
5 Inzet van externe mensen voor de productie van televisieprogramma's	69
5.1 Normen	69
5.2 Continuïteit van de openbare dienstverlening	69
5.3 Dienstverlening door ex-medewerkers	70

5.4	Externe schermmedewerkers	71
5.5	Uitzendarbeid	72
5.6	Conclusies	73
6	Rapportering over de inzet van externen	74
6.1	Normen en methode	74
6.2	Jaarverslagen	75
6.3	Toelichting aan de mediacommissie	77
6.4	Conclusies	78
7	Algemene conclusies	79
8	Aanbevelingen.....	82
9	Door de VRT aangekondigde maatregelen.....	84
10	Reactie van de minister.....	85
Bijlage 1	Samenstelling van de steekproeven	86
Bijlage 2	Organogram televisie (2006)	90
Bijlage 3	Antwoord van de Vlaamse minister van Media	91

Bestuurlijke boodschap

Het Rekenhof heeft de samenwerking tussen de VRT en externen voor de realisatie van televisieprogramma's onderzocht. Het richtte zijn onderzoek op drie samenwerkingsvormen: de uitbesteding van programmaproductie aan productiehuisen, de aankoop van diensten en goederen voor programmaproductie en de inhuring van externe medewerkers. Het Rekenhof onderzocht telkens of de VRT een beleid uitbouwde en of de processen garanties boden voor rechtmatigheid en doelmatigheid.

Het onderzoek had voornamelijk betrekking op de periode 2004-2006. Het Rekenhof constateerde dat de VRT een beleid heeft uitgewerkt voor externe en interne productie, maar de uitbestedingsstrategie onvoldoende onderbouwde. De omroep implementeerde de strategie vóór de vaststelling van het interne productieplan en zonder budgettair kader. Het uitbestedingsproces kampt met een aantal tekortkomingen die rechtmatigheids- en doelmatigheidsrisico's inhouden: een gebrek aan uitgeschreven procedures, een gebrek aan motivering van beslissingen, een beperkte organisatie van mededinging en laattijdig afsluiten van contracten. De uitbestedingscontracten zijn deugdelijk opgesteld en de uitvoering ervan wordt goed opgevolgd, maar langetermijnovereenkomsten bevatten onvoldoende aanpassingsmogelijkheden. De VRT heeft inzicht in het doelbereik van zijn programma's en verzamelt ook systematisch kostprijsgegevens, maar vergelijkt de resultaten van de externe en interne programmaproductie niet en analyseert de kosteneffectiviteit van de inzet van externe productiemiddelen niet ten gronde. De kostprijsberekening vertoont bovendien gebreken die een vergelijking tussen externe en interne productiekosten bemoeilijken.

Voor de aankoop van goederen en diensten ontwikkelde de VRT recent een visie waarvan de algemene uitvoering startte na de reorganisatie van de omroep. De VRT beschikt in dit geval wel over uitgeschreven procedures, maar die zijn te weinig op elkaar afgestemd. De VRT mist bij de aankopen regelmatig het principe van werkelijke mededinging. Zoals bij de uitbestedingen, gaat de VRT bij de aankopen evenmin transparant tewerk. Vooral voor gedecentraliseerde aankopen ontbreken dikwijls voldoende verantwoordingsstukken die een gelijke behandeling aantonen of de beslissingen deugdelijk motiveren.

Voor de inhuring van externe medewerkers heeft de VRT maatregelen genomen om de eigen productiecapaciteit voor de realisatie van alle programmagenres en sleutelprogramma's te waarborgen. Voor de inzet van externe schermmedewerkers ontbreken formeel vastgelegde doelstellingen en procedures. Het hoge beslissingsniveau garandeert weliswaar een uniforme toepassing.

In bijkomende orde merkte het Rekenhof op dat de VRT aan het Vlaams Parlement weinig informatie verstrekt over de aanwending van middelen voor interne en externe productie.

Samenvatting

Inleiding

De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) is belast met de openbare omroepopdracht van de Vlaamse Gemeenschap. In 2007 bedroeg de financieringsenveloppe voor deze opdracht 279 miljoen EUR (53,9% van de totale VRT-begroting). Een beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap heeft de voorwaarden voor de toekenning van deze middelen vastgelegd. Het verzorgen van televisieprogramma's maakt een groot deel van de opdracht uit (in 2006 58,2 % van de totale VRT-kosten). Behalve eigen mensen en middelen gebruikt de VRT voor de productie van televisieprogramma's ook leveringen en diensten uit de audiovisuele sector. De productie van sommige televisieprogramma's besteedt hij volledig uit aan productiehuisen. De uitgaven voor productiehuisen en facilitaire toeleveringen stegen met 37,3% (van 65,1 miljoen EUR in 2004 tot 89,4 miljoen EUR in 2006), terwijl de totale programmakosten voor televisie in die periode met 13% stegen. Het Rekenhof onderzocht of de inzet door de VRT van externe mensen en middelen bij de productie van televisieprogramma's voldoet aan de voorwaarden voor zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit en of de omroep daarbij de geldende regelgeving respecteert. Het ging ook na in welke mate de VRT over de resultaten en effecten van het gevoerde beleid informatie verstrekt aan het parlement.

Toepasselijkheid van de overheidsopdrachtenregelgeving

Vooraf onderzocht het Rekenhof de toepasselijkheid van de overheidsopdrachtenregelgeving op de contracten die de VRT afsluit met externe productiehuisen, leveranciers en dienstenverstrekkers. Het concludeerde dat de overheidsopdrachtenregelgeving niet toepasselijk is op de aankoop, ontwikkeling, productie of coproductie van programmamateriaal door televisieomroeporganisaties en overeenkomsten voor zendtijd. De VRT moet in die gevallen echter nog altijd de basisnormen van het EG-Verdrag respecteren, zoals de gelijke en objectieve behandeling van kandidaten, die o.m. een passende bekendmaking van opdrachten vereist, en de motivering van beslissingen.

Uitbesteding aan productiehuisen

De VRT heeft weliswaar een strategie uitgewerkt voor de organisatie van programmauitbesteding volgens vaste principes, maar die steunt niet op een grondige afweging van mogelijke opties of een analyse van de interne capaciteit. De omroep liet na duidelijke doelstellingen voor de uitbesteding te formuleren, een budgettair kader voor de strategie-invulling vast te leggen en de gewenste uitbestedingsomvang te bepalen. Bij de vaststelling van de uitbestedingsstrategie hield de VRT rekening met de aanwezigheid van interne productiecapaciteit, maar hij stelde zijn model voor interne productie pas op na de tenuitvoerlegging van zijn uitbestedingsprincipes. De omroep onderzocht de aansluiting van

zijn strategie interne productie op zijn uitbestedingsstrategie, waarbij bleek dat de al gesloten lange-termijncontracten voor uitbesteding de volledige realisatie van de strategie interne productie belemmerden.

De VRT heeft de verschillende fasen van zijn uitbestedingsproces onvoldoende beschreven en gedocumenteerd. Daardoor is het onduidelijk of de uitbestedingsprocedures onpartijdig verliepen en of de voorstellen een gelijke behandeling kregen. De afwegingen die aan de basis liggen van de uitbestedingsbeslissingen, zijn evenmin duidelijk, vermits de VRT zijn argumenten tot uitbesteding niet in een document of verslag opnam.

De VRT respecteerte niet altijd het beginsel van de gelijke behandeling. Hij beperkte de onderhandelingen over een strategisch partnership en raamovereenkomsten tot enkele productiehuizen en raadpleegde voor sommige ad hoc contracten maar één productiehuis. Ten slotte motiveerde de omroep zijn uiteindelijke keuze voor een strategische partner of een ad hoc productiehuis onvoldoende.

De VRT beschikt over richtbudgetten voor programma's en neemt beslissingen over budgetten in vergadering, maar richt zijn beoordeling van voorgestelde budgetten vooral op de totale kostprijzen van programma's, en niet op de budgetonderdelen. Het is dan ook onduidelijk hoe hij de marktconformiteit waarnaar de meeste raam- en productieovereenkomsten verwijzen, garandeert.

De uitbestedingsovereenkomsten bevatten doorgaans alle essentiële elementen, maar de VRT sluit bijna een kwart ervan laattijdig af. Ook wijzigingen aan raamovereenkomsten legt hij soms laattijdig vast. De contractbepalingen in de raamovereenkomsten over de afname van basispakketten van programma's, maken het voor de VRT vrijwel onmogelijk de afgesproken afnamevolumes te wijzigen en voorzien niet in een mogelijkheid tot contractaanpassing om budgettaire redenen. Dat de looptijden van de raamovereenkomsten die van de beheersovereenkomst overschrijden, houdt daardoor het risico in dat de aangegane engagementen niet meer overeenstemmen met het financieel kader voor de VRT in de volgende beheersovereenkomst. Sommige raamovereenkomsten verhogen nog dat risico door stijgingspercentages vast te leggen die de index overschrijden.

De afhandeling van facturen en betalingen is goed georganiseerd, maar in de gevallen dat de productiehuizen de opbrengsten uit de exploitatie van uitbestede geproduceerde programma's innen en verdelen, laat de VRT na deze gegevens te controleren in de boekhouding van de huizen.

De VRT waakt over de kwaliteit van de uitbestede programma's, maar analyseert eventuele inbreuken op de omroepregelgeving niet systematisch met het oog op bijsturing van productiehuizen of controlemaatregelen.

De studiedienst levert degelijke kwantitatieve programma-analyses, maar er is niet aangetoond dat andere evaluatiegegevens systematisch worden bijgehouden, noch dat de evaluaties altijd worden besproken met de productiehuizen. Eventuele evaluaties geschieden dikwijls infor-

meel. Wijzigingen in de uitbestedingsprocedure of de strategie tegenover productiehuizen verwijzen niet naar evaluaties van prestaties van en samenwerking met productiehuizen, maar naar efficiëntieoverwegingen, bezuinigingen of principes voor interne productie.

De VRT evalueert wel systematisch de resultaten van programma's, ook op het vlak van de performantiemaatstaven uit de beheersovereenkomst. Hij onderwerpt daarbij externe programma's aan dezelfde technische en kwaliteitseisen als interne. De omroep analyseert echter de resultaten van externe programma's niet afzonderlijk en vergelijkt evenmin de algemene performantie en kwaliteit van externe en interne programma's. Beslissingen over het uitbestedingsbeleid kunnen dan ook niet steunen op informatie over de algemene effectiviteit van interne en externe productie in bepaalde genres.

De VRT verzamelt systematisch gegevens over de kostprijzen van interne en externe producties, maar analyseert de kosteneffectiviteit van de inzet van externe productiemiddelen nog niet grondig. Vergelijkingen van kostprijzen met marktaandelen vinden sporadisch en ad hoc plaats, zonder rekening te houden met kijkerswaardering of kwaliteit. De kostprijsberekening van de VRT vertoont overigens een aantal gebreken die de optimale vergelijkbaarheid tussen extern en intern geproduceerde programma's belemmeren.

Het Rekenhof vond vrijwel geen sporen van de gegevensevaluaties, die doorgaans mondeling geschieden. De evaluatieresultaten en hun aanwending zijn dan ook niet transparant.

Aankopen van diensten en goederen voor televisieprogramma's

De VRT heeft recent doelstellingen en een visie voor zijn aankoopbeleid ontwikkeld en startte de implementatie ervan bij de recente reorganisatie. Hij beschikt over de nodige uitgeschreven procedures voor alle fasen van de verschillende aankopen, maar zij zijn te weinig op elkaar afgestemd.

Bij gebrek aan verantwoordingsstukken, vooral voor kleinere opdrachten met onderhandelingsprocedure, kon het Rekenhof de aankoopprocedure vaak onvoldoende controleren. Ook enkele belangrijke consultancy- en marketingcontracten misten bewijsstukken over de mededinging of de toepassing van de correcte procedures.

Aankopen voor televisie miskennen geregeld het basisprincipe van werkelijke mededinging uit de regelgeving op de overheidsopdrachten en de algemene beginselen van gelijkheid, transparantie of deugdelijke motivering. Dat is in het bijzonder het geval voor de inhuring van camera-ploegen en bestellingen van montage en technische afwerking voor programma's. Voor investeringen en de huur van technische faciliteiten doet de VRT met offerteaanvragen wel degelijk een beroep op de mededinging, maar soms laat hij na alle gunningscriteria uit het bestek te toetsen of de borgtochtbepalingen volledig toe te passen.

Inzet van externe mensen voor realisatie televisieprogramma's

De VRT waakt er met een aantal maatregelen over de eigen productiecapaciteit niet in het gedrang te brengen. Zo heeft hij de competenties van medewerkers noodzakelijk voor de programmagenres die hij intern moet produceren structureel verankerd en heeft hij voor elk ander genre de intern te produceren programma's vastgelegd en in een eigen productieafdeling ondergebracht.

De VRT heeft de principes en procedures voor inschakeling van externe schermmedewerkers bij televisie niet formeel vastgelegd. Hij bepaalde geen voorwaarden voor de keuze van externe medewerkers boven interne personeelsleden. Wel neemt hij beslissingen ter zake op een voldoende hoog niveau om een uniforme toepassing te waarborgen.

Een specifiek probleem vormt het gebrek aan richtlijnen voor *draaideurconstructies*, waarbij medewerkers de omroep verlaten om vervolgens in een andere hoedanigheid weer prestaties voor de VRT te verrichten, met het risico op belangentegenstrijdigheid of omzeiling van de bezoldigingsregels.

De VRT doet regelmatig een beroep op uitzendkrachten, hoewel het regelgevend kader dat in overheidsdienst principieel uitsluit. Het is ook niet uitgesloten dat de VRT met uitzendarbeid in feite minstens gedeeltelijk structurele personeelstekorten invult.

Rapportering over de inzet van externen

De VRT verstrekt het Vlaams Parlement weinig informatie over de aanwending van externe middelen voor de realisatie van zijn televisieprogramma's. De informatie hierover in de jaarverslagen is beperkt. De VRT verstrekt wel gegevens over de zendtijdaandelen eigen en externe productie, maar geeft onvoldoende toelichting om deze gegevens correct te kunnen interpreteren. Hij verstrekte ook eenmalig bijkomende informatie over het uitbestedingsbeleid aan de mediacommissie, maar lichtte daarbij onvoldoende de problemen bij de kostprijsvergelijking tussen extern en intern geproduceerde programma's toe.

1 Inleiding

VRT: opdracht en werking

De Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT) is een omroep in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht. Het statuut, het maatschappelijk doel, de bevoegdheid en de openbare omroepopdracht van de VRT zijn vastgesteld in Titel II van de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005. Het maatschappelijk doel van de VRT bestaat uit het verzorgen van programma's en het uitvoeren van activiteiten die hiertoe bijdragen o.m. het omroepen, produceren, laten produceren en verwerven van programma's. De openbare omroepopdracht houdt in dat de VRT een zo groot mogelijk aantal mediagebruikers moet bereiken met een diversiteit aan hoogkwalitatieve programma's die de belangstelling van de mediagebruikers wekken en eraan voldoen⁽¹⁾.

Een beheersovereenkomst met de Vlaamse Gemeenschap legt de bijzondere regels en voorwaarden vast voor de toekenning van de financiële middelen waarmee de VRT zijn openbare-omroepopdracht moet vervullen. Sinds 1 januari 2007 geldt de beheersovereenkomst 2007-2011. Daarvoor was de beheersovereenkomst 2002-2006 van toepassing. Volgens de lopende beheersovereenkomst heeft de Vlaamse Gemeenschap de VRT in 2007 een financieringsenveloppe voor de openbare omroepopdracht ter beschikking gesteld van 279 miljoen EUR⁽²⁾ of 53,9% van de totale begroting van de VRT voor 2007.

Onderzoekskeuze en -afbakening

Het verzorgen van televisieprogramma's is financieel de belangrijkste opdracht van de VRT. De totale programmakosten voor televisie bedroegen in 2006 248,5 miljoen EUR, 58,2 % van de totale kosten van de VRT⁽³⁾. De uitgaven voor productiehuisen en facilitaire toeleveringen (video-opnamen, montage en bewerking) evolueerden van 65,1 miljoen EUR in 2004 naar 89,4 miljoen EUR in 2006. Zij stegen dus met 37,3%, terwijl de totale programmakosten voor televisie tussen 2004 en 2006 maar met 13% stegen. De uitgaven voor de aankoop van film- en sportrechten daalden in die periode van 26,7 miljoen EUR tot 21 miljoen EUR⁽⁴⁾.

¹ Artikel 6 van de gecoördineerde omroepdecreten.

² Exclusief de tegemoetkomingen voor innovatieve mediaprojecten en kosten in verband met het Vlaams omroeporkest en kamerkoor.

³ Jaarverslag VRT 2006, p. 100; de totale kosten die de VRT in rekening bracht zijn exclusief 31,6 miljoen EUR *andere kosten* (voorzieningen, waardeverminderingen, herwaarderingen einde boekjaar,...) en exclusief terugneming voorziening voor algemene risico's (14,4 miljoen EUR).

⁴ Weliswaar met een piek tussenin in 2005 van 42 miljoen EUR.

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de externe uitgaven die de VRT maakt voor de realisatie van televisieprogramma's. Deze externe uitgaven laten zich in vier categorieën indelen:

- uitgaven voor leveringen (decors, belichtingsmateriaal,...) en diensten (montageopdrachten, cameraploegen, schermmedewerkers,...) uit de audiovisuele sector;
- uitgaven voor de volledige uitbesteding van de productie van televisieprogramma's aan externe productiehuisen;
- uitgaven als coproducent van films of documentaires, waarvoor de VRT in ruil uitzendrechten op die werken verwerft;
- uitgaven voor de aankoop van uitzendrechten op films, documentaires en sportevenementen (licentieovereenkomsten).

De inschakeling van externe middelen heeft gevolgen voor de uitvoering van de openbare omroepopdracht en het bereiken van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst, vooral die inzake kwaliteit, bereik en waardering. Het Rekenhof onderzocht dan ook of de inzet van externe productiemiddelen voor de realisatie van televisieprogramma's voldoet aan de voorwaarden voor zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit (doelmatigheid) en of de omroep daarbij de geldende regelgeving respecteert (rechtmatigheid). Het richtte zijn onderzoek hoofdzakelijk op de eerste twee vormen: uitbestedingen (hoofdstuk 3) en aankopen van leveringen en diensten (hoofdstuk 4). Voor deze vormen van externe middeleninzetting het achtereenvolgens na in welke mate het al dan niet ontwikkelde beleid en de uitvoeringsprocessen garanties boden voor doelmatigheid en rechtmatigheid en in welke mate de VRT de aanwending van prestaties van externen verantwoordt tegenover het Vlaams Parlement (hoofdstuk 6). Het Rekenhof splitste voor zijn onderzoek de *inhuring van externe medewerkers* af van de categorie *aankoop van leveringen en diensten* wegens de bijzondere aard, die een toetsing aan de specifieke regelgeving voor overheids tewerkstelling vergt (hoofdstuk 5). Vooraf onderzocht het de toepasselijkheid van de overheidsopdrachtenregelgeving op de contracten die de VRT afsluit met externe productiehuisen, leveranciers en dienstenverstrekkers (hoofdstuk 2).

Normenkader

Bij het onderzoek heeft het Rekenhof het volgende normenkader gehanteerd: de fundamentele regels van het EG-Verdrag, de overheidsopdrachtenregelgeving, normen voor aankoopmanagement, de algemene beginselen van gelijkheid en deugdelijke motivering, de regelgeving voor tewerkstelling in de openbare sector en bij de VRT, en de bepalingen over televisieprogramma's in de gecoördineerde omroepdecreten en beheersovereenkomsten.

Onderzoeksmethoden

Het Rekenhof heeft de rechtmatigheid van de aankoop van externe productiemiddelen - in casu het naleven van de overheidsopdrachtenregelgeving of de regels van het EG-verdrag, van interne procedures of van

de motiveringsplicht- getoetst aan de hand van interviews en een steekproef van individuele aankoop- of uitbestedingsdossiers voor de productie van televisieprogramma's. Het beoordeelde het bestaan en de kwaliteit van het toezicht op de naleving van de regelgeving voor televisieprogramma's aan de hand van interviews, aangevuld met documenten die de maatregelen om controle te houden over de inhoud van (gedeeltelijk) extern geproduceerde programma's staaften. Het onderzoek naar de voorwaarden van doelmatigheid van het aankoopproces steunde op interviews en een inventarisatie en inhoudsanalyse van interne documenten⁵). Voor de steekproeven ging het Rekenhof uit van de kosten die de VRT boekte in het boekjaar 2005⁶), behalve voor de investeringsaankopen, waarvoor het de bestellingen op het investeringsplan 2005 hanteerde.

Wat het doelbereik en de kosteneffectiviteit betreft, onderzocht het Rekenhof of de VRT zelf evaluaties uitvoerde en wat de kwaliteit was van eventuele interne analyses en rapporten over doelbereik en kostprijs van externe producties. De kwaliteit van de verantwoording ging het na met de jaarverslagen van 2005 en 2006 en de presentatie over de uitbestedingsstrategie die de VRT gaf aan de commissie Media van het Vlaams Parlement.

Onderzoeksverloop

Het Rekenhof kondigde zijn onderzoek op 22 augustus 2006 aan bij de Vlaamse minister van Media, de voorzitter van de raad van bestuur van de VRT en de gedelegeerd bestuurder. In het kader van de tegensprekelijke procedure deelde het zijn voorlopige onderzoeksresultaten op 7 februari 2008 mee aan de gedelegeerd bestuurder van de VRT, die op 20 maart 2008 antwoordde. Na verwerking van dit antwoord, bezorgde het Rekenhof op 30 april 2008 het ontwerpverslag aan de Vlaamse minister van Media. De minister antwoordde op 22 mei 2008. Zijn antwoord is integraal opgenomen in bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk 10 van dit verslag.

⁵ Ondernemingsplan, procedurebeschrijvingen, richtlijnen, organisatieschema's, delegatieregelingen,...

⁶ Voor uitbestedingen stemt dit hoofdzakelijk overeen met programma's uitgezonden in 2005, maar uitzendingen uit 2004 en 2006 kwamen ook aan bod.

2 Toepasselijkheid van de reglementering op overheidsopdrachten

2.1 Regelgeving

De VRT is onderworpen aan de reglementering op de overheidsopdrachten. De wetgever voorziet wel in specifieke uitzonderingen voor omroeporganisaties. Dienstenopdrachten betreffende de aankoop, ontwikkeling, productie of coproductie van programmamateriaal door televisieomroeporganisaties en overeenkomsten voor zendtijd zijn uitgesloten van de toepassing van de regelgeving⁽⁷⁾.

De vijfentwintigste overweging bij de Europese richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004⁽⁸⁾ acht de toepassing van de aanbestedingsvoorschriften niet geschikt voor de plaatsing van overheidsopdrachten voor bepaalde audiovisuele diensten in de omroepsector, omdat de overheid daarbij rekening moet kunnen houden met overwegingen van cultureel en sociaal belang. De overweging heeft het onder meer over de aankoop, ontwikkeling, productie of coproductie van gebruiksklaar programmamateriaal en andere voorbereidende diensten, zoals die voor scenario's of de artistieke prestaties die nodig zijn voor de totstandbrenging van het programmamateriaal. De overweging specificeert wel dat deze uitzondering niet geldt voor de levering van het technisch materiaal dat nodig is voor de productie, coproductie en uitzending van dat programmamateriaal.

2.2 Toepassing op VRT-opdrachten

De uitbesteding van de realisatie van één of meer programma's aan een extern productiehuis is een opdracht van diensten voor de ontwikkeling en productie van programma's. Aankopen van uitzendrechten voor programma's of sportmanifestaties zijn aankopen van programmamateriaal. De regels voor overheidsopdrachten zijn dus niet van toepassing op de overeenkomsten die de VRT sluit met productiehuisen en voor aankopen van programma's en sportrechten. Ook overeenkomsten voor scenario's, regisseurs, conceptontwikkeling, enz., zijn diensten voor de ontwikkeling van programmamateriaal.

Aangezien het om een uitzondering gaat op het hoofddoel van de gemeenschappelijke regels voor overheidsopdrachten, het vrije verkeer van diensten en de openstelling voor een zo groot mogelijke mededin-

⁷ Voetnoot bij categorie B27 van bijlage 2 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten van werken, leveringen en diensten. Zie ook artikel 16 (b) van richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

⁸ Betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten.

ging, dient deze uitzondering beperkend te worden geïnterpreteerd⁹). Opdrachten die niet doorslaggevend zijn voor het culturele of artistieke karakter van programma's maar een louter technische dienstverlening betreffen, vallen daarom wel onder de overheidsopdrachtenwetgeving.

Huur en aankoop van andere technische faciliteiten (camera's, reportage-wagens, decor, belichting,...) zijn leveringen en dus ook onderworpen aan de overheidsopdrachtenregeling, evenals diensten die niet rechtstreeks met productie of ontwikkeling te maken hebben, zoals vervoer, catering, hotelvoorzieningen,...

Huur van bestaande gebouwen of andere onroerende zaken zijn volgens artikel 16 (a) van de richtlijn 2004/18/EG uitgesloten van de overheidsopdrachtenregeling. Deze uitzondering staat ook in de bijlage bij de wet van 24 december 1993 betreffende overheidsopdrachten¹⁰). Huur van bestaande televisiestudio's, waarbij de VRT inzake conceptie geen initiatief heeft genomen of inspraak had, is dus niet onderworpen aan de regelgeving inzake overheidsopdrachten¹¹).

Concrete opdrachten die niet onderworpen zijn aan de overheidsopdrachtenregeling, zijn dus: de realisatie van programma's door productiehuisen; coproductie van programma's; aankopen van film- en sportrechten; opdrachten voor scenarioschrijvers, regisseurs, presentatoren, e.a., en de huur van studiofaciliteiten.

Concrete dossiers die wel onderworpen zijn aan de regelgeving op de overheidsopdrachten, zijn: huur van allerlei technische faciliteiten (belichtings- of audiomateriaal, camerakranen, reportage- of regiewagens,...); ontwerp, huur of opbouw van decors; huur van helikopters; montage en technische afwerking (geluid, mixing); catering; organisatie van media-evenementen (bv. de lanceringsfeesten voor Canvas en Eén, thuisdag, het winterevenement van Ketnet); het inhuren van reclame- en marketingbureaus; consultancyopdrachten en opdrachten aan vertaaldiensten en ondertiteldiensten.

2.3 Principes die altijd van toepassing zijn

Dat een opdracht niet onderworpen is aan de regeling op de overheidsopdrachten, betekent niet dat de VRT totaal vrij is in de toewijzing ervan. Als aanbestedende overheden opdrachten plaatsen die binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag vallen, moeten zij de regels en beginse-len van dat verdrag in acht nemen, namelijk: het vrije verkeer van goe-

⁹ Zie in dit verband punt 64 van het arrest van het Europees Hof van Justitie van 13 december 2007, zaak C-337/06, Bayerischer Rundfunk e.a.

¹⁰ Voetnoot bij categorie A 6 van bijlage 2 van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten van werken, leveringen en diensten.

¹¹ D'Hooghe D., Vandendriessche F, Publiekprivate samenwerking, Brugge die Keure, 2003, p.81.

deren (artikel 28), het recht van vestiging (artikel 43), het vrij verrichten van diensten (artikel 49), non-discriminatie en gelijke behandeling, transparantie, evenredigheid en wederzijdse erkenning. Elke gunningsbeslissing moet uitdrukkelijk worden gemotiveerd⁽¹²⁾.

- Het Hof van Justitie heeft een reeks basisnormen ontwikkeld voor de plaatsing van opdrachten die niet of niet volledig onderworpen zijn aan de overheidsopdrachtenreglementering. Het heeft deze basisnormen rechtstreeks ontleend aan de regels en beginselen van het EG-Verdrag. Het gaat om de beginselen *gelijke behandeling* en *non-discriminatie op grond van nationaliteit*. Deze beginselen impliceren een verplichting tot transparantie, die volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie⁽¹³⁾ inhoudt: *dat aan elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd, zodat de dienstenmarkt voor mededinging wordt geopend en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst*⁽¹⁴⁾. Het hof stelde expliciet: *Ook indien bepaalde overeenkomsten van de werkingssfeer van de communautaire richtlijnen op het gebied van het plaatsen van overheidsopdrachten zijn uitgesloten, zijn de aanbestedende diensten die deze overeenkomsten sluiten, niettemin gehouden om de fundamentele regels van het Verdrag in acht te nemen*⁽¹⁵⁾. Deze vaste rechtspraak is ook van toepassing op de VRT-opdrachten die buiten het (Europese en Belgische) overheidsopdrachtenrecht vallen.

Slechts uitzonderlijk, en als bijzondere omstandigheden kunnen worden aangevoerd, zal aan de vereiste van passende bekendmaking kunnen worden voorbijgegaan⁽¹⁶⁾. Dat kan het geval zijn als de overheidsopdrachtenwetgeving toelaat een beroep te doen op de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking⁽¹⁷⁾. Mogelijk kunnen ook andere bijzondere omstandigheden, zoals de geringe

¹² Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

¹³ Zie in dit verband H.v.J., arrest van 7 december 2000, zaak C-324/98, Telaustria Verlags, punt 62; H.v.J., arrest van 21 juli 2005, zaak C-231/03, Coname, punten 16-19; H.v.J., arrest van 13 oktober 2005, zaak C-458/03, Parking Brixen, punt 49.

¹⁴ H.v.J., arrest van 7 december 2000, zaak C-324/98, Telaustria Verlags, punt 62, en H.v.J., arrest van 13 oktober 2005, zaak C-458/03, Parking Brixen, 49. De transparantieplichting houdt niet in dat een formele aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd. De opdracht moet dus niet noodzakelijk in officiële documenten worden bekendgemaakt, zoals het bulletin voor aanbestedingen of het publicatieblad van de Europese unie. Zie in dit verband H.v.J., arrest van 21 juli 2005, zaak C-231/03, Coname, punt 21.

¹⁵ H.v.J., arrest van 3 december 2001, zaak C-59/00, *Bent Moustén Vestergaard*, punt 20.

¹⁶ D'Hooghe, D., Vandendriessche F., Publiek-private samenwerking, Die Keure, Brugge, p. 131, nr. 191.

¹⁷ Bijvoorbeeld opdrachten die wegens hun technische of artistieke specificiteit of omwille van de bescherming van exclusieve rechten slechts aan één ondernemer kunnen worden toevertrouwd.

economische betekenis van de opdracht, de afwezigheid van bekendmaking verantwoorden⁽¹⁸⁾. De aanbestedende overheid moet deze bijzondere omstandigheden echter steeds deugdelijk motiveren. Dat geldt zeker als de waarde van de opdracht de toepassingsdrempels van de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten overschrijdt.

- Elke beslissing tot uitbesteding van programma's aan een extern productiehuis en andere opdrachten voor diensten betreffende de aankoop, ontwikkeling, productie of coproductie van programmamateriaal, moet ook verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel en het beginsel dat elke overheidsbeslissing moet berusten op deugdelijke motieven⁽¹⁹⁾. Niet alleen de toewijzing van de opdracht aan een kandidaat, maar ook de beslissing over de wijze waarop de toewijzing zal geschieden (de procedure), is onderworpen aan deze beginselen. Werkelijke mededinging vereist dat de bekendmaking van de opdracht op nuttige en gelijke wijze plaatsvindt. In het geval dat er meer gegadigden zijn, moet de aanbestedende overheid bijzondere en rechtsgeldige motieven hebben om het contract onderhands en zonder mededinging toe te wijzen aan een bepaalde kandidaat. Individuele beslissingen tot keuze van een medecontractant vergen een uitdrukkelijke motivering. In concreto moet de VRT in zijn toewijzingsbeslissingen de motieven aangeven op grond waarvan hij aan een kandidaat de voorkeur geeft. Als hij geen beroep op de mededinging heeft gedaan, zal hij in deze motivering moeten aangeven waarom hij het contract onderhands heeft gesloten.

2.4 Conclusies

Op de aankoop, ontwikkeling, productie of coproductie van programmamateriaal door televisieomroeporganisaties en overeenkomsten voor zendtijd is de overheidsopdrachtenregelgeving niet toepasselijk. De VRT moet in die gevallen echter nog altijd de basisnormen van het EG-Verdrag, de motiveringsplicht en het gelijkheidsbeginsel respecteren. Dat houdt in dat de gunningsprocedure een gelijke en objectieve behandeling van geïnteresseerden moet garanderen, in het bijzonder door een passende bekendmaking, en dat de VRT de keuze van de procedure en de gunningsbeslissing afdoende moet motiveren. Aan de passende bekendmaking kan de omroep alleen voorbijgaan als hij bijzondere omstandigheden kan aanvoeren. Hij dient dit wel geval per geval deugdelijk te motiveren.

¹⁸ Zie D'Hooghe, D., Vandendriessche F., Publiek-private samenwerking, p. 131, nr. 191 en H.v.J., arrest van 21 juli 2005, zaak C-231/03, Coname, punten 17 en 20.

¹⁹ Zie D'Hooghe, David, *De gunning van overheidscontracten en overheidsopdrachten*, Die Keure, Brugge, 1997.

3 Uitbesteding aan productiehuizen

3.1 Uitbestedingsbeleid

3.1.1 Normen en methode

Uitbesteding moet kaderen in een beleid voor de productie van programma's. Een degelijk productiebeleid houdt strategische doelstellingen voor uitbesteding in, die:

- compatibel zijn met de doelstellingen voor interne productie;
- overeenstemmen met de algemene doelstellingen van televisie en van de VRT;
- aansluiten bij de omroepdecreten en de beheersovereenkomst;
- onderbouwd zijn, schriftelijk vastgelegd en algemeen bekend;
- geoperationaliseerd zijn en gekoppeld aan het budget.

Het Rekenhof onderzocht voor dit onderzoeksluik de omroepdecreten, de beheersovereenkomst, interne planningsdocumenten en budgetten van de VRT en documenten over strategie voor interne en externe productie. Dit onderwerp kwam ook aan bod in interviews met de algemeen directeur televisie en de netmanager van Eén (nu mediamanager verbindende netten).

3.1.2 Strategie ten aanzien van productiehuizen

In de loop van 2004 formuleerde de VRT een strategie voor de samenwerking met productiehuizen. Het directiecomité keurde de principes ervan goed, maar het Rekenhof kon geen spoor vinden van een uitdrukkelijke goedkeuring van de volledige strategie. Wel werd het directiecomité geïnformeerd over de raamovereenkomsten die in 2004 werden gesloten ter invulling van de strategie. Via het directiecollege televisie werden ook de netmanagers geïnformeerd. De raad van bestuur besprak de strategie op 20 juni 2005 en de VRT lichtte de strategie op 7 november 2005 toe aan de commissie Media van het Vlaams Parlement.

Bij de ontwikkeling van de uitbestedingsstrategie hield de VRT rekening met de aanwezigheid van zijn interne productiecapaciteit en de noodzaak bepaalde programma's intern te produceren. Na de invulling van de strategie voor productiehuizen ontwikkelde de VRT ook een plan voor de versterking van de interne productie (IPRO). Het directiecomité keurde de strategische principes en de blauwdruk daarvan voor de organisatie goed op 22 maart 2006 en 11 oktober 2006. De leidinggevendenden van televisie werden op de hoogte gehouden via het directiecollege televisie.

De strategie voor productiehuizen bevat geen echte strategische doelstellingen en geeft niet duidelijk aan wat de VRT-televisie met uitbeste-

ding wil bereiken (bv. de kwaliteit van de programma's opdrijven, kosten besparen, de audiovisuele sector stimuleren, ...), noch tot welke algemene doelstellingen van televisie of de VRT de uitbesteding moet bijdragen. De VRT vertrok van de vaststelling dat er uitbesteding was en dat daarvoor een eenvormige en proactieve aanpak nodig was. Voor deze aanpak heeft hij drie beleidslijnen uitgewerkt:

- programma's die cruciaal zijn voor de publieke opdracht, maakt de VRT zelf;
- cruciale programma's die de VRT niet zelf kan maken, besteedt de omroep uit aan geselecteerde partners waarmee hij een partnerschap aangaat;
- voor cruciale programmaslots behoudt de VRT de mogelijkheid ze zelf in te vullen.

De beheersovereenkomst 2002-2006 bepaalde dat de VRT actief zal blijven participeren in de Vlaamse onafhankelijke audiovisuele productie en daarvoor een objectieve procedure moet opstellen, maar bevatte verder geen specifieke bepalingen over uitbesteding of interne productie. Het omroepdecreet bepaalt alleen dat de VRT een deel van zijn zendtijd moet besteden aan Europese producties die vervaardigd zijn door van de televisieomroepen onafhankelijke producenten⁽²⁰⁾. Uit de bespreking in het Vlaams Parlement van het oprichtingsdecreet van de VRT in 1997 bleek wel dat het de bedoeling van de decreetgever was dat de VRT ook met eigen mensen en middelen programma's bleef maken en niet alleen een broadcaster werd, die alleen met aangekochte en extern geproduceerde programma's programmeert en uitzendt. De strategie inzake productiehuisen is daarmee niet in tegenspraak, aangezien zij de principes bevat dat de VRT cruciale programma's zoveel mogelijk zelf maakt en voldoende interne competenties behoudt om cruciale programmaslots zelf te kunnen invullen. De strategie verwijst ook naar de bovenvermelde bepaling in de toenmalige beheersovereenkomst. De beheersovereenkomst 2007-2011 bevat wel expliciete bepalingen over externe productie. Zij nam de beleidslijnen over uit de strategie voor productiehuisen en het plan voor de versterking van de interne productie en geeft een aanduiding van relevante criteria voor de keuze extern of intern te produceren.

De raad van bestuur keurt het ondernemingsplan goed, dat de strategie en doelstellingen van de VRT op middellange termijn vastlegt. In de opeenvolgende plannen tijdens de periode 2004-2007 ontbreekt echter elke verwijzing naar de uitbestedingsintenties, zowel inhoudelijk als budgettair. De ondernemingsplannen 2006 en 2007 hebben wel de ontwikkeling van een performant intern productiehuis bij de televisie als

²⁰ Artikel 116 van de gecoördineerde decreten betreffende de radio-omroep en de televisie van 4 maart 2005: *“De televisieomroep van de Vlaamse Gemeenschap en (...), streven ernaar om ten minste 10 procent van hun zendtijd die niet aan nieuws, sport, spel, reclame, teletekst en telewinkelen gewijd is, te besteden aan Europese producties die vervaardigd zijn door van de televisieomroepen onafhankelijke producenten.”*

doelstelling opgenomen. Ook het beleidsplan televisie 2006 vermeldde deze doelstelling.

De strategieën voor productiehuisen en interne productie zijn onderling compatibel, maar bij de concrete uitwerking van de gewenste omvang aan interne productie (focus IPRO) bleek dat engagementen in het kader van de strategie voor externe productie de volledige realisatie ervan belemmerden. Doordat de VRT zich in lange-termijnovereenkomsten al voor veel programmareeksen had geëngageerd, bleef voor enkele programmatypes tot 2009-2010 geen ruimte meer over om de interne productie te verhogen. Een simulatie van de VRT toonde ook aan dat het uitbestedingsvolume, rekening houdend met de intenties voor interne productie, al voor 98% is ingevuld met lange-termijnovereenkomsten. Er is dus voorlopig ook vrijwel geen ruimte meer voor andere productiehuisen.

3.1.3 Onderbouwing van de strategie

Het beleid voor externe en interne productie is normaliter gericht op de (betere) realisatie van de televisieopdracht. Uitbesteding is aanvaardbaar mits de VRT zijn kerntaken als publieke omroep kan blijven waarnemen. De keuze voor uitbesteding moet daarom worden voorafgegaan door een analyse van de kernopdracht van VRT-televisie en een afweging van de risico's en voordelen van uitbesteding en alternatieve strategieën.

Uit de voorgelegde documenten blijkt dat de VRT een beperkte analyse heeft gemaakt van de bestaande toestand inzake uitbesteding en interne productie, de kernopdracht van de openbare omroep en de wettelijke en politieke aspecten waarmee rekening moest worden gehouden. Een analyse van risico's en voordelen van uitbesteding ten opzichte van eigen productie vond niet plaats, evenmin als een inschatting van de kostprijs en de gevolgen voor de interne capaciteit.

De keuze voor uitbesteding op zich is niet onderbouwd. De VRT ging alleen na of er geen reglementaire belemmeringen waren voor uitbesteding en formuleerde vervolgens de vermelde strategische beleidslijnen voor uitbesteding. De omroep liet na het kernbegrip *cruciale programma's* voldoende af te bakenen of criteria daarvoor aan te geven. De voorbereidende documenten vermeldten als voorbeelden van cruciale programma's voor het toenmalige TV1: journaals en informatieprogramma's, de programma's rond journaals in de vooravond en in prime time, de programma's voor het laatavondjournaal en weekendprogramma's in prime time. De VRT stelt dat het voor de betrokken medewerkers echter voldoende duidelijk is wat onder *cruciale programma's* moet worden begrepen, met name programma's die cruciaal zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de VRT en de overeenstemmende performantiemaatstaven in de beheersovereenkomst. De VRT heeft wel de risico's van het werken met exclusiviteitcontracten en van mogelijke alternatieven voor de partnerschappen afgewogen. Hij liet echter na de interne sterke en zwakke punten in relatie tot de omgeving in kaart te brengen toen hij zijn strategie tegenover productiehuisen bepaalde. Een

eerste SWOT-analyse⁽²¹⁾ van de interne televisiecapaciteit kwam er pas in 2005, bij de voorbereiding van de strategie voor de interne productie. De strategie voor interne productie heeft het begrip cruciale programma's duidelijker ingevuld.

3.1.4 Operationalisering en koppeling aan budget

De VRT heeft de strategische principes voor samenwerking met productiehuisen in beperkte mate geoperationaliseerd door vast te stellen hoe hij de relaties met productiehuisen organiseert, hoe hij eigen competenties behoudt, welke rechten hij verwerft en hoe hij toezicht houdt op uitbestede programma's. Het jaarlijkse masterplan van televisie, dat de strategische doelstellingen voor televisie vertaalt in concrete uitdagingen met daaraan gekoppelde key performance indicatoren (KPI), bevatte enkele KPI's voor uitbesteding en het behoud van rechten. Sommige KPI's verwezen naar de strategie productiehuisen.

De strategische keuzes voor de interne productie zijn geoperationaliseerd: een model legt per programmatype het percentage vast dat de VRT intern moet produceren (focus IPRO). Dit concretiseert meteen het begrip *programma's cruciaal voor de opdracht van de VRT*. De VRT past de organisatie van zijn interne productie aan de strategische keuzes en het model aan. Na de analyse van de kloof tussen het gewenste aandeel interne productie en de realiteit, implementeert hij nu het plan.

De VRT heeft zijn strategie productiehuisen en masterplannen niet gekoppeld aan het budget. Het uitzendschema op korte en middellange termijn en de budgetten voor uit te besteden uitzendslots bepalen de facto de uitbestedingsruimte. De omroep heeft voor het afsluiten van de lange termijncontracten met productiehuisen echter geen budgettair kader vastgelegd waarbinnen hij engagementen kon aangaan. De VRT moest de verplichtingen achteraf wel inpassen in het uitzendschema en het uitzendbudget.

De gewenste omvang aan interne productie werd wel budgettair vertaald. Pas toen raamde de VRT de budgettaire ruimte voor uitbesteding en de mogelijkheden tot toekenning aan strategische partners of runner-ups.

3.1.5 Conclusies

De VRT heeft strategische principes uitgewerkt voor de uitbesteding van programma's zonder echter het doel van uitbesteding te definiëren of te bepalen aan welke VRT-doelstellingen de uitbesteding moet bijdragen. Deze strategie is niet strijdig met de omroepdecreten of beheersovereenkomsten, maar mist onderbouwing. Zij steunt niet op een grondige afweging van voor- en nadelen van uitbesteding tegenover andere op-

²¹ SWOT: strengths, weaknesses, opportunities and threats.

ties of op een analyse van de interne capaciteit. De omroep liet ook na de strategische principes voldoende te concretiseren en een budgettair kader voor de strategie te bepalen.

De VRT hield bij de ontwikkeling van de uitbestedingsstrategie rekening met de aanwezigheid van zijn interne productiecapaciteit, maar heeft de strategie voor de interne productie pas vastgesteld na de strategie voor uitbesteding. De omroep vertaalde deze strategie wel financieel en onderzocht de invloed ervan op de strategie voor productiehuisen. In de praktijk belemmeren echter de al aangegane lange-termijnengagements voor uitbesteding de realisatie van de vooropgestelde omvang voor de interne productie.

3.2 Uitbestedingsproces

3.2.1 Normen en methode

Het uitbestedingsproces moet steunen op uitgeschreven procedures die alle procesfacetten beschrijven⁽²²⁾:

- *De specificatie van de uitbestedingsopdracht:*
In de specificatiefase moet de omroep de behoefte aan uitbesteding bepalen en de vereisten waaraan deze programma's moeten voldoen. Aan uitbesteding van programmaproducties moet een kostenbatenanalyse voorafgaan. Daarbij moet de VRT in overweging nemen dat hij voor zijn kernopdracht voldoende interne competenties moet behouden en dat hij niet te afhankelijk mag worden van externe leveranciers (of van één leverancier).
- *De selectie van de productiehuisen:*
De selectie van de potentiële productiehuisen en de toewijzing van het programma aan een productiehuis moeten steunen op duidelijke procedures en op de eisen uit de specificatie. De uitbestedingsbeslissingen moeten steunen op voldoende informatie over de markt, kostprijzen en beschikbare budgetten. De overheidsopdrachtenreglementering is niet van toepassing⁽²³⁾, maar de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie van het EG-Verdrag en de daaruit voortvloeiende verplichting tot transparantie impliceren dat de VRT elke potentiële inschrijver een passende mate van openbaarheid garandeert, zodat deze opdrachten voor mededinging openstaan en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid kunnen worden getoetst. De VRT kan alleen van de principes van mededinging en bekendmaking afzien als de bijzondere omstandigheden van de opdracht dat verantwoorden. De omroep moet het bestaan van deze omstandigheden motiveren.

²² De bestelfase valt weg omdat productiecontracten de leveringstermijnen vastleggen en geen aparte bestellingen meer vereist zijn.

²³ Zie hoofdstuk 2.

- *Het sluiten van de contracten:*
De contracten moeten voldoende waarborgen bevatten opdat de gewenste programma's of prestaties tijdig, correct en tegen de afgesproken prijs worden geleverd. Raam- en productieovereenkomsten zijn belangrijke contracten, die moeten worden opgesteld met de nodige juridische deskundigheid. De VRT dient in de mate van het mogelijke contractueel over de rechten op de extern aangemaakte programma's te beschikken.
- *Bewaking van de contracten:*
De bewaking van de contracten houdt in dat de VRT de naleving van contractuele afspraken opvolgt, de facturen correct afhandelt en registreert, en over de kwaliteit van de programma's waakt. Een aandachtspunt daarbij is de naleving van de omroepregelgeving en de interne charters van de VRT over televisieprogramma's. De omroep moet de naleving controleren vóór uitzending en op regelmatige basis. Hij moet de controleresultaten evalueren en gebruiken voor eventuele bijsturing.
- *Nazorg:*
De VRT moet de productiehuisen regelmatig evalueren, gegevens daarover bijhouden en evaluatieresultaten bespreken met de betrokken productiehuisen. Hij moet de resultaten gebruiken bij een volgende selectie. De omroep moet ook nagaan of de resultaten van uitbesteding overeenstemmen met de vooropgestelde doelstellingen of strategie. Deze evaluatie moet hij aanwenden voor de bijsturing van het uitbestedingsproces en als input voor de evaluatie van de doelstellingen.

De procedures moeten duidelijk verantwoordelijkheden en delegaties toewijzen en zij moeten een gelijke behandeling en de toepassing van de motiveringsplicht garanderen.

De VRT beschikt niet over een beschrijving van het uitbestedingsproces. Het Rekenhof leidde de procedures af uit interviews en toetste ze aan documenten over de uitbesteding van concrete programma's. De bevindingen zijn het resultaat van het onderzoek van de inhoud van alle raamovereenkomsten met strategische partners en van de productieovereenkomsten met een selectie van andere productiehuisen, documentenonderzoek van enkele geselecteerde programma's en interviews⁽²⁴⁾.

3.2.2 Specificatiefase

Het uitzendschema voor de volgende jaren bepaalt de programmabehoefte. Elk net beschikt over een programmarooster, opgedeeld in programmaslots, waarvoor formats worden gecreëerd: het generiek uitzendschema. Dit uitzendschema bevat dag aan dag per tijdslot de algemeen omschreven programma's die de VRT wil uitzenden. Aan het

²⁴ Bijlage 1 geeft de samenstelling van de steekproeven weer.

uitzendschema van een net wijst de algemene directie een budget toe: het uitzendinkomen. Het net krijgt dus een budget om het uitzendschema te realiseren. De netmanager beslist over de verdeling van het uitzendinkomen over de verschillende tijdslots. De VRT stelde naar aanleiding van de vernieuwingsoperatie van Canvas en Eén in 2004-2005 samen met de medewerkers de eigenheid en rol van het net en de gewenste kenmerken van de programma's vast.

Het uitzendschema voor het volgende jaar ligt volledig vast van dag tot dag en is grotendeels ingevuld door vaste programma's en de grote raamovereenkomsten. Voor het overige is een gedeelte bestemd voor fictie en voor gewone aankoop. Er blijven uiteindelijk maar weinig slots open die nog moeten worden ingevuld. Ook op middellange termijn is het uitzendschema al gedeeltelijk ingevuld. Heel wat lange-termijnprojecten liggen immers al lang op voorhand vast, in het bijzonder fictieprojecten.

Voor de in te vullen programmaslots besliste de staf van het net (netmanager, programmamanagers, strategie) over de slots die in aanmerking kwamen voor uitbesteding aan een productiehuis²⁵. Deze beslissing hing af van de interne capaciteit en de beschikbaarheid van goede interne of externe programmavoorstellen. De staf werkte niet met een kosten-batenanalyse, maar met enkele algemene principes die uit het plan voor interne productie en de strategie productiehuizen waren afgeleid:

- de VRT maakt nieuws, sport en afgeleiden zoveel mogelijk zelf;
- puur entertainment wordt meestal extern gemaakt (hoewel ook een intern productiehuis entertainment⁽²⁶⁾ bestaat);
- fictie wordt gemengd intern/extern gemaakt: langlopende reeksen doorgaans intern; korte fictiereeksen doorgaans extern;
- als de omroep intern over onvoldoende capaciteit beschikt, kan hij een productie uitbesteden;
- externe productiehuizen moeten voldoende opdrachten krijgen om professioneel en economisch op peil te blijven.

De dossiers die het Rekenhof selecteerde, bevatten geen motiveringen van de uitbestedingsbeslissingen, aangezien dergelijke zaken mondeling worden beslist in de stafvergaderingen en de afwegingen niet worden genoteerd.

De algemeen directeur televisie en de gedelegeerde bestuurder namen de beslissing zich voor meer jaren te verbinden. Het Rekenhof kon niet

²⁵ Sinds de reorganisatie in 2007 wordt bij de opmaak van het ondernemingsplan beslist of een programma extern of intern zal worden gerealiseerd. Alleen een stuurgroep bestaande uit de directeurs Media, Productie, Operationele Afdelingen en Financiën, kan dit gevalideerd schema in de loop van het jaar wijzigen

²⁶ Het intern productiehuis produceert meer dan puur entertainment, namelijk ook quizprogramma's en infotainment.

vaststellen of de omroep de programma's in de lange-termijnovereenkomsten heeft getoetst aan het uitzendschema en het beschikbare uitzendbudget. Voor de programma's die al liepen, kende de VRT wel het programmaslot en het budget. De overeenkomsten bieden echter ook de mogelijkheid nieuwe programmavoorstellen in te dienen binnen een bepaald slot en een bepaald budget.

3.2.3 *Selectiefase*

3.2.3.1 *Raamovereenkomsten*

Strategische partners

De VRT sloot met enkele productiehuisen lange-termijnovereenkomsten over de afname van lopende programma's en van toekomstige programmavoorstellen voor bepaalde programmaslots. Volgens de toenmalige algemeen directeur televisie wilde de VRT de belangrijkste programmagenres afdekken met strategische partners. Zij werden gekozen uit productiehuisen waarmee de VRT al regelmatig werkte. De productiehuisen die op dat ogenblik de beste marktprestatie hadden en de beste in hun genre waren, werden geselecteerd voor een lange-termijnrelatie. Voor het genre *reality* woog de omroep een aantal productiehuisen tegen elkaar af. Voor andere genres was het onmiddellijk duidelijk welk productiehuis meest aangewezen was.

Motivering noch mededinging

Door het ontbreken van documenten over de toewijzingsbeslissing, is de keuze van de strategische partners niet gemotiveerd, noch is aangegeven waarom geen beroep werd gedaan op mededinging. Dat de VRT in de meeste gevallen slechts met één productiehuis onderhandelde, strookt niet met het beginsel van de gelijke behandeling en de daaruit voortvloeiende transparantieplichting uit het Europees recht. Door het gebrek aan openbaarheid van de opdracht voor andere potentiële kandidaten, sloot de omroep mededinging uit. In twee van de vijf raamovereenkomsten verbinden de partijen zich ertoe om vóór het aflopen van het contract de onderhandelingen voor een nieuwe overeenkomst op te starten. Als er geen overeenstemming wordt bereikt over de contractmodaliteiten, behoudt de VRT weliswaar de mogelijkheid geen contract te sluiten. Deze intentieverklaring kan de toekomstige mededinging van andere productiehuisen beïnvloeden.

Een strategische nota die eind 2003 werd gepresenteerd aan het directiecomité somt de criteria op waaraan de strategische partners moeten voldoen. De VRT stelt in haar reactie dat hij alle productiehuisen die in 2004-2005 aan deze voorwaarden voldeden, in aanmerking heeft genomen. Door het gebrek aan schriftelijke motivering van de keuze, kon het Rekenhof de toepassing van deze criteria echter niet toetsen, noch vaststellen of de VRT, in tegenstelling tot wat de toenmalig algemeen

directeur televisie meedeelde, verscheidene productiehuizen heeft overwogen.

De VRT meent ook dat een openbare oproep tot gegadigden voor een strategisch partnership bedrijfseconomisch niet verantwoord is omdat dit ertoe zou leiden dat de VRT zijn lange-termijnprogrammastrategie aan de concurrentie zou prijsgeven. Dat argument wordt echter onvoldoende onderbouwd.

3.2.3.2 *Productieovereenkomsten met ad hoc productiehuizen*

Ongedocumenteerde procedure

Voor de selectie van productiehuizen zonder lange-termijncontract heeft de VRT een procedure, die weliswaar niet gedocumenteerd is, maar door verschillende gesprekspartners werd bevestigd⁽²⁷⁾. Voor elk openstaand programmaslot stelt Strategie een omschrijving op van de verwachtingen voor het programma. Ter gelegenheid van de vernieuwingsoperaties van Eén en Canvas in 2004-2005 heeft de VRT alle in te vulen programmaslots zowel intern als extern gebriefd, waarbij hij zich extern tot zoveel mogelijk productiehuizen richtte. Sindsdien brieft de VRT een beperkt aantal productiehuizen of één preferentieel productiehuis, dat is een productiehuis waarvan de omroep uit ervaring oordeelt dat het zeer geschikt is voor het betrokken genre. Sommige programma's brieft de VRT tegelijk ook intern. De kandidaten moeten de programmavoorstellen schriftelijk indienen en kunnen die soms mondeling toelichten. De VRT toetst de prijs af met de directie beleidsondersteuning. Hij ontvangt ook veel spontane programmavoorstellen of -ideeën, die hij beoordeelt op de intrinsieke sterkte van het idee of het voorstel, de gepastheid voor de zender en de inpasbaarheid in het uitzendschema. Hij houdt ook rekening met de knowhow van het productiehuis.

Tot 2007 evalueerde de staf van Eén alle ingediende voorstellen, inclusief de spontane, op een maandelijkse conceptendag⁽²⁸⁾. Bij Canvas beoordeelde een leescomité de voorstellen (onder meer de programmamangers, iemand van programma-aankoop en het management). De staf (bij Eén) of de kernstaf (Canvas) nam de beslissing over de productie. De indieners kregen allemaal een debriefing van de programmamanager (Eén) of de productiecoördinator (Canvas) met een uitleg voor de goedkeuring of weigering.

Sinds de reorganisatie in 2007 wordt bij de opmaak van het ondernemingsplan beslist of een programma extern of intern zal worden gereali-

²⁷ Programmamangers, algemeen directeur televisie en mediamanager verbindend.

²⁸ De staf bespreekt én beoordeelt op deze dag de interne of externe reacties op briefings en spontane voorstellen die de programmamanager vooraf selecteerde op hun nut. Dat resulteert in een lijst met als nuttig beoordeelde voorstellen en afgewezen voorstellen.

seerd, rekening houdend met de interne capaciteit en de aard van het programma. Alleen een stuurgroep bestaande uit de directeurs Media, Productie, Operationele Afdelingen en Financiën, kan dit gevalideerd schema in de loop van het jaar wijzigen. Afhankelijk van de keuze schrijft de netmanager bij Eén vervolgens een interne of externe briefing uit. Bij Canvas doet de kernstaf dat (netmanager samen met netverantwoordelijken). Canvas hanteert nog altijd het leescomité, zij het met een gewijzigde samenstelling. De staf of kernstaf kiest nog altijd het geschiktste programmavoorstel en ook het systeem van debriefings blijft gehandhaafd. Voor belangrijke of grote programma's betrekken zij ook de mediamanager bij de keuze en sommige belangrijke beslissingen leggen zij voor aan het mediacollege (MC1). Eventueel vragen zij een marktonderzoek van het concept voor zij beslissen om in ontwikkeling te gaan. Soms vragen zij een pilootaflevering of de uitschrijving van het idee.

De bovenbeschreven werkwijze bevordert een objectieve keuze en vermijdt persoonlijke voorkeuren bij de keuze van een programmavoorstel.

Voor de achttien onderzochte programma's ontving het Rekenhof zes programmavoorstellen, twee concepten en twee andere programmabeschrijvingen. De programmavoorstellen bevatten dikwijls dezelfde elementen.

Afwijkend voor de bovenvermelde werkwijze, verliep alle belangrijke communicatie met één groot productiehuis niet langs de programmamanagers, maar langs de algemeen directeur of de netmanager. Beslissingen over programma's van het productiehuis volgden niet de gewone procedure. Soms leverde dat problemen op voor de opvolging van programma's (eindgeneriek, toepassing van interne richtlijnen). Het productiehuis ontwikkelde soms programma's zonder goedgekeurd programmavoorstel. Het deed dat weliswaar op eigen risico en de VRT had geen enkele verplichting tot uitzending.

Weinig mededinging

De VRT motiveert de keuze van de productiehuizen waaraan hij een voorstel vraagt niet. In een aantal gevallen heeft hij zich duidelijk tot een beperkt aantal productiehuizen gericht, doorgaans preferentiële partners (strategische partners of runner-ups). Door de externe briefings te beperken tot enkele productiehuizen of maar één productiehuis, komt de omroep onvoldoende tegemoet aan de transparantieplichting die voortvloeit uit het beginsel van gelijke behandeling in het Europees recht. Bij gebrek aan motivering, heeft de omroep ook niet aangetoond dat een bekendmaking van bepaalde uitbestedingsopdrachten wegens bijzondere omstandigheden niet mogelijk was.

In zijn antwoord stelt de VRT dat een openbare oproep tot gegadigden voor medewerking aan een productieopdracht ertoe zou leiden dat de VRT zijn programmastrategie aan de concurrentie prijsgeeft, wat bedrijfseconomisch niet verantwoord is. Voor uitbestedingen waarvan de briefing vrij concreet is, met bijvoorbeeld vermelding van uitzendslot,

uitzendperiode, onderwerp, enz., zou dit argument enerzijds kunnen gelden. Het feit dat bij de vernieuwing van de netten Eén en Canvas enkele jaren geleden, wel vrij ruime, zij het gerichte briefings plaatsvonden, toont anderzijds aan dat een bekendmaking van uit te besteden programma's op een hoger niveau wel mogelijk is. Ook de BBC doet geregeld een ruime oproep tot indiening van programmavoorstellen⁽²⁹⁾.

In elk geval geldt de verplichting tot mededinging. Volgens de VRT speelt de mededinging doordat alle productiehuisen ervan op de hoogte zijn dat ze op elk moment programmavoorstellen mogen indienen en doordat er ook concurrentie speelt met de interne productiehuisen van de VRT. Uitbesteding vindt echter niet alleen plaats naar aanleiding van een spontaan programmavoorstel. Als de omroep beslist tot uitbesteding van een programmaslot moet hij de mededinging organiseren.

Niet alle voorwaarden gekend

Van de achttien onderzochte programma's waren zes programma's het gevolg van een spontaan voorstel. Van de overige programma's ontving het Rekenhof slechts één briefing. Het is dus onduidelijk in hoeverre systematisch briefings plaatsvonden. Uit informatie over de vernieuwingsoperatie van de netten bleek dat de briefings die daarvoor werden opgesteld altijd een aanduiding van het tijdslot, de behoefte van de kijker en de vereiste programma-eigenschappen bevatten. Zo leggen zij het verband met het uitzendschema en de netkenmerken. De briefings vermelden geen andere criteria (bv. prijs, ervaring van het productiehuis, vernieuwende aard van het idee). Zij vermelden evenmin realisatievoorwaarden (bv. eigendom van de rechten, levering van piloot- of nulaflleveringen, evaluaties, na te leven regelgeving). Deze specificaties staan in het typecontract en de algemene voorwaarden. De algemene voorwaarden worden ook onder de productiehuisen verspreid langs de Vereniging voor Onafhankelijke Televisieproducenten, zodat die zich op de hoogte kunnen stellen van de realisatievoorwaarden van programma's bij de VRT.

Onvoldoende motivering

In de achttien onderzochte dossiers vond het Rekenhof nooit een motivering voor de keuze van het productiehuis. Het huidige systeem voor het bijhouden van programmavoorstellen, beoordelingen en debriefings bestaat bij Eén sinds begin 2006 en bij Canvas sinds de vernieuwingsoperatie van 2005. Veel voorstellen voor de onderzochte programma's dateren van vóór die periode. Daarom vroeg het Rekenhof ook enkele voorbeelden van programmavoorstellen, bijhorende beoordelingen en de-

²⁹ Voor het aandeel programma's dat de BBC moet openstellen voor concurrentie tussen interne en externe productiehuisen, deelt de BBC op haar website geregeld mee welk soort programma's ze per genre prioritair zoekt. De omschrijving beperkt zich meestal tot een omschrijving van het doelpubliek, gewenste duur of frequentie en de eigenschappen van het programma.

briefings op van na de inwerkingtreding van het systeem. De debriefings zijn vrij summier en variëren sterk, maar vormen een aanzet tot motivatie. Het betroffen steeds spontane voorstellen. Het Rekenhof ontving geen debriefings met een afweging van verschillende programmavoorstellen na raadpleging van verschillende productiehuisen door de VRT. In het algemeen is er weinig schriftelijke documentatie of motivering van genomen beslissingen in de verschillende fasen. De VRT heeft evenmin vastgelegd welke criteria hij hanteert bij de beslissingen. Zo geeft geen enkele richtlijn aan hoe de prijs-kwaliteitverhouding van de programmavoorstellen moet worden afgewogen. Het is dan ook onduidelijk of de uitbestedingsprocedure onpartijdig verloopt en of de omroep de voorstellen van de productiehuisen op gelijke wijze behandelt.

Budgettering

Zoals uiteengezet, verdeelt de netmanager het jaarlijks uitzendinkomen dat de algemene directie het net toeweest over de verschillende slots van het uitzendschema. Dit budgettair kader is gekend, maar het is niet absoluut. Als een programma in een slot duurder uitvalt dan voorzien, moet in een ander slot worden gerecupereerd. Het is onduidelijk in welke mate het budget mee de keuze voor een productiehuis bepaalt. De zes programmavoorstellen van productiehuisen die het Rekenhof ontving, bevatten geen budget. Voor de start van de productie bestaat wel een akkoord over de prijs. Uit de voorgelegde stukken bleek dat de staf of, eventueel, de netmanager het budget vaststelt voor een programma. Binnen dat budget onderhandelt de programmamanager dan over de prijs.

De VRT spitst zijn beoordeling van de marktconformiteit van budgetten voor uitbestede programma's vooral toe op de totale prijs per aflevering. Hij toetst die totale prijs in eerste instantie aan de generieke budgetten voor de programmaslots in het uitzendschema. De generieke budgetten zijn voornamelijk het resultaat van historische gegevens: de gemiddelde kostprijs van gelijkaardige programma's in voorgaande jaren. Daarbuiten kan een programmamanager of netmanager ook vergelijken met de totale prijs van gelijkaardige programma's. De generieke budgetten zijn normerend. Zij laten afwijking toe mits verschillen in productieomstandigheden, technische vereisten en kwaliteit dat verantwoorden.

Het Rekenhof stelde bij vijf van de achttien onderzochte programma's onderhandelingen over een prijsvermindering vast. De productiehuisen stellen de prijzen op verschillende wijze op. Zij budgetteren gelijkaardige posten bv. soms per dag, per week, per maand of per programma. Dat bemoeilijkt een onderlinge vergelijking. De VRT beschikt niet over een gegevensbank met richtprijzen die als referentie kunnen dienen voor de verschillende componenten van een programma. Het groot jaarlijks aantal programma's biedt de VRT nochtans de mogelijkheid een databank aan te leggen met marktprijzen voor frequent voorkomende programma-onderdelen of met bij producties betrokken personen. De VRT kan de standaardprijzen die hij hanteert voor eigen productiefaciliteiten, personeel en materiaal, niet gebruiken, omdat zij ook overhead- en andere kosten bevatten. Daardoor moeten de onderhandelingen bijna uitsluitend steunen op de ervaring en kennis van de programmamanagers.

Het Rekenhof vroeg herhaaldelijk verklaringen voor belangrijke prijsverschillen van programmacomponenten, maar kreeg niet altijd een duidelijk antwoord. Verschillende gesprekken bevestigden dat de VRT de budgetposten meestal niet in detail controleert, maar dat hij de redelijkheid van een aantal posten nagaat. Zo controleert hij of de voorziene tijd en middelen volstaan om de vereiste kwaliteit te leveren en of sommige posten niet overdreven duur zijn. Vooral als een programma de referentiebudgetten overschrijdt, onderhandelt de VRT meer in detail over bepaalde posten.

Een budget voor een uit te besteden programma bestaat uit een gedeelte geraamde kosten en een gedeelte productietoeslagen in de vorm van percentages. De berekening en het bedrag van deze toeslagen verschilt tussen de verschillende productiehuizen. Omdat hij vooral het totale bedrag van een programma beoordeelt, bekijkt de VRT de toeslagen niet afzonderlijk. Hij beoordeelt alleen het totaal van de toeslagen. Een toeslagvermindering kan voor het productiehuis ook een middel zijn om zijn prijs te verminderen.

Het onderzoek van een ingediend budget biedt de VRT een belangrijke mogelijkheid om de marktconformiteit van een programmaprijs te toetsen. De vraag rijst dan ook of de omroep de marktconformiteit van de budgetten afdoende kan bewaken zonder de grote verschillen in prijsniveau van de onderliggende programmacomponenten te onderzoeken of te doen verantwoorden.

Volgens de VRT is een exacte marktprijs voor een programmavoorstel niet eenvoudig te bepalen doordat de ontwikkelingskosten van een programmaconcept een variabel gegeven zijn en de prijs ook afhankelijk is van de marktwaarde van de creatieve medewerkers. Bij de keuze van programmavoorstellen is de prijs niet het eerste en enige relevante criterium, maar zijn de originaliteit en creativiteit van het concept doorslaggevend.

3.2.4 Contractfase

3.2.4.1 Raamovereenkomsten

Afsluiting en inhoud

De VRT sloot vijf lange-termijnovereenkomsten met strategische partners. De algemeen directeur televisie onderhandelde deze raam- of principeovereenkomsten in overleg met de netmanager van Eén. De juridische dienst stelde de principes voor de lange-termijncontracten op (structuur, bepalingen over rechten,...). De sluiting van de definitieve overeenkomsten volgde de delegatieregeling van de VRT: de algemeen directeur televisie stelde de partnerships voor aan de gedelegeerde bestuurder, die de contracten mee ondertekende. Na ondertekening werden de raamovereenkomsten ook meegedeeld aan het directiecomité van de VRT en het directiecollege van televisie. Sommige programma-

managers bezorgden de algemeen directeur televisie informatie over de kostprijs van de programma's. Slechts één programmamanager werd effectief betrokken bij de onderhandeling van een raamovereenkomst als vervanger van de netmanager.

Een raamovereenkomst legt de algemene principes vast voor de afname van programma's. Deze overeenkomsten bevatten een aantal vaste onderdelen: het basispakket programma's dat de VRT wil opnemen, de andere frequenties of genres waarvoor het productiehuis voorstellen kan indienen, een verklaring over de marktconformiteit van de budgetten, de regeling van de *intellectuele rechten* en de verdeling van exploitatieopbrengsten uit deze rechten, een exclusiviteitsregeling of regeling van het preferentieel partnership, modaliteiten voor contractbeëindiging en een geschillenregeling. Daarbuiten verbinden de productiehuizen zich ertoe de algemene voorwaarden na te leven die van toepassing zijn op de productie van een audiovisuele reeks⁽³⁰⁾. In tegenstelling tot gewone productieovereenkomsten, leggen drie raamovereenkomsten een verdeling vast voor de opbrengsten uit de exploitatie van rechten en afgeleide producten van programma's. Per audiovisuele reeks bevat een productieovereenkomst vervolgens de bijzondere voorwaarden die van toepassing zijn op de reeks, zoals de precieze prijs, het aantal afleveringen en de uitzenddata.

Verplichtingen en contractduur

Het basispakket omschrijft welke reeksen de VRT jaarlijks zal laten produceren. Aangezien het dikwijls gaat om lopende reeksen of programma's in ontwikkeling, is de aard van het pakket goed gekend. In elk geval zijn het genre of de frequentie altijd vermeld, evenals het aantal afleveringen per reeks en het budget per aflevering. Ook voor de eventueel in te vullen frequenties is de aard van de vooropgestelde programma's duidelijk omschreven en meestal een prijs per aflevering vastgesteld. Twee raamovereenkomsten hadden voor enkele nieuw in te vullen genres of frequenties het budget nog niet ingeschat. De raamovereenkomsten bepalen expliciet dat de budgetten de maximummiddelen betreffen die de VRT zal inzetten voor de vermelde programmareeksen. Hoewel de raamovereenkomst het niet expliciet stelt, omvatten de budgetten niet de prestaties die de VRT in onderaanneming levert voor de productie van de reeks. Deze inbreng staat in de productieovereenkomsten en is meestal beperkt. In de gevallen dat deze inbreng belangrijk was, betrof het meestal aan een derde partij te betalen formatrechten of de vergoeding voor de presentator, die de raamovereenkomst uitdrukkelijk buiten het budget hield.

In één contract verbond de VRT zich ertoe voor een bepaald bedrag programma's af te nemen. De VRT behield wel de mogelijkheid voorstellen buiten het basispakket te weigeren, o.a. om artistieke redenen of een niet marktconform budget. De andere raamovereenkomsten legden

³⁰ Een bijlage bevat de algemene voorwaarden bij de overeenkomst.

geen totaalbedrag voor afname vast, maar de mogelijkheid om het afgesproken basispakket niet op te nemen was zeer beperkt. De VRT kan een programma immers maar stopzetten als het bepaalde marktaandeelen niet haalt en in dat geval mag het productiehuis een nieuw programmavoorstel indienen voor dezelfde frequentie. De VRT kan deze voorstellen weigeren, maar dan mag het productiehuis voorstellen doen voor andere frequenties binnen hetzelfde budget. Weigering is mogelijk om artistieke, creatieve of budgettaire redenen. Voor één productiehuis gelden budgettaire redenen niet als reden voor weigering. Bovendien hebben twee productiehuizen door de exclusiviteitsbepalingen in het contract met de VRT geen mogelijkheid om audiovisuele producties of formats aan te bieden aan andere zenders die gericht zijn op Vlaanderen.

De engagementen voor andere frequenties en genres zijn meer vrijblijvend, maar de VRT moet het weigeren van deze voorstellen toch ook motiveren met artistieke, creatieve of budgettaire argumenten. Bij hetzelfde productiehuis gelden budgettaire redenen weer niet als reden voor weigering.

Als de VRT een (exclusief) strategisch partnership wil uitbouwen met een productiehuis, verwacht de medecontractant logischerwijs een engagement van de VRT. Door het afsluiten van lange-termijnovereenkomsten die de VRT nog lang na de lopende beheersovereenkomst 2002-2006 verbonden, heeft de VRT echter financiële engagementen aangegaan zonder zekerheid te hebben over de financiële middelen die de volgende beheersovereenkomst ter beschikking zou stellen. Als alle overeenkomsten met strategische partners tegelijk zouden eindigen bij het einde van de beheersovereenkomst, bestaat het risico dat de continuïteit van het bedrijf in het gedrang wordt gebracht. De realisatie van een audiovisueel product vergt immers veel tijd tussen de conceptontwikkeling van een programma en zijn effectieve realisatie. Volgens de VRT zou dat ook een te groot voordeel aan de concurrenten verschaffen, die perfect zouden weten wanneer de strategische partnerships aflopen en dan deze productiehuizen zouden kunnen inpalmen.

De VRT heeft echter ook nagelaten in alle lange-termijnovereenkomsten een contractuele veiligheid in te bouwen om het risico van zijn nog onbekende toekomstige beschikbare financiële middelen af te dekken. Dat risico verhoogde nog door de vastlegging voor een aantal programma's van eenzelfde jaarlijkse budgetstijging als in de beheersovereenkomst. Bovendien verschilt de prijsverhoging van de als marktconform aangeduide budgetten van productiehuis tot productiehuis.

Budgetinschatting

De inschatting van de juiste budgetten is daarom belangrijk. Voor bestaande programma's kan de VRT het budget goed inschatten. Sommige budgetten liggen inderdaad in de lijn van het budget van voorafgaande reeksen. Minstens twee programmareeksen vertoonden echter toch een belangrijke prijsverhoging. Voor de toekomstige programma's schatte de omroep naar eigen zeggen de budgetten in door een toetsing aan

de generieke budgetten, die steunen op inzichten over de gemiddelde kostprijs van een bepaalde frequentie.

De VRT diende voor twee lange-termijnovereenkomsten al snel het budget, de duurtijd of de frequentie van de afgesproken programmareeksen aan te passen in addenda bij de basisovereenkomsten. In één geval bracht hij een inhoudelijke aanpassing aan. Twee addenda werden echter niet tijdig afgesloten. Eén ervan was nog steeds niet ondertekend toen het Rekenhof zijn onderzoek afsloot. Blijkbaar was geen overeenstemming mogelijk over bepaalde rechten. De VRT sloot bijgevolg productieovereenkomsten die niet strookten met de lange-termijnovereenkomsten. Twee programmareeksen waren al uitgezonden toen de vereiste contractuele bijsturing plaatsvond. Bovendien zorgde een vermindering in het aantal afleveringen van een afgesproken programmareeks nauwelijks een half jaar of een jaar na het sluiten van een lange-termijnovereenkomst in twee gevallen voor een stijging van het budget per aflevering met respectievelijk 11% en 12%. Een dergelijke compensatie van de vermindering van het aantal afleveringen door het optrekken van de kostprijs per aflevering toont dat de VRT gebonden is door afgesproken budgetten.

Productieovereenkomsten

Afzonderlijke productieovereenkomsten per reeks bevatten de bijzondere voorwaarden voor programmareeksen die kaderen in een raamovereenkomst. Zij bepalen ook de leveringstermijnen en betalingsvoorwaarden. De algemene voorwaarden bevatten dan weer de leveringsmodaliteiten en de maatregelen bij laattijdige levering en niet-naleving van de verbintenissen.

Met één productiehuis sloot de VRT alle elf onderzochte productieovereenkomsten af na de (geplande) startdatum van de uitzendingen. De productieovereenkomsten vermeldde ook nooit een leveringstermijn. Voor een ander productiehuis ondertekende de VRT vijf productieovereenkomsten laattijdig. Vier van de negen productieovereenkomsten met dit huis die geen betrekking hadden op een live-uitzending, misten een leveringsdatum. De rapportering over de uitvoering van het Masterplan televisie 2006 toonde aan dat de VRT nog altijd verschillende contracten laattijdig afsloot.

Negentien van de 41 productieovereenkomsten bevatten, behalve de richtlijnen voor aftiteling, geen verwijzing naar de toepasselijke interne richtlijnen van de VRT.

Opbrengsten van exploitatie uit rechten

De raamovereenkomsten regelen gedetailleerd de eigendom en verdeling van exploitatieopbrengsten uit rechten. De VRT beschikt altijd over de omroeprechten. De exploitatie van andere rechten varieert. Eén raamovereenkomst stipuleert echter dat de VRT een vaste vergoeding moet betalen voor herhalingen van bepaalde programma's. De VRT

deelt altijd in meer of mindere mate in de opbrengsten uit de exploitatie van rechten. De opbrengstenverdeling vormt een onderdeel van de onderhandelingen en kan ook de prijs van de programma's beïnvloeden.

3.2.4.2 *Productieovereenkomsten met ad hoc productiehuisen*

Productieovereenkomsten die niet kaderen in een lange-termijnovereenkomst worden onderhandeld door de programmamanagers bijgestaan door de toeziende producer. De productiecoördinator en de netmanager moeten hun akkoord geven over de finale afspraken. Sinds 2007 onderhandelen de productiecoördinator en de directie beleidsondersteuning de budgetten. Zij geven de nodige gegevens door aan de contractenbeheerder van beleidsondersteuning, die de typeovereenkomst opstelt, eventueel in samenspraak met de juridische dienst, en ter ondertekening voorlegt aan de bevoegde persoon volgens de delegatieregeling.

De productieovereenkomsten steunen op een typeovereenkomst en bevatten algemene voorwaarden, bijzondere voorwaarden en bijlagen. De algemene voorwaarden leggen de productiehuisen de naleving van de wettelijke bepalingen voor programma's op (reclame, sponsoring,...) en bepalen een garantieregeling, de overdracht van rechten en faciliteiten voor een snelle opvolging en evaluatie van het te produceren programma door de VRT. De bijzondere voorwaarden bevatten de elementen die specifiek zijn voor het programma, zoals kostprijs, aantal afleveringen, sleutelpersonen, enz. De overeenkomsten bevatten ten slotte standaardbijlagen, zoals de toepasselijke interne charters van de VRT. Vragen of problemen bij het opstellen van het contract werden voorgelegd aan de contractbeheerder of de juridische dienst.

De 55 gecontroleerde productieovereenkomsten omschreven alle duidelijk het aantal afleveringen, de kostprijs en de betalingsvoorwaarden, de leveringstermijn en de inbreng van de VRT. Bij elf overeenkomsten werd de bijlage met de omschrijving van het programma weliswaar niet voorgelegd, zodat de afgesproken prestaties niet volledig duidelijk waren. Alle productieovereenkomsten bevatten verwijzingen naar de wettelijke na te leven bepalingen, de interne charters en een garantieregeling. De twee contracten zonder verwijzing naar wettelijke regels en interne charters betroffen een pilootaflevering en een clip. Vijf van de 55 contracten werden laattijdig afgesloten, na de vooropgestelde leveringsdatum. Drie contractafsluitingen respecteerden de delegatieregeling niet: in twee gevallen ondertekende de directeur beleidsondersteuning terwijl het bedrag de handtekening van de algemeen directeur televisie vereiste en in één geval ondertekende de adjunct-directeur televisie voor een bedrag dat de goedkeuring vereiste van de gedelegeerd bestuurder. De contracten droegen de VRT de nodige rechten over om audiovisuele exploitatie mogelijk te maken zonder extrakosten. De juridische dienst stelde de principes m.b.t. de rechten in de productieovereenkomsten op. Eén productiehuis bleef in afwijking van de gangbare algemene voorwaarden altijd rechthebbende van de format.

De netmanager, juridische dienst, productiecoördinator, boekhouding en financiën televisie ontvingen de productieovereenkomsten, alsook de programmamanagers. De omroep informeerde dus alle verantwoordelijken voor de betrokken programma's.

3.2.5 Bewakingsfase

De productiesecretariaten volgen de facturen op. Zij kennen de betaalschema's uit de productieovereenkomsten. De programmamanager of producer ondertekent voor ontvangst als hij een tape heeft ontvangen. Op grond daarvan registreert het productiesecretariaat de goederenontvangst in de boekhoudsoftware, zodat de boekhouding bij ontvangst van de factuur kan nagaan of zij correct is en mag worden betaald. Als een factuur niet overeenstemt met de goederenontvangst of als de goederenontvangst ontbreekt, moet de programmamanager de factuur goedkeuren. Het Rekenhof heeft de goedkeurings- en registratieprocedure niet gedetailleerd getoetst, maar stelde geen verschillen vast tussen betalingsafspraken in de onderzochte contracten en geregistreerde facturen.

Facturen voor exclusiviteitsvergoedingen controleert de boekhouding, die beschikt over de raamovereenkomsten met daarin de bedragen en betaalschema's. Kijkcijfervergoedingen berekent de financiële dienst van televisie op grond van gegevens van de studiedienst. Na goedkeuring door de directeur televisie (nu directeur media), worden de bedragen ingebracht in de boekhoudsoftware, zodat de boekhouding de correctheid van de gefactureerde bedragen kan controleren.

Financiën Televisie controleert de opbrengsten uit kabel- en omroeprechten en de verdeling ervan tussen het productiehuis en de VRT. Doorgaans int en verdeelt de VRT deze opbrengsten. Line Extensions, de afdeling die instaat voor de commercialisering van programma's, volgt de opbrengsten uit de audiovisuele exploitatie van rechten op. Doorgaans int deze afdeling zelf deze opbrengsten en berekent zij de verdeling naar het productiehuis. Voor drie raamovereenkomsten int het productiehuis de inkomsten. De VRT volgt die inning van de exploitatieinkomsten op aan de hand van kwartaalstaten van het productiehuis, die gedetailleerd de opbrengsten, kosten en verdeling weergeven. Op grond daarvan deelt Line Extensions de boekhouding van de VRT mee voor welk bedrag zij een factuur moet opmaken. Eén productiehuis meldt alleen de geïnde totalen en het gedeelte waarop de VRT recht heeft. Tot op heden heeft de VRT nagelaten de boekhouding van de productiehuisen te controleren, hoewel twee van de drie contracten uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorzien. Maandelijks rapporteert Line Extensions over alle exploitatieopbrengsten (ook van intern geproduceerde programma's). De afdeling gaat daarbij na welke facturen nog openstaan en nog opvolging vergen.

De VRT neemt in de productieovereenkomsten instructies op over reclame en sponsoring en over zijn toezicht op de productie. De algemene voorwaarden bij de productieovereenkomsten bepalen dat de medecontractant verklaart op de hoogte te zijn van de wetsbepalingen op de uit-

zendingen van de VRT en zich bij de uitvoering van de productieovereenkomsten daarnaar te zullen gedragen. De algemene voorwaarden verwijzen specifiek naar de gecoördineerde mediadecreten en de bepalingen over reclame, sponsoring en de vermelding van merknamen. Zij vermelden ook standaard dat sponsoring en ruil alleen kan mits de marketingmanager TV voorafgaandelijk zijn schriftelijk akkoord geeft, zodat de VRT het toezicht op deze afspraken behoudt. De algemene voorwaarden vermelden ook welke maatregelen de medecontractant moet treffen opdat de VRT de productie naar behoren kan opvolgen en bijsturen. 23% van de onderzochte productieovereenkomsten bevat geen volledige verwijzing naar de interne richtlijnen en charters van de VRT. Het betreft hier in hoofdzaak overeenkomsten met strategisch partners. Van deze partners mag worden aangenomen dat zij door hun regelmatige contacten met de VRT en hun ervaring met programma's voor de omroep, op de hoogte zijn van deze regels.

De VRT wijst aan elke externe productie een toeziend programmamanager toe, die de productie inhoudelijk opvolgt, en een toeziend producer, die vooral instaat voor de administratieve opvolging. De productieovereenkomsten met twee strategische partners vermelden evenwel nooit een toeziend programmamanager of producer. Deze productiehuisen werken zelfstandig en leveren meestal een afgewerkte tape af.

De toeziende programmamanager of producer moeten in principe alle programma's voor uitzending *visioneren*, behalve live-uitzendingen of actuele programma's die zeer kort voor uitzending worden bezorgd. Het Rekenhof kon de toepassing daarvan niet controleren, aangezien de VRT de resultaten niet systematisch noteert of bijhoudt. De omroep voert evenmin analyses uit van de globale controleresultaten per productiehuis of seizoen. In twee van de achttien onderzochte programma-dossiers vond het Rekenhof sporen van opmerkingen die op een voorafgaande controle wijzen. Bij veroordelingen op basis van inbreuken op de mediadecreten uitgesproken door het toezichtsorgaan voor de mediasector³¹) waaruit algemene lessen kunnen worden getrokken, stuurt de VRT daarover wel richtlijnen naar alle productiehuisen.

Sinds 2005 behoort het tot de programmarouting dat de VRT voor nieuwe programmareeksen een piloot- of nulafl levering bestelt. Pilootafleveringen dienen om het programmaconcept te testen. Zij worden beoordeeld door het net, meestal de netmanager samen met de staf. Als de pilootaflevering en, bijgevolg, het concept in orde zijn, kan de omroep de volledige reeks bestellen. Een nulafl levering heeft tot doel de uitzendbaarheid van een nieuwe reeks te testen. Zij wordt getest door het onderzoeksbureau van de VRT en beoordeeld door het *Go/No Go comité* (directeur televisie, netmanagers en strategie). Een nulafl levering is niet voor alle programmavormen mogelijk.

³¹ Vlaamse Regulator voor de Media.

3.2.6 *Evaluatie resultaten uitbestedingsproces*

Na elke productie (bv. een reeks) volgt een algemene evaluatie. Op het einde van elke programmareeks of een seizoen levert de studiedienst een kwantitatieve analyse van het programma (kijkcijfers, waardering, publiek,...). Uit de interviews kwam geen eenvormige informatie over het verloop van de evaluatie. Sommigen stellen dat de VRT samen met het productiehuis evalueert en dat de staf het verslag daarvan samen met de gegevens van de studiedienst bespreekt. Anderen stellen dat evaluaties informeel of formeel kunnen verlopen en dat niet altijd een verslag wordt opgemaakt. Soms stelt de VRT een evaluatie op en deelt hij die mee aan het productiehuis, waarbij hij eventueel bijsturingen aan het programma vraagt. Het Rekenhof vroeg voor 34 programma's evaluaties op, als onderdeel van het inhoudelijk dossier of afzonderlijk. Het ontving voor elf programma's kwantitatieve analyses door de studiedienst. Voor vijf programma's legde de VRT een eigen evaluatieverslag voor, voor drie programma's een evaluatie door het productiehuis en slechts voor twee verslagen een gemeenschappelijke evaluatie. De voorgelegde evaluaties waren grondig, maar verschilden sterk van inhoud en structuur.

Regelmatig selecteert de VRT een programma voor een kwalitatieve analyse door het onderzoeksbureau waarmee de VRT samenwerkt. De staf trekt samen met Strategie conclusies uit deze analyses en rapporten.

De omroep gebruikt de resultaten van de programmaevaluaties voor beslissingen over de voortzetting van reeksen of verdere samenwerking met een productiehuis.

Het Rekenhof ontving geen algemene evaluaties van productiehuisen, op één rapport na, over de samenwerking met productiehuisen voor docusoaps in 2006. Dat rapport hanteerde echter geen duidelijke evaluatiecriteria en bevat nauwelijks conclusies of voorstellen.

De mediamanagers voeren tegenwoordig regelmatig gesprekken met de preferentiële partners, waarin zij de evaluatie van programmaresultaten betrekken.

Aparte evaluaties voor de programma's waarvoor de raamovereenkomst minimummarktaandeelen bepaalt, vinden niet plaats. Als een programma het vooropgestelde marktaandeel niet haalt, leidt dat niet automatisch tot stopzetting. De netmanager analyseert mogelijke oorzaken van goede of minder goede resultaten. Die kunnen ook te vinden zijn in slotwijzigingen, tegenprogrammatie bij de concurrentie, enz.

De VRT wijzigt zijn uitbestedingsproces niet op grond van evaluaties van resultaten, maar veeleer uit efficiëntieoverwegingen. Ook de recente keuze voor vermindering van de bestedingen bij productiehuisen en de verschuiving naar interne productie³²) steunt niet op uitdrukkelijke eva-

³² Zie ondernemingsplan van de VRT voor 2008.

luatieresultaten, maar op bezuiniging- en efficiëntieoverwegingen en op de uitvoering van de strategie voor interne productie.

3.2.7 Productieovereenkomst voetbalbeelden

In de marge van het onderzoek van de programmauitbesteding heeft het Rekenhof de contracten onderzocht voor de productie en uitzending van voetbalbeelden uit de eerste en tweede nationale voetbalcompetitie.

De VRT sloot op 13 april 2006 met Skynet iMotion Activities (SiA) en Belgacom NV een overeenkomst voor de verwerving van de uitzendrechten op voetbalbeelden van de nationale competities eerste en tweede klasse voor drie seizoenen³³). Het eerste seizoen waarop de overeenkomst betrekking had, was dus al ver gevorderd toen de definitieve overeenkomst werd gesloten. De afspraken voor een eventuele sublicentie van uitzendrechten door SiA/Belgacom aan de VRT stonden echter al in een principeovereenkomst tussen de VRT en SiA/Belgacom van april 2005. De VRT betaalde ook niets aan SiA/Belgacom voor het definitieve contract was gesloten.

Dezelfde overeenkomst belastte de VRT met de productie van alle voetbalbeelden, inbegrepen alle live-verslaggeving van de uitzendrechten die Belgacom verwierf. De VRT sloot daarvoor een overeenkomst met een productiehuis, dat behalve voor de levering van de technische faciliteiten, ook zou instaan voor de omkadering van de voetbalbeelden (regie, redactie, reporters, commentatoren, montage,...). Het contract met dit productiehuis is dus een productieovereenkomst en bijgevolg niet onderworpen aan de overheidsopdrachtenwetgeving.

Voor de realisatie van de productie organiseerde de VRT in juni 2005 een algemene offerteaanvraag voor de huur van technische faciliteiten, met inbegrip van operationeel personeel, voor de productie van de Belgische voetbalcompetitie. De VRT ontving eind juni twee offertes. Volgens de VRT was het doel van deze marktraadpleging louter benchmarking voor de vraagprijs van het gekozen productiehuis. Bovendien kon de VRT op grond van de marktraadpleging bij ontstentenis van een akkoord met het productiehuis altijd nog starten met een eigen productie. De VRT heeft nooit andere productiehuisen overwogen voor het voetbalcontract, omdat het gekozen productiehuis volgens hem als enige in staat was zo'n groot project voor sportproductie tot een goed einde te brengen. Het huis had immers veel ervaring met voetbalprogramma's en was ook thuis in de belangrijke voetbalstadions. De VRT heeft deze opdracht dus niet bekendgemaakt en zich rechtstreeks tot één productiehuis gericht.

³³ Voetbalseizoenen 2005-2006 t.e.m. 2007-2008. Live-uitzendingen matches van eerste klasse tot winterstop seizoen 2006-2007 en van tweede klasse vanaf winterstop 2006-2007.

Het productiecontract werd pas afgesloten op 30 augustus 2006. Op dat ogenblik had het productiehuis al de productie verzorgd van het voorbije voetbalseizoen 2005-2006 en had de VRT belangrijke betalingen aan het productiehuis verricht. Tot de sluiting van de definitieve overeenkomst met SIA/Belgacom in april 2006 had de VRT slechts juridische zekerheid over de recuperatie van een deel van het bedrag van de totale productiekosten. De maximale productiekosten voor de voetbalbeelden waarin de principeovereenkomst voorzag, omvatte immers noch de prijs voor commentatoren en reporters, omkadering, klank-, video-, internet- of dataverbindingen, noch eventuele marges voor onvoorziene kosten, overheadkosten, productietoelagen, enz. De laattijdige afsluiting van de contracten was volgens de VRT te wijten aan de complexiteit van het contract, waarbij vier partijen betrokken waren. Over de modellen en het budget zou er onmiddellijk overeenstemming geweest zijn. Er waren evenwel problemen over andere punten van de samenwerking. Volgens de VRT was het maximumbedrag dat Belgacom wilde besteden, gekend voor de start van de productie. Belgacom had dat bedrag bevestigd per e-mail en het werd in een vergadering met het productiehuis en Belgacom bevestigd voor de productie begon. Het productiehuis kende op dat ogenblik dus de prijs waarbinnen het moest werken en die later in een schriftelijke overeenkomst zou worden vastgelegd. Van de e-mails kon de VRT echter geen afschriften voorleggen.

Intussen is de productieovereenkomst van 30 augustus 2006 formeel afgelopen. Het contract stipuleerde dat een eventuele verlenging voor het voetbalseizoen 2007-2008 afhankelijk was van nog te voeren onderhandelingen tussen de partijen. Tot op heden werd geen nieuwe productieovereenkomst afgesloten en is de oude overeenkomst als het ware stilzwijgend verlengd. Hetzelfde productiehuis verzorgt nog steeds de productie van het huidige voetbalseizoen 2007-2008.

De VRT stelt dat een nieuwe productieovereenkomst niet nodig was aangezien de overeenkomst in de mogelijkheid tot verlenging voor het seizoen 2007-2008 voorzag en ook aangaf over hoeveel wedstrijden en omkadering het zou gaan. De voorziene evaluatie werd uitgesteld om rekening te kunnen houden met de door Belgacom gewenste wijzigingen in de productie. Omdat Belgacom pas begin augustus 2007, toen de competitie van het derde seizoen al begonnen was, liet weten welke wijzigingen het concreet wenste, was het te laat voor een formele evaluatie en bijsturing van de productie. Er vond alleen een informele evaluatie plaats en de wijzigingen zijn niet meer formeel vastgelegd omdat ze miniem waren en geen implicaties hadden op de totaalprijs voor de productie.

Het Rekenhof concludeerde dat deze productieovereenkomst dezelfde tekortkomingen vertoonde die het vaststelde bij andere productieovereenkomsten: weinig of geen mededinging en een laattijdige contractafsluiting. Het financieel belang van deze overeenkomst is wel veel groter dan bij de meeste productieovereenkomsten.

3.2.8 Conclusies

De VRT heeft geen uitgeschreven procedure voor de uitbesteding van programma's. De onderhandelingen en beslissingen in verband met de raamovereenkomsten werden genomen door de algemeen directeur televisie en de gedelegeerd bestuurder met ondersteuning van de net-manager en de juridische dienst. De uitbesteding van programma's die niet onder de raamovereenkomsten vallen, verloopt volgens vaste lijnen en stappen, die de band leggen met de behoefte en een objectieve selectie van programmavoorstellen bevorderen. De verschillende beslissingsfasen in het uitbestedingsproces zijn echter onvoldoende gedocumenteerd om een transparante werkwijze te garanderen en de procedures vertonen in de verschillende fasen tekortkomingen tegenover het gehanteerde normenkader:

- In de *specificatiefase* bepalen het uitzendschema en de briefings de behoeften en voorwaarden waaraan programma's moeten voldoen. Het is echter niet duidelijk of bij de vastlegging van de engagements in de raamovereenkomsten rekening werd gehouden met het uitzendschema op middellange termijn. De beslissingen om programma's uit te besteden steunen niet op een kostenbatenanalyse, maar op principes afgeleid uit de strategie voor productiehuisen en voor interne productie. Deze principes zijn nog onvoldoende geoperationaliseerd om eenduidige criteria te bieden voor beslissingen tot al dan niet uitbesteden van een programma.
- De *selectie* van productiehuisen vertoont een aantal tekortkomingen:
 - De omroep beperkt bekendmakingen en onderhandelingen soms tot één of enkele productiehuisen. In enkele raamovereenkomsten maakt hij daarbij soms al afspraken over toekomstige onderhandelingen. Dat beperkt de mededinging en strookt niet met het beginsel van de gelijke behandeling uit het EG-Verdrag.
 - De VRT motiveert de keuze van strategische partners en andere productiehuisen onvoldoende. Doorgaans ontbreken immers stukken die aangeven welke afwegingen aan de grondslag liggen van zowel de keuze van geraadpleegde productiehuisen als van de gunning. De systematische debriefing aan indieners van voorstellen vormt een aanzet tot motivering, maar kon enkel worden vastgesteld voor spontane voorstellen.
 - Het is onduidelijk hoe de VRT de marktconformiteit van de budgetten waarnaar de meeste raam- en productieovereenkomsten verwijzen, garandeert. De omroep beschikt wel over richtbudgetten voor programma's en neemt budgetbeslissingen in vergadering, maar de programmavoorstellen vermelden vaak geen budget zodat het niet duidelijk is of prijsconcurrentie bij de keuze van het productiehuis een rol speelt.
- De *overeenkomsten* bevatten samen met de algemene voorwaarden doorgaans alle essentiële elementen, leggen sanctiebepalingen vast en garanderen de VRT, op één contract na, de nodige omroeprechten om programma's en fragmenten zonder bijkomende kosten te kunnen uitzenden en heruitzenden. De VRT sloot echter 23% van de onderzochte productieovereenkomsten, waaronder alle productie-

overeenkomsten van één strategische partner, pas na de afgesproken startdatum van de uitzendingen. Hij legde evenmin altijd wijzigingen aan raamovereenkomsten tijdig vast. De contracttermijn van de raamovereenkomsten overschrijdt de termijn van de beheersovereenkomst, zodat de VRT geen zekerheid heeft over het financieel kader voor de contractperiode die buiten de beheersovereenkomst valt. Op één contract na, leggen de raamovereenkomsten weliswaar geen totaalbedrag vast dat de VRT moet besteden bij het productiehuis, maar ze verbinden de VRT wel tot afname van een basispakket en bevatten geen mogelijkheid tot herziening van contractvoorwaarden wegens de budgettaire situatie. Het risico dat de verbintenissen niet meer overeenstemmen met het financieel kader voor de VRT verhoogt nog door het vastleggen van stijgingspercentages vergelijkbaar met de stijgingspercentages van de dotatie van de VRT voorzien in de beheersovereenkomst 2002-2006.

- De VRT heeft tal van *maatregelen* getroffen voor de bewaking van de contractuitvoering, zoals aanduiding van een interne verantwoordelijke voor de programma-opvolging, voorafgaande screenings en een degelijk georganiseerde controle op de juistheid van facturen en betalingen. Hij analyseert inbreuken op de omroepregelgeving echter niet systematisch met het oog op de bijsturing van productiehuisen of van controlemaatregelen. Alleen veroordelingen door het toezichtsorgaan voor de mediasector geven aanleiding tot bijstellingen in richtlijnen. De omroep controleert ook onvoldoende de exploitatieopbrengsten van uitbestede programma's die de productiehuisen innemen.
- *Evaluaties* van de prestaties van en de samenwerking met een productiehuis vinden meestal informeel en niet systematisch plaats. Wijzigingen in de uitbestedingsprocedure of de strategie ten aanzien van productiehuisen verwijzen niet naar resultaten van evaluaties van productiehuisen, maar naar efficiëntieoverwegingen, bezuinigingen of de principes voor interne productie.

3.3 Doelbereik en kosteneffectiviteit van de uitbesteding

3.3.1 Normen en methode

Voor televisie en bepaalde soorten programma's, legt de beheersovereenkomst performantiemaatstaven op inzake bereik en publiekswaardering. Volgens de huidige en vorige beheersovereenkomst dient de televisie ook een kwaliteitsbewakings- en verbeteringssysteem op te zetten voor het geheel van de programmering, inclusief aangekochte en extern geproduceerde programma's. De ontwikkeling en organisatie van programma's bij de televisie moet systematisch plaatsvinden volgens een vaste procedure, waarbij de omroep met kwalitatief onderzoek de waardering door de kijker van concepten en programma's onderzoekt. De nieuwe beheersovereenkomst 2007-2011 hanteert geen kwantitatieve performantiemaatstaven meer voor waarderingcijfers, maar de meting ervan blijft belangrijk in het kader van de kwaliteitsbeoordeling (functio-

nele kwaliteit). De VRT moet de performantiemaatstaven en de kwaliteit van de programmering realiseren met zijn geheel van programma's. Om de effectiviteit van uitbestedingen te kunnen beoordelen, moet de VRT echter inzicht hebben in het publieksbereik en de waardering van de extern geproduceerde programma's en moet de omroep eenzelfde kwaliteitsbeoordeling hanteren voor externe programma's als voor intern geproduceerde programma's. Hij moet knelpunten in het doelbereik onderzoeken en de contracten of het uitbestedingbeleid bijsturen. Van de evaluaties moet een schriftelijke neerslag bestaan en er moet intern worden gerapporteerd over het doelbereik en de evaluaties.

De VRT dient inzicht te hebben in de verhouding tussen kostprijs van de externe programma's en de resultaten inzake publieksbereik, waardering en kwaliteit. Aangezien de VRT ook over een groot aantal eigen productiemiddelen beschikt moet hij de kosteneffectiviteit van extern geproduceerde programma's vergelijken met die van de eigen programma's. Grote verschillen in kosteneffectiviteit (zowel tussen extern geproduceerde programma's onderling als met de eigen programma's) moet hij onderzoeken en verklaren.

Het Rekenhof ging na in hoeverre de VRT evalueert of extern geproduceerde programma's bijdragen tot het bereiken van de doelstellingen voor televisieprogramma's uit de beheersovereenkomst. Het onderzocht vervolgens hoe de VRT de kosteneffectiviteit van de extern geproduceerde programma's bewaakt. Het Rekenhof peilde naar de aanwezigheid van de bovengenoemde evaluaties in gesprekken met de algemeen directeur televisie (later directeur Media) en de directeur van de verbindende netten en onderzocht de voorgelegde documenten. Het heeft geen andere gegevens verzameld om zelf het doelbereik en de kosteneffectiviteit te onderzoeken.

3.3.2 Inzicht in doelbereik van uitbestede programma's

Dagelijks ontvangen de directeur Televisie en de netmanagers (nu de directeur Media, de mediamanagers en de netmanagers) een rapport van de studiedienst met de resultaten van de programma's van de vorige dag van alle Vlaamse televisienetten. Het rapport bevat o.m. het gemiddeld aantal kijkers, het marktaandeel en, voor VRT-programma's, de waardering³⁴). Het geeft ook een overzicht van de evolutie van het aantal kijkers per minuut op alle televisienetten.

Wekelijks maakt de studiedienst ook een rapport met de marktaandelen van de verschillende televisienetten. Dat bevat ook een schema met een rangschikking van de programma's in *prime time* op grond van marktaandeel en waardering. Deze rangschikking is alleen mogelijk voor

³⁴ Voor zover mogelijk. Bruikbare waarderingscijfers worden maar bekomen als voldoende waarderungen worden geregistreerd. Voor veel programma's kunnen geen waarderingscijfers worden onderzocht omdat het aantal kijkers, en dus ook het aantal geregistreerde waarderungen, te laag is.

Eén, omdat dit net programma's heeft met voldoende bereik om bruikbare waarderingscijfers op te leveren. De studiedienst bezorgt deze rapporten aan alle stafleden van het net en aan enkele anderen, zoals Marktstrategie, Beleidsondersteuning.

Televisie (nu ook Media) beschikt dus over instrumenten om achteraf te evalueren hoe een programma het gedaan heeft. De kwantitatieve gegevens van de studiedienst worden wekelijks besproken op de stafvergadering van het net, nu ook door de mediamanager en het netmanagement. Bij Canvas licht een medewerker van de studiedienst daarenboven maandelijks de cijfers toe op de kernstaf. N.a.v. deze toelichting worden knelpunten besproken en conclusies getrokken. Bij al deze evaluaties wordt geen onderscheid gemaakt tussen extern of intern geproduceerde programma's.

De VRT bewaakt de (professionele en operationele) kwaliteit van extern geproduceerde programma's door de productiehuisen systematische informatie te verstrekken over de technische vereisten van de programma's, een permanente opvolging door de programmamanager en de inschakeling van externe programma's in de programmarouting van de VRT.

Ook het *motivationale onderzoek*, dat vóór de productie van een nieuw programma test wat de kijker verlangt en waar het programma bijsturing vergt, levert kwalitatieve evaluaties op. Voor nieuwe programma's beoordeelt het go/no-go-comité in principe een proef- of nulaflevering³⁵). Dat comité bestond vroeger uit de leden van het directiecollege van televisie (DC1), nu uit de mediamanager en de netmanagers. Af en toe laat de omroep een bestaand programma testen met het oog op een oordeel over verdere programmatie of bijsturing.

Na uitzending van een programmareeks levert de studiedienst meestal een rapport met de cijfergegevens. Hij maakt ook op vraag programmarapporten. Deze rapporten bevatten niet alleen marktaandeelen en kijkersaantallen, maar ook analyses van het kijkersprofiel naar leeftijd, sociale groep, opleiding, enz. De rapporten worden besproken op de stafvergaderingen van het net, maar de voorgelegde stafverslagen vermelden de evaluatie door de staf niet of slechts summier. Sinds de hervorming analyseert de netmanager mogelijke oorzaken van goede of mindere resultaten. Die kwalitatieve analyse steunt op de professionele ervaring van de netmanager, is niet structureel en verloopt meestal informeel. De evaluatie houdt rekening met externe factoren en met de intrinsieke kwaliteit van een programma. Er zijn verscheidene toetsstenen voor de resultaten: de omroepopdracht, innovatie, het onderscheidend karakter van de VRT, enz. Ook kostprijzen en de benchmarks kunnen in de evaluaties betrokken worden.

De evaluaties vinden plaats binnen het net en de VRT gebruikt ze in de gesprekken met de externe productiehuisen, bv. in de gesprekken

³⁵ Voor sommige programma's kan geen nulaflevering worden gemaakt.

tussen de preferentiële partners en de directeur Televisie (nu de mediamanagers).

De netmanager rapporteert over evaluaties aan de directeur Televisie (nu de mediamanager) en voor toonaangevende programma's soms aan een hoger niveau (bv. het directiecollege van de VRT). Evaluaties komen ook aan bod in de bilaterale besprekingen tussen gedelegeerd bestuurder en directeur Media.

Het masterplan televisie bevat voor elk net KPI's inzake marktaandeel, bereik en waardering die aansluiten bij de performantiemaatstaven van de beheersovereenkomst. Het masterplan bevat ook enkele actieplannen voor de verbetering van de programmatie en de kwaliteit. De evaluatie van de resultaten van de uitbestede programma's zit vervat in de evaluatie van de KPI's voor het net. Voor afwijkingen van de KPI's of het niet halen ervan, zoekt de VRT altijd een verklaring. Het nieuwe masterplan heeft het aantal KPI's vereenvoudigd, maar ook enkele nieuwe parameters toegevoegd, bv. diversiteit. De maandelijkse rapportering over de stand van zaken vindt momenteel niet meer plaats, omdat het debat over de prioriteiten en de opvolging ervan nog volop loopt.

Het Rekenhof ontving rapporten met gegevens en analyses van netten en programma's, maar geen evaluatieverslagen met conclusies van verantwoordelijken binnen televisie op basis van deze rapporten. Blijkbaar verlopen deze evaluaties vooral mondeling en worden daarvan geen of weinig gegevens bijgehouden.

De VRT evalueert resultaten vooral op het niveau van de televisie, het net en het programmaniveau. Hij maakt daarbij geen onderscheid tussen interne en externe programma's en evalueert niet de resultaten binnen een bepaald genre bij externe programma's tegenover interne programma's. Daardoor mist de VRT informatie om te beoordelen of het aangewezen is verder te gaan met uitbesteding, voor welke genres uitbesteding de beste resultaten geeft en of lessen kunnen worden getrokken uit de resultaten van de succesvolle interne of externe producties.

3.3.3 *Kosteneffectiviteit van uitbestedingen*

3.3.3.1 *Kostprijsvergelijkingen*

In de voorstelling die de algemeen directeur Televisie op 13 juni 2005 aan de raad van bestuur gaf over de strategie ten aanzien van productiehuisen, had hij een kostenanalyse van de uitbesteding aan productiehuisen opgenomen. Deze analyse behandelde onder meer de vraag of externe productie van televisieprogramma's duurder was dan interne productie. Zij bracht de nieuws- en sportgerelateerde programma's daarbij niet in rekening. Deze informatieprogramma's, die cruciaal en specifiek voor de VRT zijn, komen in principe maar uitzonderlijk in aanmerking voor uitbesteding. De analyse steunde op een overzicht van de richtprijs van alle programma's van de vorige drie jaren. De richtprijs was de gemiddelde prijs per aflevering per uur. Voor elk net werden de pro-

gramma's gegroepeerd per genre en volgens interne of externe productie.

Als input bij de ontwikkeling van het beleid voor de interne productie werd in 2005 voor alle programmagenres van elk net een analyse gemaakt van de kostprijs van een procent marktaandeel en het aantal kijkers per 1000 EUR die de VRT aan het genre besteedde. Dat gaf een indicatie van kosteneffectiviteit, maar dan alleen voor het aspect bereik. De oefening werd sindsdien niet herhaald.

Daarbuiten liet de algemeen directeur Televisie in 2005 voor alle uitbestede programma's van Eén een berekening maken van de kostprijs per uur per bereikte kijker. Dit gaf een indicatie van de verhouding tussen kostprijs en bereik, maar doordat een dergelijke berekening niet werd gemaakt voor de interne programma's, was een onderlinge vergelijking onmogelijk. Ook werd het aspect waardering of kwaliteit niet in het overzicht betrokken.

Bij zijn aantreden eind 2006 vroeg de nieuwe algemeen directeur Televisie het overzicht van de richtprijzen van televisieprogramma's uit 2005 op en liet ze begin 2007 actualiseren. De VRT gebruikte deze actualisatie als benchmark bij de heronderhandeling van de lange-termijncontracten met productiehuizen. Ook in het bilateraal overleg tussen gedelegeerd bestuurder en directeur Media kwamen de benchmarks aan bod. Zij werden ook gebruikt voor evaluaties van de kostprijs van interne programma's, bv. als een intern geproduceerd programma duurder was dan eenzelfde programma extern. De financiële dienst van televisie houdt ze verder bij. Er bestaat nog geen evaluatiesysteem dat de kostprijs koppelt aan waardering en kijkcijfers.

Programma's binnen een bepaald genre zijn niet altijd zonder meer vergelijkbaar. Het hanteren van de benchmarks vergt analyse van de inhoud, aard en vereisten van het programma.

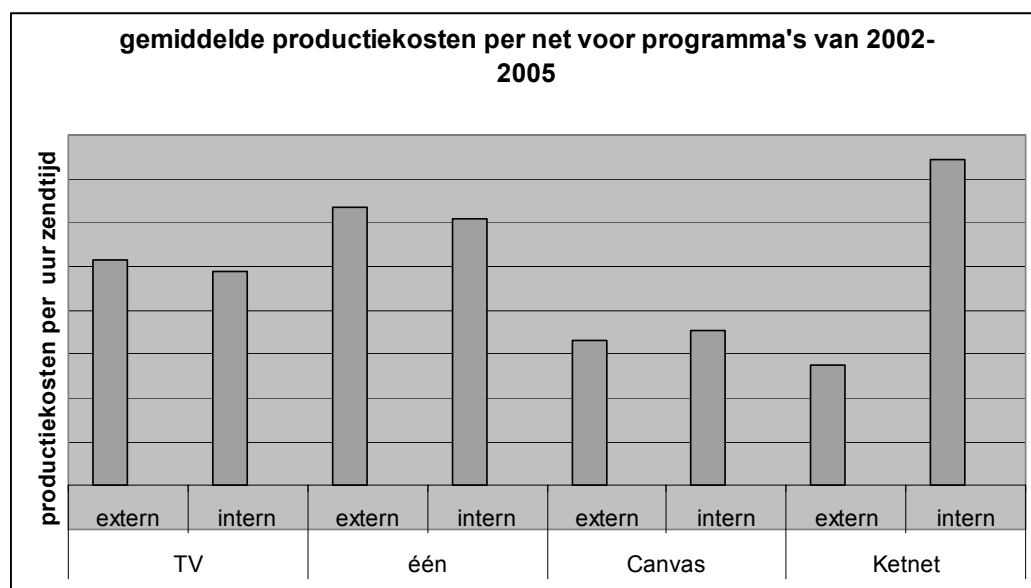
3.3.3.2 *Inzicht in de kostprijs van programma's*

Algemene analyses over de kostprijs van programma's en genres vergen een omzichtige interpretatie, want uiteindelijk is elk programma een uniek product en kan de beslissing over de uitbesteding niet alleen steunen op de kostprijs. Deze algemene analyses kunnen dan ook niet gehanteerd worden voor individuele programmakeuzes, omdat de kostprijs sterk verschilt per genre en er ook binnen elk genre prijsverschillen bestaan. Ze dienen echter gemaakt te worden in het kader van het algemene beleid inzake interne of externe productie van programma's. Uit de cijferresultaten alleen kunnen geen rechtlijnige conclusies voortvloeien. Bovendien moeten andere resultaten van programma's (kwaliteit, publieksbereik, e.d.) ook in rekening worden gebracht. Analyse van de resultaten laat toe tendensen te ontdekken, verklaringen en oorzaken voor globale kostprijsverschillen te onderzoeken en de globale kosteneffectiviteit te analyseren.

Het Rekenhof heeft de kostenanalyse die werd gebruikt voor de presentatie aan de raad van bestuur doorgelicht. Het heeft de gegevens teruggekoppeld naar de structuur van de analytische boekhouding van de VRT en naar de werkwijze van planning, uitvoering en budgettering van televisieprogramma's. Het onderzocht welke kostprijscomponenten al dan niet in de analyse werden betrokken en verbond voor de geselecteerde, extern uitbesteede programma's de kostprijzen met de contractuele bepalingen in de productieovereenkomsten. Het onderzoek leidde tot de vaststelling dat de kostenanalyse van de VRT minstens vier aspecten miskende.

In aanmerking genomen programmagenres

De gepresenteerde analyse behandelde de vraag of *externe productie van televisieprogramma's duurder was dan interne productie*. Zij behandelde deze vraag zowel voor de VRT-televisie in haar geheel als voor de drie netten (Eén, Ketnet en Canvas). De onderstaande grafiek vat de resultaten samen.



Bron: VRT

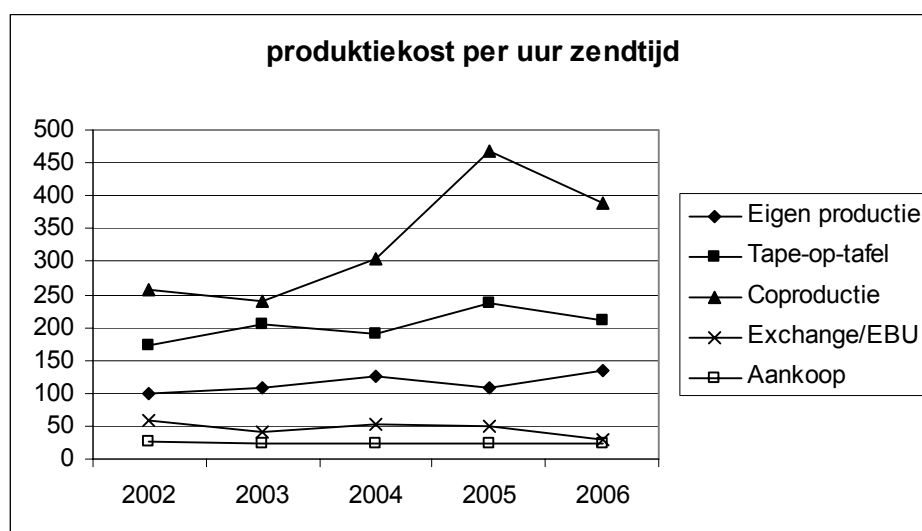
Voor televisie in het algemeen bleek uit de vergelijking dat externe producties iets duurder waren dan interne (5%). Bij Eén waren externe iets duurder dan interne producties (6%), bij Canvas was externe productie 4% goedkoper en bij Ketnet was externe productie 63% goedkoper dan interne.

Een vaststelling is dat de VRT in de vergelijking van de interne en externe productiecosten alleen de programmagenres heeft opgenomen waarbinnen hij zowel zelf producties verzorgt als een beroep doet op productiehuisen. Bijgevolg zijn heel wat programmagenres, met enkel interne of externe producties, niet meegerekend. De presentatie vermeldde dat zij alleen programmagenres vergeleek waar een vergelijking tussen interne en externe productie mogelijk was, maar gaf geen verdere uitleg over de beperkingen van die vergelijkingsbasis. Voor de VRT-

televisie nam zij maar 19 van de 50 (38%) door de studiedienst gehanteerde programmagenres in de vergelijking op. Bij Eén behelsde de vergelijking maar 12 van de 22 genres, bij Canvas slechts 4 van de 16 genres en bij Ketnet maar 3 van de 12 genres. Dat verkleinde de vergelijkingsbasis sterk en de algemene conclusies over de kostprijs van interne en externe producties hadden dat duidelijk moeten aangegeven.

Een andere vergelijkingsbasis kan tot andere resultaten leiden, die ook verdere analyse en verklaring verdienen. Het Rekenhof heeft met dezelfde brongegevens over dezelfde periode een vergelijking gemaakt voor alle programmagenres, ongeacht of voor een bepaald programma-genre zowel een interne als externe productie bestaat⁽³⁶⁾. In deze oefening, die ook met de nodige voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd, gelet op het karakter eigen aan de televisieprogramma's, bleken de externe productiekosten per uur zendtijd voor de VRT-televisie in haar geheel 48% hoger te liggen dan de interne productiekosten (tegenover 5% in de VRT-vergelijking). Voor Eén was de externe productie nu licht goedkoper dan de interne (2%), maar voor Canvas en Ketnet waren de externe producties nu respectievelijk 45% en meer dan dubbel zo duur dan de interne producties.

De onderstaande grafiek bevestigt de bovenstaande analyse. De grafiek geeft de evolutie over vier jaar weer van de productiekosten per uur zendtijd (exclusief herhalingen) voor de verschillende productiesoorten⁽³⁷⁾. De grafiek stelt de productiekosten per uur zendtijd van een eigen productie in 2002 gelijk aan 100 en relateert de kosten van de andere productiesoorten daaraan. De kosten van een extern geproduceerd uur televisie (tape-op-tafel) waren telkens hoger dan die van een intern geproduceerd uur (eigen productie).



Bron: gegevens VRT

³⁶ Exclusief nieuws, sport en andere informatiegenres. Deze genres zijn ook in de analyse van de VRT niet opgenomen.

³⁷ *Eigen productie* omvat hier ook nieuws en sport.

Uit deze berekening volgt niet dat de VRT al zijn middelen zou moeten heralloceren naar interne productie om tot de meest efficiënte productiewijze te komen. De VRT-analyse en de rekenhofanalyse geven slechts gemiddelden. Voor operationele beslissingen moet een kostprijsanalyse steunen op een verdere analyse en een vergelijking per programma(genre). De VRT heeft dergelijke informatie tot op heden niet betrokken bij zijn operationele beslissingen over de uitbesteding van programma's.

Premies

Twee soorten premies zijn als kosten toewijsbaar aan de productie van televisieprogramma's:

- Exclusiviteitspremie, die de VRT betaalt om een medewerker, presentator of productiehuis exclusief aan zich te binden.
- Succespremie, die de omroep verstrekt op grond van, bijvoorbeeld, het aantal kijkers.

De VRT wijst de kostprijs van deze premies in zijn analytische boekhouding echter niet toe aan een programma, maar aan de globale kosten van een net (Eén, Ketnet of Canvas), volgens het verdelingspercentage van de productiekosten van een net ten opzichte van de totale productiekosten (vastgesteld volgens de planning). De VRT-kostenanalyse van de uitbesteding gaf een vertekend beeld, aangezien zij deze premies niet meerekende.

De VRT stelt dat succespremie programmatiekosten zijn en geen productiekosten. Deze premies zijn afhankelijk van interne componenten (bv. tijdstip van uitzenden) en worden niet alleen bepaald door het productiehuis. Succespremie zijn te kwalificeren als *verkoopkosten* en moeten worden toegerekend aan het net. Het Rekenhof meent echter dat de omroep deze premies ten onrechte weglief bij de presentatie van een *globale* vergelijking van de interne en externe productiekosten per uur zendtijd.

Sponsoring in natura

Zowel interne als externe productie doet vaak een beroep op sponsoring. Het betreft een ruil waarbij beide partijen een prestatie leveren: de sponsor levert de VRT producten of diensten, de VRT biedt de sponsor een of meer schermvermeldingen⁽³⁸⁾ in de programma-aftiteling.

Bij een interne productie factureert de sponsor de VRT voor het geleverde goed. De formule *waarde generiekbepaling* bepaalt het factuurbe-

³⁸ Met-dank-aan-formuleringen.

drag⁽³⁹⁾. Dat bedrag wordt contractueel vastgelegd. De VRT factureert op zijn beurt hetzelfde bedrag aan de sponsor voor de vermelding in de aftiteling. De omroep neemt de factuur van de sponsor op onder de productiekosten van het programma, maar boekt de uitgaande factuur op de opbrengstenplaats van het net. Hij wijst deze opbrengsten dus niet toe aan het programma.

Voor de productie van een programma voor de VRT kan ook een productiehuis een beroep doen op sponsors, die dan volgens dezelfde regels vermeldingen in de aftiteling krijgen als bij een interne productie. De VRT betaalt in dit geval een lagere programmaprijs, aangezien het productiehuis de productiekosten met sponsoring kon drukken.

De vergelijkingsbasis tussen interne en externe producties is dus ongelijk. Immers, voor een interne productie zit de sponsoringswaarde in de programmakosten en worden de sponsoringopbrengsten toegewezen aan het net, terwijl in de vergoeding aan een productiehuis de kosten en opbrengsten van de sponsoring elkaar compenseren.

Uitvoering versus planning

De VRT werkt voor elk televisieprogramma met een werkblad, dit is een gedetailleerde raming van alle voorziene kosten. Het werkblad bestaat uit twee grote delen: de stuklijst en de routing. De kostprijsberekening van de programma's steunt op deze werkbladen.

De stuklijst bevat alle externe uitgaven die nodig zijn voor een programma. Tijdens de productie van een programma rekent de VRT op deze lijst alle kosten aan volgens de facturen. De routing betreft de inzet van interne middelen voor een productie (vooral personeelskosten in de vorm van gepresteerde uren). De VRT rekent deze kosten aan volgens een standaardtarief⁽⁴⁰⁾.

Een analyse van de productiekosten van programma's die zich baseert op de aangerekende kosten uit de werkbladen, houdt risico's in. De aanrekening op de stuklijst geeft immers de werkelijk gemaakte programmakosten weer, terwijl die op het routinggedeelte alleen door de producer of programmamanager gebudgetteerde (personeels)kosten weergeeft. Immers, eens het routinggedeelte is ingevuld op grond van de inschatting door een producer, volgt geen terugkoppeling meer naar de werkelijke prestaties (werkelijk gepresteerde uren). Aangezien de totale programmakostprijs voor extern uitbestede programma's meestal bijna volledig wordt bepaald door de stuklijst⁽⁴¹⁾ en de totale kostprijs voor

³⁹ De formule *waarde generiekbepaling*: (verwachte kijkcijfers / 250.000) x waarde net. De waarde van het net is voor Eén 575 EUR, voor Canvas 800 EUR (meer aandachtige kijkers).

⁴⁰ Een standaardkostprijs die behalve een gemiddeld loon ook afschrijvingen en *toewijsbare* overheadkosten omvat.

⁴¹ De stuklijst bevat de reële prijs die de VRT moet betalen, zoals overeengekomen in de productieovereenkomst.

intern geproduceerde programma's grotendeels bestaat uit routingkosten, is een vergelijking moeilijk. De VRT bepaalt de individuele kostprijs van intern geproduceerde programma's maar bij benadering, aangezien hij de geraamde routingmiddelen in de werkbladen tijdens of na de productie niet nakijkt of aanpast aan de werkelijkheid.

Pas sinds 2007 meldt de planningsmodule de reëel ingezette interne middelen en registreert het routinggedeelte van het werkblad ook de reëel gebruikte middelen tegen het standaardtarief. Voortaan neemt de VRT dus de werkelijke uren in aanmerking voor technisch personeel (bv. cameramannen) en middelen (bv. studio's). De VRT streeft ernaar dit ook te doen voor andere mensen en middelen waarvoor hij zinvolle datacaptatie mogelijk acht. Alle vroegere analyses vergen dus een omzichtige benadering.

3.3.4 Conclusies

De VRT evalueert systematisch de resultaten van programma's, ook op het vlak van de performantiemaatstaven uit de beheersovereenkomst. Hij onderwerpt extern geproduceerde programma's aan dezelfde technische eisen en kwaliteitsbeoordelingen als intern geproduceerde. De VRT beschikt over veel rapporten met kwantitatieve analyses, maar de evaluaties door de directie Televisie op basis van deze rapporten geschieden meestal mondeling en krijgen geen neerslag in verslagen. De VRT analyseert de resultaten van extern geproduceerde programma's niet afzonderlijk en vergelijkt evenmin globale resultaten m.b.t. de performantie en kwaliteit van externe producties met die van interne producties. Beslissingen over uitbesteding kunnen dan ook geen rekening houden met informatie over de algemene effectiviteit van interne en externe productie in bepaalde genres. De VRT kan evenmin systematisch analyses maken of lessen trekken uit performantie- of kwaliteitsverschillen.

De VRT heeft in de periode van de vorige beheersovereenkomst (2002-2006) de kosteneffectiviteit van de inzet van externe productiemiddelen niet ten gronde geanalyseerd. Hij heeft wel systematisch gegevens verzameld over de kostprijzen van interne en externe producties. Hij maakte ook sporadisch en ad hoc vergelijkingen tussen kostprijs en marktaandeel. Waardering en kwaliteit werden niet in de analyses betrokken. De kostprijzen die de VRT hanteerde, vertoonden echter een aantal gebreken die de vergelijkbaarheid tussen extern en intern geproduceerde programma's ondergroeven. De omroep heeft in elk geval onvoldoende de beperkingen aangegeven van de vergelijking van de externe en interne productiekosten die hij in 2005 presenteerde aan de raad van bestuur en aan de Commissie voor Media van het Vlaams Parlement.

4 Aankopen van diensten en goederen voor televisieprogramma's

4.1 Normen en methode

Voor een overheidsinstelling die belangrijke aankopen van diensten en goederen dient te verrichten is het belangrijk de doelstellingen van haar aankoopbeleid vast te leggen. De aankoopdoelstellingen bepalen welke afwegingen de instelling moet maken bij aankopen en welke prioriteiten zij moet respecteren. In het aankoopbeleid moet de instelling ook de wijze waarop zij de aankoopcyclus intern organiseert uitwerken.

Het aankoopproces moet steunen op uitgeschreven procedures die alle procesfacetten beschrijven.

Specificatie

De eerste fase van een aankoopproces bestaat erin zorgvuldig vast te stellen wat de behoeften precies zijn en welke eisen aan de daarvoor aan te kopen producten of diensten moeten worden gesteld⁽⁴²⁾.

Selectie

De VRT is in eerste instantie onderworpen aan de reglementering op de overheidsopdrachten. Voor aankopen die niet onderworpen zijn aan deze reglementering, in het bijzonder de huur van studio's, dient de instelling de basisnormen ontleend aan de regels van het EG-verdrag en de motiveringsplicht te respecteren (zie hoofdstuk 2). Hij moet aankopen van externe productiemiddelen in het algemeen objectief, zuinig en efficiënt organiseren en voor de selectie van de leveranciers duidelijke en volledige, uitgeschreven procedures uitwerken. De procedures moeten duidelijk verantwoordelijkheden en delegaties toewijzen en rekening houden met de bovengenoemde normen.

Contracteren

Contracteren moet geschieden aan de hand van degelijk voorbereide contracten. De bestellingen moeten de vastgestelde procedures volgen.

Bewaken

De VRT moet de bestellingen en contracten bewaken, bijvoorbeeld de naleving van leverdata of hoeveelheden. Hij moet leveringen controleren voor aanvaarding en betaling. Informatie over de gunningprocedure en de contracten dient de omroep te bewaren en mee te delen aan de betrokken medewerkers. Ook de verwerking van de facturen en de bijbehorende betalingen maken deel uit van de bewakingsfase⁽⁴³⁾.

⁴² Lauwers L., Maddens G., Streefkerk P., Aankopen & openbare besturen, p. 20.

⁴³ Lauwers L., Maddens G., Streefkerk P., Aankopen & Openbare besturen, p. 33.

Nazorg

De instelling moet de resultaten en het verloop van een aankoopproces enerzijds en de leveranciers anderzijds regelmatig evalueren en de resultaten daarvan gebruiken voor de bijsturing van het aankoopproces en een betere selectie van leveranciers.

Het Rekenhof heeft voor dit deel van zijn onderzoek een steekproefpopulatie afgebakend van 53,6 miljoen EUR exploitatiekosten. Binnen die populatie heeft het 132 transacties onderzocht. Voor de investeringen in technisch materiaal werden zes leveranciers geselecteerd uit een populatie van 22, die een bestelmassa van 7,87 miljoen EUR vertegenwoordigt⁽⁴⁴⁾.

4.2 Aankoopbeleid

Vóór 2006 kende de VRT geen specifieke doelstellingen voor zijn aankoopbeleid of de aankoopdienst. Hij beschouwde de aankoopdienst enkel als een zuiver administratieve dienst: de operationele afdelingen of decentrale diensten regelden de aankopen en de aankoopdienst diende alleen administratieve procedures af te handelen en te bewaken (bv. de procedures die de overheidsopdrachtenregelgeving oplegt) of bestellingen te plaatsen bij de leverancier. De aankoopdienst had in de directie Televisie dan ook geen vertegenwoordiging of aanspreekpunt.

Sinds mei 2006 is er voor het aankoopbeleid een missieverklaring. Tegelijkertijd stelde de dienst een plan van aanpak op voor de optimalisatie van het aankoopbeleid en de ontwikkeling van de toekomstige aankooporganisatie⁽⁴⁵⁾. Het directiecomité keurde de missieverklaring en actiepunten van het plan principieel goed. De nieuwe missie van de aankoopdienst is die van *servicegedreven partner*: een strategische, sturende en ondersteunende dienst met een auditerende rol voor de inkoopprocessen die decentraal afgehandeld worden. De aankoopdienst zal in het bijzonder de aankoopcellen aansturen die de verschillende directies organiseren of aanspreekpunten voor de directies instellen in de eigen dienst. De nieuwe aankoopstrategie zal zich ook concretiseren in een uittekening van de aankoopprocessen. Raamovereenkomsten afsluiten wordt bijvoorbeeld een absolute prioriteit voor de nieuwe aankoopaanpak.

Het Rekenhof stelde echter vast dat de VRT zijn nieuwe visie voor het aankoopbeleid niet heeft geïntegreerd in de jaarlijkse ondernemingsplannen. De directie van de VRT heeft bij de goedkeuring van de actiepunten de uitvoering ervan evenmin aan een timing gekoppeld. De uitvoering van de reorganisatie liet dan ook op zich wachten tot de globale VRT-herstructurering in 2007. De aankoopdienst lichtte in de loop van 2007 de meeste directies in gesprekken in over de nieuwe aanpak. In de

⁴⁴ Bijlage 1 geeft de samenstelling van de steekproeven weer.

⁴⁵ In samenwerking met een externe consultant.

praktijk blijkt elke directie echter in zekere mate haar eigen visie op de aankoopreorganisatie te willen toepassen. De nieuwe organisatie heeft in 2007 wel al geleid tot een raamovereenkomst voor decoropbouw. Bestekken voor overeenkomsten inzake captatie en studiohuur zijn in voorbereiding.

Het Rekenhof is van oordeel dat de combinatie van aankoopcellen en aanspreekpunten met een centrale aankoopdienst voor de VRT de theoretisch meest passende organisatie is. Zij combineert de voordelen van een centrale en een decentrale aankooporganisatie. Het Rekenhof heeft de lopende tenuitvoerlegging van de nieuwe aankooporganisatie niet verder onderzocht.

4.3 Aankoopproces

4.3.1 Specificatie

De operationele diensten bereiden de specificatie van de behoeften aan investeringen en grote exploitatie-uitgaven (huur van technische faciliteiten) degelijk voor, wat zijn neerslag vindt in gepubliceerde offerteaanvragen en uitgebreide bestekken. De diensten werken de specificatie uit en bezorgen haar aan de centrale aankoopdienst (CAKD). De bestekken maken een duidelijk onderscheid tussen het administratieve en het technische gedeelte. Het administratieve gedeelte maakt regelmatig gebruik van een standaarddocument, dat als bijlage aan het bestek wordt toegevoegd⁴⁶).

Operationele diensten bezorgen de aankoopdienst ook een nota met een inhoudelijke toelichting en een verantwoording van de gekozen aannemingsprocedure. Zij maken echter niet altijd een kostenraming. Een dergelijke raming is nochtans nodig, onder meer om de nationale of Europese publicatiedrempels te toetsen en om eventueel onaanvaardbare prijzen te beoordelen.

De specificatie van de behoefte voor aankopen voor programma's (zoals cameraploegen of montages) geschiedt in het algemeen minder formeel. De operationele diensten formuleren de technische en leveringsvereisten in dit geval bijna altijd mondeling en bevestigen of vullen eventueel aan met e-mails. Zij lichten zelden expliciet toe waarom een beroep op externe middelen nodig is en waarom geen beroep op interne middelen mogelijk is. De betrokken diensten beschikken in principe wel over de nodige deskundigheid om de behoeften te specificeren en kennen de voorwaarden eigen aan de aankopen.

⁴⁶ Intern document 699-7.

4.3.2 Selectie

4.3.2.1 Procedures

De VRT beschikt over uitgeschreven procedures en een aantal documenten over aankopen (waaronder aankopen voor televisie). Alle medewerkers kunnen de documenten raadplegen op het intranet. Het basisdocument is een powerpointpresentatie die de onderscheiden procedures beschrijft voor aankopen die langs de centrale aankoopdienst verlopen, alsook voor decentrale aankopen. De volgende documenten vullen de presentatie aan:

- een tekst over de aankoopprocedure langs de centrale aankoopdienst;
- een powerpointpresentatie met de schema's voor de aankoopprocedure langs Financiën-tv (meubilair, gsm, IT-materiaal, e.a.);
- een financiële delegatieregeling;
- een aantal modellen van formulieren en richtlijnen voor specifieke goederen (bv. hotel- en reispolicy, laptop-richtlijn, beheer en gebruik wagenpark).

De VRT beschikt ook over een beknopte en degelijke handleiding voor de toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten. Deel II ervan bevat specifieke instructies die de toepassing van de regelgeving koppelen aan de eigen VRT-aankoopprocedures.

De schematische powerpointvoorstelling in het basisdocument geeft de VRT-medewerkers snel inzicht in de aankoopprocedures. De procedures respecteren de overheidsopdrachtenregelgeving. Zij beklemtonen echter te weinig het belang van het gelijkheidsbeginsel. Pas in deel II van de handleiding overheidsopdrachten komt de *verplichte* toepassing van mededinging expliciet tot uiting. Een belangrijk beginsel dat in de uitgeschreven procedures niet tot uiting komt, is de motiveringsplicht voor individuele beslissingen over de keuze van een leverancier of medecontractant⁽⁴⁷⁾.

De documenten behandelen alle fasen van het aankoopproces. Zij verbinden de fasen duidelijk aan registratiemomenten in de boekhoudsoftware. Iemand die de aankoopprocedure ten gronde dient toe te passen, moet echter verschillende documenten naast elkaar lezen. Voor de nieuwe aankooporganisatie is inmiddels wel een gedetailleerde procedure uitgewerkt, met een beschrijving van de verantwoordelijkheden in elke fase. Aankopen langs de centrale aankoopdienst worden ondersteund door een uitgeschreven procedurebeschrijving, decentrale aankopen echter niet.

⁴⁷ Zie hoofdstuk 2.

4.3.2.2 *Aankoopprocedure voor televisie*

De VRT maakt een opsplitsing tussen aankopen langs de centrale aankoopdienst en decentrale aankopen. Decentrale aankopen betreffen aankopen voor minder dan 22.000 EUR waarvan de uitgave op een exploitatiebegroting wordt afgenomen, of programmaondersteunende aankopen ongeacht het bedrag⁴⁸. Voor deze decentrale aankopen kan de directie televisie zelf prijzen vragen bij, zo mogelijk, verscheidene leveranciers. Zij kan zelf, mondeling of schriftelijk, de opdrachten gunnen en de vereffening van de aanvaarde facturen rechtstreeks met de boekhouding regelen. Wie rechtstreeks aankoopt is verantwoordelijk voor de naleving van de regelgeving op de overheidsopdrachten, inclusief de *bewijslast achteraf*, en voor de goede afloop van de gegunde opdracht. Televisie kan wel altijd de centrale aankoopdienst voor deze opdrachten inschakelen.

Alle investeringsuitgaven, ongeacht het bedrag, en alle aankopen voor 22.000 EUR of meer, uitgezonderd programmaondersteunende aankopen, zijn centrale aankopen. Dan staat de centrale aankoopdienst in voor de marktraadpleging, bestelling en administratieve opvolging van de uitvoering van de overeenkomst. De dienst voert marktraadplegingen en bestellingen uit die de betrokken diensten of directies met een formulier aanvragen. Voor exploitatieaankopen langs de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking (dus met een geraamd bedrag van minder dan 67.000 EUR) mag de operationele dienst ook zelf de marktraadpleging organiseren. Hij moet dan in de aankoopaanvraag schriftelijk de marktraadpleging bewijzen.

In juli 2007 werd de procedure strenger: voortaan is de tussenkomst van de centrale aankoopdienst of de decentrale vertegenwoordiger van de aankoopdienst al verplicht voor alle aankopen vanaf 5.500 EUR die niet kunnen worden omschreven als *aankoop, ontwikkeling, productie en coproductie van programmamateriaal*.

4.3.2.3 *Algemene beoordeling van de selectie*

In het algemeen zijn de dossiers voor investeringen en huur van technische faciliteiten van goede kwaliteit. Slechts 14% van de onderzochte dossiers inzake huur van technische faciliteiten (totale waarde van de onderzochte dossiers: 1 miljoen EUR), kende geen marktraadpleging (zonder dat dit afdoende werd gemotiveerd). De selectie en gunning (contracteren en bestellen) verliepen in grote lijnen correct. In 42% van de gevallen heeft het Rekenhof geen enkele opmerking bij de selectie. In de andere gevallen heeft het tekortkomingen vastgesteld. De meeste opmerkingen betroffen de toepassing van vooropgestelde gunningscrite-

⁴⁸ Aankopen die kunnen omschreven worden als *aankoop, ontwikkeling, productie en coproductie van programmamateriaal* of als *overeenkomsten betreffende zendtijd*. Op deze aankopen is de regelgeving op overheidsopdrachten niet van toepassing (zie hoofdstuk 2).

ria. Van de 17 onderzochte dossiers voor investeringen (voor een totale waarde van 8,8 miljoen EUR) respecteerde 59% het principe van de mededinging. De gevallen zonder mededinging betroffen vrij kleine opdrachten (gemiddeld 16.681 EUR). Respect voor de mededinging sluit echter niet uit dat het Rekenhof tekortkomingen vaststelde in de motivering en verantwoording van de gekozen leverancier.

In de onderzochte transacties voor decoropbouw met vijf leveranciers (in totaal 187.000 EUR) vond meestal (83%) ten onrechte geen mededinging plaats. In 9 van de 19 onderzochte transacties voor diverse uitgaven⁽⁴⁹⁾ voor televisie (met een totale waarde van 1,3 miljoen EUR) vond het Rekenhof tekortkomingen inzake de toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving. De onderstaande paragrafen lichten de belangrijke vaststellingen toe.

4.3.2.4 *Kwalitatieve selectie*

Uit de publicaties van de VRT-opdrachten blijkt altijd het voornemen uitgebreid aandacht te besteden aan een kwalitatieve selectie. De opdrachten stellen aan inschrijvers hoge eisen op het vlak van financiële en economische draagkracht en technische bekwaamheid. Potentiële inschrijvers of kandidaten dienen bij hun kandidaatstelling of offerte een hele reeks documenten voor te leggen (RSZ-attesten, bankafschriften, balansen, uittreksel strafregister,...). De centrale aankoopdienst beperkt zijn kwalitatieve selectie echter tot een afpunting van de voorgelegde documenten. De gunningverslagen of andere nota's bevatten geen sporen van een verder gevolg of een conclusie. Alleen in grote investeringsdossiers toetst de operationele dienst de technische bekwaamheid. Een aanbestedende overheid moet vermijden leveranciers nutteloos te belasten door systematisch alle mogelijke bewijzen op te vragen⁽⁵⁰⁾. Een recente circulaire over de impliciete verklaring op erewoord over de persoonlijke toestand in het kader van de kwalitatieve selectie⁽⁵¹⁾ bevestigt dit. Regelmatig hebben inschrijvers of kandidaten niet alle gevraagde documenten ingediend, maar het Rekenhof kon nergens uit afleiden of dat gevolgen had voor de inschrijvers en of de VRT deze documenten alsnog opvroeg. Als er maar één inschrijver is, laat de omroep de kwalitatieve selectie helemaal achterwege.

Een gunningverslag over de belangrijke aankopen voor het digitale mediaplatform vermeldde ten onrechte nog een kwalitatieve selectie, evenwel zonder uitsluitingen tot gevolg. Bij een dergelijke beperkte offerte-aanvraag kan de kwalitatieve selectie alleen plaatsvinden in de eerste fase, bij de evaluatie van de kandidaatstellingen.

⁴⁹ Catering, marketing, consultancy, transport,...

⁵⁰ Verslag aan de Koning bij het KB van 8 januari 1996.

⁵¹ Vlaamse rondzendbrief BZ-OVO-07-01 van 31 mei 2007 betreffende overheidsopdrachten – Vereenvoudiging van formaliteiten (BS 21/9/2007).

4.3.2.5 *Weinig kandidaten of inschrijvers*

Regelmatig vindt de VRT voor gepubliceerde opdrachten weinig of maar één inschrijver. Dat de VRT bijna altijd opteert voor de wettelijk voorziene minimale ontvangstermijn voor aanvragen tot deelneming of indiening van offertes, speelt wellicht een rol. Bovendien verloopt regelmatig nog bijna een week tussen de verzending van de aankondiging (startdatum ontvangstermijn) en de publicatie ervan. Dat de VRT geen enuntiatieve aankondigingen doet ⁽⁵²⁾ speelt mogelijk ook mee. De enuntiatieve aankondiging is niet verplicht, maar biedt een kans op ruimere bekendheid en meer inschrijvingen.

4.3.2.6 *Geen mededinging*

De belangrijkste basis van een overheidsopdracht is het beroep op mededinging⁽⁵³⁾. Zelfs bij de onderhandelingsprocedure is een beroep op de mededinging, in de mate van het mogelijke, verplicht. In de onderstaande gevallen heeft de VRT opdrachten gegund zonder mededinging.

- *Camera- en opnameploegen*

De VRT doet regelmatig voor langere perioden en aanzienlijke bedragen een beroep op externe camera- en opnameploegen⁽⁵⁴⁾. Sommige VRT-diensten organiseren daarvoor meestal een beperkte of ruimere marktraadpleging of prijsvergelijking. Andere huren echter cameraploegen in zonder mededinging. Zij verantwoorden de inhuring van een bepaalde cameraploeg met gunstige eerdere ervaringen met die ploeg, het gebrek aan tijd om de markt te raadplegen of de specificiteit van het videoformaat die maar één ploeg geschikt maakt. Zo argumenteerde de VRT achteraf dat de zonder mededinging ingehuurde externe opnameploeg voor de opnames van de Tour de France 2005 (61.056,89 EUR, excl. BTW) de enige mogelijke cameraploeg was met de nodige ervaring en bijzondere competenties in het wielrennen. Voor een aantal programma's verwees één producer naar maximumtarieven die de directie Operationele Activiteiten zou hebben vastgelegd, waar anderen totaal geen gewag van maakten.

Op specifieke, duidelijk gemotiveerde gevallen na⁽⁵⁵⁾, is marktraadpleging verplicht. Individuele contacten tussen verschillende diensten en

⁵² Artikel 29 van het KB van 8 januari 1996.

⁵³ Artikel 1, §1, van de wet van 24 december 1993.

⁵⁴ Voor 2005 bedroegen de kosten voor dienstverlening van cameramensen of -ploegen, montage of geluid in totaal meer dan 9 miljoen EUR. De twee belangrijkste dienstverleners inzake cameramensen of -ploegen factureerden in 2005 elk ongeveer 0,8 miljoen EUR aan de VRT.

⁵⁵ Bijvoorbeeld als wordt aangetoond dat de opdracht wegens de technische of artistieke specificiteit slechts aan één cameraploeg kon worden toevertrouwd (artikel 17, §2, 1°, f, van de wet op de overheidsopdrachten)

externe leveranciers, een gebrek aan marktraadpleging én tijdsdruk werken optimale prijzen niet in de hand. Maar 5 van 12 onderzochte inhuringsdossiers toonden marktraadpleging aan of verantwoordden degelijk het ontbreken ervan. De 12 cameraploegen kostten in 2005 in totaal 2,9 miljoen EUR. Zelfs in de gevallen met marktraadpleging of -onderzoek, ontbrak voor de uiteindelijke selectie een deugdelijke motivering⁽⁵⁶⁾. De VRT kon bovendien geen enkele kosten-batenanalyse voorleggen over een eventuele uitbreiding van de eigen cameraploegcapaciteit, toch een van zijn kernactiviteiten⁽⁵⁷⁾.

De nieuwsdienst (Journaal en Terzake) doet vaak een beroep op (kleine) cameraploegen en werkt daarvoor samen met een beperkt aantal externe ploegen. Met deze ploegen zou hij na onderhandelingen in 2004 en 2005 vaste tarieven hebben afgesproken. Hij kon echter geen documenten voorleggen die de onderhandelingen of de afspraken staven. Met drie ploegen sloot de nieuwsdienst overeenkomsten met verschillende looptijden. Met andere cameraploegen ging hij alleen informele (bv. langs e-mail) of mondelinge engagementen aan. Het Rekenhof controleerde de toepassing van vaste tarieven steekproefsgewijze en stelde inderdaad gelijke tarieven vast, op twee firma's na. Minstens één overeenkomst werd laattijdig ondertekend (december 2006, terwijl de overeenkomst inging op 1 januari 2006). De nieuwsdienst is van plan tegen begin 2008 een nieuwe marktraadpleging voor cameraopdrachten te organiseren.

- *Montageopdrachten en technische afwerking*

De VRT bestelt regelmatig belangrijke montage-, digitalisatie-, kopieer- en andere opdrachten voor intern geproduceerde programma's bij externe huizen. In 8 van 14 onderzochte transacties vroeg hij offertes aan verschillende huizen en woog hij de offertes af aan de hand van criteria als prijs-kwaliteitverhouding, beschikbaarheid of faciliteiten. Verantwoordingsdocumenten daarover zijn echter zeer weinig kwalitatief, onbestaand of niet bewaard. Het Rekenhof kon uit voorgelegde offertes en documenten⁽⁵⁸⁾ dan ook meestal niet de motivering afleiden voor de keuze van een welbepaald montagehuis. Twee globale bestellingen kwamen duidelijk boven de drempelwaarde van 67.000 EUR uit⁽⁵⁹⁾, zonder dat de publicaties plaatsvonden die de overheidsopdrachtenwetgeving vereist.

⁵⁶ Niet alle ingediende offertes werden besproken, offertevragen waren zeer summier opgesteld (met een zeer beperkte specificatie van de opdracht), goedkopere offertes werden zonder motivatie niet gekozen,...

⁵⁷ Een laatste dergelijke evaluatie zou van tien jaar geleden dateren.

⁵⁸ In het bijzonder de eventuele evaluatienota's die de selectie van een bepaald montagehuis moeten onderbouwen.

⁵⁹ Een opdracht voor inladen en montage van tien uitzendingen van een actualiteitsmagazine (ca. 85.000 EUR) en een bestelling van de montage van elf afleveringen van een programma over migranten (81.675 EUR).

Hoewel voor montage tamelijk vaste tarieven bestaan, kan de VRT niet jaar na jaar, zelfs voor eenzelfde programma, bij eenzelfde huis blijven bestellen. In zes gevallen uit de steekproef kon de VRT geen marktraadpleging aantonen. De omroep checkte alleen telefonisch waar montagecapaciteit vrij was. De VRT bouwde met deze huizen relaties op die belangrijke budgetten vertegenwoordigen: de acht montagehuizen die aan de veertien transacties deelnamen, vertegenwoordigden in 2005 1,9 miljoen EUR kosten. De VRT probeerde evenmin de opdrachten voor verschillende programma's te koppelen om raamcontracten en schaalvoordelen te bekomen. Een bijkomend risico schuilt erin dat, evenals voor cameraploegen, verschillende diensten tegen verschillende voorwaarden bestellen bij eenzelfde leverancier.

- *Consultancyopdrachten*

De VRT sloot midden 2004 een belangrijk meerjarig exclusiviteitscontract voor consultancy over de vormgeving van tv-programma's en televisienetten, en de begeleiding van artistieke en creatieve aspecten van televisieprogramma's en televisienetten. Het contract kost de VRT minstens 300.000 EUR per jaar. De VRT kon voor dit contract geen offerte noch een bewijs van marktraadpleging voorleggen. Of de omroep de opdracht vooraf voldoende specificeerde, kon hij niet aantonen. Een beroep doen op externe consultants kan in principe sowieso maar voor een beperkte tijdsduur, zoniet rest de vraag of de openbare omroep niet beter of goedkoper zelf deze taken kan overnemen. De VRT beweert dat hij zich door de technische of artistieke specificiteit maar tot één consultant kon richten. Deze motivering is onvoldoende. De VRT had voor een dergelijk consultancycontract mededinging moeten organiseren.

- *Evenementen*

De VRT heeft zich voor de organisatie van enkele evenementen rechtstreeks gericht tot en onderhandeld met slechts één firma. In twee gevallen waren de respectieve budgetten (111.427 EUR en 71.709 EUR excl. BTW) bovendien hoger dan de drempelwaarde voor de onderhandelingsprocedure (67.000 EUR). De VRT was dus tot een procedure met aanbesteding of offerteaanvraag verplicht. Dat de firma specifieke ervaring had met de organisatie van events of de aanmaak van audiovisuele producties bij events of een voorgaande vertrouwde samenwerking met de VRT, verantwoordden niet het gebrek aan mededinging. De VRT contracteerde dezelfde firma ook voor kleinere evenementen. In die gevallen was de onderhandelingsprocedure toegelaten, maar de VRT diende toch mededinging aan te tonen. De organisatie van een groot jaarlijks winterevenement voor Ketnet door deze firma, zou een gevolg zijn van het initiële initiatief dat van deze firma uitging. Dat initiatief dateert echter van minstens acht jaar geleden en de VRT toonde het initiatief niet expliciet aan.

- *Catering*

Voor de levering van allerlei cateringdiensten voor een belangrijk evenement, contracteerde de VRT een leverancier zonder mededinging (29.046 excl. BTW).

- *Decoropbouw*

De VRT wees de decoropbouw voor een programma (96.690,85 EUR, excl. BTW) onderhands toe aan een ontwerper die voordien voor de omroep al verscheidene succesvolle decors ontwierp. De VRT argumenteerde dat *de ontwerper werd gekozen wegens de specifieke kennis en vaardigheden, die vereist zijn om een televisiedecor voor TV1 te ontwerpen*. Deze impliciete verwijzing naar het artikel over technische of artistieke specificiteit van de overheidsopdrachtenregelgeving⁽⁶⁰⁾ was onterecht. Dat de decorontwerper vorige opdrachten op bevredigende wijze uitvoerde, was op zich geen afdoende rechtvaardigingsgrond. Bovendien diende de VRT de opdracht wegens het bedrag ervan voorafgaandelijk te publiceren.

Ook een evenementdecor (62.000 EUR excl. BTW) bestelde de VRT rechtstreeks onderhands bij een firma, zonder het ontbreken van mededinging te motiveren. De opdracht voor de montage en demontage van wanden voor loges bij het junior songfestival (14.174 EUR, excl. BTW) gunde de VRT volgens de programmamanager met de onderhandelingsprocedure. Geen enkel document kon echter de uitgevoerde markt-aadpleging staven⁽⁶¹⁾. Voor decorontwerp en zeker als ook de plaatsing inbegrepen is, staat de overheidsopdrachtenregelgeving de onderhandelingsprocedure met één firma slechts toe als het bestuur het decorontwerp om redenen van technische of artistieke specificiteit slechts aan één leverancier kan toevertrouwen. Dat is een vrij uitzonderlijke mogelijkheid.

- *Introductiefilmpjes*

De VRT wees de realisatie van introductiefilmpjes over de sprekers in het panel van een forum zonder mededinging langs mondelinge onderhandelingen door de gedelegeerd bestuurder toe aan een productiehuis (22.284 EUR, excl. BTW). Een dergelijke opdracht is echter onderworpen aan de overheidsopdrachtenregelgeving.

4.3.2.7 *Veelvuldige bestellingen bij eenzelfde leverancier*

Door veel kleine bestellingen bij eenzelfde leverancier te plaatsen, al dan niet op regelmatige tijdstippen, gebeurt de toetsing aan de drempelwaarde voor de onderhandelingsprocedure (67.000 EUR, excl. BTW)

⁶⁰ Artikel 17, §2, f, van de wet van 24 december 1993: *Er kan bij onderhandelingsprocedure gehandeld worden zonder naleving van bekendmakingsregels (...) wanneer de werken, leveringen of diensten omwille van hun technische of artistieke specificiteit of omwille van de bescherming van exclusieve rechten, slechts aan één bepaalde aannemer, leverancier of dienstverlener kunnen toevertrouwd worden.*

⁶¹ Alleen de offerte van de gekozen leverancier was beschikbaar.

niet correct. De overheidsopdrachtenregelgeving schrijft immers de samenvoeging voor van bepaalde kleinere aannemingen van leveringen of diensten die een zekere regelmaat vertonen of die bestemd zijn om in de loop van een bepaalde periode te worden hernieuwd⁽⁶²⁾. De onderstaande gevallen illustreren dit:

- Voor het transporteren, opstellen en besturen van decors plaatste de VRT op onregelmatige basis veel kleine opdrachten bij een beperkt aantal leveranciers. In de steekproef bevonden zich vijf dergelijke leveranciers, met kosten op jaarbasis van 11.718 EUR tot 360.441 EUR. Voor veel van deze bestellingen kon de VRT de onderhandelingsprocedure aanwenden wegens het lage bedrag⁽⁶³⁾. In 2007 heeft de omroep intussen toch een marktraadpleging georganiseerd voor een raamovereenkomst inzake decorlevering. Het Rekenhof heeft deze raadpleging niet onderzocht.
- De VRT wees een vijftal kleine bestellingen uit de geselecteerde transacties voor technische regie- en montageuitrusting (samen voor 80.463 EUR) zonder of met zeer beperkte mededinging (twee offertes) toe aan de leverancier die voorheen een grote systeeminstallatie uitvoerde. Hij motiveerde het gebrek aan mededinging daarbij onvoldoende. Dergelijke bijbestellingen zonder mededinging bij eenzelfde leverancier zijn wettelijk alleen mogelijk als een leveranciersverandering de VRT zou verplichten ander technisch materieel te verwerven dat onverenigbaarheden of buitenmaatse technische moeilijkheden in gebruik of onderhoud mee zou brengen⁽⁶⁴⁾.
- De omroep besteedt transport met een oplegger van tv-reportagemateriaal altijd aan eenzelfde firma uit, omdat hij bij de aankoop van het materiaal (tien jaar geleden) het transport verzorgd heeft (in 2005 voor 16.230 EUR). De VRT beschouwt opleggertransport als een delicaat transport dat hij niet aan iedereen kan toevertrouwen. Na tien jaar is echter toch marktverkenning geboden.

4.3.2.8 Langlopende overeenkomsten

De VRT heeft een aantal overeenkomsten afgesloten met vertaaldiensten. De drie gecontroleerde overeenkomsten bleken alle drie te dateren

⁶² De artikels 28 en 54 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996: *Bij opdrachten die een zekere regelmaat vertonen of die bestemd zijn om in de loop van een bepaalde periode te worden hernieuwd/herhaald, wordt de waarde van de opdracht bepaald ofwel op grond van het totale werkelijke bedrag van de opeenvolgende, gelijksoortige opdrachten die gegund werden in de loop van de vorige twaalf maanden of van het vorige boekjaar (...) ofwel op grond van het totale geraamde bedrag van de opeenvolgende opdrachten over de twaalf maanden volgende op de eerste levering/prestatie, of indien deze meer bedraagt dan twaalf maanden, over de volledige looptijd van de opdracht.*

Zie ook artikel 17, §2, 2°, b, van de overheidsopdrachtenwet.

⁶³ Artikel 122, 1°, van het KB van 8 januari 1996.

⁶⁴ Artikel 17, §2, 3°, b, van de overheidsopdrachtenwet.

van december 1999. Ze vertegenwoordigen jaarlijkse kosten van 35.000 tot 40.000 EUR. De omroep bepaalde voor de overeenkomsten geen looptijd en hij hield de vertaaldiensten lange tijd buiten mededinging. Dat druist in tegen de intenties van de overheidsopdrachtenwetgeving⁶⁵).

4.3.2.9 Aantal gegadigden en aankondiging van geplaatste opdracht

Midden 2005 organiseerde de VRT een beperkte offerteaanvraag met Europese bekendmaking voor de levering en installatie van een geïntegreerd platform voor bestandsgestuurde productie van digitale media. De omroep raamde de totale kosten op 7,65 miljoen EUR. De publicatie vermeldde de intentie van de VRT minimum drie, maximum vijftien ondernemingen uit te nodigen tot inschrijving. Dat is strijdig met artikel 42 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 dat het minimumaantal vastlegt op vijf⁶⁶). De VRT heeft ook nagelaten een aankondiging van de geplaatste opdracht te doen volgens artikel 34 van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 (bekendmaking met het daartoe voorziene formulier in bijlage bij het besluit). Verder verliepen de procedure en gunning wel correct.

4.3.2.10 Lange procedure

Voor twee belangrijke investeringsopdrachten uit 2005 verliepen vele maanden tussen de opening van de offertes en de daadwerkelijke bestellingen. In zijn algemene administratieve voorwaarden voorziet de VRT standaard in een geldigheidsduur van de inschrijvingen van 90 dagen ingaande op de dag na de opening van de inschrijvingen. Bij de belangrijkste deelleveringen voor het digitaal mediaplatform en bij de levering van niet-lineaire montagekamers met een centrale server duurde het tot respectievelijk bijna negen en acht maand na de opening van de offertes vooraleer de VRT de belangrijkste bestelling plaatste. De inschrijvers waren op dat ogenblik niet meer gebonden door hun offertes.

4.3.2.11 Toepassen gunningscriteria

Voor opdrachten boven de drempelwaarde voor onderhandelingsprocedure kiest de VRT meestal voor offerteaanvragen waarbij hij de opdracht toewijst aan de inschrijver die de voordeligste regelmatige offerte indient. De evaluatie van de verschillende offertes is daarbij het belangrijkste aspect om tot een doelmatige gunning te komen. De VRT hanteert bij die evaluatie de vijf standaard gunningscriteria waarin het stan-

⁶⁵ Artikel 17, §2, 2°, b, van de overheidsopdrachtenwet en artikels 28 en 54 van het KB van 8 januari 1996.

⁶⁶ In de praktijk werden 13 kandidatuurstellingen ontvangen, die op één na alle werden aanvaard.

daarddocument voorziet⁶⁷) of neemt specifieke gunningscriteria in het bestek op. Bij de beoordeling van de offertes toetst de VRT echter niet altijd aan *alle* voorziene gunningscriteria. Bovendien hanteert hij soms de kostprijs als enig gunningcriterium, wat onregelmatig is. De onderstaande gevallen tonen dit aan:

- De VRT kende de huur van LED-walls, schermen, effectdoeken, enz. voor een evenement louter op grond van het gunningcriterium prijs toe, niettegenstaande het bestek vijf gunningscriteria vermeldde (bv. garanties op een snelle service bij defect en storing of creativiteit en oplossend denken van de aannemer). Bovendien stemde de kostprijs van de gekozen leverancier volgens het gunningverslag (140.000 EUR) niet overeen met de prijs op de offerte (150.000 EUR). De goedkoopste leverancier werd overigens niet gekozen (139.000 EUR).

De vergelijking van drie prijsoffertes in het gunningverslag voor de huur van het lichtmateriaal (202.000 EUR) voor hetzelfde evenement hield alleen rekening met de prijs, hoewel het bestek in vijf criteria voorzag (o.a. creativiteit en oplossend denken of hoeveelheid materiaal in eigen beheer).

- Voor de huur van audiomateriaal en technische faciliteiten (21.664 EUR) voor een programma hield de evaluatie van de twee ingediende offertes slechts rekening met één van de vijf criteria.
- Voor de gunning van de opdracht van het nieuwe radioproductiesysteem voor nieuws, sport en radio⁶⁸) paste de VRT een extra, niet in het bestek opgenomen gunningcriterium toe: de zekerheid van bevoorrading. Na de opening van de vier offertes bracht de VRT een bezoek aan de BBC-studio's in Londen, die met de specifieke software van de uiteindelijk gekozen inschrijver werkte. Dat de VRT geen andere studio's bezocht, bracht een ongelijke behandeling van de inschrijvers mee.
- Voor de aankoop van broadcastmonitors voor de nieuwsstudio (29.172 EUR) was de motivatie van de leverancierskeuze onvolledige. De VRT koos voor een bepaald monitormerk, zonder te specificeren op welke punten de kwaliteit van de andere aangeboden monitors tekortschoot.

⁶⁷ In volgorde van afnemend belang: (1) het bedrag van de inschrijving, (2) de exploitatie- en onderhoudskosten, (3) eventueel in de inschrijving vermelde vrije varianten, (4) de zekerheid van de bevoorrading, (5) de uitvoeringstermijn(en) (indien het bestek verzoekt om kortere termijnen voor te stellen).

⁶⁸ Perceel 11 van de globale opdracht inzake de levering en installatie van een geïntegreerd platform voor de bestandsgebaseerde productie van digitale media.

4.3.2.12 Onregelmatig aangewende technische specificaties

De VRT organiseerde de aankoop van vijf ENG-wagens langs een algemene offerteaanvraag. Het bestek van deze opdracht vermeldde een specifiek wagenmerk, wat verboden is⁶⁹) omdat het de concurrentiemogelijkheden beperkt. De centrale aankoopdienst heeft de operationele dienst erop gewezen dat hij alleen de technische vereisten voor de wagens mocht vastleggen. De dienst reageerde met een motivering van de merkkeuze en wijzigde het bestek niet. Uiteindelijk ontving de VRT twee offertes.

Beide inschrijvers scoorden vergelijkbaar op de gunningscriteria⁷⁰). Inschrijver één haalde een licht voordeel uit zijn betere bereikbaarheid en ligging. Inschrijver twee scoorde met zijn basisprijs iets beter op het minst belangrijke criterium kostprijs. De VRT beoordeelde alleen firma twee op de prijs van de opties (verplichte variant). Uit het dossier bleek dat de prijs daarvan bij firma één wel duurder was. De omroep koos uiteindelijk firma twee op grond van de prijs en gunstige vorige ervaringen op vlak van onderhoud van geleasde auto's van hetzelfde merk. Hij schoof zodoende het verschil op het belangrijker criterium bereikbaarheid opzij voor argumenten die geen gunningscriterium waren (onderhoudservaring). Het minst belangrijke criterium werd op grond van een klein verschil doorslaggevend.

Uit het dossier blijkt bovendien dat de VRT na de opening van de offertes en voor het opstellen van de verantwoordingsnota nog onderhandelde over de prijs van de opties met de tweede inschrijver, die zijn totaalprijs daardoor liet zakken. De levering was verschillende weken te laat, terwijl de leveringstermijn het belangrijkste gunningscriterium was. Het proces-verbaal van oplevering maakt hier geen melding van en het dossier bevat geen aanwijzingen dat een boete is opgelegd. Uit het dossier blijkt ook dat de VRT al een leasingcontract had met de tweede inschrijver voor hetzelfde type wagens. Deze vroegere ervaringen waren in het dossier doorslaggevend. Het Rekenhof concludeert dat de VRT de opdracht met een budgettaire waarde van 185.235 EUR onregelmatig gunde en stuurde in de richting van een bepaalde leverancier.

⁶⁹ Artikel 85 van het KB van 8 januari 1996: *Technische specificaties die producten vermelden van een bepaalde makelij of herkomst (...) die bepaalde ondernemingen bevoordelen of uitschakelen mogen niet gebruikt worden (...). Het is met name verboden bepaalde merken (...) aan te duiden. Een dergelijke aanduiding, vergezeld van de vermelding "of daarmee overeenstemmend" is evenwel toegestaan wanneer het niet mogelijk is door middel van voldoende nauwkeurige en voor alle betrokkenen volstrekt begrijpelijke specificaties een beschrijving van het voorwerp van de opdracht te geven.*

⁷⁰ Het criterium *voldoen aan technische specificaties* was eigenlijk zinloos, aangezien het maar om één automerk ging, dat logischerwijze altijd aan de eisen zou voldoen.

4.3.2.13 Borgtocht

De VRT bestrafte ondernemingen die het bewijs van borgstelling laattijdig overlegden, niet van rechtswege met een boete van 0,02% van de oorspronkelijke aannemingssom per dag vertraging. Voor belangrijke (huur)contracten met een looptijd van verscheidene maanden of jaren vroeg de omroep zelfs geen borgtocht. Hij paste dan ook de artikels 5 en 6 van de algemene aannemingsvoorwaarden onvolledig toe⁽⁷¹⁾.

Voor twee grote deelbestellingen (vijf percelen) van de levering en installatie van een geïntegreerd platform voor bestandsgebaseerde productie van digitale media liep de VRT door de boete niet toe te passen in totaal 51.761 EUR mis. Voor een investering in niet-lineaire montagekamers met centrale server stelde de VRT de leverancier op 12 december 2006 weliswaar in gebreke wegens het niet overleggen van een bewijs van borgtocht, maar de omroep legde niet de forfaitaire boete van 2% van de oorspronkelijke aannemingssom (24.878,74 EUR) ambtshalve ten laste van de aannemer. Ten slotte gunde de VRT een verlengbaar huurcontract op jaarbasis voor belichtingsmateriaal, de meerjarige huur van helikopters voor verslaggeving van sportwedstrijden, de huur van een regiewagen voor een programma en de huur van camerakranen met personeel voor een ander programma ten onrechte en zonder uitdrukkelijke motivering⁽⁷²⁾ zonder borgtochtstelling.

4.3.2.14 Opdrachten buiten de overheidsopdrachtenregelgeving

De huur van bestaande en ingerichte televisiestudio's is niet onderworpen aan de overheidsopdrachtenregelgeving. De basisnormen van het EG-verdrag vereisen echter een passende bekendmaking en een gelijke en objectieve behandeling van geïnteresseerde studio's⁽⁷³⁾. Het Rekenhof onderzocht zes gevallen voor een totaal bedrag van 1 miljoen EUR waarin de VRT externe studiofaciliteiten huurde voor de realisatie van programma's. In drie gevallen heeft de VRT duidelijk de markt geraadpleegd. Hoewel hij volgens zijn interne procedures de centrale aankoopdienst bij de bestelling moest betrekken, deed hij dat niet voor de huur van een studio voor een tv-reeks. De omroep motiveerde zijn keuze voor de geselecteerde studio niet, hoewel die wat kostprijs betreft pas op de derde plaats van de ontvangen offertes stond. In de drie andere gevallen vroeg de VRT rechtstreeks een offerte bij één firma of hernieuwde hij een aflopend huurcontract zonder voldoende te motiveren waarom hij geen mededinging organiseerde. In het algemeen laat de omroep bij de specificatie van de behoefte aan inhuur van externe studio's na uit te leggen waarom hij niet de interne studio's gebruikt.

⁷¹ Bijlage bij het KB van 26 september 1996.

⁷² Artikel 3, §1, van het KB van 26 september 1996.

⁷³ Zie hoofdstuk 2.

4.3.3 Contracteren en bestellen

Administratief gezien verlopen zowel decentrale als centrale aankopen langs een *aanvraag tot bestellen*, die wordt ingevoerd in de boekhoudsoftware. De eigenlijke bestellingen bij een leverancier (bestelbonnen in boekhoudsoftware) worden respectievelijk decentraal of door de centrale aankoopdienst opgemaakt en geplaatst.

De VRT heeft in strijd met zijn interne procedures heel wat bestellingen geplaatst zonder een (goedgekeurde) bestelbon op te maken of zonder dat de centrale aankoopdienst de bestelbeslissing goedkeurde. Dat is vooral het geval als producers uitgaven doen op grond van een goedgekeurd programmabudget. Voor de 132 gecontroleerde transacties ontbrak in 35 gevallen een voorafgaande bestelling. De boekhouding ontvangt zodoende facturen waarvan zij niet op de hoogte is en die zij niet aan een bestelling kan koppelen. De boekhouding waakt er wel voldoende over dat een bevoegd persoon binnenkomende facturen zonder goedgekeurde bestelling achteraf goedkeurt. Aangezien de externe partij op dat ogenblik de prestaties al heeft geleverd, is een vaststaande schuld ontstaan en betekent de goedkeuring van de factuur alleen nog een a posteriori bevoegdheidsindekking ten aanzien van de persoon die de bestelling plaatste. In het algemeen wordt dus bijna altijd voor akkoord getekend.

De omroep beschikt over een interne financiële delegatietabel, die voor iedere verbintenis volgens bedrag aangeeft welke functieklasse de bevoegdheid heeft de verbintenis af te sluiten. Lagere functieklassen kunnen kleine verbintenissen of bestellingen plaatsen. Als zij echter herhaaldelijk kleine bestellingen zonder contractuele basis bij eenzelfde leverancier plaatsen, kan dat de delegatieregels uithollen. Zo bv. als zij bestellingen opmaken per aflevering of per week, zoals onder andere het geval is met kleine bestellingen voor cameraploegen bij een bepaald programma of voor afwerkingsopdrachten (klank, montage, mixing) bij een ander programma.

4.3.4 Bewaken

Goederenontvangst

Bij de VRT worden aangekochte goederen standaard geleverd bij het centraal magazijn, dat een eerste kwantitatieve goedkeuring verricht. Het magazijn verwittigt de bestemming, die de goederen afhaalt en kwalitatief goedkeurt, en de aankoper of besteller op de hoogte brengt. De aankoper of besteller registreert de kwalitatieve goederenontvangst in de boekhoudsoftware. Voor diensten en prestaties vindt alleen een kwalitatieve goederenontvangst plaats. De verantwoordelijke voor de goedkeuring van de diensten maakt een dienstnota of een pv van voorlopige oplevering op. Voor de goedkeuring van leveringen of prestaties op locatie (bv. bij evenementen, in extern gehuurde studio's,...) ontbreken echter specifieke regels.

Langs de boekhoudsoftware is er altijd een geautomatiseerde controle op de aanwezigheid van een ingevoerde (en goedgekeurde) goederenontvangst. Leveranciers moeten hun facturen aan de boekhouding van de VRT richten. Die boekt ze in, koppelt ze aan de bestelbonnen en betaalt ze enkel na de invoer van de (kwalitatieve) goederenontvangst. De opgezette procedure is positief: zij verhindert in principe dat om het even wie goederen in ontvangst kan nemen of dat goederen ongecontroleerd worden aanvaard en betaald. Het Rekenhof heeft de procedure louter aan de hand van documenten gecontroleerd.

De invoer in de boekhoudsoftware hangt samen met de invoerbevoegdheid in die software. Die is niet noodzakelijk gelijk aan de autorisatiebevoegdheid voor de reële goedkeuring van de goederenontvangst, die vastligt in de financiële delegatieregeling. Die autorisatiebevoegdheid kan op te veel verschillende manieren tot uiting komen: langs handtekeningen op de factuur, het document goederenontvangst uit de boekhoudsoftware, de bestelbon of het document aanvraag tot vrijgave bestelling, of gewoon per e-mailbericht. In de grote meerderheid van de gevallen is er dus wel een voor-ontvangst-handtekening van een bevoegd persoon op een van de bovengenoemde documenten voorhanden. Maar dat is op zich niet conform de overheidsopdrachtenregeling⁽⁷⁴⁾, aangezien deze documenten noch de juiste leveringsdatum, noch de geleverde hoeveelheid of de prijs oplijsten. Ook de registratie van de goederenontvangst in de boekhoudsoftware geeft geen informatie over de leveringsdatum. Het Rekenhof kon niet nagaan of de VRT boetes voor laattijdige levering toepast. Voor cameraploegen en montageopdrachten worden prestatiegoedkeuringen getekend op basis van de bestelling, in plaats van de werkelijk geleverde prestaties tegen de werkelijk gefactureerde prijzen (bv. inclusief overuren). De boekhouding controleert in principe periodiek en steekproefsgewijze de overeenstemming van de goederenontvangst in de boekhoudsoftware met de onderliggende verantwoordingsstukken. Het Rekenhof heeft deze controles niet verder onderzocht.

Bij investeringsaankopen wordt gewerkt met pv's van voorlopige en definitieve oplevering. Uit de stukken blijkt een degelijke opvolging en controle. De VRT werkt met terugvorderbare afhoudingen van de facturen, die hij pas uitbetaalt als een leverancier alle gebreken heeft opgelost of de ontbrekende materialen heeft geleverd.

Beschikbaarheid van verantwoordingsstukken

Voor aankopen langs de centrale aankoopdienst houdt de VRT sinds 2005 in principe voldoende verantwoordingsdocumenten bij in een elek-

⁷⁴ Art. 55, §4, van de AAV stelt dat de aanbestedende overheid de leveringen naziet op de leveringsplaats. Ze neemt eveneens de eventuele beschadigingen op. Het resultaat van dit nazicht alsmede de juiste datum van de aankomst van de leveringen worden vermeld in een proces-verbaal of eventueel op de leveringslijst of de factuur.

tronisch en een papieren dossier. Voor decentrale aankopen beschikt de aankoopdienst alleen over de verantwoordingsstukken die de betrokken dienst haar toestuurt, zodat deze dienst van sommige aankopen nauwelijks of geen verantwoordingsdocumenten heeft. Voor decentrale aankopen heeft de VRT bijgevolg geen structuur en zijn er geen richtlijnen voor wie welke documenten moet bewaren⁷⁵). Er zou minstens een nota beschikbaar moeten blijven die de motivering bevat, alsook een overzichtstabel van de prijsvergelijking en een vermelding van de winnende offerte. De directie Operationele Afdelingen, die nu instaat voor de huur en aankoop van technisch materiaal (exclusief camera-, montage- of geluidsbewerkingsploegen, e.d.), houdt sinds september 2007 wel dossiers bij met de essentiële stukken. Voor de reorganisatie hield de afdeling operationele activiteiten van Televisie deze stukken bij, zij het niet in één dossier. Bij de recente verhuis naar aanleiding van de reorganisatie vernietigde de afdeling veel documenten wegens plaatsgebrek. Dossiers van 2005 of vroeger zijn dan ook niet meer of onvolledig beschikbaar.

De vraag van het Rekenhof naar verantwoordingsstukken voor de gunningprocedure van belangrijke reclame- en marketinguitgaven bleef grotendeels onbeantwoord. De VRT-televisie heeft verscheidene malen een beroep gedaan op reclame- en marketingbureaus voor de ontwikkeling van promotiefilms of -campagnes ter ondersteuning van zijn netten of merknamen. Hij bestelde het ontwerp en de realisatie van een merkstrategie en de ontwikkeling van een communicatiestrategie en -plan voor zowel Ketnet als Canvas in 2005 na een onderhandelingsprocedure met bekendmaking bij een reclamebureau. Daarbij gaf de omroep niet aan op welk lid van artikel 17, §3, van de overheidsopdrachtenwet hij zijn procedurekeuze steunde. Het Rekenhof verkreeg bovendien geen enkel bewijsstuk over ontvangen kandidatuurstellingen of een eventuele evaluatie of afweging van verschillende ontvangen offertes. De VRT sloot met het reclamebureau overeenkomsten af die jaarlijks forfaitair en te indexeren 100.000 EUR en 72.000 EUR, excl. BTW, kosten. Daarenboven maakte hetzelfde reclamebureau nog twee imagospots voor 75.198 EUR, excl. BTW. In totaal boekte de VRT voor dit reclamebureau in 2005 403.850 EUR (excl. BTW) kosten.

Ook voor het toenmalige TV1 sloot de VRT na een onderhandelingsprocedure met voorafgaande (Europese) bekendmaking een eenjarige overeenkomst af met een ander reclamebureau, maximaal verlengbaar tot eind 2008. Op de vraag van het Rekenhof naar verantwoordingsstukken, legde de VRT alleen de aanvraag tot aankondiging van de opdracht en het bestek voor. Voor dergelijke belangrijke contracten moet de omroep de documenten over de kandidaatselectie en -oproep, de ontvangen offertes en de evaluaties bewaren. De VRT boekte in 2005 739.000 EUR kosten voor dit reclamebureau. Op zijn vraag naar verantwoordingsstukken ontving het Rekenhof voor tal van kleine bestellingen, maar ook voor belangrijke aankopen, zoals de aankoop van VRT-promotieartikelen voor een totale waarde die de publicatiedrempel over-

⁷⁵ Juridische dienst, aankoopdienst, operationele medewerkers televisie, secretariaten,...?

schreed⁷⁶), alleen e-mailverklaringen en verklaringen van de betrokken personen. Het ontving geen schriftelijke stavingstukken waaraan het een correct verloop van de mededingingsprocedure kon toetsen. De VRT stelde veel verantwoordingen van leverancierskeuzen of bewijzen van mededinging pas achteraf op, op vraag van het Rekenhof. Dat deed hij vooral voor opdrachten die hij gunde met de onderhandelingsprocedure. Dergelijke a-posterioriverantwoordingen beantwoorden niet aan de actieve motiveringsplicht die artikel 51, §3, van het koninklijk besluit van 8 januari 1996 voorschrijft voor leveringsopdrachten (de grote meerderheid bij de VRT). De omroep moet in staat zijn om binnen de vijftien dagen na ontvangst van een schriftelijk verzoek, elke inschrijver van wie hij de offerte niet uitkoos, de gemotiveerde toewijzingsbeslissing mee te delen. Bovendien geldt voor de VRT ook de uitdrukkelijke motiveringsplicht ingevolge de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Ook voor interne beheersing (informatie voor analyses, toekomstige opdrachten,...) en ten behoeve van de interne en externe audit dient een verantwoording ter beschikking te zijn.

4.3.5 Evaluatie resultaten en bijsturing procedures

De centrale aankoopdienst evalueert in zekere mate het aankoopproces. In 2005 bracht hij, in samenwerking met een externe consultant, alle aankopen van de VRT in kaart. Hij bracht de aankopen in categorieën onder en verbond die met het aankoopvolume en -risico. Uitgaande van deze analyse, ontwikkelde hij de visie op de toekomstige nieuwe aankooporganisatie.

Het is belangrijk dat de aankoopdienst voor dergelijke evaluaties informatie en cijfers over aankopen uit de boekhoudsoftware kan halen. De dienst stelt echter niet altijd toegang te hebben tot de informatie. Zo kunnen zijn verantwoordelijken niet zelf leverancierslijsten of omzetoverzichten per leverancier opvragen.

De centrale aankoopdienst toetst de naleving van de interne aankoopprocedures voor dossiers die langs hem verlopen. Daarbij stelt hij soms inbreuken op wettelijke bepalingen vast, die hij signaleert aan de betrokkenen. De aankoopdienst kan aan de inbreuken niet zelf dwingende gevolgen verbinden. Dat behoort tot de bevoegdheid van de hiërarchie van de operationele diensten. De aankoopdienst heeft niet de indruk dat zijn opmerkingen over het algemeen leiden tot verbeteringen. Op de naleving van de procedures bij aankopen die volledig decentraal verlopen, heeft de aankoopdienst geen zicht.

De VRT, in casu de aankoopdienst, maakt tot nog toe geen evaluaties van leveranciers en heeft geen informatie over leveranciersprestaties.

⁷⁶ Een controle of de door de leverancier gehanteerde prijzen op zijn offertes of facturen overeenstemden met de prijslijst bij de oorspronkelijke gunning was ook niet mogelijk.

Het bijhouden van dergelijke informatie (betrouwbaarheid, snelheid levering,...) is een van de actiepunten in het aankoopactieplan dat het directiecomité heeft goedgekeurd.

4.4 Conclusies

Tot voor kort had de VRT geen visie of doelstellingen voor zijn aankoopbeleid. Hij beschikte wel over uitgeschreven procedures voor alle fasen van de verschillende aankopen. Deze procedures vertonen echter overlappingsen en zijn te weinig geïntegreerd of op elkaar afgestemd. In 2006 stelde de aankoopdienst een missie en een plan van aanpak op voor het aankoopbeleid. De nieuwe visie werd evenwel nog niet geïntegreerd in de jaarlijkse ondernemingsplannen en de implementatie ervan startte pas na de reorganisatie van de VRT. De nieuwe aanpak en organisatie heeft in 2007 wel al enkele resultaten opgeleverd. Voor de nieuwe organisatiestructuur is een gedetailleerde procedure uitgewerkt met beschrijving van de verantwoordelijkheden in elke fase, maar er zijn nog geen nieuwe documenten of richtlijnen verspreid.

De VRT miskent regelmatig het basisprincipe van werkelijke mededinging en de algemene beginselen van gelijkheid, transparantie of deugdelijke motivering. Dat is in het bijzonder het geval voor de inhuring van cameraploegen en bestellingen van montage en technische afwerking voor programma's. Voor investeringen en huur van technische faciliteiten doet de omroep met offerteaanvragen wel degelijk een beroep op de mededinging. Wel zijn er gevallen waarin hij de overheidsopdrachtenreglementering niet respecteert door niet aan alle gunningscriteria uit het bestek te toetsen of door de wettelijke bepalingen over borgtochtstelling onvoldoende toe te passen.

Dikwijls ontbreken voldoende verantwoordingsstukken die het verloop van de procedure staven en mededinging aantonen of de beslissingen deugdelijk motiveren. Dat geldt vooral voor kleinere opdrachten die de VRT gunt met de onderhandelingsprocedure, maar ook voor sommige belangrijke contracten inzake consultancy en marketing.

5 Inzet van externe mensen voor de productie van televisieprogramma's

5.1 Normen

Voor de productie van televisieprogramma's doet de VRT behalve op eigen personeel, ook een beroep op externe medewerkers, zelfstandig of verbonden aan een extern productiehuis, en op uitzendarbeid. Hierbij moet de VRT de regelgeving voor tewerkstelling bij de overheid respecteren. Ook deze inzet van externe medewerkers moet kaderen in een beleid met doelstellingen en duidelijke procedures.

Als de VRT een beroep doet op de privésector voor zijn opdrachten van algemeen belang, mag dat het principe van de continuïteit van de openbare dienstverlening en zijn kerntaken niet in het gedrang brengen⁽⁷⁷⁾. Daarenboven loopt de VRT het risico op verlies van knowhow, een groeiende afhankelijkheid van externe dienstverleners en een uitholling van de taken van het bestaande VRT-personeel⁽⁷⁸⁾.

5.2 Continuïteit van de openbare dienstverlening

De VRT is zich bewust van de risico's die de inzet van externe medewerkers meebrengt voor de continuïteit van de openbare dienstverlening. Hij heeft dan ook maatregelen getroffen om als openbare omroep een kritische massa competenties te verwerven en te behouden.

- Zo heeft de VRT de competenties van de medewerkers die noodzakelijk zijn voor de productie van nieuws, duiding en andere essentiële programma's voor zijn maatschappelijke rol, structureel verankerd⁽⁷⁹⁾. De omroep kan dergelijke programma's niet uitbesteden. Dat wil niet zeggen dat de VRT elk programma dat behoort tot de sleutelopdrachten volledig met eigen personeel invult. De inbreng van derden is in deze gevallen echter maar bijkomstig of marginaal, zodat de eigen productiecapaciteit voor de sleutelthema's gewaarborgd is.
- Daarbuiten legt de VRT voor elk ander genre de programma's vast die hij intern wil produceren, zodat hij voor elk soort televisieprogramma een minimale competentie in huis houdt. De VRT besliste in dat verband ook de eigen productiecapaciteit als een bedrijfsafdeling te organiseren. De directie Productie omvat nu acht *interne productiehuisen*⁽⁸⁰⁾.

⁷⁷ D'Hooghe, D. en Vandendriessche F., *Publiek-Private Samenwerking*, Adm. Rechtsbibliotheek, 2003, die Keure, Brugge, p. 24-25, nrs. 35-37.

⁷⁸ De Keyser, S en De Vulder, K, *Strategische outsourcing: een analyse van de contractuele aanpak*, Kluwer, Mechelen, 2004, p. 12-17.

⁷⁹ Zie beheersovereenkomst 2007-2011 en richtlijn interne productie.

⁸⁰ Voorlopig onder de volgende generieke benamingen: Nieuws, Sport, Wetten, Cultuur, Verbindend, Fictie, Entertainment en Jong.

- Ten slotte is de VRT gestart met een *competentiedatabank*, die voor elke functiebeschrijving de belangrijkste competenties bevat, zowel vakinhoudelijke als gedragsgerichte (vb. vakbekwaam en leerbereid zijn, teamgeest hebben, klantgericht zijn, communicatievaardig zijn,...). De VRT moet deze competentiedatabank wel nog verder uitbouwen. Zij heeft de ambitie een overzicht te bieden van de aanwezige en eventueel nog te verwerven competenties.

5.3 Dienstverlening door ex-medewerkers

Het VRT-personeelsstatuut staat een VRT-personeelslid toe (bijkomend) andere beroepsactiviteiten te verrichten, zowel onbezoldigde als bezoldigde. Zo komt het voor dat een medewerker binnen of buiten de diensturen, in een actieve arbeidsrelatie of in een verlofstelsel, prestaties levert als zelfstandige of als medewerker van een productiehuis. Dit stelsel van beroepsactiviteitencumulatie in overheidsdiensten is slechts toegelaten op voorwaarde dat het personeelsstatuut dit afdoende regelt⁽⁸¹⁾. Dat is bij de VRT het geval, onder meer in het reglement *Onverenigbaarheden en externe cumulatieregeling* ⁽⁸²⁾. Medewerkers kunnen andere beroepsactiviteiten maar uitoefenen na goedkeuring door de dienst HRM. Het *Redactiestatuut met inbegrip van de deontologische code voor de journalisten bij de VRT* van 1 juni 2007 is voor cumulatie nog strikter.

De VRT past deze regelingen ook relatief streng toe. De omroep let erop dat niet-VRT-prestaties de hoofdfunctie niet in de weg staan of de belangen van de VRT niet schaden. Concurrentiële activiteiten zijn uitgesloten. In sommige gevallen kan een personeelslid een gehele of gedeeltelijke schorsing van het arbeidscontract of van het statuut verkrijgen (verlof zonder wedde).

Als een cumulerende medewerker als zelfstandige of via een externe dienstverlener weer prestaties levert voor en factureert aan de VRT, creëert dat potentiële problemen, zowel op deontologisch vlak, als op het vlak van HRM en bezoldiging. Het Rekenhof stelde echter vast dat de aanvraagbeoordelingen rekening houden met de aard en bestemming van de andere beroepsactiviteiten. Behalve weigering, salarisvermindering of -stopzetting, bedingt de VRT in de contractvoorwaarden met externe leveranciers soms ook een vorm van bezoldigingsverrekening. Zo vermijdt hij dat cumulerende personeelsleden dubbele vergoedingen ontvangen.

⁸¹ Met toepassing van artikel 3 van het algemene principes koninklijk besluit van 22 december 2000. Als publiekrechtelijke rechtspersoon die ressorteert onder de Vlaamse Gemeenschap is de VRT onderworpen aan dit APKB. Het bundelt de essentiële grondbeginselen van het Belgisch openbaar ambt en geeft de grenzen van autonomie aan waarbinnen de VRT zijn personeelsstatuut kan uitwerken.

⁸² De laatste versie is die ingevolge het sectoraal akkoord 2007, bijlage 10.

Een bijzonder probleem vormt evenwel het gebrek aan richtlijnen voor de zogenaamde *draaideurconstructies*. Het gaat om situaties waarin een VRT-medewerker ontslag neemt⁽⁸³⁾ en vervolgens als zelfstandige of als medewerker of onderaannemer van een productiehuis weer prestaties levert voor de VRT. Het ex-VRT-personeelslid blijft dus onder een andere hoedanigheid voor de VRT werken. In het kader van een behoorlijk integriteitsbeleid verzet de Vlaamse overheid zich in het algemeen tegen constructies waarbij eigen personeelsleden plots omschakelen naar externe dienstverleners⁽⁸⁴⁾. Hoewel zij juridisch niet verboden zijn, wekken zij immers een schijn van belangen tegenstrijdigheid. De vrees bestaat ook dat zij dienen om bezoldigingsregels te omzeilen. De Vlaamse overheid heeft het management van zijn entiteiten daarom verzocht een voormalig personeelslid na zijn vertrek voor een bepaalde periode niet als externe rechtstreeks of onrechtstreeks in te huren⁽⁸⁵⁾.

De audit wijst uit dat de VRT inderdaad geconfronteerd wordt met ex-personeelsleden die – al dan niet met een tussenperiode – verder blijven presteren voor de VRT, zij het in een andere hoedanigheid. Juridisch-technisch bestaat daartegen geen bezwaar, maar behoorlijk bestuur vereist dat de VRT, gelet op de principiële opwerpingen, hiervoor een beleid ontwikkelt. De omroep heeft echter nog geen richtlijnen uitgevaardigd die aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden ex-medewerkers al dan niet als derde opnieuw voor de VRT kunnen presteren. Hij neemt beslissingen in dat verband ad hoc. De VRT heeft wel een *policy* tegen schijnzelfstandigheid.

5.4 Externe schermmedewerkers

De VRT heeft geen geformaliseerd beleid noch doelstellingen voor de inzet van externe schermmedewerkers. De omroep maakt een inschatting van de inzetbaarheid in verschillende programma's en het groeipotentieel van zowel interne als externe schermmedewerkers. De VRT vertrekt vanuit het profiel voor een functie die hij moet invullen in een bepaald programma. Daarbij zoekt hij eerst intern naar geschikte mensen. Schermmedewerkers die niet tot de categorie vedetten behoren, test de VRT eerst op hun geschiktheid voor het programma. De omroep praat met alle medewerkers om een traject uit te werken (hij gaat na hoe

⁸³ Het gaat niet alleen om personeel dat definitief ontslag neemt, maar bv. ook om medewerkers die een proeftijd voor stage bij een andere werkgever vervullen, medewerkers die een conventionele schorsing van de arbeidsovereenkomst bekwamen of medewerkers in een periode van verlof zonder wedde. In die gevallen bestaat nog een juridische band met de VRT, maar gaat het niet meer om een actief personeelslid dat slechts occasioneel andere activiteiten uitoefent.

⁸⁴ In circulaire PEBE/DVO/2006/5 van 6 juli 2006 verzet de Vlaamse Minister van Bestuurszaken zich uitdrukkelijk tegen *draaideurconstructies*. Hoewel deze circulaire niet van toepassing is gemaakt op de VRT, die buiten BBB werd gehouden, is het principe dat eraan ten grondslag ligt te beschouwen als een beginsel van behoorlijk bestuur.

⁸⁵ De circulaire noemt een periode van minstens twee jaar.

zij zichzelf zien evolueren, wat hun interesses zijn,...) en screent ook geregeld nieuwe mensen.

De staf neemt de beslissing externe schermmedewerkers te contracteren of in te huren, op voorstel van de programmamanager, die zijn ideeën over de invulling van een bepaald profiel op de staf verdedigt. De programmamanager regelt vervolgens alle niet-exclusiviteitscontracten. In die contracten spreekt hij een prijs per aflevering af. De directie Televisie heeft de vergoedingen vastgelegd in vorken. De *vedetten* zijn allemaal externe mensen. Zij zijn meestal met een exclusiviteitscontract aan de VRT verbonden en worden op factuur betaald (zelfstandigen of vennootschappen). Hun vergoeding is het resultaat van onderhandelingen.

De vergoedingen voor interne of externe schermmedewerkers vormen een onderdeel van het programmabudget.

In zijn antwoord wijst de VRT erop dat schermmedewerkers integraal deel uitmaken van de kwaliteit van programma's, netten en merken, en expliciet bijdragen tot de doelstellingen die de beheersovereenkomst oplegt. Volgens de omroep zijn derhalve wel een beleid en doelstellingen geformuleerd voor de inzet van schermmedewerkers. Niettemin erkent de VRT dat hij een meer gestructureerd beleidskader en duidelijker processen zou kunnen uitwerken.

5.5 Uitzendarbeid

De VRT maakt veelvuldig gebruik van uitzendarbeid. Een privé-uitzendkantoor heeft een afdeling bij de VRT. De omroep heeft daarmee in 2000 het moeilijke sociaalrechtelijke en fiscale statuut opgelost van de vroegere losse medewerkers of *freelancers*, die occasioneel presteerden.

Initieel was het de bedoeling een beroep te doen op uitzendarbeid in het algemeen bij een tijdelijke vermeerdering van het werk en altijd voor promotiemedewerkers, kabelslepers, figuranten, motards, publieksopwarmers, gidsen en jobstudenten. Anno 2007 slaat het toepassingsgebied onder meer op programmamedewerkers, acteurs, opnameleiders, wrappers, installateurs, regiemedewerkers, camera-assistenten, administratief bediendes, omroepers, IT-ers, regisseurs, stemlezers, projectleiders, enz. Voor de eerste helft van 2007 ging het om 8.709 arbeidsdagen (62.668 werkuren) voor de volledige VRT. Op jaarbasis komt dat overeen met 70 tot 80 fulltime personeelsleden. Het is niet uitgesloten dat het minstens gedeeltelijk gaat om noden die in feite structurele personeelstekorten betreffen. Voor frequente, gelijkaardige prestaties is een (eventueel deeltijds) contract aangewezen, overeenkomstig de afspraken in de akkoorden met de vakbonden.

Het regelgevend kader verbiedt bovendien uitzendarbeid voor de VRT. De VRT sluit immers akkoorden af met het personeel in uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, en ressorteert niet onder de CAO-regels voor de privésector. Daardoor is een beroep op

uitzendarbeid principieel uitgesloten⁽⁸⁶⁾ zolang voor de overheidssector niet bij koninklijk besluit uitvoering is gegeven aan artikel 48 van de wet 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Het akkoord gesloten in sectorcomité XVIII over de inzet van uitzendarbeid bij de VRT⁽⁸⁷⁾ vormt geen rechtsgrond om de reglementaire belemmering voor deze tewerkstellingsvorm op te heffen.

5.6 Conclusies

De VRT heeft maatregelen getroffen om zijn openbare dienstverlening te verzekeren: hij heeft de competenties van medewerkers noodzakelijk voor de productie van sleutelprogramma's structureel verankerd en hij heeft voor de andere genres de programma's vastgelegd die hij intern wil produceren. Daarvoor richtte hij een interne productieafdeling op. Bovendien werkt de omroep aan een competentiedatabank die de ambitie heeft een overzicht te bieden van de aanwezige en nog te verwerven competenties.

Voor externe dienstverlening door interne medewerkers heeft de omroep een degelijke cumulatieregeling die hij strikt toepast. Wel ontbreekt bij de omroep nog een regeling voor draaideurscenario's, situaties waarbij medewerkers ontslag nemen en als zelfstandige of medewerker van een extern productiehuis weer voor de VRT presteren, waardoor risico's bestaan op belangentegenstrijdigheid of omzeiling van bezoldigingsregels.

De VRT heeft nog geen gestructureerd beleid uitgewerkt voor de inzet van externe schermmedewerkers: vooralsnog ontbreken duidelijke doelstellingen en voorwaarden waaronder hij voor een externe medewerker kan kiezen boven een intern personeelslid. De omroep heeft evenmin formeel procedures vastgelegd voor de inschakeling van externe medewerkers bij televisie. Doordat hij de beslissingen terzake op het niveau van de staf neemt, is uniformiteit wel gewaarborgd.

Ten slotte is het regelgevend kader niet aangepast aan uitzendarbeid bij de VRT. Uitzendarbeid is immers principieel verboden. Het is ook niet uitgesloten dat de VRT met uitzendarbeid in feite minstens gedeeltelijk structurele personeelstekorten invult.

⁸⁶ Met uitzondering van de (tijdelijke) vervanging van een vaste contractuele werknemer in geval van schorsing van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst.

⁸⁷ Protocol 158.446 houdende de conclusies van de onderhandelingen van 30 november 2000 die gevoerd werden in het sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest.

6 Rapportering over de inzet van externen

6.1 Normen en methode

De gecoördineerde omroepdecreten bepalen dat een beheersovereenkomst tussen de Vlaamse Gemeenschap en de VRT de bijzondere regels en voorwaarden voor de toekenning van de financiële middelen ter uitvoering van de openbare-omroepopdracht vastlegt⁽⁸⁸⁾. Deze beheersovereenkomst regelt onder meer de meetbare doelstellingen voor het omroepaanbod en het uitbrengen van een jaarlijks rapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst gedurende het afgelopen kalenderjaar⁽⁸⁹⁾. De VRT moet dit jaarlijks rapport ook voorleggen aan het Vlaams Parlement⁽⁹⁰⁾. Artikel 25 van de beheersovereenkomst 2002-2006 verplichtte de VRT jaarlijks vóór 1 juni aan de Vlaamse Regering een door de raad van bestuur goedgekeurde nota voor te leggen, die voor elk van de performantiecriteriën in de beheersovereenkomst aangeeft in hoeverre de omroep de doelstellingen al had bereikt. De huidige beheersovereenkomst bevat dezelfde bepaling⁽⁹¹⁾. De vorige en de huidige beheersovereenkomsten bevatten geen performantiemaatstaven voor externe productiemiddelen. De beheersovereenkomst 2002-2006 bepaalt wel dat de VRT actief moet blijven participeren in de Vlaamse onafhankelijke audiovisuele productie (bv. films, televisiedrama en documentaires) en dat hij daarvoor een procedure moet opstellen die een efficiënte en objectieve selectie waarborgt⁽⁹²⁾. De beheersovereenkomst 2007-2011 bevat verplichtingen over de samenwerking met productiehuisen en met het Vlaams Audiovisueel Fonds (VAF)⁽⁹³⁾.

De VRT beschikt over een eigen productie-infrastructuur en een uitgebreid personeelsbestand en de uitbesteding van programma's is een onderdeel van de wijze waarop de VRT zijn openbare omroepopdracht realiseert. Er is geen expliciete verplichting opgelegd aan de VRT om het Vlaams Parlement te informeren over de kostprijs van uitbesteding, het doelbereik en de kosteneffectiviteit ervan. De omroep zal wel moeten rapporteren over de uitvoering van de verplichtingen die artikel 14 van de nieuwe beheersovereenkomst bevat voor interne productie en uitbesteding. Deze rapportering moet tijdig, transparant, betrouwbaar en vergelijkbaar zijn.

Het Rekenhof evalueerde de informatie over externe productiemiddelen voor televisie in de jaarverslagen 2005 en 2006. Deze rapportering werd ook telkens besproken in de mediacommissie van het Vlaams Parle-

⁸⁸ Artikel 15 van de gecoördineerde omroepdecreten van 25 maart 2005.

⁸⁹ Artikel 16,1° en 6°, van de gecoördineerde omroepdecreten.

⁹⁰ Artikel 18 van de gecoördineerde omroepdecreten van 25 maart 2005.

⁹¹ Artikel 42 van de beheersovereenkomst 2007-2011.

⁹² Artikel 3, §1.

⁹³ Artikel 14.

ment⁹⁴). Het Rekenhof onderzocht ook de informatie in de toelichting over de strategie voor de productie van televisieprogramma's die de VRT op 7 november 2005 aan de mediacommissie van het Vlaams Parlement presenteerde.

6.2 Jaarverslagen

De jaarverslagen 2005 en 2006 van de VRT behandelen de samenwerking met externen voor de productie van televisieprogramma's in beperkte mate. Zij rapporteren over de steun aan de Vlaamse beeldindustrie, de investering in coproducties, de samenwerking met het VAF en de verwerving van sport- en filmrechten. Zij bevatten ook een opdeling tussen aantal uitzendingen voor eigen en externe productie.

VRT als coproducent

De VRT steunt Vlaamse filmproducties en documentaires. De steun omvat zowel productiesteun als de aankoop van rechten. De gerapporteerde steunbedragen voor 2005 liggen veel hoger dan die voor 2006. Het jaarverslag 2005 vermeldde het totaalbedrag toegekende steun, ongeacht de eventuele spreiding van de uitbetaling over meer jaren. Het jaarverslag 2006 gaf alleen de bedragen die de VRT in dat jaar boekte. Dit gebrek aan consistentie maakt de cijfers onvergelijkbaar.

De omroep rapporteerde niet over de selectiewijze van de ondersteunde projecten. Er bestaat momenteel geen procedure voor de selectie van voorstellen. De samenwerking met het Vlaams Audiovisueel Fonds is evenmin geregeld. Op grond van de verdeelsleutel voor het coproductiebudget beslist elk net autonoom welke projecten het prioritair in coproductie neemt in functie van zijn budget. Het staat elk net daarbij vrij procedures af te spreken, dan wel ad hoc te beslissen. De VRT werkt wel met standaardcontracten, die één persoon opstelt en afhandelt.

Uitgaven voor de Vlaamse beeldindustrie

De VRT doet een beroep op productiehuisen en facilitaire bedrijven om zijn producties te realiseren. In het jaarverslag geeft hij informatie over de uitgaven aan de Vlaamse beeldindustrie. Zo geeft hij een aanduiding over de mate waarin hij zijn verplichting tot participatie in de Vlaamse onafhankelijke audiovisuele productie heeft ingevuld.

Het Rekenhof controleerde de uitgaven in het jaarverslag. De VRT leidt deze cijfers af uit de boekhouding en de codering van de verschillende

⁹⁴ Respectievelijk op 26 oktober 2006 en 18 oktober 2007.

leveranciers⁽⁹⁵⁾. De gerapporteerde bedragen bevatten alle verrichtingen met deze leveranciers. De omroep bepaalt de uitgaven voor de Vlaamse beeldindustrie dus op leveranciersniveau, niet op factuurniveau. De totale uitgaven 2005 aan de productiehuizen bedroegen 78,5 miljoen EUR in plaats van 82,2 miljoen EUR, zoals het jaarverslag 2005 vermeldde⁽⁹⁶⁾. Het jaarverslag 2006 bevatte de correcte cijfers voor 2005. De VRT haalde de uitgaven voor de productiekosten voor het voetbalcontract uit het bedrag van de productiehuizen, omdat hij een groot deel van deze uitgaven doorrekent.

Uitzenduren externe producties

Zowel in het jaarverslag 2005 als in het jaarverslag 2006 rapporteert de VRT over de nettoprogrammazendtijd voor televisie⁽⁹⁷⁾. Die bedroeg in 2005 en 2006 respectievelijk 8.973 en 9.440 uren. Het aantal uren door de VRT geproduceerde tv-programma's die voor de eerste maal werden uitgezonden, steeg van 3.031 uren in 2005 tot 3.058 uren in 2006. Met inbegrip van de herhalingen bedroeg het volume eigen productie voor de VRT 4.676 uren in 2005 en 5.028 uren in 2006. Voor 2005 en 2006 komt dat overeen met respectievelijk 52,1% en 53,3% van de nettoprogrammazendtijd.

Het volume dat de VRT aanduidt als eigen productie bevat ook alle uitbestede programma's aan productiehuizen (de zogenaamde tapes-op-tafel) en coproducties. De indeling steunt volgens de VRT namelijk op de graad van redactionele controle die de VRT in het productiestadium van het programma heeft. Bij uitbestede programma's heeft de VRT langs een toegewezen producer of programmamanager weliswaar redactionele controle over het resultaat, maar dikwijls niet in het productiestadium. De ESCORT⁽⁹⁸⁾-aanbeveling van de EBU op grond waarvan de VRT zijn aanbod normaal codeert, maakt trouwens ook onderscheid tussen eigen productie, coproductie en productie in opdracht van de omroep. Eigen productie omvat daarin niet de producties die onafhankelijke productiehuizen uitvoeren.

Zoals uit de onderstaande grafiek blijkt, bedroeg het aantal uitzenduren van eigen producties (zonder herhalingen) volgens deze strikte omschrijving in 2005 en 2006 respectievelijk 2.267 uren in plaats van 3.031 uren en 2.194 uren in plaats van 3.058 uren. De tapes-op-tafel van productiehuizen en coproducties namen in 2005 respectievelijk 681 en 82 uren voor hun rekening. In 2006 steeg dat tot 814 en 50 uren. Het aantal uitzenduren (eerste uitzending) van uitbestede programma's is duidelijk

⁹⁵ In de stamdata van de leveranciers geeft een veld *branche* (VPROD - Vlaamse productiehuizen, VCAS - Vlaamse facilitaire bedrijven) de hoofdactiviteit van de leverancier aan.

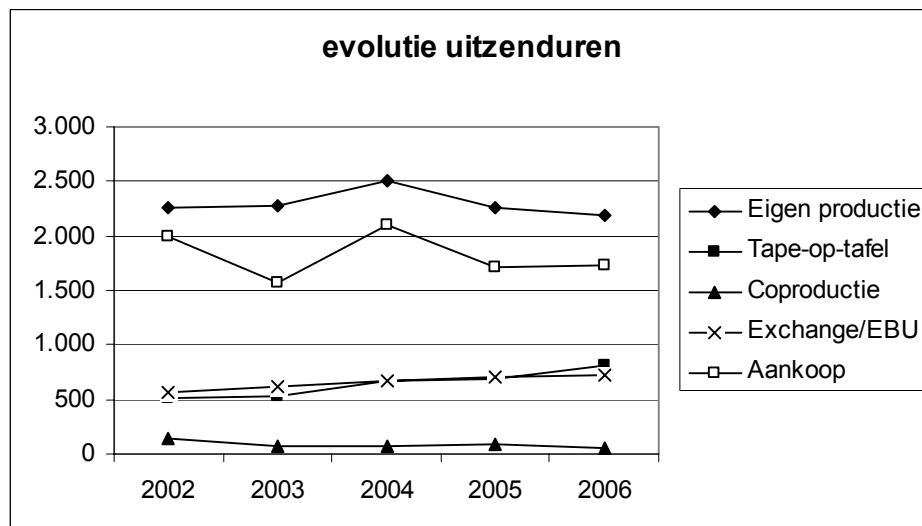
⁹⁶ Grafiek *Evolutie uitgaven Vlaamse beeldindustrie*, p. 50.

⁹⁷ Jaarverslag 2005, p. 31; jaarverslag 2006, p. 27.

⁹⁸ Ebu System of Classification of RTV programmes

stijgend, in tegenstelling tot de uitzendingen van eigen producties. In 2006 steeg de uitzendtijd van tapes-op-tafel met 19,5%.

De VRT moet daarom de precieze betekenis van eigen productie in het jaarverslag verduidelijken en ook het reële aandeel van eigen productie aangeven.



Bron: gegevens uitzendingen VRT

Productiekosten en kosteneffectiviteit externe producties

Over de omvang of het aandeel van de productiekosten van de programma's waarvan de VRT de productie toevertrouwde aan externe productiehuisen, bieden de jaarverslagen geen informatie. Zij tonen alleen dat de totale programmakosten voor televisie in 2005 en 2006 respectievelijk 235,3 miljoen EUR en 248,5 miljoen EUR bedroegen⁹⁹. De jaarverslagen rapporteerden evenmin over de kosteneffectiviteit van externe en interne programma's. Ze rapporteren wel over het doelbereik van televisie (met het geheel van haar programma's) en van bepaalde programmagenres.

6.3 Toelichting aan de mediacommissie

Bij een bezoek van de mediacommissie in 2005, gaf de VRT een presentatie van zijn productiestrategie voor televisieprogramma's. Daarin lichtte de omroep zijn uitbestedingsprincipes toe en de manier waarop hij de inhoud van uitbesteede programma's bewaakt. De presentatie bevatte ook gegevens over de evolutie van de uitbestedingen, hun aandeel

⁹⁹ In 2005 verdeeld over de netten Eén (158,2 miljoen EUR), Canvas (60,7 miljoen EUR) en Ketnet (16,4 miljoen EUR); in 2006 verdeeld over de netten Eén (172,2 miljoen EUR), Canvas (55,8 miljoen EUR) en Ketnet (20,5 miljoen EUR).

in de zendtijd en de kostprijs van externe productie tegenover interne. Het Rekenhof onderzocht de correctheid van deze gegevens.

De presentatie concludeerde dat het aantal uitzenduren externe productie steeg in de periode 2002-2004, maar dat het aandeel van externe en interne productie in de totale zendtijd stabiel bleef. Zij telde daarvoor de herhalingen mee. Het Rekenhof berekende dat het zendtijdaandeel uitbestede programma's, rekening houdend met de verdere evolutie en exclusief herhalingen tussen 2002 en 2006 steeg van 9% tot 15%. Het zendtijdaandeel eigen productie daalde in die periode licht, van 41% in 2002 tot 40% in 2006.

De vergelijking tussen de kostprijs van externe en interne productie leidde de VRT tot de conclusie dat externe productie iets duurder was door de productiemarge, maar dat de productiekosten dicht bij elkaar lagen. Zoals al gesteld onder punt 3.3.3.2, vertoonde de kostenvergelijking enkele gebreken door de beperkte vergelijkingsbasis, het niet in rekening brengen van bepaalde vergoedingen aan het productiehuis en van sponsoringopbrengsten voor interne producties, en het werken met geplande kosten i.p.v. reële kosten voor interne producties. De presentatie had deze beperkingen duidelijker moeten vermelden voor een correcte inschatting van de vergelijking.

6.4 Conclusies

De VRT verstrekt extern, in het bijzonder aan het Vlaams Parlement, weinig gestructureerde informatie over de aanwending van externe middelen voor de realisatie van zijn televisieprogramma's. Alleen naar aanleiding van de toelichting over de productiestrategie in 2005 gaf hij eenmalig bijkomende informatie aan de mediacommissie. Daarbij lichtte hij onvoldoende de problemen met de kostprijsvergelijking tussen externe en interne productie toe.

Ook om de gegevens in het jaarverslag over de aandelen eigen en externe productie in de zendtijd correct te interpreteren, is meer toelichting vereist. De VRT neemt uitbestede programma's immers ten onrechte als eigen productie op.

7 Algemene conclusies

Uitbesteding aan productiehuizen

De VRT heeft voor de uitbesteding van programma's aan productiehuizen strategische principes uitgewerkt, maar formuleerde geen doelstellingen. De omroep steunde deze strategie niet op een grondige afweging van de voor- en nadelen van uitbesteding tegenover andere opties, noch op een analyse van de interne capaciteit. Hij concretiseerde de strategische principes onvoldoende en koppelde de uitvoering ervan niet aan een budgettair kader. De VRT hield bij de ontwikkeling van de uitbestedingsstrategie steeds rekening met de aanwezigheid van zijn interne productiecapaciteit en de noodzaak bepaalde programma's intern te produceren, maar stelde pas later een plan voor zijn interne productie vast. De volledige realisatie van de daarin vooropgestelde omvang van interne productie wordt belemmerd door eerder aangegane lange-termijnverbintenissen met productiehuizen.

Het uitbestedingsproces kampt met een aantal tekortkomingen, waardoor een rechtmatige, efficiënte en effectieve uitbesteding niet is gegaandeerd:

- Een weinig transparante werkwijze. De VRT heeft geen uitgeschreven uitbestedingsprocedure. De verschillende beslissingsfasen zijn ook weinig gedocumenteerd.
- Weinig mededinging. De VRT beperkt de bekendmaking van uitbestedingsopdrachten tot enkele productiehuizen en raadpleegt soms maar één productiehuis. Dat strookt niet met de beginselen van het EU-Verdrag, in het bijzonder non-discriminatie en gelijke behandeling.
- Een gebrekkige motivering van beslissingen. Doorgaans ontbreken stukken die aangeven welke afwegingen aan de grondslag liggen van de beslissing om een programma uit te besteden, de keuze van de te brieven productiehuizen of de toewijzing van een programma aan een productiehuis. De systematische debriefing aan indieners van voorstellen, vormt wel een aanzet tot motivering.
- Aangezien programmavoorstellen vaak geen budget vermelden, is het onduidelijk in welke mate prijsconcurrentie bij de keuze van het productiehuis een rol speelt.
- Contracten over uitbestedingen worden vaak laattijdig afgesloten, na de startdatum van de uitzendingen. De contracten zelf zijn wel vrij sluitend en de VRT volgt de uitvoering ervan goed op.
- De looptijd van de raamovereenkomsten overschrijdt de termijn van de beheersovereenkomst. De VRT heeft daardoor geen budgetzekerheid voor de volledige looptijd van de contracten, terwijl hij de verplichtingen tot afname van een basispakket aan programma's moet nakomen.
- De omroep controleert onvoldoende de opbrengsten uit exploitatie van uitbestede programma's die de productiehuizen innen en verdienen.

- De VRT waakt erover dat de uitbestede programma's de omroepreggeving naleven, maar analyseert inbreuken die hij vaststelt tijdens de voorafgaande visie of bij uitzending, niet systematisch. Enkel analyses van veroordelingen door het toezichtsorgaan leiden eventueel tot bijstellingen via richtlijnen aan de productiehuisen. Evenmin blijkt dat de kwantitatieve programma-analyses van de studiedienst regelmatig worden besproken met het productiehuis.

De VRT heeft inzicht in het doelbereik van zijn programma's dankzij systematische evaluaties en toetsingen aan de performantiemaatstaven in de beheersovereenkomst. Hij analyseert echter de resultaten van externe programma's niet afzonderlijk en vergelijkt de globale resultaten m.b.t. de prestatie en kwaliteit van externe producties niet met die van interne producties. Beslissingen over uitbesteding kunnen dan ook niet steunen op informatie over de algemene effectiviteit van interne en externe productie in bepaalde genres. De VRT kan evenmin lessen trekken uit vastgestelde prestatie- of kwaliteitsverschillen.

De VRT analyseert de kosteneffectiviteit van de uitbestedingen niet ten gronde. Hij verzamelt wel systematisch kostprijsgegevens van externe en interne programma's. Hij vergelijkt ook sporadisch kostprijzen met marktaandelen, maar betreft de aspecten waardering en kwaliteit niet in de analyses. De gehanteerde programmakostprijs van de VRT vertoont bovendien een aantal gebreken die een vergelijking tussen externe en interne productiecosten bemoeilijken.

Aankopen van diensten en goederen voor televisieprogramma's

Tot voor kort had de VRT geen visie of doelstellingen voor zijn aankoopbeleid. In 2006 stelde hij een missie en een plan van aanpak op. De nieuwe visie werd evenwel nog niet geïntegreerd in de jaarlijkse ondernemingsplannen en de implementatie ervan startte pas na de reorganisatie van de VRT. De nieuwe aanpak en organisatie heeft in 2007 wel al enkele resultaten opgeleverd.

De VRT beschikt over uitgeschreven procedures die alle fasen van de verschillende aankopen beschrijven. Deze procedures overlappen mekaar en zijn te weinig geïntegreerd of op elkaar afgestemd. Voor de nieuwe organisatiestructuur is een gedetailleerde procedure uitgewerkt met een beschrijving van de verantwoordelijkheden in elke fase, maar er zijn nog geen nieuwe procedures of richtlijnen verspreid.

Bij aankoop van diensten miskent de VRT regelmatig het basisprincipe van mededinging. Dat is in het bijzonder het geval voor de opdrachten voor het inhuren van cameraploegen en voor de bestellingen van montage en technische afwerking voor programma's, welke opdrachten overigens onder het strikte regime van de overheidsopdrachtenregelgeving vallen indien zij een louter technische dienstverlening betreffen. Voor investeringen en huur van technische faciliteiten doet hij met offerteaanvragen wel degelijk een beroep op de mededinging, maar hij past soms de regels van deze procedure niet volledig toe, door bijvoorbeeld niet

alle gunningscriteria te toetsen of de borgtochtverplichtingen niet toe te passen.

Zoals bij de uitbestedingen, gaat de VRT bij de aankopen weinig transparant tewerk. Dikwijls ontbreken voldoende verantwoordingsstukken die het verloop van de procedure staven en mededinging aantonen of de beslissingen deugdelijk motiveren. Dat geldt vooral voor de kleinere opdrachten die de VRT langs de onderhandelingsprocedure gunt, maar werd uitzonderlijk ook vastgesteld voor grotere opdrachten die geen investeringen of technische faciliteiten vormen.

Inhuur van externe mensen voor televisieproducties

De VRT heeft voldoende maatregelen getroffen om de continuïteit van zijn openbare dienstverlening te garanderen: hij heeft de competenties van de eigen medewerkers die noodzakelijk zijn voor zijn interne programmaproductie structureel verankerd, zodat de eigen productiecapaciteit voor sleutelthema's gewaarborgd is.

De VRT heeft een degelijk cumulatiereglement dat hij strikt toepast. Er bestaat echter geen richtlijn voor "draaideurconstructies" waarbij ex-medewerkers in een nieuwe hoedanigheid weer voor de VRT presteren. Dat schept een risico op belangentegenstrijdigheid en omzeiling van de bezoldigingsregels.

De VRT heeft geen doelstellingen voor de inzet van externe schermmedewerkers vastgelegd, noch duidelijke voorwaarden voor de optie externe medewerker tegenover intern personeelslid. De omroep heeft evenmin de procedures voor de inschakeling van externe schermmedewerkers bij televisie formeel vastgelegd. Doordat hij de beslissingen terzake op het niveau van de staf neemt, is een uniforme toepassing wel gewaarborgd.

Het regelgevend kader is niet aangepast aan uitzendarbeid bij de VRT. De VRT doet een beroep op uitzendarbeid terwijl dit principieel is uitgesloten. Het is evenmin duidelijk of het altijd gaat om tijdelijke noodwendigheden en niet om structurele personeelstekorten.

Verantwoording over de inzet van externen

De VRT verstrekt weinig gestructureerde informatie over de aanwending van externe middelen voor de realisatie van zijn televisieprogramma's aan externen, in het bijzonder het Vlaams Parlement. In zijn jaarverslagen verstrekt hij wel informatie over het doelbereik van de televisie in het algemeen en van bepaalde programmagenres, alsook enige financiële informatie over bestedingen in de audiovisuele sector. Om de gegevens over de aandelen eigen en externe productie in de zendtijd correct te interpreteren, is evenwel meer toelichting nodig. Ook als hij buiten zijn jaarverslagen extra cijfers verstrekt over interne en externe productie, licht hij te weinig de beperkingen daarvan toe.

8 Aanbevelingen

Uitbestedingsbeleid

- De VRT moet een onderbouwde en geïntegreerde productiestrategie voor televisie vastleggen, met voorafgaand duidelijke en compatibele doelstellingen voor interne en externe productie. Hij moet deze strategie operationaliseren tot een leidraad voor uitbesteding.

Uitbestedingsproces

- De VRT moet zijn engagementen in de raamovereenkomsten inzake programma-afname baseren op de ingeschatte nood aan programma's op middellange termijn, zowel wat budgettaire omvang als aard betreft. Hij dient in de contracten een (eventueel geparametriseerde) aanpassingsmogelijkheid in te bouwen wegens overheidsbeslissingen met een impact op zijn budgettair werkingskader.
- De omroep moet de ontvangsten uit audiovisuele exploitatie van programma's die productiehuizen innen en verdelen, controleren in de boekhoudingen bij de productiehuizen.
- De VRT moet zijn uitbestedingsprocedure beschrijven en uniform communiceren aan alle betrokken medewerkers. De procedure moet productiehuizen en mogelijke strategische partners een passende mate van openbaarheid, en dus mededinging, garanderen.
- De omroep moet de verschillende beslissingsfasen in het uitbestedingsproces documenteren. Hij moet in elk geval zijn keuze voor interne of externe productie, zijn selectie van productiehuizen en zijn keuze van programmavoorstellen schriftelijk motiveren.
- Programmavoorstellen van productiehuizen moeten een budgettering bevatten die kan worden getoetst aan de normatieve generieke budgetten.
- Productieovereenkomsten en wijzigingen aan raamovereenkomsten moeten vóór de start van de uitzendingen worden gesloten.
- Analyses van de samenwerking met productiehuizen moeten leiden tot eventuele bijsturing van de productiehuizen of van toekomstige uitbestedingen.

Doelbereik en kosteneffectiviteit van uitbesteding

- De VRT moet regelmatig de resultaten van externe productie kwantitatief en kwalitatief toetsen en vergelijken met die van de interne productie. Hij moet van deze evaluaties verslagen bijhouden en die gebruiken om beslissingen mee te onderbouwen.
- Voor de rapportering over de kostprijs van interne en externe producties, dient de VRT zoveel mogelijk kosten en inkomsten toe te wijzen aan programma's. Waar zinvolle datacaptatie over inzet van mensen en middelen mogelijk is, moet de omroep er ook naar streven de werkelijk ingezette middelen voor de kostprijsberekening van de interne producties te gebruiken.

Aankopen

- De VRT moet zijn vernieuwde aankooporganisatie met een sturende aankoopdienst verder operationeel maken en dient de uitgeschreven procedures voor het aankoopproces te integreren in één samenhangend document. De VRT moet naargelang de belangrijkheid van aankopen en uitgaven voldoende verantwoordingsstukken bewaren en daarvoor interne richtlijnen opstellen.
- De VRT dient aankoopprocedures en aankopen te motiveren: hij moet de keuze voor een bepaalde procedure, zoals de onderhandelingsprocedure, passend verantwoorden en gunningsverslagen opstellen die de evaluatie en selectie van kandidaten afdoend documenteren.
- De VRT dient voor regelmatig weerkerende dienstverleningen, zoals inhuringen van cameraploegen of montageopdrachten, analyses en planningen uit te voeren en, na een beroep op mededinging, zoveel mogelijk raamovereenkomsten te sluiten.
- De VRT dient de gunningscriteria weloverwogen vast te stellen en toe te passen.

Inzet van externe mensen

- De VRT moet richtlijnen uitvaardigen voor de eventuele wederinhuring van ex-medewerkers die belangentegenstrijdigheid en omzeiling van de bezoldigingsregels vermijden.
- Voor de inschakeling van externe schermmedewerkers moet de VRT een beleid ontwikkelen dat duidelijk doelstellingen en inschakelingsvoorwaarden omvat.
- Voor frequente, gelijkaardige prestaties dient de VRT met medewerkers (deeltijdse) arbeidsovereenkomsten af te sluiten overeenkomstig de sectorale akkoorden.

Rapportering over de inzet van externen

- De VRT moet het Vlaams Parlement gestructureerde informatie bieden over de verbintenissen uit de lopende beheersovereenkomst in verband met externe en interne productie..

9 Door de VRT aangekondigde maatregelen

In zijn antwoord van 20 maart 2008 op de voorlopige onderzoeksresultaten heeft de VRT gewezen op een aantal maatregelen die hij recent nam voor een betere besturing van de omroep en die al gedeeltelijk tegemoet zouden komen aan de aanbevelingen zoals: de vastlegging van budgettaire grenzen voor besteding aan externe productiehuisen, de opstelling van een productieplan dat de gebruiksgraad van programma- en opnamepersoneel en productiemiddelen vastlegt en dat de behoefte aan externe studio- en montagecapaciteit bepaalt, de implementatie van een nieuw aankoopbeleid, ...

Daarbuiten vermeldde de VRT ook drie projecten die op middellange termijn een antwoord moeten bieden op de vastgestelde tekortkomingen:

- een strategische studie die moet leiden tot een actualisering van aanbod- en productiestrategie;
- de professionalisering van de aankoopprocessen voor externe productie;
- een actieplan voor de verdere implementatie van het nieuwe aankoopbeleid.

Aangezien het gaat om zeer recente maatregelen en projecten die nog niet zijn afgerond, heeft het Rekenhof deze initiatieven in dit onderzoek niet kunnen betrekken.

10 Reactie van de minister

Verwijzend naar de autonomie die de VRT in de beheersovereenkomst en de mediadecreten heeft gekregen, ging de minister van Media in zijn antwoord van 22 mei 2008 in op een aantal punten uit het ontwerpverslag. Daarbij sloot hij zich aan bij het standpunt dat hem door de VRT was meegedeeld. Hij bevestigde dat de VRT het grotendeels eens was met de aanbevelingen van het Rekenhof.

De minister wees erop dat de VRT sinds de periode waarop het onderzoek betrekking heeft, gevoelig is geëvolueerd. Er is een nieuwe organisatiestructuur met een evenwichtiger bevoegdheidsverdeling en de nieuwe beheersovereenkomst en decretale context hebben de verhouding tussen management en raad van bestuur genormaliseerd.

Het Rekenhof wijst erop dat het onderzoek een momentopname is terwijl de VRT verder evolueert. Het heeft weliswaar sommige nieuwe ontwikkelingen al opgenomen in zijn verslag.

De minister meende dat uit de door het Rekenhof gemaakte vergelijkingen de berekening tussen gemiddelde kostprijs van interne en externe productie, weinig zinvolle conclusies kunnen worden getrokken. Volgens hem heeft een dergelijke vergelijking alleen zin binnen dezelfde soort programma's aangezien sommige programmagenres gemiddeld heel duur zijn, terwijl de gemiddelde kostprijs van informatiegenres, die uitsluitend intern worden gemaakt, een stuk lager ligt dan die van alle programmagenres samen.

Het Rekenhof heeft met zijn vergelijking aangetoond dat een andere vergelijkingsbasis tot duidelijk andere resultaten leidt dan met deze gehanteerd door de VRT. Het heeft daarbij benadrukt dat ook zijn resultaten een voorzichtige interpretatie en verdere analyse vergen. Nieuws, sport en andere informatiegenres zijn noch in de berekening van de VRT, noch in de berekening van het Rekenhof opgenomen en kunnen de minder gunstige verhouding voor de externe productie in de analyse van het Rekenhof niet verklaren.

Tot slot wees de minister eveneens op de drie projecten die de VRT heeft opgestart en die een antwoord moeten bieden op de vastgestelde tekortkomingen: een strategische studie, de professionalisering van de aankoopprocessen voor externe productie en een concreet actieplan voor de verdere implementatie van het nieuwe aankoopbeleid. Dit snelle handelen van de VRT geeft de minister vertrouwen dat de tekortkomingen binnen afzienbare tijd weggewerkt zullen zijn. Hij beloofde de nodige opvolging door toezicht van de regeringscommissaris en door geregeld overleg met het management van de VRT.

Bijlage 1 Samenstelling van de steekproeven

1 Uitbesteding

Voor een overzicht van de productiehuizen die prestaties leverden voor de VRT, heeft het Rekenhof de leveranciers geregistreerd in de exploitatierekening 613230 *uitzendrechten productiehuizen* opgelijst en vervolgens geselecteerd uit de omzettelijst *leveranciers 2005*. Het betrof 38 productiehuizen die in 2005 in totaal een omzet van 88, 4 miljoen EUR hadden bij de VRT. Daaruit trok het Rekenhof een steekproef van 13 productiehuizen, waarbij de productiehuizen met een grote omzet het meeste kans maakten op selectie. Hun omzet bij de VRT bedroeg in 2005 77, 8 miljoen EUR. Voor elk van deze productiehuizen vroeg het Rekenhof de onderliggende contracten of bestellingen op van alle verrichtingen geregistreerd op de rekening *uitzendrechten productiehuizen* in 2005. Het ging om de 5 raamovereenkomsten met bijhorende productieovereenkomsten en om de productieovereenkomsten met 4 runner-ups en 4 ad hoc productiehuizen. In totaal onderzocht het Rekenhof 96 productieovereenkomsten, waarvan er 41 verband hielden met een raamovereenkomst.

Na de selectie van de productiehuizen, heeft het Rekenhof de programma's waarop de contracten betrekking hadden, en de verantwoordelijke programmamanagers opgelijst. In interviews met vijf programmamanagers peilde het naar de procedure voor de uitbesteding van programma's, de vaststelling van de prijzen in de productieovereenkomsten, het toezicht op de inhoud van de uitbestede programma's en de evaluatie ervan. Het ging ook na in welke mate de programmamanagers betrokken waren bij het opstellen van de raamovereenkomsten.

Voor de toetsing van de toelichtingen over de uitbestedingsprocedure, vroeg het Rekenhof dossiers over 18 programma's op. Het richtte zijn selectie erop van elk productiehuis minstens één programma te hebben. Voor 2 van de 13 productiehuizen die slechts één programma hadden gerealiseerd, heeft het geen stukken gevraagd omdat de programmamanager vertrokken was. Voor twee productiehuizen waarvan alle programma's waren opgenomen in het basispakket van de raamovereenkomst, selecteerde het evenmin een programma omdat het hiervoor de behoeftebepaling, selectie en contracteren in het kader van de raamovereenkomst behandelde en de productieovereenkomsten alleen de concrete afspraken voor elk programma vastlegden. Het kon geen dossier krijgen van de geselecteerde programma's doordat de VRT de stukken verspreid bijhoudt, gedeeltelijk elektronisch en gedeeltelijk op papier. Daarom heeft het Rekenhof een lijst van gewenste stukken overgelegd aan de programmamanagers, waarbij het vroeg naar:

- beslissingen tot raadpleging van het productiehuis en de bijhorende motivatie;
- de briefings aan de productiehuizen;
- de voorstellen van de productiehuizen;

- de beoordelingen van de voorstellen en de beslissingen tot toewijzing;
- de beoordelingen van nul- of proefafleveringen;
- de evaluaties en conclusies na uitzending van de reeksen;
- eventuele mails of briefwisseling over budgetten, sponsoring en aftiteling, opmerkingen na visie ruwe montage, premixen, voorafgaande visie van programma's,...

Voor 7 van de 18 geselecteerde programma's ontving het Rekenhof vrij volledige dossiers; voor 5 programma's onvolledige dossiers, voor 5 programma's niets en voor 1 programma alleen het kwalitatief-diagnostisch onderzoek.

Daarbuiten vroeg het Rekenhof ook voor 17 andere programma's enkel de stukken over de evaluatie na uitzending. Meestal betrof het programma's waarop de selectieprocedure niet meer van toepassing was doordat ze behoren tot het basispakket van een raamovereenkomst of doordat al verschillende reeksen werden uitgezonden. Daarvoor ontving het 6 rapporten.

2 Aankopen

De VRT boekt al zijn kosten op vier businessunits: Radio, Televisie, Line Extensions en Centrale Diensten. Het Rekenhof heeft voor het onderhavig onderzoek de aankopen voor televisie gecontroleerd aan de hand van de kosten van 2005 voor de businessunit Televisie.

Omdat de VRT geen volledig overzicht van bestellingen voor exploitatie-aankopen kon verschaffen¹⁰⁰, voerde het Rekenhof zijn selectie uit op facturaties van 2005. In boekjaar 2005 liepen de totale exploitatiekosten voor televisie (uitgaven voor diensten en diverse goederen) op tot 138,5 miljoen EUR. Een deel van de exploitatiekosten werd niet in de selectie betrokken:

- Een belangrijk deel van de exploitatiekosten (71.381.760 EUR of 51,6%) heeft betrekking op de uitbestedingen aan productiehuisen die in een afzonderlijk hoofdstuk zijn onderzocht. Het betreft de uitgaven voor uitbestede producties (uitzendrechten productiehuisen) en de inbreng van de VRT zelf in die producties (inbreng in producties).
- De kosten verbonden aan auteursrechten of aan de aankoop van uitzendrechten (4.490.807 EUR of 3,2%) werden gezien hun specifieke aard niet onderzocht. Deze kosten zijn globaal genomen het

¹⁰⁰ Bestellingen onder 1000 EUR moeten niet in het boekhoudsysteem worden ingebracht. Als bij facturatie van bestellingen boven de 1000 EUR wordt vastgesteld dat geen bestelling in het boekhoudsysteem is ingebracht, wordt niet noodzakelijk achteraf een bestelling ingebracht. Dat hield het risico in dat het onderzoek opdrachten gesplitst in kleinere bestellingen niet zou ontdekken.

gevolg van wettelijke regelingen of verbonden aan aankopen waarvoor de VRT zich slechts tot één specifieke aanbieder kan richten.

- Ten slotte liet het Rekenhof nog een aantal andere exploitatiekosten (9.005.946 EUR of 6,5%) buiten het onderzoek: kosten die niet specifiek aan televisie gerelateerd waren (stookolie-, elektriciteits-, telefonie-, restaurant kosten⁽¹⁰¹⁾,...), kosten die door hun aard niet als facilitaire aankopen kunnen worden beschouwd (bijdragen, vergunningen, schadevergoedingen en uitzendkrachten⁽¹⁰²⁾) en de betalingen door de VRT aan VRT-Lease⁽¹⁰³⁾.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende soorten exploitatiekosten.

Geboekte kosten diensten en diverse goederen televisie 2005	
Inbreng in producties	8.858.695 EUR
Uitzendrechten productiehuisen	62.523.065 EUR
Auteurs- en uitzendrechten programmafragmenten	4.490.807 EUR
Andere en niet specifiek tv-gerelateerde kosten ⁽¹⁰⁴⁾	9.005.946 EUR
Te onderzoeken kosten	53.591.640 EUR
Totaal:	138.470.153 EUR

Na eliminatie van de niet in het onderzoek betrokken kosten, kwam nog 53.591.640 EUR exploitatiekosten voor onderzoek in aanmerking. In deze kosten bakende het Rekenhof een steekproefpopulatie af van alle leveranciers waarmee de VRT op jaarbasis minstens een omzet realiseerde hoger of gelijk aan 10.000 EUR. In totaal betrof dit 522 leveranciers. Uit die steekproefpopulatie trok het Rekenhof een steekproef van 68 leveranciers, waarbij de kans dat een leverancier in de steekproef werd opgenomen, recht evenredig was met de grootte van zijn omzet. Afhankelijk van de omvang van de omzet of van het aantal geboekte transacties, selecteerde het Rekenhof in een laatste stap per geselecteerde leverancier willekeurig één tot vier te onderzoeken transacties (facturen). In totaal heeft het 132 transacties voor exploitatie-uitgaven onderzocht, voor een totaal bedrag van 3.532.156 EUR. In de praktijk reikte de budgettaire impact van de onderzochte transacties dikwijls verder dan de zuivere factuurbedragen. Een geselecteerde factuur kan een onderdeel vormen van een grotere opdracht⁽¹⁰⁵⁾. In zo'n geval werd de aankoop globaal geëvalueerd.

¹⁰¹ Bijna uitsluitend onkostennota's.

¹⁰² Een evaluatie van uitzendarbeid komt aan bod in hoofdstuk over de inzet van externe mensen voor de productie van televisieprogramma's.

¹⁰³ De aankopen via VRT lease werden opgenomen in de steekproef van de investeringsuitgaven.

¹⁰⁴ Uitzendkrachten, telefonie, bijdragen, restaurantkosten, ...

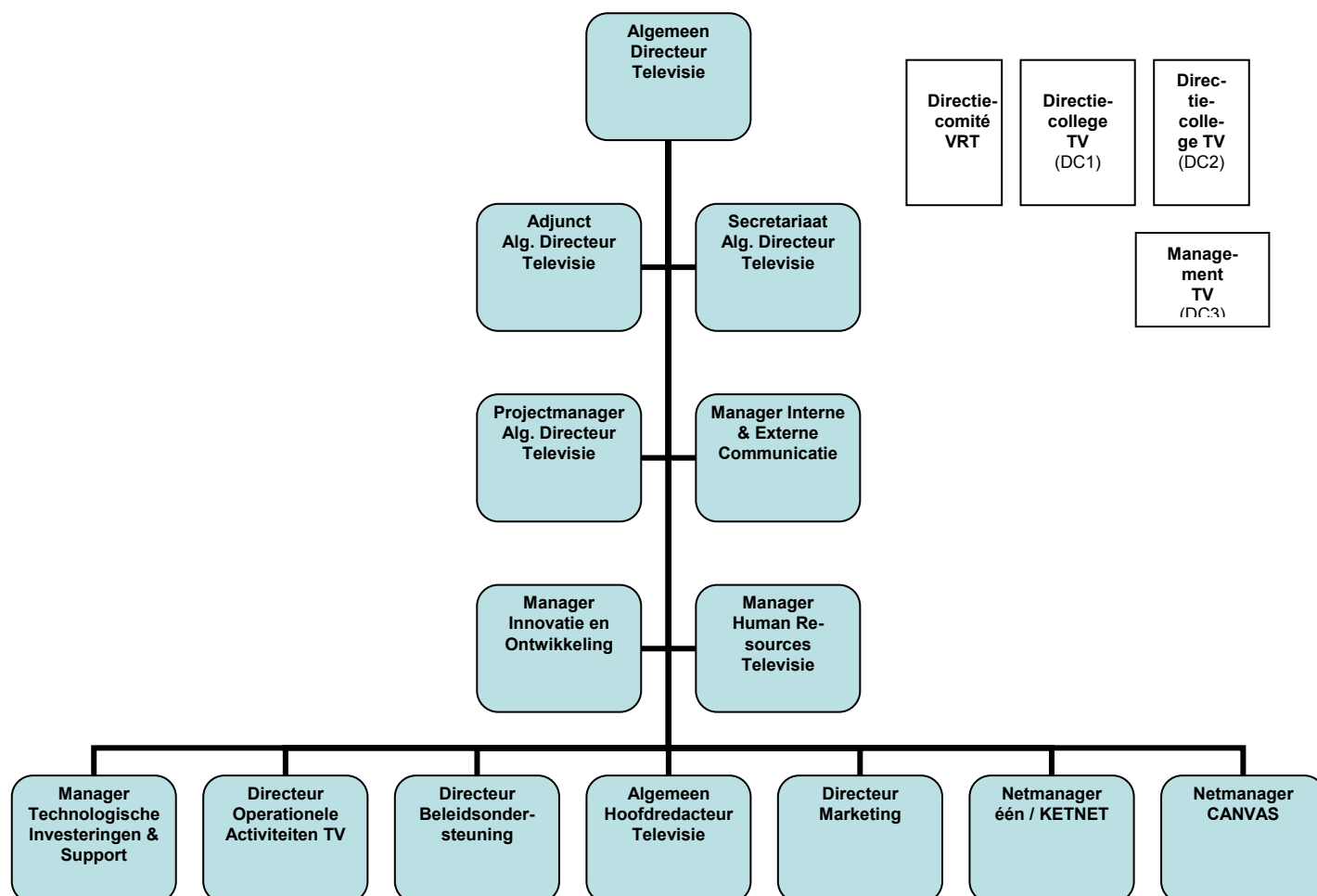
¹⁰⁵ Ter illustratie: een geselecteerde factuur voor een camera-opdracht voor het programma 1000 Zonnen en Garnalen van 4.520 EUR gaf aanleiding tot een onderzoek van een globale bestelling camera-opdrachten voor dit programma ten belope van 58.800 EUR.

De onderzochte exploitatie-uitgaven hebben vooral betrekking op kosten verbonden aan decors (ontwerp, opbouw, demontage, besturing, transport, crew,...), de huur van cameraploegen of montagefaciliteiten, de huur van allerlei technische faciliteiten (belichtings- en/of audiomateriaal, camerakranen, reportage of regiewagens,...), de inschakeling van reclame- en marketingbureaus of consultancy- en studieopdrachten.

Voor de investeringen in technisch materiaal heeft het Rekenhof de bestellingen op het investeringsplan 2005 van televisie opgevraagd. De VRT bestelde in 2005 in totaal 7,87 miljoen EUR investeringen voor televisie. Uit de 34 leveranciers met minstens 10.000 EUR aan bestellingen heeft het Rekenhof 6 leveranciers geselecteerd. Het vroeg de dossiers van alle bestellingen in 2005 bij deze leveranciers op. Eén leverancier had betrekking op de levering van kantoormateriaal. Omdat deze aankoop eigenlijk niet specifiek is voor televisie, werd hij niet verder onderzocht.

Bijlage 2 Organogram televisie (2006)

Organogram ADTV in februari 2006



Bijlage 3 Antwoord van de Vlaamse minister van Media

22 mei 2008

Betreft: Audit van de samenwerking tussen de VRT en externen voor de productie van televisieprogramma's.

Geachte heren,

Op 30 april 2008 ontving ik het ontwerpverslag van het Rekenhof met betrekking tot de audit van de samenwerking tussen de VRT en externen voor de realisatie van televisieprogramma's. Op 5 mei 2008 ontving ik tevens de commentaar van de VRT bij dit ontwerpverslag.

Ik heb beide rapporten met grote aandacht gelezen en neem kennis van de standpunten van het Rekenhof en de VRT. Het Rekenhof besluit het rapport met 18 aanbevelingen. De VRT is het grotendeels eens met deze aanbevelingen, maar laat toch weten een aantal van deze aanbevelingen liever geherformuleerd te zien.

De VRT heeft in de beheersovereenkomst en in de mediadecreten een zeer grote mate van autonomie gekregen. Het is daarom voor mij niet mogelijk om op elk van de aangehaalde punten inhoudelijk in te gaan.

Toch wil ik op een aantal zaken uit het rapport reageren.

- Het onderzoek van het Rekenhof had voornamelijk betrekking op de periode 2004-2006. De VRT geeft aan dat een aantal van de vastgestelde tekortkomingen nu niet meer zouden kunnen voorkomen. De VRT is de jongste jaren gevoelig geëvolueerd. Er is een nieuwe organisatiestructuur die heeft bijgedragen tot een evenwichtigere bevoegdheidsverdeling en tot een gezond systeem van checks-and-balances. Daarnaast is er een nieuwe beheersovereenkomst en een nieuwe decretale context waardoor de verhouding tussen het management en de Raad van bestuur genormaliseerd is. Het ware wellicht beter als het rapport op dit vlak iets duidelijker zou zijn.
- Het Rekenhof maakt in zijn rapport een vergelijkende berekening tussen de kostprijs van interne en externe productie, met als conclusie dat externe productie gemiddeld 48% duurder is. Mijs inziens heeft een dergelijke vergelijking enkel zin als zowel intern als extern dezelfde soort programma's vergeleken worden. Het is algemeen geweten dat fictieprogramma's een stuk duurder zijn dan quizprogramma's of informatieprogramma's. De VRT argumenteert dat de infogenres uitsluitend intern gemaakt worden. Deze genres zijn goed voor 61 % van de uitzendingen. Tevens ligt de gemiddelde kost per uur infogenre 37% lager dan de gemiddelde uurkost van alle genres

samen. Uit een dergelijke vergelijking kunnen dan ook weinig zinvolle conclusies getrokken worden. Het lijkt mij dan ook niet nodig, en zelfs eerder gevaarlijk, om een dergelijke vergelijking op te nemen in het rapport.

- In Aanbeveling 18 schrijft het Rekenhof het volgende:

“De VRT moet het Vlaams Parlement gestructureerde informatie bieden over de verbintenissen uit de lopende beheersovereenkomst in verband met externe en interne productie. In dit kader is ook gegevensverstrekking over de resultaten van het productiebeleid, met een vergelijking tussen interne en externe productie, nuttig. De omroep moet daarbij de beperkingen van bepaalde gegevens toelichten.”

De VRT verkeert in een unieke situatie waarbij hij moet fungeren als commercieel bedrijf, als creatief bedrijf én als overheidsbedrijf. Het lijkt mij dan logisch dat de VRT zijn opdracht die hem is toevertrouwd slechts ten volle kan waarmaken indien hij in staat wordt gesteld een aantal commerciële spelregels te volgen.

Het tegenvoorstel van de VRT om deze aanbeveling te herschrijven lijkt mij dan ook gerechtvaardigd. De VRT suggereert de volgende tekst:

“De VRT moet het Vlaams Parlement gestructureerde informatie bieden over de verbintenissen uit de lopende beheersovereenkomst in verband met externe en interne productie.”

Tot slot wil ik het Rekenhof danken voor dit uitgebreide rapport. Het verschaft een goed inzicht in de samenwerking tussen de VRT en externen voor de realisatie van televisieprogramma's. De vastgestelde tekortkomingen zijn door de VRT reeds grondig geanalyseerd. De VRT heeft ondertussen reeds drie projecten opgestart die een antwoord moeten bieden op de vastgestelde tekortkomingen: Strategische Studie, Professionalisering van de aankoopprocessen voor externe productie en een concreet actieplan voor de verdere implementatie van het nieuwe aankoopbeleid.

Dit snelle handelen van de VRT geeft mij vertrouwen dat de vastgestelde tekortkomingen binnen afzienbare tijd zullen worden weggewerkt. Ik zal er via de regeringscommissaris op toezien dat de VRT de aanbevelingen ter harte neemt. Ik heb tevens op geregelde tijdstippen zelf een overleg met het management van de VRT. Ik zal dit daar ook blijven opvolgen.

Met de meeste hoogachting,

Geert BOURGEOIS
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Buitenlands Beleid, Media en Toerisme

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be