

MR
 3/11
 cc. FTZ

Ministerie van OCW	
E-doc Nr	217 AH Hilversum
Hoge Naardenweg 78	1217 AH Hilversum
Postbus 1426	1200 BK Hilversum
Datum Reg	cvdM@cvdM.nl www.cvdM.nl
T 035 773 77 00	F 035 773 77 99
Directie	
Ter behandeling aan:	
<input checked="" type="checkbox"/> Advies aan/afdoening door bewindspersoon	
<input type="checkbox"/> Advies aan/afdoening door lid MT-OCW	
<input type="checkbox"/> Afdoening op directieniveau	
<input type="checkbox"/> Ter kennisneming	
Afdoening voor:	

Ministerie van Onderwijs, Cultuur
 en Wetenschap
 t.a.v. minister dr. Ronald H.A. Plasterk
 Postbus 16375
 2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

3/11
 1) m
 2) 10 ECM
 3) MCB

311008

Datum
 30 oktober 2008

Onderwerp
 Meerjarenbegroting NPO 2009-2013

Uw kenmerk

Ons kenmerk
 FTZ-006486-pv

Contactpersoon
 mr. M.P.H. Betzel/
 P.R.A. Veenman

Doorkiesnummer
 (035) 7737 710/
 (035) 77 37 740

Geachte heer Plasterk,

De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) zond ons bij brief van 29 september 2008 zijn Meerjarenbegroting (hierna: MJB) 2009-2013. Conform artikel 100 van de Mediawet, treft u hieronder onze opmerkingen inzake deze MJB aan.

Evenals die van vorig jaar ademt deze MJB veel optimisme uit en blaakt de NPO van zelfvertrouwen. Dat is voor een belangrijk deel gebaseerd op het succes van de zenderprofilering waarbij Nederland 1 de best bekeken televisiezender van ons land is geworden, ruimere financiële middelen en politiek rustiger vaarwater in vergelijking met de voorbije jaren.

Het CvdM is verheugd te constateren dat de MJB van dit jaar korter en bondiger en daarmee ook leesbaarder is dan de voorgaande versies, iets waar wij vorig jaar ook expliciet op hebben aangedrongen.

Het valt ons wel op dat de beleidsvoornemens in het eerste deel van het stuk niet direct aan budget gekoppeld worden; pas later in het stuk komt de inzet van de financiële middelen aan de orde. Bovendien concentreert de begroting zich vrijwel volledig op het eerstvolgende jaar terwijl de Mediawet voorschrijft dat de raming van de te verwachten inkomsten en uitgaven op meerdere begrotingsjaren betrekking dient te hebben. Door het ontbreken van die financiële vertaalslag voor meerdere jaren heeft het stuk meer het karakter van een uitgebreide beleidsnotitie dan van een meerjarenbegroting.

We hebben van de NPO begrepen dat zij moeilijk een raming over meerdere jaren kan geven omdat er geen zekerheid over de financiering op langere termijn is. Niettemin denken wij dat ondanks het ontbreken van langdurige financiële garanties van de zijde van de overheid financieel meer op de volgende begrotingsjaren kan worden ingegaan dan in de huidige MJB het geval is.

Wel hebben wij er begrip voor dat het in deze MJB als laatste begrotingsjaar vóór het indienen van een nieuw concessiebeleidsplan lastig is om de horizon veel verder te leggen dan 2010.

Bij onze opmerkingen bij de financiële onderdelen van de MJB verderop in dit schrijven zullen wij hier nog nader op ingaan.

Tot zover onze algemene opmerkingen. Hieronder zullen we meer specifieke opmerkingen maken bij een aantal thema's uit de MJB en stilstaan bij zaken die ons verder zijn opgevallen.

Digitale media en technieken

De NPO laat weten onverminderd te willen blijven investeren in brede zenders die meer als etalages moeten fungeren, van waaruit verdiepend aanbod op andere platforms kan worden benaderd. De NPO spreekt in dat verband van "een samenspel tussen generieke platforms voor brede publieksgroepen en specifieke platforms voor selectieve doelgroepen".

Graag zouden wij zien dat de NPO nog meer dan nu het geval is uitlegt wat haar met de themakanalen en internetactiviteiten precies voor ogen staat voor wat betreft publieksbereik. De beleidsvisie ten opzichte van de digitale distributieplatforms en -technieken is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. In een nadere toelichting op deze MJB heeft de NPO ons laten weten dat het zogeheten 'long tail' principe voorop staat bij het aanbieden van content via nieuwe technieken en platforms. De NPO benadrukte dat de hoofdplatforms centraal blijven staan en de nieuwe platforms dus geen 'excusdomeinen' worden voor mogelijk bereikbare publieksgroepen. Wij onderschrijven dit uitgangspunt van de NPO. Wel vragen wij ons af of daarnaast ook niet meer aandacht kan uitgaan naar het ontwikkelen van content speciaal voor nieuwe platforms die vervolgens weer kan leiden tot content in de vorm van nieuwe programma's en formats voor de hoofdzenders. Voorts lijkt het ons ook gewenst dat de NPO representatief onderzoek doet naar het bereik van de themakanalen en ook evaluatiemomenten inbouwt, ook om de eventuele behoefte aan nieuwe themakanalen in de toekomst beter te kunnen onderbouwen. Wij zullen hierop later in deze brief nog terugkomen.

De NPO wijst op de weerbarstige problematiek van het zogeheten 'clearen' van rechten bij het aanbieden van content op nieuwe distributieplatforms en via nieuwe uitzendtechnieken. Wij hebben uit de nadere toelichting van de NPO op de MJB opgemaakt dat vorderingen worden gemaakt in de besprekingen met vele belanghebbende partijen. Wij hopen dat binnen afzienbare tijd een doorbraak wordt geforceerd in dit lang slepende dossier, ook omdat het uitblijven van een voor alle partijen bevredigende oplossing uiteindelijk negatief kan uitwerken op het imago van de NPO.

Kunst en Cultuur

Op het vlak van kunst en expressie zijn de ambities van de NPO onverminderd groot. Twee jaar geleden sprak de NPO de wens uit om de 'culturele gateway' van Nederland te zijn, nu zet de NPO zijn zinnen op de Cultuurdelta. Dit concept lijkt zowel in naam als vorm geïnspireerd te zijn op het initiatief van de VRT. In Vlaanderen is hiervoor gekozen omdat de benodigde financiën voor een apart themakanaal voor cultuur (geraamd op € 10 miljoen) ontbraken en de Cultuurdelta een betaalbaar alternatief was.

Binnen het segment kunst en cultuur heeft de NPO de ambitie om intensieve contacten te onderhouden met allerlei spelers uit de sector. Mede op aandringen van het Commissariaat zijn de wettelijke mogelijkheden voor samenwerking met partners uit de culturele sector ook belangrijk uitgebreid.

Het Commissariaat consulteert de publieke omroepen over haar standpunten en wensen inzake samenwerking met de culturele sector. Ook de NPO zal binnenkort met haar reactie komen. Het is uiteraard van belang om bij samenwerking met derden goed na te gaan wat het belang is van samenwerking. Het spreekt voor zich dat de bijdrage aan de publieke taakopdracht moet vooropstaan in plaats van bijvoorbeeld het eventueel vergroten van de inkomsten van de NPO. In dat licht is het ook van belang geldstromen transparant en gescheiden te houden. Het Commissariaat zou graag zien dat de NPO in de toekomst een

duidelijke beleidsvisie, gekoppeld aan financiële uitgangspunten, ontwikkelt ten aanzien van de samenwerking met derde partijen in het algemeen.

Diversiteit en Cohesie

Het doet het Commissariaat deugd vast te stellen dat inzake het diversiteitvraagstuk concrete acties worden aangekondigd, waar jarenlang de goede voornemens vaak zijn blijven steken in het formeren van werkgroepen en studietoelagen. Een representatief onderzoek naar bereik onder de zogeheten 'prioritaire' groepen en het formeren van een diversiteitspanel lijken ons hele goede en concrete stappen in de richting van meer diversiteit. Het Commissariaat onderschrijft het belang van inclusiviteit van etnische diversiteit zodat minderheden niet meer als probleem worden benaderd. Voor wat betreft de korte termijn zijn er echter geen concrete plannen voor de instroom van meer 'gekleurd' personeel. Wij hebben het al vaker opgemerkt maar ook dit blijft naar ons oordeel een belangrijk aandachtspunt. De succesvolle werkwijze en formule van FunX toont aan dat diversiteit 'achter de schermen' eerder leidt tot meer diversiteit in de programma's en dat het van een logische volgorde zou getuigen om op dat vlak in een eerder stadium meer acties te ondernemen.

Terecht geeft de NPO hoog op van het belang om de cohesie in onze samenleving te versterken en de belangrijke rol die zij daarbij kan spelen. Dat hangt zeker samen met het bovengenoemde vraagstuk van diversiteit maar moet ook in een bredere context worden gezien. Het lijkt een gegeven dat sommige publieksgroepen zich niet voldoende herkennen in de programma's van de NPO. Wij betwisten niet dat het uitzenden van populaire sportevenementen als de Champions League een belangrijke bijdrage aan die cohesie kan leveren. Wij vragen ons af of ook niet binnen de algemene nieuws- en actualiteitenvoorziening nog meer inspanningen verricht kunnen worden om die cohesie te versterken. De unieke pluriforme samenstelling van de publieke omroep in Nederland biedt ook die kans om ook binnen de nieuws- en actualiteitenvoorziening meer kleuren te laten zien en horen. Het viel ons op dat op het vlak van nieuws- en actualiteiten, die toch een van de kerntaken vormen van de publieke omroep, in deze MJB veel minder ambities worden uitgesproken dan bijvoorbeeld op het terrein van kunst en cultuur.

Televisie

Door het nieuwe programmeringsmodel is de negatieve spiraal in marktaandeel en publieksbereik waarin de NPO zich bevond tot staan gebracht. Voor wat betreft Nederland 3 geeft de NPO aan dat in het zomerseizoen een belangrijke terugval wordt geconstateerd. Dit roept de vraag op of de terugval niet tot stilstand moet worden gebracht door de duur van het zomerseizoen op televisie nog verder te bekorten, iets waarmee de NPO 2 jaar geleden al een aanzet tot heeft gegeven.

Het viel het Commissariaat op dat bij de beschrijving van het bereik van de doelgroepen zowel bij tv als radio de nadruk erg leek te liggen op de leeftijdscategorie in van 20-49 jaar; een groep die ook wel bekend staat als de 'boodschappers'. Bij navraag lichtte de NPO toe dat het gaat om een groep die van oudsher slecht door de NPO wordt bereikt en dat de doelstelling om dat te veranderen niet moet worden gezien in het licht van het vergroten van de STER-inkomsten. Wij begrijpen de argumentatie van de NPO maar vinden deze niet goed terug in de MJB zelf.

Het Commissariaat prijst dat de NPO de moed heeft gehad een kritische blik te werpen op het ook in Europees verband gezien omvangrijke pakket van themakanalen en daarbij wellicht voor sommige individuele omroepen pijnlijke keuzes niet uit de weg is gegaan. Wat overblijft is nog steeds een omvangrijk pakket. Wel zetten wij vraagtekens bij de combinatie politiek en sport als een van de geprioriteerde formats voor themakanalen. Wij kunnen ons voorstellen

dat op één themakanaal sport in combinatie nieuws wordt aangeboden dan wel politiek in combinatie met nieuws. Maar de combinatie van politiek en sport komt gekunsteld over en zal het naar onze inschatting ook lastig maken om een vaste schare kijkers aan het kanaal te binden.

Radio

Bij het beleid voor radio missen wij een heldere analyse van het teruglopen van het marktaandeel van een aantal publieke radiozenders (Radio 1 en Radio 2), waardoor de aangekondigde maatregelen ook niet goed op waarde kunnen worden geschat. Het is nog afwachten hoe de recente aanpassing van het programmaschema van Radio 1 uitpakt. Vraag is of de NPO goed zicht heeft op in hoeverre de aandacht van het publiek verschuift van de ene naar de andere publieke radiozender, anders gezegd: is er wellicht sprake van intern kannibalisme? Zo zou een deel van het verlies van luistertijdaandeel van Radio 2 best eens verklaard kan worden uit de winst van Radio 5, gelet op de aangepaste formule van laatstgenoemde zender. In dat verband vraagt het Commissariaat zich ook af in hoeverre het segment kunst en cultuur op Radio 5 zich onderscheidt van dat op Radio 6.

De NPO zou zich een goede dienst kunnen bewijzen met een goede analyse van de huidige radiomarkt en zijn (commerciële) spelers zodat duidelijker dan nu het geval is inzichtelijk kan worden gemaakt waarin de publieke radio zenders zich onderscheiden van de commerciële tegenhangers. In het vervolg op zo'n analyse kunnen dan de formats en doelgroepen van de verschillende publieke radiozenders scherper afgebakend en omschreven worden. Nu roept bijvoorbeeld een losse opmerking dat Radio 4 zich moet positioneren als een volledige klassieke zender voor een breed publiek al snel de vraag op waar de muziekkeuze zich dan onderscheidt van die van een concurrent als Classic FM.

De NPO is voornemens om webradio in de toekomst te gaan verrijken met tekst en beelden. Wij vragen ons af of gelet op de wijze van gebruik van internetradio waarbij de luisteraar tijdens het luisteren vaak andere activiteiten verricht daar wel behoefte aan is bij het publiek.

In Nederland is tot nu toe slechts een klein aantal voor ontvangst van TDAB geschikte toestellen verkocht. Los van de vraag of de oorzaak van de geringe belangstelling nu ligt aan het ontbreken van aanbod van de commerciële radiostations dringt zich de vraag op of het nog wenselijk is hier verder in te investeren. Gelet ook op de ervaringen in het buitenland is het wellicht tijd om de bakens te verzetten, ook al omdat er alternatieven zijn in de vorm van andere technieken die qua uitzendkwaliteit niet onder hoeven te doen voor TDAB.

Aanvragen goedkeuring themakanalen en nieuwe diensten

In deze MJB verzoekt de NPO om goedkeuring van een aantal aanvragen voor het exploiteren van enkele nieuwe themakanalen op radio en televisie en de dienst 'Uitzending Gemist op bestelling'. Bij radio gaat het om in totaal 4 themakanalen: 'Radio 2 in Concert Surround Sound', 'Eigentijdse muziek', 'Young professionals klassiek' en 'Young professionals jazz en wereldmuziek'. Bij televisie gaat het om 2 themakanalen op basis van de aangescherpte profielen: 'Kinderen en Ouders' en 'Politiek en Sport'. Tot slot verzoekt de NPO de minister om goedkeuring te verlenen aan de dienst 'Uitzending Gemist op bestelling', waarbij content van Uitzending Gemist op basis van persoonlijke profielen en voorkeuren van gebruikers actief wordt gedistribueerd. Zoals bekend is de cruciale vraag die daarbij ter beoordeling voor ligt of met deze nieuwe diensten wordt voldaan aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving en zo invulling wordt gegeven aan de publieke taakopdracht van de NPO.

Het Commissariaat constateert dat de NPO in die motivering beter slaagt bij de themakanalen op televisie dan bij die op radio. Bij de radio-themakanalen wordt slechts gesteld dat die kanalen aan de genoemde behoeften van de samenleving voldoen zonder daarbij aan te geven waarom en op welke wijze. Wij hebben soortgelijke kritiek geuit in onze brief van 25 september 2008 waarin wij uw ministerie onze opmerkingen bij de aanvragen voor andere radio-themakanalen hebben doen toekomen. Mogelijk is de motivering bij radio-themakanalen die immers voornamelijk uit muziek bestaan ook lastiger dan bij televisie maar de NPO zou de aanvraag bijvoorbeeld beter kunnen onderbouwen als zij over publieksonderzoeken zou beschikken die de behoefte aan dat soort kanalen aantonen. Ook achten wij het wenselijk dat de NPO van te voren al duidelijke evaluatiemomenten inbouwt en aankondigt, ook als het gaat om themakanalen op experimentele basis. Voor wat betreft de 4 themakanalen op de radio geven wij u dan ook in overweging om een meer gedetailleerde onderbouwing door de NPO te vragen alvorens de aanvraag te honoreren.

Financieel beleid

Helderheid

Ondanks de verdere verbeteringen in de helderheid in de begroting, is het niet altijd mogelijk om de vertaling van de beleidsvoornemens of oorzaken voor tekorten naar de begroting terug te vertalen. Wij hebben onder meer de volgende opmerkingen:

In de beleidstoelichting worden soms bedragen genoemd. Wij kunnen echter niet zien hoe deze zijn verantwoord in de exploitatie overzichten. Wij zien bijvoorbeeld niet hoe de tot € 15 miljoen oplopende investering in Nederlands drama in het jaar 2011 zichtbaar wordt in de cijfers. Hetzelfde geldt voor de nieuwe programma ideeën ad € 3 miljoen zoals opgenomen onder de kwaliteitskaart. Zonder limitatief te zijn hebben we dezelfde opmerking ten aanzien van kleinere bedragen zoals de budgettoekenning aan Cultura en Opium (€ 600.000), de budgetverhoging radiodrama (van € 100.000 naar € 300.000) en de additionele structurele en/of incidentele kosten Radio 1 (€ 500.000).

In het rapport wordt gesproken over een op de publieke omroep toegesneden rechtenverwerving. De in de begroting genoemde bedragen zijn voor ons niet zichtbaar in de begroting.

Onder het speerpunt expressie en kunst wordt gesproken over de verdere intensivering van de samenwerking met de culturele sector. De wijze waarop dit gefinancierd gaat worden en welke geldstromen hiermee gepaard kunnen gaan worden niet benoemd.

In de inleiding wordt gesproken over aanzienlijke begrotingstekorten waar de publieke omroep mee te maken gaat krijgen. Als oorzaak wordt onder meer vermeld de teruglopende eigen bijdragen van omroepverenigingen in combinatie met stijgende kosten. Er wordt gesproken over een verwacht tekort van € 40 miljoen in 2010. In hoofdstuk 6 (Financieel kader en begroting) worden de oorzaken van dit tekort benoemd. Bedragen ontbreken echter bij een aantal van de genoemde oorzaken. Daarnaast roept de motivatie nieuwe vragen op. Bijvoorbeeld wat de oorzaak is van de lagere inkomsten uit programmabladenexploitatie.

Terugblik meerjarenbegroting 2007-2011

De financiële overzichten die zijn opgenomen bieden een informatief inzicht in een aantal kostenposten en kwantitatieve gegevens over personele bezetting en uitzendingen. Een eerste blik op deze overzichten geeft direct informatie over de hogere inkomsten en het positieve resultaat. Het commentaar op de cijfers is gebaseerd op de vergelijking met zowel 2006 als begroot 2007. Met name de vergelijking met 2006 beschouwen wij als informatief.

Waar het gaat om vergelijking van de begrote en gerealiseerde cijfers 2007, ontbreken de details over 2007 voor een deel. De begrote cijfers worden slechts op subtotale niveau gepresenteerd.

Budget aanvraag

De budget aanvraag is gebaseerd op het budget 2008. Daarbij is indexering op de € 50 miljoen programmaversterking achterwege gelaten. De aanvraag bedraagt € 761.655.000 voor 2009. Voor de indexering 2009 is een percentage van 3,25% toegepast. Voorts is er een gecorrigeerde index voor het basisbedrag 2008 toegepast van 0,53%. Ten aanzien van de bijdrage CoBO merken wij op dat deze in 2009 nogal toeneemt in vergelijking met het begrote bedrag over 2008. Deze stijging wordt in het rapport niet nader gemotiveerd. Voor 2009 wordt een CoBO bijdrage van € 7.234.000 verwacht. Voor 2008 was dat € 6.392.000.

Voor het jaar 2010 verwacht de NPO een probleem ten aanzien van de financiering van de publieke omroep. Ondanks het feit dat er kritisch gekeken gaat worden naar mogelijke oplossingen van dit probleem, verwacht de NPO in 2010 verdere financiële steun nodig te hebben. Niet duidelijk is of dit een probleem is voor alleen het jaar 2010 of dat het ook geldt voor de jaren na 2010. In de inleiding wordt er op gewezen dat vanaf 2010 aanzienlijke begrotingstekorten gaan optreden. In hoofdstuk 6 wordt aangegeven dat vanaf 2011 een bedrag van € 50 miljoen is geormerkt voor structurele budgetverhoging van de publieke omroep.

Naleving wetgeving

Voor de budgetten 2010- 2013 adviseren wij u de NPO om aanvullende gegevens vergezeld van een nadere onderbouwing te vragen. Wij stellen daarmee vast dat evenals vorig jaar de begroting niet voldoet aan de bepaling van artikel 99, tweede lid, onder c Mediawet. Voor dit gedeelte onthouden wij ons van advies.

Gezien het feit dat deze omissie zich opnieuw voordoet, adviseren wij u de NPO te vragen om er zorg voor te dragen dat de MJB 2010-2014 voldoet aan de wettelijke vereisten betreffende de begroting.

Voorts merken wij op dat niet voldaan wordt aan de wettelijke bepaling van artikel 99 lid 4.a MW. In deze bepaling wordt gevraagd naar de bedragen die de omroepen voornemens zijn te besteden aan bepaalde programmagenres en bevolkings- en leeftijdsgroepen. In de begroting is wel opgenomen hoe de budgetten voor de televisiezenders procentueel zijn verdeeld naar programmagenres. Hier ontbreken voornamelijk de bedragen en de andere zenders.

Algemene omroepreserve

De stand van de algemene omroepreserve bedraagt medio september 2009 ca € 72 miljoen. Daarmee komt deze reserve ruim onder het in 1992 door de Commissie van der Zwan vastgestelde minimumniveau van € 91 miljoen. Het Commissariaat stelt voor om, in samenwerking met de NPO en uw ministerie, een herijking te doen van het benodigde bedrag op basis van de huidige omstandigheden, gebaseerd op een gedegen risicoanalyse.

Financieel beleid en risicobeheer

In de inleiding van de MJB 2009-2013 wordt aangegeven dat de publieke omroep vanaf 2010 te maken gaat krijgen met aanzienlijke begrotingstekorten. In het kort worden de oorzaken hiervan vermeld en wordt in algemene zin aangegeven dat deze tekorten ambities kunnen gaan frustreren en de huidige programmering kunnen beïnvloeden. Niet duidelijk wordt gemaakt wat de gevolgen en mogelijke keuzes zijn als begrotingstekorten zich daadwerkelijk

gaan voordoen. Wij kunnen ons voorstellen dat aan de MJB een paragraaf wordt toegevoegd waarin nader wordt uitgewerkt welke scenario's zich voor kunnen doen en hoe de publieke omroep daarmee om denkt te gaan.

Meer in het algemeen zou in een dergelijke paragraaf aan de orde kunnen komen welke financiële risico's de haalbaarheid van doelstellingen in de weg kunnen staan. Wij denken daarbij aan het aan de orde stellen van risico's als bijvoorbeeld onvoldoende middelen voor investeringen, claims in het kader van rechtenverwerving of het risico van liquidatie van een omroep.

Advies

De budgetaanvraag 2009 van de NPO bedraagt € 761.654.575. Wij adviseren u het aangevraagde budget toe te kennen.

Voor de budgetten 2010 - 2013 adviseren wij u de NPO een nadere onderbouwing en aanvullende gegevens te vragen. Vooralsnog onthouden wij ons voor dit gedeelte van een advies.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

6/2
HH
mr. Inge Brakman
voorzitter



prof. dr. Tineke Bahlmann
commissaris

Een afschrift van deze brief zenden wij ter kennisneming aan de Raad van Bestuur van de NOS en de Raad voor Cultuur.