

Mediabegrotingsbrief 2012: **Bijlage 5**

Reactie Commissariaat voor de Media op de
Meerjarenbegroting 2012-2016 en op de Financiële
terugblik 2010 Nederlandse Publieke Omroep

Ministerie van OCW	
E-doc Nr	
Datum	17/10/11
Dirigentie	
Ter bestemming van	
<input checked="" type="checkbox"/> Advies van de Raad van State <input type="checkbox"/> Advies van de Raad van State <input type="checkbox"/> Advies van de Raad van State	
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Mevrouw M. van Bijsterveld - Vliegthart Postbus 16375 2500 BJ 's-GRAVENHAGE	

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Hoge Naarderweg 78 ■ 1217 AH Hilversum ■
 Postbus 1426 ■ 1200 BK Hilversum ■ cvdm@cvdm.nl ■ www.cvdm.nl ■
 T 035 773 77 00 ■ F 035 773 77 99 ■

1) 5 (m: kopie voorblad)
 2) DGCM
 3) MLB

Datum	Onderwerp		
15 oktober 2011	Meerjarenbegroting Nederlandse Publieke Omroep 2012-2016		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	25700/2011014412	drs. Sandra Aerts	+31 (35) 773 77 11
		Gusta Willems	+31 (35) 773 77 45

Geachte mevrouw Van Bijsterveldt,

De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) heeft ons op 15 september jongstleden zijn Meerjarenbegroting (hierna: MJB) 2012-2016 gestuurd. Conform artikel 2.148 van de Mediawet 2008, treft u hieronder onze opmerkingen aan over deze MJB.

1. Inleiding

De MJB 2012-2016 betreft het tweede uitvoeringsjaar van het Concessiebeleidsplan 2011-2016 (hierna: CBP). In 2010 zijn wij in ons advies over de MJB 2011-2015 uitgebreid ingegaan op de wijze waarop de NPO het CBP in een MJB uitwerkte, en op de wijze waarop de ambities en speerpunten uit het CBP werden uitgevoerd.

In ons advies over de MJB 2011-2015 werd ons perspectief met name bepaald door het belang van transparantie. Om onze toezichhoudende taak goed uit te kunnen oefenen, is transparantie in de MJB van groot belang: wat gaat de NPO doen, wat kost het, wat is het resultaat en wat is het bereik? In dat kader vroegen wij in het bijzonder aandacht voor onze opmerkingen inzake de summiere financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens, het nagenoeg ontbreken van bereikdoelstellingen en de complexiteit van sturing en verantwoording.

Dit jaar kunnen we ons advies beknopter houden. Daarbij handhaven we ons perspectief. Indien van toepassing herhalen we ons advies uit 2010 of verwijzen hier kortheidshalve naar.

In ons advies besteden wij, na enkele algemene opmerkingen, achtereenvolgens aandacht aan de voorgenomen beëindiging van een aantal aanbodkanalen, de uitvoering van de ambities en speerpunten van de NPO zoals die in het CBP zijn opgenomen en in deze MJB in de vorm van beleidsdoelstellingen zijn uitgewerkt, en op de financiële onderbouwing van deze voornemens.

Het advies over de MJB 2012-2016 kan niet los gezien worden van de op handen zijnde bezuinigingen, die ook reeds in 2012 hun effect hebben op de inhoud van de MJB. Op dit onderwerp gaan we apart in.

2. Bezuinigingen

De MJB 2012-2016 van de NPO is opgesteld in de context van de aanstaande bezuinigingen, die met ingang van 2013 hun beslag zullen krijgen. Deze bezuinigingen zijn ingrijpend.

Nog valt niet te overzien of en in welke mate dit effect zal hebben op de programmering. De NPO geeft aan dat de Publieke Omroep zo lang mogelijk wil vasthouden aan de inhoudelijke ambities van het CBP en denkt dat dat, in ieder geval in 2012 mogelijk is, gelet op het feit dat in 2012 de voorbereidingen op de bezuinigingen vooral efficiëntiemaatregelen betreffen die geen impact hebben op de programma's.

In zijn algemeenheid merken wij op dat juist in tijden van bezuinigingen de bewaking van de publieke waarde en het onderscheidende karakter van de publieke omroep van groot belang is. Dit geldt ook voor het bereik van de publieke omroep. Hierop komen we separaat terug. Het is aan de publieke omroep om tussen de publieke waarde van het aanbod enerzijds en het bereik anderzijds iedere keer weer het evenwicht te bewaren.

De discussie over de publieke waarde van de publieke omroep kent vele aspecten, argumenten en deelnemers. Een objectief meetinstrument is dan ook niet makkelijk te ontwikkelen. De prestatieovereenkomst draagt bij aan de operationalisering van de ambities van de publieke omroep. Een mogelijk instrument zou daarnaast de kwaliteitskaart kunnen zijn, mits kwaliteit niet enkel opgevat wordt als de perceptie door het publiek van de publieke waarden van de publieke omroep. In het CBP kondigde de NPO aan het instrument van de kwaliteitskaart verder door te ontwikkelen. Hiermee zouden voor de publieke omroep in zijn geheel en al zijn onderdelen (programma's, domeinen, aanbodkanalen, omroepen) de inhoudelijke en bereikprestaties gemonitord kunnen worden. In de MJB gaat de NPO hier verder niet op in. Wij herhalen daarom ons voorstel om met de NPO te overleggen over de doorontwikkeling van de kwaliteitskaart of delen ervan, of over een ander geschikt meetinstrument.

In de MJB deelt de NPO mee vanuit het perspectief van de distributietaak en het marktordeningvraagstuk alternatieve inkomstenbronnen te gaan verkennen, zoals het marktconform aanbieden van een betaalvariant van Uitzending Gemist. Dit is toegelaten op grond van de Europese Omroepmededeling. Wij hebben begrip voor de wens alternatieve inkomstenbronnen te verwerven. Daarbij gaan we er van uit dat, gelet op het publieke karakter van de publieke omroep, de NPO hier zodanig terughoudend mee om zal gaan dat gebruikers van het huidige media-aanbod hier geen nadeel van ondervinden en dat geen marktverstoring plaatsvindt.

Voortvloeiend uit beleidsvoornemens in uw mediabrief van juni 2011, veranderen ook een aantal samenwerkingsrelaties van de NPO. Dit geldt met name voor de positionering, in of buiten het publieke mediabestel, van respectievelijk de regionale omroepen en de Wereldomroep. De NPO geeft aan dat met de regionale omroepen intensief overleg nodig zal zijn over een model voor integratie tussen landelijke en regionale publieke omroep. Daarnaast moet worden bezien of, en zo ja op welke gebieden, de samenwerking met de Wereldomroep nog kan worden voortgezet.

Ongetwijfeld zal dit proces veel aandacht van de betrokken partijen vragen, om op zorgvuldige wijze recht te doen aan ieders belangen. Gelet op de datum van inwerkingtreding van de bezuinigingen bij de Wereldomroep (per 2013) gaan we er van uit dat de samenwerking in 2012 nog voortgezet zal kunnen worden.

In de MJB is de NPO – opnieuw – terughoudend over de mogelijkheden van publiekprivate samenwerking met de dagbladsector. Op uw verzoek zullen we in een brochure de mogelijkheden van publiekprivate samenwerking nogmaals uiteen zetten.

Dit zou een verdere stimulans voor samenwerking kunnen betekenen, evenals uw voornemen om ten aanzien van publiekprivate samenwerking een experimenteerartikel in de Mediawet op te nemen.

3. Audio- en videopaletten

In het CBP kondigde de NPO aan te streven naar samenhangende audio- en videopaletten en het aantal aanbodkanalen en websites te verminderen, om meer kwaliteit, samenhang en impact tot stand te brengen. Ook u heeft in uw mediabrief van juni 2011 gevraagd om een vermindering van het aantal websites met minstens 35%.

De MJB 2012-2016 staat in het teken van de vorming van audio- en videopaletten en het aanbrenge van samenhang tussen hoofdkanalen en overige kanalen. De reductie van het aantal kanalen, waaronder websites, is gebaseerd op een aantal algemene en platform-specifieke criteria. Hiermee wordt met name gestuurd op het wegnemen van overlap en het bevorderen van een inhoudelijke meerwaarde, met inachtneming van mediagebruik en behoefte van de doelgroep en de verhouding tussen kosten en bereik.

Indien de NPO voornemens is aanbodkanalen aan te bieden of te beëindigen dient zij hiervoor bij u goedkeuring aan te vragen. Het behoort tot de formele bevoegdheden van het Commissariaat om over aanvragen tot aanbieden of beëindiging van aanbodkanalen aan u advies uit te brengen. In ons advies over de MJB vinden wij dit een belangrijk onderdeel.

Beëindiging aanbodkanalen

In de MJB doet de NPO een vraag tot beëindiging van de volgende aanbodkanalen:

Overige televisieprogrammakanalen:

- Consumenten 24
- Geschiedenis 24
- Spirit 24 op de digitale kabel
- Sterren 24 op de digitale kabel

Hiermee wordt het aantal themakanalen teruggebracht van 12 naar 8. Spirit 24 en Sterren.nl blijven als webkanaal in stand.

Webkanalen audio

- Radio 2: 2 webkanalen
- 3FM: 1 webkanaal
- FunX / urban radioprogrammakanaal: 5 webkanalen
- Moodstreams van de KRO (30)

Hiermee wordt het aantal webkanalen audio teruggebracht van 78 naar 40.

De NPO onderbouwt de aanvraag tot beëindiging van de aanbodkanalen met name op basis van overlap en inhoudelijke meerwaarde, mediagebruik en mediabehoefte van de doelgroep. Daarnaast geeft de NPO aan op welke wijze na beëindiging van de aanbodkanalen het media-aanbod rond deze thema's verspreid zal worden. Daarmee is de aanvraag tot beëindiging van de aanbodkanalen voldoende onderbouwd, en adviseren wij over de aangevraagde beëindiging positief.

In bijlage 1a geeft de NPO een overzicht van de kanalen in 2012 na de voorgenomen beëindiging van een aantal aanbodkanalen. Het overzicht is uitgesplitst voor video en audio in algemene programmakanalen, overige programmakanalen en overige aanbodkanalen. Daarnaast zijn er nog portals en websites. Er zijn nog 7 gezamenlijke thematische portals die met name bestaand av gerelateerd aanbod ordenen en ontsluiten.

Het overzicht is slechts ten dele concreet: volgens eigen zeggen van de NPO resteren er 40 webkanalen audio en 19 thematische portals, van afzonderlijke omroepen. Deze worden niet afzonderlijk benoemd, waardoor deze bijlage onvoldoende transparant is. Om te kunnen adviseren over het opstarten of beëindigen van aanbodkanalen is een totaaloverzicht gewenst.

Websites

De NPO realiseert volgens eigen opgave de door u gevraagde reductie van het aantal websites door deze van 1.074 naar 615 terug te brengen: een reductie van 43%. Ook in dit kader merken wij op dat het van belang is alle bestaande websites ook daadwerkelijk in kaart te brengen en dit overzicht actueel te houden. De reductie van het aantal websites hebben we nu niet kunnen vaststellen.

Met uitzondering van web only sites, zijn websites altijd aan een programma gerelateerd. Websites kunnen zich tot aanbodkanaal ontwikkelen, indien zij onvoldoende gerelateerd zijn aan een programma. In de MJB missen wij een scherpe aanduiding, wanneer een website zich tot aanbodkanaal ontwikkelt. Dit vraagt nadere aandacht. Indien een website zich tot aanbodkanaal ontwikkelt is uw goedkeuring en ons advies noodzakelijk. Ook daarom is een overzicht van websites gewenst.

De MJB dient jaarlijks het aantal en de aard van de aanbodkanalen te bevatten. De NPO geeft tevens aan dat in de Terugblik 2011 het definitieve resultaat van de reductie van kanalen inzichtelijk gemaakt zal worden. Wij adviseren u de NPO te verzoeken in de Terugblik 2011 een concreet gespecificeerd totaaloverzicht op te nemen, en met ingang van 2012 in de jaarlijkse MJB's niet alleen aantal en aard van de aanbodkanalen te noemen, maar in een overzicht ook alle aanbodkanalen concreet te benoemen. Dit geldt ook voor de websites.

Tijdelijk goedgekeurde aanbodkanalen

Op basis van het CBP heeft de NPO tijdelijk goedkeuring gekregen voor 4 aanbodkanalen: Uitzending Gemist op bestelling, interactieve service menu's, mixkanalen video, en radio themakanalen via de digitale kabel.

De NPO heeft deze aanbodkanalen geëvalueerd. Een beperkt bereik in combinatie met nieuw te stellen prioriteiten in verband met de bezuinigingen, heeft de NPO doen besluiten deze diensten niet te continueren en geen definitieve goedkeuring aan te vragen voor 2012.

Wij onderschrijven de afweging en de conclusie van de NPO. De verspreiding van media-aanbod via deze kanalen en/of platforms is op de einddatum van de tijdelijke goedkeuring, 1 september 2011, beëindigd. Hiermee wordt het aantal radioprogrammakanalen op de digitale kabel gereduceerd van twaalf tot nul.

4. Speerpunten

Representatie

Als gevolg van de bezuinigingen kan het Stimuleringsplan Representatie in 2012 niet meer op dezelfde manier als in 2010 en 2011 gecontinueerd worden.

De noodzaak van deze keuze vinden wij niet zonder meer evident. De uitdaging is dit speerpunt ook zonder al te veel extra middelen uit te voeren.

In het kader van de MJB 2011-2015 adviseerden wij de NPO ook te investeren in vergroting van het bereik onder allochtonen en in programma's vanuit een intercultureel of crosscultureel perspectief. Daarnaast vroegen we aandacht voor concrete bereikdoelstellingen.

In 2011 zou reeds een bereikonderzoek uitgevoerd worden. Resultaten hiervan zijn volgens de NPO begin 2012 bekend. Wij benadrukken het belang van een gedegen, herhaaldelijk en vergelijkbaar uitgevoerd bereikonderzoek, ook omdat op basis hiervan bereikdoelstellingen geformuleerd kunnen worden.

Expressie en kunst

Versterking van het aanbod op het gebied van expressie en kunst is een van de speerpunten van het beleid van de NPO. Een van de ambities was intensiever samen te werken met het MCO. Als gevolg van de bezuinigingen zal de NPO in 2012 onderzoeken wat de implicaties zijn van de inperking vanaf 2013 van het aantal MCO ensembles voor de organisatie van de levende muziekproductie.

In ons advies over de MJB 2010 en 2011 drongen wij reeds aan op toets- en afrekenbare (bereik)doelstellingen voor het aanbod op het gebied van expressie en kunst. In het CBP heeft de NPO de ambitie opgenomen om met het kunst- en cultuuraanbod een breder en jonger publiek te bereiken. Wat betreft het speerpunt expressie en kunst zijn in de prestatieovereenkomst alleen afspraken over het aanbod opgenomen.

Zoals we reeds opmerkten is het een opgave van de publieke omroep om tussen de publieke waarde van het aanbod enerzijds en het bereik anderzijds iedere keer weer het evenwicht te bewaren. Dat geldt ook voor dit speerpunt.

In de MJB 2012-2016 geeft de NPO aan wat ze doet om een breed en jong publiek te bereiken, maar nog zijn er geen bereikdoelstellingen aan dit specifieke aanbod gekoppeld, waardoor niet te achterhalen is in hoeverre er daadwerkelijk een breder en jonger publiek bereikt wordt.

Wij adviseren de minister de NPO te verzoeken inzicht te geven in het bereik van dit aanbod, opdat vastgesteld kan worden dat deze ambitie gerealiseerd wordt.

Journalistieke kwaliteit en pluriformiteit

Het speerpunt journalistieke kwaliteit en pluriformiteit blijft aandacht vragen. Dit geldt voor het geprofileerde, opiniërende aanbod, en voor specifieke aandachtsgebieden als onderzoeksjournalistiek, financieel-economische berichtgeving, buitenland berichtgeving en berichtgeving over Europese besluitvorming.

Met het oog op de kwaliteit en pluriformiteit van dit aanbod, onderschrijven wij het belang van specifiekere programmering en tijdige bijsturing. De MJB bevat echter ten opzichte van vorig jaar weinig concrete voornemens, bijvoorbeeld met betrekking tot Radio 1 en jongeren. Veel hangt daarmee af van de monitoring en bijsturing. Dat maakt de uitvoering van dit speerpunt kwetsbaar.

Jongeren

Wat betreft de ambitie om het bereik te verbeteren, vormen jongeren een speerpunt.

Vorig jaar ontbraken bereikdoelstellingen en werd geen melding gemaakt van de prestatieafspraken dat het bereik onder de publieksgroep 20-34 jaar op Nederland 3 vergroot wordt. Deze prestatieafspraken is in 2010 niet behaald. Het is daarom ook goed dat hier nu in de MJB expliciet aandacht aan besteed wordt en dat er concrete voornemens zijn geformuleerd om het profiel van Nederland 3 aan te scherpen.

Het conceptueel en/of crossmediaal doorgeleiden van jongeren van Audio naar Video is een interessante ontwikkeling.

De NPO spreekt de bereidheid uit de komende jaren door te gaan met een urban kanaal. Als gevolg van de bezuinigingen zal de NPO in het najaar van 2011 echter moeten bezien of en zo ja hoe, de landelijke editie van FunX kan worden ingebed binnen de landelijke publieke omroep. Vanzelfsprekend zijn inbedding en financiering essentiële randvoorwaarden, en we onderschrijven de inspanning die de NPO pleegt om op dit vlak tot een oplossing te komen. Instandhouding van het aanbod en het publiek dat hiermee bereikt wordt zullen uiteindelijk doorslaggevend moeten zijn.

5. Ambities, prestatieafspraken en beleidsdoelstellingen

Vorig jaar vroegen wij uw aandacht voor de stapeling van verantwoordingsdocumenten op het gebied van voorgenomen beleid en behaalde resultaten van de publieke omroep. Sturing en verantwoording blijft nog steeds een complexe materie. Dit jaar is de MJB echter anders opgebouwd: per speerpunt en per net of zender zijn een selectie van de ambities uit het CBP, alle afspraken uit de prestatieovereenkomst en beleidsdoelstellingen voor 2012 opgenomen. Hierdoor wint de MJB aan helderheid en sturingskracht.

Wij verschillen met de NPO van mening dat het zwaartepunt van de inhoudelijke verantwoording zou verschuiven naar de Terugblik. MJB en Terugblik kunnen niet los van elkaar gezien worden. Een Terugblik kan alleen als verantwoordingsinstrument fungeren indien vooraf in de MJB concrete beleidsvoornemens zijn geformuleerd.

In ons advies hebben wij met name gekeken naar de inhoud, kwaliteit en volledigheid van de beleidsdoelstellingen. Met name met betrekking tot de bereikdoelstellingen en de domeinenmix willen we enkele specifieke opmerkingen maken.

Bereikdoelstellingen

Vorig jaar merkten we op dat - ondanks de veelheid aan ambities, speerpunten en doelstellingen - juist concrete bereikdoelstellingen per doelgroep nagenoeg ontbraken. Incidenteel werd een percentage genoemd, maar een totaaloverzicht ontbrak. Hierdoor bood de MJB geen zicht op huidig en gewenst bereik. We vroegen daarom aandacht voor het belang om, juist in aanvang van een nieuwe concessie beleidsperiode doelstellingen te concretiseren, over nulmetingen te beschikken en op basis van onderzoek de voortgang te monitoren. Meer in het bijzonder vroegen we aandacht voor een concretisering van de doelstellingen met betrekking tot het bereiken van jongeren en allochtonen, en het bereik van het aanbod expressie/kunst.

Tussen de publieke waarde van het aanbod enerzijds en het bereik anderzijds dient een balans te zijn. Terwijl we niet voorbij willen gaan aan het belang van het onderscheidende karakter van het aanbod van de publieke omroep, handhaven we ons advies als het gaat om bereik. Daarbij vragen we aandacht voor de prestatieafpraak om met het audio aanbod wekelijks de helft van alle Nederlanders te bereiken. Deze afspraak is in 2010 niet behaald. In de MJB zijn geen concrete beleidsvoornemens om deze afspraak wel te realiseren.

In de MJB zijn wel voor alle netten en zenders kijktijdaandelen en luistertijdaandelen geformuleerd. Met het oog op sturing en verantwoording verdient het aanbeveling dit aan te vullen met de gerealiseerde kijk- en luistertijdaandelen in het vorige jaar en de voorgenomen kijk- en luistertijdaandelen van het huidige jaar, zodat deze aan elkaar gerelateerd kunnen worden en ontwikkelingen in kaart gebracht.

Vergelijken we de cijfers met de realisaties in 2010, dan valt op dat met name het kijktijdaandeel voor Nederland 1 niet ambitieus is geformuleerd; Nederland 1 behaalde in 2010 een kijktijdaandeel van 23,3%. Het voorgenomen kijktijdaandeel is nu 19,5%.

Domeinenmix

Wij herhalen ons advies met betrekking tot de domeinenmix. Net als vorig jaar ontbreekt in de MJB een beleidsdoelstelling voor de domeinenmix per net en voor het totaal aan gezichtsbepalende televisieprogrammakanalen. De NPO zal weliswaar in de Terugblik aandacht besteden aan de domeinen- en genremix, maar dit kan dan niet gerelateerd worden aan concrete voornemens.

In het kader van de brede publieke mediaopdracht van de NPO is het belang van een evenwichtig en onderscheidend aanbod, uitgewerkt in een domeinenmix, onomstreden. Wij adviseren de minister op dit vlak met de NPO nadere afspraken te maken over de ambities en prestatieafspraken ten aanzien van een evenwichtig en onderscheidend aanbod.

6. Financieel beleid 2012 - 2016

Algemeen

De inzet van de financiële middelen komt aan de orde voordat de beleidsvoornemens worden besproken. Op zich juichen wij de gewijzigde volgorde van behandeling in de MJB toe. Zeker in de komende bezuinigingsronde is het belangrijk dat een goed inzicht in de financiën wordt gegeven zodat dit gekoppeld kan worden aan de opvolgende bespreking van het beleid. Echter, de toelichting op de exploitatieoverzichten 2010-2016 is vrij summier zodat net als voorgaande jaren de beleidsvoornemens in de tweede helft van de MJB niet direct aan budget gekoppeld kunnen worden.

Omwille van de vergelijkbaarheid heeft de NPO ervoor gekozen om in de exploitatie overzichten de cijfers van de aanvraag 2011 in plaats van het toegekende budget weer te geven. Tekstueel wordt wel gebruik gemaakt van het toegekende budget 2011, hetgeen de transparantie van de MJB niet ten goede komt.

Als vorig jaar aangekondigd, is een nieuwe indeling gemaakt waarbij de platforms video en audio de nieuwe dragers zijn. Themakanalen worden op een aparte regel binnen de platforms verantwoord, internet niet doordat het als een integraal onderdeel gezien wordt bij beide platforms. Dit sluit aan bij de ambities die zijn beschreven in het concessieplan en is dus een verbetering ten opzichte van de rapportage in het verleden.

Bezuinigingen

De bezuinigingen die vanaf 2013 geëffectueerd moeten worden, worden wel genoemd maar zijn niet in de exploitatieoverzichten verwerkt. Tekstueel worden ze summier cijfermatig onderbouwd, gebruik makend van de uitkomsten van het onderzoek 'Efficiëntie onderzoek Landelijke Publieke Omroepen'¹. Het wel noemen van eventuele gevolgen zonder ze financieel te staven roept hier en daar verwarring op. Bijvoorbeeld bij het aanstippen van de mogelijke gevolgen van het verhogen van het lidmaatschapsgeld. Opgemerkt wordt dat dit kan leiden tot mogelijke scheefgroei van het bestel zonder aangepaste financiële verhouding. Wat een aangepaste financiële verhouding zou moeten worden wordt niet nader onderbouwd.

¹ Efficiëntie onderzoek Landelijke Publieke Omroepen, The Boston Consultancy Group, augustus 2011

De index voor 2012 zal niet worden uitgekeerd maar wordt toegevoegd aan de Algemene Media Reserve voor vergoeding van de frictiekosten. In het aangevraagde budget zit de index wel verwerkt, deze dient derhalve op het toe te kennen budget in mindering te worden gebracht. In de MJB houdt de NPO er rekening mee dat de ingehouden index, indien niet nodig voor frictiekosten, binnen de AMR gereserveerd blijft voor speciale budget aanvragen van de LPO. Wij vragen ons af of dit een juiste voorstelling van zaken is.

Evenals voorgaand jaar adviseren wij om bij structuurwijzigingen binnen het publieke bestel, waaronder fusies, zoveel mogelijk gebruik te maken van zogenoemde 'best practices' op het gebied van interne beheersing.

Ervaringen in het afgelopen jaar nopen ertoe dat hierin ook risico's ten aanzien van het treasury beleid (financieringsbehoefte) en faillissementen vervat dienen te zijn. Wij hechten er daarom sterk belang aan dat binnen de NPO adequate procedures worden opgesteld en afstemming tussen de NPO en de betreffende media-instellingen zal plaatsvinden. Het voorgaande dient onderdeel te zijn van een adequaat 'risicomanagement' binnen de NPO, gericht op de financiële risico's die samenhangen met structuurwijzigingen (toetreding, uittreding, fusie, faillissement) en bezuinigingen.

Door risicomanagement binnen de NPO te implementeren kan de doelmatigheid van de publieke omroep verder worden verbeterd. Wij hebben van de NPO begrepen dat hiertoe reeds verschillende maatregelen zijn genomen, waaronder het inzetten van een interne specialist. Wij bevelen aan de maatregelen in de komende jaren verder te borgen in de organisatie. Verder adviseren wij om de maatregelen die verband houden met risicomanagement in de komende jaren zoveel mogelijk te vertalen in de financiële begroting.

Kwaliteit toelichting

De verantwoording van publieke middelen is niet alleen van belang voor reeds verstreken jaren, maar zeker ook voor komende jaren. De MJB dient helder aan te geven waaraan aangevraagde middelen zullen worden besteed. Een adequate financiële vertaling duidt op een organisatie die 'in control' is. Bovendien is een MJB als sturing- en verantwoordingsinstrument noodzakelijk voor een effectieve en efficiënte uitvoering van onze taak als toezichthouder. Wij hechten daarom groot belang aan een sterke samenhang tussen beleidsvoornemens en begrote lasten en baten.

Reeds meerdere jaren zijn wij van mening dat de samenhang tussen beleidsvoornemens, zoals vermeld in de verschillende hoofdstukken van de MJB, en de begrote lasten en baten voor de komende jaren onvoldoende concreet tot uiting komt. Dat geldt ook voor de onderhavige MJB 2012-2016. De toelichting bij de exploitatie overzichten 2010-2016, zoals opgenomen in bijlage 3 van de MJB, zou ons inziens nader uitgewerkt moeten worden. Wij adviseren u de NPO te vragen u alsnog een toelichting te verstrekken.

De kwaliteit van de MJB wordt verder verminderd door het niet (kunnen) verwerken van de toekomstige bezuinigingen. Dit betreft met name de jaren vanaf 2013. Hierdoor komt de toekomstige raming uit de MJB door het gebruik van niet reële cijfers niet overeen met de verwachte financiële werkelijkheid. Wij kunnen daarom geen advies geven over de MJB 2013-2016.

Budgetaanvraag 2012

De aanvraag voor 2012 bedraagt ruim € 792 miljoen. De berekening van de hoogte van de budgetaanvraag is gebaseerd op het verstrekte budget 2011. Het bedrag is als volgt opgebouwd:

Budget 2012 x € 1 miljoen			
Toegekend budget 2011			779
Verminderings	Innovatie & Nieuwe Media	-1,9	
	Totaal		-1,9
Subtotaal			780,7
Vermeerderings	2%-indexverhoging	15,5	
	Totaal		15,5
Budget 2012			792

Voor de indexering 2012 heeft de NPO een percentage van 2% toegepast. Door de minister is al aangekondigd dat de index niet wordt uitgekeerd aan de media instellingen maar wordt toegevoegd aan de Algemene Media Reserve ter dekking van toekomstige frictiekosten als gevolg van de opgelegde bezuinigingen die hun beslag krijgen tussen 2013 en 2015.

De aanvraag voor 2012 is voor het eerst ingedeeld volgens het Concessiebeleidsplan 2010-2015. Daarin wordt gewerkt met de aanbodsgroepen Audio en Video, waarmee de indeling in Televisie, Radio, Themakanalen en Internet wordt verlaten.

Budgetaanvraag x € 1.000		Toegekend 2011	% lasten	Aanvraag 2012	% lasten
Zendgemachtigden	Omnroepvereniging en NPS	311.473.871		317.217.827	
	NOS	101.239.114		107.265.208	
	Educom	19.399.952		19.139.990	
	Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag	29.189.034		29.881.834	
Zendgemachtigde totaal		461.299.971	59%	473.284.759	60%
Programma versterking (30%)		185.189.545	24%	190.124.198	24%
Programma budget		648.479.516	83%	663.408.955	84%
Overige	Nederlandse Publieke Omroep	124.443.239		121.018.224	
	MCO Naburige rechten	500.000		500.000	
	CoSo	7.418.331		7.584.658	
Overig totaal		132.359.670	17%	129.082.882	16%
Totaal		778.838.088	100%	792.491.837	100%

NB Daar de NTR juridisch nog geen entiteit is, is gekozen voor aparte weergave van NPS en Educom

Het in 2011 begrote overschot van circa € 0,5 miljoen is in 2012 omgezet in een begrotingstekort van circa € 8 miljoen. Dit tekort heeft volledig betrekking op de NPO en wordt met name veroorzaakt door de superevenementen in 2012.

De budgetaanvraag 2012 voor de NPO bedraagt circa € 121 miljoen (2011: circa € 132 miljoen) inclusief de index 2012 van 2%. Dit dient, samen met de inzet (overgedragen) reserves en eigen bijdragen omroepen, ter dekking van de begrote lasten 2012 voor de NPO ad circa € 131 miljoen (2011: € 136 miljoen).

Doordat de gewijzigde onderverdeling tussen de directe en indirecte kosten niet verwerkt is in het 2011 cijfer is alleen een beperkte vergelijking met de gerealiseerde cijfers van 2010 mogelijk. De lasten bestaan uit indirecte kosten ad circa € 24 miljoen (2010: € 27 miljoen) en directe kosten ad circa € 107 miljoen (2010: € 105 miljoen). De MJB bevat een summieri toelichting op deze verschuivingen (2012 ten opzichte van 2010 en 2011).

De inkomsten uit eigen bijdragen omroepen 2012 (circa € 36 miljoen) zijn fors lager ten opzichte van 2010 (circa € 86 miljoen), doordat de programmagebonden bijdragen nog niet bekend zijn. De lijn van 2012 wordt in de jaren erna aangehouden op circa € 35 miljoen per jaar.

In werkelijkheid zal het begrotingstekort nog hoger dan € 8 miljoen zijn, en niet alleen de NPO betreffen, omdat de meegerekende index niet wordt uitgekeerd. De NPO zal door het niet uitkeren van de index een begrotingstekort van € 10,3 miljoen oplopen, de LPO exclusief NPO € 13,2 miljoen. Het totale tekort is dan € 23,5 miljoen. Dit bedrag is van een dusdanige omvang (3% van de totale budgetaanvraag) dat het niet reflecteren hiervan in de begroting vragen oproept hoe dit tekort in werkelijkheid zal worden opgevangen. Hoewel wij begrepen hebben van de NPO dat het meenemen van de index in de budgetaanvraag is afgestemd met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap adviseren wij u de NPO te vragen om een nieuwe begroting waarin de index niet is meegenomen óf een toelichting te verstrekken welke budgettaire gevolgen te verwachten zijn bij het niet uitkeren van de index.

In de bijlage vindt u een specificatie van de begrote lasten 2012 ten opzichte van de realisatie 2010 en de begroting 2011. Uit deze specificatie blijkt dat de verdeling van de begrote lasten over de verschillende platforms in 2012 in grote lijnen gelijk is aan de begroting 2011. Ten opzichte van de realisatie 2010 laten de begrote lasten 2012, per saldo, een afname van circa € 20 miljoen zien. Door de nieuwe verdeling naar video en audio en aparte vermelding van indirecte kosten is niet direct zichtbaar waar de grootste daling van uitgaven gerealiseerd is.

Meerjarenraming 2013-2016

Zoals eerder aangegeven onthouden wij ons van advies over de jaren 2013 – 2016. Toch willen we kort enkele aandachtspunten noemen.

Net als voor 2012 geldt ook voor de jaren 2013 – 2016 dat het onduidelijk is wat het niet toekennen van de index voor gevolgen heeft op de exploitatie van de verschillende platforms, die nu een sluitende begroting hebben. Het beeld dat uit de MJB naar voren komt is door het gebruik van niet reële cijfers van beperkte waarde.

De lasten en baten voor 2013 en verder zijn op basis van extrapolatie vastgesteld. Hierbij is een indexeringspercentage van 1% toegepast. De financiële gevolgen van de ambities zijn dus niet specifiek vertaald in een verdeling over de verschillende jaren en/of de financiële gevolgen voor 2013 en verder. Wel wordt rekening gehouden met komende zogenoemde 'superevenementen'. Dit resulteert in lagere of negatieve exploitatieresultaten voor de landelijke publieke omroep (inclusief NPO) voor de jaren waarin de superevenementen plaatsvinden (2014 een tekort ad € 2 miljoen en 2016 overschot van € 1,1 miljoen).

Overigens hebben wij van de NPO begrepen dat met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is afgestemd dat de nadruk met name ligt op het komende jaar 2012.

Naleving wetgeving inzake inrichten begroting

Wij hebben de MJB getoetst aan de eisen van de Mediawet 2008. Dit leidt tot de volgende opmerkingen.

Conform artikel 2.147, tweede lid onder c zijn weergegeven de financiële middelen die voor het volgende kalenderjaar nodig zijn om de voornemens met betrekking tot de landelijke publieke mediadienst te verwezenlijken, en een raming voor de daarop volgende vier jaar. De voornemens die genoemd worden (waaronder bezuinigingen), zijn niet verwerkt in de begroting. Ons inziens ontstaat hierdoor geen reëel beeld van de begroting die nodig is om de voornemens te verwezenlijken.

De begrote kosten voor de diverse themakanalen Televisie zijn niet nader onderverdeeld. De indeling van de begroting voldoet hiermee niet aan de eisen van artikel 2.147, derde lid onder b (Europese en onafhankelijke producties, inclusief onderverdeling daarvan naar televisieprogrammakanalen, en de omvang Nederlands- en Friestalige producties). De NPO heeft aangegeven geen directe invloed te hebben op de exacte planning van deze producten. Wij hebben begrepen dat het niet opnemen van de tabellen door de NPO is besproken met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Verder ontbreekt een onderverdeling van de specificatie van de benodigde financiële middelen voor het verspreiden van het media aanbod (artikel 2.147, derde lid onder d).

De samenwerking met de Wereldomroep en de regionale omroepen wordt besproken. Volgens artikel 2.147, tweede lid onder e moet ook de samenwerking met lokale omroepen besproken worden. Mogelijk is deze vereiste abusievelijk over het hoofd gezien.

Algemene mediareserve

Naast het bestaan van reserves bij de omroepen en de NPO is de algemene mediareserve (AMR) gevormd conform artikel 2.166 van de Mediawet. De AMR wordt beheerd door het Commissariaat. Uitgaande van de begrote STER inkomsten verwachten wij per ultimo 2011 een stand van de AMR van circa € 85 miljoen (ultimo 2010 € 82 miljoen).

Daarmee is de stand van deze reserve ruim onder het in 1992 door de Commissie Van der Zwan vastgestelde minimumniveau van € 91 miljoen.

Advies

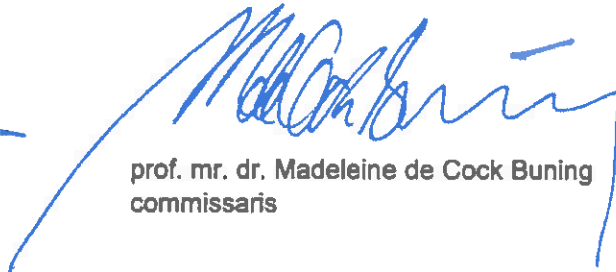
De budgetaanvraag 2012 bedraagt € 792.491.837. Met inachtneming van de hierboven gemaakte kanttekeningen, adviseren wij u het aangevraagde budget verminderd met de index toe te kennen, op basis van een nieuw te overleggen begroting door de NPO waarin de index niet is meegenomen óf op basis van een toelichting welke gevolgen het niet toekennen van de index op onderhavige begroting heeft.

Gezien het feit dat voor de jaren 2013 tot en met 2016 een adequate toelichting alsmede een financiële vertaling van de ambities ontbreekt en bovendien geen rekening is gehouden met de door te voeren bezuinigingen, onthouden wij ons van een advies over deze jaren.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



prof. dr. Tineke Bahlmann
voorzitter



prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
commissaris

Een afschrift van deze brief zenden wij ter kennisneming aan de raad van bestuur van de NPO en de Raad voor Cultuur.

Bijlage 1 Specificatie begroting 2012

Begrote bestedingen x € 1.000	Realisatie 2010	% lasten	Aanvraag 2011	% lasten	Aanvraag 2012	% lasten
Televisie (1)						
Nederland 1	241.552		232.085		228.272	
Nederland 2	185.441		189.425		184.291	
Nederland 3	97.484		92.984		88.110	
2@pp en 2@ppelijn	52.650		54.484		60.800	
		577.127 87%		548.958 86%		541.473 85%
Radio (1)						
Radio 1	42.184		43.950		42.937	
Radio 2	11.534		13.047		12.831	
3 FM	8.607		11.636		13.012	
Radio 4	14.457		12.014		12.172	
Radio 5	12.787		18.583		15.796	
		89.549 10%		97.230 12%		96.748 12%
Internet		38.078 4%		28.248 3%		- 0%
Indirecte kosten						44.713 5%
Themakanalen Televisie		8.530 1%		11.968 1%		8.248 1%
Themakanalen Radio						
Radio 6	4.404		5.433		5.608	
FunX	2.058		1.750		1.989	
Radio 5 Nostalgie	-		-		-	
Digitale themakanalen	-		-		-	
		6.460 1%		7.183 1%		7.597 1%
NPO (2)		132.812 15%		138.360 16%		130.950 16%
CoBO		7.307 1%		7.380 1%		7.585 1%
Totaal Lasten		857.663 100%		837.327 100%		837.294 100%
Budget OCW 28/01/2010 (3)	782.348		798.013		792.492	
Inzet (overgedragen) reserves	1.732-		-		-	
Eigen bijdrage omroepen	85.884		38.838		36.742	
Exploitatieverzuim	8.837		525-		8.059-	
Totaal exploitatieoverzicht		875.337		837.328		821.175

1) Exclusief kosten voor de Rijksvoorlichtingsdienst
2) Inclusief MCO naburige rechten

