

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 16375  
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
25 oktober 2016	Advies Begroting NPO 2017		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	672414/676622		

Geachte heer Dekker,

1. De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heeft op 15 september jl. zijn Begroting 2017 (hierna: "Begroting") uitgebracht. Hierin wordt beschreven op welke de wijze de NPO en de landelijke publieke media-instellingen invulling geven aan het voorgenomen media-aanbod op de verschillende aanbodkanalen en wordt budget aangevraagd voor het uitvoeren van de publieke mediaopdracht voor het jaar 2017. Ook is een budgetraming voor de jaren 2018-2021 opgenomen.
2. Daarnaast bevat de Begroting een aanvraag voor een significante wijziging van een aanbodkanaal van de NPO, te weten het verspreiden van het bestaande aanbodkanaal NPO Soul & Jazz via de analoge kabel. Met een separate adviesaanvraag heeft u het Commissariaat gevraagd om hierover een advies uit te brengen.
3. Deze brief bevat de opmerkingen van het Commissariaat met betrekking tot de Begroting en het advies over het aanbodkanaal NPO Soul & Jazz. Het Commissariaat heeft voorafgaand aan het uitbrengen van dit advies gesproken met de NPO.

#### **A. Inleiding**

4. Het medialandschap is volop in beweging. Veranderingen volgen elkaar snel op. Bij het mediagebruik van met name jongeren vindt een steeds snellere verschuiving plaats van lineair naar online en on demand. Zo wint videocontent steeds meer terrein en doen videocampagnes hun intrede op social media.
5. Daarnaast dienen zich telkens nieuwe aanbieders aan. De traditionele mediabedrijven op de Nederlandse markt ondervinden steeds meer concurrentie van kapitaalkrachtige internationale bedrijven. Door hun omvang en financiële slagkracht zijn internationale mediabedrijven in staat om snel te innoveren en hun positie in de markt verder uit te bouwen. Dat de strijd om het publiek hevig is werd recent weer duidelijk door de alweer aangekondigde terugtrekking van de Nederlandse markt van HBO Nederland per einde van dit jaar.

6. Zoals het Commissariaat een toezichtsvisie heeft op een continu veranderend medialandschap, zo is voor de NPO een integrale visie van cruciaal belang om ook in de toekomst relevant te blijven als publieke omroep. Dat betekent een gecombineerde visie op het aanbieden van media-aanbod, op de wijze waarop externe producenten bijdragen aan de vergroting van de creatieve competitie en de pluriformiteit van het media-aanbod, de manier waarop het publiek optimaal bereikt kan worden en de vraag welk type media-aanbod wordt ingezet om dit doel te bereiken. Deze visie moet vervolgens worden vertaald in concrete en meetbare beleidsvoornemens en de financiële uitwerking daarvan.

## **B. Belangrijkste bevindingen**

7. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de Mediawet 2008. Daarnaast heeft het Commissariaat een adviserende taak. Beide taken vervult het Commissariaat vanuit zijn kernwaarden, te weten de bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Hiermee ondersteunt het Commissariaat de vrijheid van informatie.
8. De Mediawet 2008 stelt in artikel 2.147 eisen aan de inrichting van de Begroting. De wet bepaalt welke onderwerpen in de Begroting moeten worden geadresseerd. Wij hebben geconstateerd dat al deze onderwerpen in de Begroting aan de orde komen.
9. Op grond van artikel 2.148 van de Mediawet 2008 geeft het Commissariaat zijn opmerkingen bij de Begroting aan u door. Bij begrotingen van voorgaande jaren heeft het Commissariaat vooral opmerkingen gemaakt ten aanzien van de transparantie over de financiële stromen en de bevordering van de diversiteit. Dat heeft ertoe geleid dat het accent in deze brief ligt op transparantie en diversiteit.
10. Op beide punten constateert het Commissariaat positieve ontwikkelingen. Zo geeft de NPO dit jaar voor het eerst inzicht in de verdeling van het mediabudget over de verschillende aanbodterreinen. Ook heeft de NPO de ambitie voor een betere afspiegeling van het media-aanbod van de verschillende bevolkingsgroepen, nader uitgewerkt. Wel tekenen wij aan dat deze positieve ontwikkelingen op een aantal punten nog kunnen worden doorgetrokken.
11. Vanwege de verbeterde toegankelijkheid oordeelt het Commissariaat positief over de verspreiding door middel van analogoog signaal via de kabel van NPO Soul & Jazz.
12. Wij werken deze en een aantal andere opmerkingen en ons advies over de analoge verspreiding van NPO Soul & Jazz in het onderstaande uit. Daarnaast geven wij onze opmerkingen bij de budgetaanvraag.

## **C. De Begroting in het licht van het CBP en eerdere begrotingen**

### *Transparantie van financiële stromen*

13. Het Commissariaat heeft de afgelopen jaren steeds aangedrongen op transparantie over de besteding van publiek geld, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Daartoe heeft het Commissariaat telkens gewezen op het belang van vergroting van de transparantie over de financiële stromen middels verbijzondering naar kostensoort.
14. Het Commissariaat constateert dat de Begroting dit jaar voor het eerst daadwerkelijk inzicht geeft in de verdeling van het mediabudget over de verschillende aanboddomeinen. Ook zijn de verwachte kosten per directe programmakosten-categorie verdeeld naar net en zender weergegeven. Hiermee kunnen verwachting en realisatie beter met elkaar worden vergeleken. Bovendien worden jaarlijkse verschuivingen hierdoor inzichtelijk.
15. In het Concessiebeleidsplan (hierna: CBP) heeft de NPO de ambitie geformuleerd om de kosten per domein te verbijzonderen naar de kosten per net en per zender. Daarvan is in deze Begroting nog geen sprake. In de begroting wordt uitsluitend het totaalbedrag voor

TV en radio weergegeven. Het Commissariaat verwacht dat de begroting van volgend jaar deze uitwerking wel bevat.

16. Met de inwerkingtreding van de gewijzigde Mediawet zal de NPO toezicht gaan houden op de doelmatigheid van de bestedingen door de publieke omroepen. Het Commissariaat zal (meta)toezicht houden op de procesafspraken en de criteria die de NPO zal hanteren. Het Commissariaat wil zo snel mogelijk met uw ministerie en de NPO in gesprek gaan over de concrete invulling van deze nieuwe taak.

#### *Transparantie over ambities CBP*

17. De NPO heeft in het CBP ambities geformuleerd ter uitvoering van de publieke mediaopdracht. Net als vorig jaar constateert het Commissariaat dat nog niet al die ambities in de Begroting zijn geïncorporeerd. Het Commissariaat beveelt een grotere transparantie aan over de uitwerking hiervan. Te denken valt aan het voorzien van de ambities van een beoogde realisatiedatum en verdere uitwerking van de manier waarop de ambities gerealiseerd zullen worden.
18. Als voorbeeld benoemen wij het stimuleren van innovatie, dat met de inwerkingtreding van de gewijzigde Mediawet nog explicieter tot de kerntaken van de publieke omroep hoort. Net als in de vorige meerjarenbegroting, benoemt de NPO ook in deze Begroting dat hij in 2017 een gezamenlijke innovatie-agenda zal opstellen, zonder dit nader uit te werken.
19. Ook is gewenst dat de NPO jaarlijks in de begroting inzicht geeft in de stand van zaken van alle ambities uit het CBP. Als voorbeeld noemen wij de inzet van ondertiteling ter vergroting van de toegankelijkheid van het media-aanbod. In tegenstelling tot de vorige begroting, wordt hieraan in deze Begroting geen aandacht besteed. Door jaarlijks expliciet en gemotiveerd stil te staan bij de mate waarin de geformuleerde ambities zijn gerealiseerd, wordt duidelijk welke ambities inmiddels zijn gerealiseerd, welke nog moeten worden opgepakt en welke ambities zijn losgelaten.
20. Tenslotte benadrukken wij dat in de Begroting meer inzicht moet worden gegeven in de budgettaire consequenties van de ambities en inhoudelijke keuzes die de NPO in het CBP heeft uitgewerkt.

#### *Diversiteit en pluriformiteit*

21. In het CBP verwoordde de NPO de ambitie om het media-aanbod een betere afspiegeling te laten zijn van de verschillende bevolkingsgroepen in de samenleving. Het Commissariaat constateert dat de NPO deze ambitie in de Begroting verder heeft uitgewerkt. Zo is meer dan in de vorige begroting benoemd op welke zenders en kanalen, en door middel van welke acties de NPO de diversiteit wil verhogen.
22. Wel merkt het Commissariaat evenals in voorgaande adviezen op dat het van belang is om specifiek aan te geven hoe de verschillende doelgroepen worden bereikt, welke maatregelen daarvoor nodig zijn en zo mogelijk aan te geven wat hiervan budgettaire consequenties zijn.

#### *Onafhankelijkheid*

23. Om de kwaliteit van zijn nieuws- en opinie-aanbod te verbeteren en de pluriformiteit en onafhankelijkheid van dit aanbod te benadrukken, heeft de NPO in 2016 een omroepbrede journalistieke code ontwikkeld. Hierin wordt verantwoord welke journalistieke standaarden worden gehanteerd, hoe deze worden gewaarborgd en op welke manier wordt omgegaan met kritische vragen van het publiek. Een nog te benoemen ombudsman zal toezicht houden op naleving van de journalistieke code.
24. Het Commissariaat onderschrijft het belang van de onafhankelijkheid van de nieuws- en informatievoorziening en het opinie-aanbod. De journalistieke code kan hier een wezenlijke bijdrage aan leveren, waarbij het wel van belang is dat de mogelijkheid om klachten te melden bij de NPO-ombudsman, breed bekend wordt gemaakt, zodat dit ook aan een groot publiek kenbaar is.

### *Bereik*

25. Met ingang van de concessieperiode 2016-2020 hanteert de NPO geen vijfjaarlijkse bereikdoelstellingen, maar worden jaarlijks nieuwe bereikdoelstellingen geformuleerd. Gelet op de snelle ontwikkelingen in het medialandschap lijkt het ook niet langer mogelijk om wat betreft het bereik vijf jaar vooruit te kijken. Het Commissariaat begrijpt deze keuze van de NPO dan ook.
26. Wel wijst het Commissariaat erop dat de NPO zelf heeft aangegeven dat bereik een belangrijke voorwaarde voor de publieke omroep is om impactvol te zijn<sup>1</sup>. Conform onze algemene opmerking in randnummer 17 merken we daarom op dat het van groot belang is dat bijstelling van deze jaarlijkse doelstellingen door de NPO in de Begroting worden verantwoord. Met name in geval van neerwaartse bijstellingen hecht het Commissariaat er aan dat de NPO aangeeft welke factoren zullen leiden tot een verminderd bereik en welke maatregelen zijn getroffen om een neerwaartse trend tegen te gaan.

### **D. Budgetaanvraag**

27. Bij het opstellen van de budgetaanvraag heeft de NPO gerekend met een indexeringspercentage van 0,6%. Wij hebben geconstateerd dat het gehanteerde percentage overeenstemt met de nationale consumenten prijsindex van het Centraal Planbureau. De totale budgetaanvraag bedraagt € 809.791.000 inclusief een aanvraag voor het restant van de frictiekosten ten bedrage van € 7.963.000<sup>2</sup>.
28. In de Begroting zijn de structurele bezuinigingen op de mediabegroting verwerkt overeenkomstig de bezuinigingsopdracht van het kabinet-Rutte II. Voor de begroting van de NPO betreffen de bezuinigingen het stopzetten van de financiering van het Mediafonds voor een bedrag van € 16 miljoen en een korting op het budget van de NPO van € 17 miljoen.
29. De NPO begroot voor de jaren 2017, 2018 en 2020 een negatief exploitatiesaldo van resp. € 8,0 miljoen, € 30,0 miljoen en € 36,9 miljoen. Het tekort in 2017 heeft te maken met frictiekosten in het kader van de bezuinigingen uit Rutte I en II. De tekorten van 2018 en 2020 zijn het gevolg van de meerkosten superevenementen in die jaren (EK voetbal, Olympische Spelen en het WK voetbal) en kunnen niet opgevangen worden door de beschikbare middelen. In 2017, 2018 en 2020 zal de NPO daarom een beroep doen op een bijdrage uit de Algemene Media Reserve (AMR).
30. Voor het opvangen van frictiekosten doet de NPO in 2017 een beroep op het restant van de reservering die hiervoor vanaf 2011 is opgebouwd. Dit restant bedraagt echter niet € 7.963.000 maar € 8.411.000<sup>3</sup>. De NPO heeft ter onderbouwing een raming van deze frictiekosten bijgevoegd. In de Mediabegroting van 2012 is de toezegging gedaan om het restant van de frictiekosten via de reguliere begrotingssystematiek toe te kennen. De aanvraag voor deze frictiekosten is onderbouwd met een overzicht en een begeleidend schrijven van de onderdelen die worden gefinancierd met deze frictiekostenaanvraag. Wij hebben geconstateerd dat de frictiekostenaanvraag in lijn is met het in 2013 opgestelde rapport van The Boston Consulting Group.
31. Het Commissariaat adviseert om de NPO een verantwoording op te (laten) stellen over de realisatie van de frictiekosten in 2017 in lijn met de aanvraag en om hierbij een onafhankelijke controle door een accountant te verzoeken. De hoogte van het restant van de frictiekosten is nog niet definitief vast te stellen vanwege nog in behandeling zijnde aanvragen en afrekeningen met de zogenaamde 2.42 omroepen. Wij adviseren u ook om in de toekenning de voorwaarde op te nemen dat een deel van het toegekende bedrag nog kan worden teruggevorderd ten behoeve van de nog in behandeling zijnde aanvragen en de frictiekosten van de 2.42 omroepen als gevolg van de uittreding uit het bestel.

---

<sup>1</sup> Terugblik 2015, pagina 89.

<sup>2</sup> In de aanvraag van de NPO is de aanvraag van OHM opgenomen, hierover is nog geen besluit genomen.

<sup>3</sup> In het restant frictiekosten is nog geen rekening gehouden met de aanvraag van OHM, aangezien hier nog geen besluit over is genomen.

## E. Soul & Jazz

32. De NPO vraagt uw goedkeuring om met ingang van 1 januari 2017 het al bestaande subkanaal NPO Soul & Jazz ook door middel van analogoog signaal via de kabel te mogen distribueren.

### *Aanvraag*

33. NPO Soul & Jazz is blijkens de aanvraag een bestaand subkanaal dat al onderdeel uitmaakt van het aanbod van de NPO. De aanvraag ziet niet op inhoudelijke wijzigingen in het subkanaal. De NPO geeft aan dat verspreiding van NPO Soul & Jazz, zoals gebruikelijk voor dergelijke subkanalen, al via internet, digitale kabel, IPTV en DAB+ plaatsvindt. Daarnaast is NPO Soul & Jazz in 2016 bij wijze van experiment aanvullend op de analoge kabel doorgegeven. Vanwege het belang dat de analoge kabel volgens de NPO nog steeds heeft in radiobeluistering, en vanwege het belang van een goede distributie van soul- en jazzaanbod binnen het portfolio van de NPO, en het belang dat in de samenleving wordt gehecht aan wat de NPO een impactvolle positie van soul- en jazzaanbod noemt, wil hij het kanaal NPO Soul & Jazz na 2016 definitief blijven doorgeven via de analoge kabel.
34. Voorafgaand aan het doen van deze aanvraag heeft de NPO een experiment uitgevoerd, om meer te weten te komen over de publieksbehoefte naar deze extra distributiewijze voor NPO Soul & Jazz. De NPO heeft het experiment geëvalueerd door middel van een bereiksonderzoek. In dit onderzoek is de mate waarin NPO Soul & Jazz beluisterd wordt via analoge kabel, afgezet tegen de mate van beluistering via de andere beschikbare distributiewijzen. Op basis van dit onderzoek constateert de NPO dat onder luisteraars naar NPO Soul & Jazz een grote behoefte bestaat aan luisteren naar dit kanaal via de analoge kabel.

### *Procedure*

35. In geval van een nieuw aanbodkanaal moet de NPO onderbouwen waarom het betreffende nieuwe aanbodkanaal past binnen de publieke mediaopdracht. Omdat NPO Soul & Jazz een reeds bestaand aanbodkanaal is dat inhoudelijk ongewijzigd zal worden verspreid, is het kanaal al eerder beoordeeld als passend binnen de publieke mediaopdracht. Gelet daarop zal het Commissariaat in deze procedure uitsluitend bezien hoe analoge verspreiding zich verhoudt tot de publieke mediaopdracht in artikel 2.1 van de Mediawet 2008.
36. Nadat u een concept-besluit heeft genomen over de gevraagde aanbodkanalen, toetst u de nieuwe aanbodkanalen zelf op markteffecten. Het Commissariaat heeft op dit moment geen betrokkenheid bij deze toets.

### *Beoordeling*

37. Uit artikel 2.1, tweede lid, onder f, van de Mediawet 2008, vloeit voort dat publieke mediadiensten voldoen aan democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving door het aanbieden van media-aanbod dat voor iedereen toegankelijk is.
38. Het Commissariaat kan niet anders dan vaststellen dat de analoge verspreiding van NPO Soul & Jazz bijdraagt aan de toegankelijkheid van het media-aanbod van de publieke omroep.
39. U heeft belanghebbende partijen rechtstreeks en via een publicatie in de Staatscourant geïnformeerd over de aanvraag van de NPO voor de verspreiding van het bestaande aanbodkanaal NPO Soul & Jazz via de analoge kabel. U heeft belanghebbende partijen uitgenodigd om, indien zij dat wensen, hun inbreng over de aanvraag kenbaar te maken aan het Commissariaat en aan de Raad voor Cultuur. U verzoekt het Commissariaat om eventuele inbrengen van belanghebbenden bij het opstellen van uw advies te betrekken.

40. Bij brief van 23 september 2016 heeft de Vereniging voor Commerciële Radio (hierna: "VCR") een zienswijze ingediend bij het Commissariaat. De VCR is met name van oordeel dat de aanvraag dient te worden afgewezen wegens, zoals zij dat zelf omschrijft, *de buitensporige nadelige effecten die de analoge kabeldistributie van NPO Soul & Jazz zal hebben voor de markt*. Daarnaast vraagt de VCR zich af of wel sprake is van een bestaand aanbodkanaal dan wel van een nieuw aanbodkanaal waarvoor de gehele goedkeuringsprocedure uit de Mediawet 2008 moet worden doorlopen.
41. Voor beide door de VCR genoemde argumenten stelt het Commissariaat vast dat beoordeling daarvan op grond van de Mediawet 2008 is voorbehouden aan uw Ministerie.

*Conclusie*

42. Het Commissariaat is gelet op het bovenstaande van oordeel dat de verspreiding van NPO Soul & Jazz positief bijdraagt aan de toegankelijkheid van het media-aanbod van de publieke omroep. Daarom beoordeelt het Commissariaat de aanvraag positief.

**F. Samengevat**

43. Het Commissariaat stelt vast dat de NPO naar aanleiding van opmerkingen van het Commissariaat bij eerdere begrotingen, een aantal goede stappen heeft gezet op het gebied van transparantie en diversiteit. Het Commissariaat gaat er vanuit dat de NPO deze lijn in de Begroting van 2018 met inachtneming van de bovenstaande opmerkingen van het Commissariaat, zal doorzetten.
44. Daarnaast oordeelt het Commissariaat positief over de verspreiding door middel van analoog signaal via de kabel van NPO Soul & Jazz.

Hoogachtend,  
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning  
voorzitter

drs. Eric Eljon  
commissaris