

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

De minister van Ondenvijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt - Vliegthart
Postbus 16375
2500 BJ 's-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
15 oktober 2012	Meerjarenbegroting Nederlandse Publieke Omroep 2013-2017		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorklesnummer
	27800/2012013282		

Geachte mevrouw Van Bijsterveldt,

De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) heeft ons op 8 oktober jl. zijn gecorrigeerde Meerjarenbegroting (hierna: MJB) 2013-2017 gestuurd. In deze versie zijn twee omissies gecorrigeerd, die wij hadden vastgesteld in de op 13 september jl. verstuurde MJB. Conform artikel 2.148 van de Mediawet 2008 treft u hieronder onze opmerkingen aan over de gecorrigeerde MJB.

1. Inleiding

Het perspectief van de advisering door het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) wordt bepaald op basis van art 2.1 Mediawet, waarin de publieke mediaopdracht van de publieke omroep is omschreven. Het media aanbod dient evenwichtig te zijn, pluriform, gevarieerd, kwalitatief hoogstaand en verscheiden. Daarnaast onafhankelijk van commerciële en overheidsinvloeden, voor iedereen toegankelijk en gericht op zowel een breed publiek als specifieke doelgroepen.

De bewaking van deze publieke mediaopdracht vormt de basis voor de advisering door het Commissariaat en wordt geconcretiseerd in aandachtspunten als mogelijke marktverstoring (wanneer een nieuwe dienst wordt gestart), het onderscheidende karakter van de publieke omroep ten opzichte van de commerciële omroepen (zoals neergelegd in de prestatieovereenkomst) en het bewaken van een evenwichtig aanbod voor zowel brede lagen van de bevolking als voor kleinere doelgroepen.

Het is niet aan het Commissariaat om een oordeel te geven over de inhoud en de kwaliteit van de programmering zelf.

De publieke mediaopdracht heeft bij de NPO nader vorm gekregen in de ambities (met betrekking tot een evenwichtig en onderscheidend aanbod dat aansluit bij veranderend mediagebruik, vergroting van het bereik en de impact) en speerpunten (representatie, expressie/kunst, jongerendoelgroepen en journalistieke kwaliteit en pluriformiteit), zoals vastgelegd in het Concessiebeleidsplan 2011-2016 (hierna: CBP). Het Commissariaat betreft het CBP dan ook bij de toetsing van de bewaking van de publieke mediaopdracht en beoordeelt in dit verband onder meer de consistentie van deze MJB ten opzichte van het CBP, de prestatieovereenkomst en de voornemens in eerdere jaren.

Vaste aandachtspunten zijn de wijze waarop de voornemens uit het concessiebeleidsplan zijn geconcretiseerd, de vraag of de NPO doet wat ze zich voorgenomen heeft, in hoeverre de voornemens nog actueel zijn, en of eerdere adviezen en aanbevelingen van het Commissariaat zijn overgenomen. Vanuit het oogpunt van transparantie en verantwoording vormt een afzonderlijk aandachtspunt de formulering van beleidsdoelstellingen en de relatie van de prestatieovereenkomst met deze MJB. Vanuit financieel toezicht staat de vraag centraal of er sprake is van een transparante en voldoende onderbouwde financiële vertaling van de beleidsvoornemens.

De MJB 2013-2017 betreft het derde uitvoeringsjaar van het CBP. Dit is dan ook ons derde MJB advies dat op dit plan betrekking heeft. In deze reeks adviezen valt op dat wij een aantal aandachtspunten bij herhaling hebben moeten constateren. Het gaat hier met name om het grotendeels ontbreken van een koppeling tussen de beleidsdoelstellingen en het financiële gedeelte van de MJB en het bij bepaalde onderdelen ontbreken van concrete bereikdoelstellingen. Over deze punten heeft recentelijk overleg plaatsgevonden met de NPO¹. De NPO heeft hierin toegezegd dat zij de komende jaren de nodige maatregelen zal nemen ter verbetering van de transparantie van de MJB alsmede ter vergroting van het inzicht in de mate waarin bepaalde doelgroepen worden bereikt. Verderop komen wij op de voorgenomen invulling van deze punten terug. Uiteraard zullen wij de uitvoering daarvan blijven volgen.

In ons advies besteden wij, na enkele algemene opmerkingen, achtereenvolgens aandacht aan 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. Speciale aandacht geven wij aan de aanvraag voor het nieuwe nieuwsfragmenten aanbodkanaal. Vervolgens gaan wij in op de financiële onderbouwing van deze voornemens. Op de bezuinigingen gaan wij onderstaand als eerste verder in.

2. Bezuinigingen

De MJB 2013-2017 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, met name vanaf 2014. In deze MJB gaat de NPO nog integraal uit van de ambities en speerpunten zoals geformuleerd in het CBP. De NPO geeft daarbij aan dat het in het licht van deze bezuinigingen weinig zinvol en feitelijk ook niet haalbaar is om in het komende begrotingsjaar rond de programmatische speerpunten veel nieuwe ambities op te pakken. Het accent ligt dan ook op het continueren, en waar mogelijk uitbouwen, van reeds in het Concessiebeleidsplan ingezette acties. Tot en met 2015 zijn de taakstellende bezuinigingen verwerkt op basis van het door de Boston Consulting Group (hierna: BCG) opgestelde rapport 'Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep'² en de aanvullingen hierop in de mediabrief van juni 2011. Hierbij wordt echter geen doorvertaling gegeven van de gevolgen die dit heeft op te bereiken doelstellingen. Dit relativeert het belang van de MJB voor de jaren verder dan 2013.

In 2013 bereidt de NPO zich verder voor op het doorvoeren van de bezuinigingen. In 2012 en 2013 ligt het accent allereerst op overhead, gebouwen en dergelijke. Vervolgens krijgen in de loop van 2013 ook de programmatische plannen voor de netten en zenders een meer concrete invulling.

¹ Dit betrof een bestuurlijk overleg op 8 oktober jl. tussen de Raad van Bestuur van de NPO en het College van het Commissariaat

² Dit rapport is openbaar toegankelijk via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/09/21/efficiëntieonderzoek-landelijke-publieke-omroep-eindrapportage.html>

In lijn met de aanbevelingen van het BCG rapport betekent dit dat er komend jaar schema's worden gemaakt voor de televisienetten met minder fragmentatie in titels en meer aankoop. Dit zal naar verwachting van de NPO het schema overzichtelijker maken en tevens kostenbesparingen opleveren.

Wij kunnen thans nog niet overzien welke impact de bezuinigingen zullen hebben op de wijze waarop de NPO uiteindelijk de komende jaren invulling zal (kunnen) geven aan de publieke mediaopdracht. Wij gaan er van uit dat de NPO er zorg voor zal dragen dat de bezuinigingsoperatie, conform uw opdracht, zodanig wordt uitgevoerd dat de pluriformiteit van de programmering in stand blijft en zullen dit nauwgezet volgen, mede aan de hand van de Terugblik en de rapportage over de prestatieovereenkomst.

Wij zien voor het onderdeel Audio dat de NPO al wel heeft bepaald hoe de bezuinigingen over de zenders verdeeld zullen worden. Uit de voorgenomen keuzes constateren wij dat de zenders die een kleiner bereik hebben, zoals Radio 4, Radio 5 en Radio 6 Soul en Jazz naar verhouding een groter deel van hun budget (in 2017 gemiddeld 18% ten opzichte van 2012) inleveren ten opzichte van de zenders met de grootste bereikcijfers, Radio 1, Radio 2 en 3FM (die in 2017 gemiddeld 3% inleveren ten opzichte van 2012). Uit de toelichting in de MJB zelf, alsmede verdere mondelinge toelichting door de NPO, maken wij op dat BCG heeft vastgesteld dat bij de zenders met een kleiner bereik een groter bezuinigingspotentieel aanwezig is op het gebied van redactionele effectiviteit en redactionele integratie door fusies. Bovendien speelt een rol dat bij Radio 5 een groot deel van de aanzienlijke bezuinigingen op de 2.42 omroepen wordt gerealiseerd. Wij zullen de ontwikkelingen bij deze zenders, mede in het licht van de pluriformiteit, de komende jaren blijven volgen.

3. Ambities, prestatieovereenkomst en beleidsdoelstellingen

In de MJB zijn per onderwerp een selectie van de ambities uit het CBP, de afspraken uit de prestatieovereenkomst en de beleidsdoelstellingen voor 2013 opgenomen. Wij beoordelen de beleidsdoelstellingen op inhoud, kwaliteit en volledigheid.

Zoals aangekondigd in onze brief d.d. 31 mei jl. over de verificatie van de naleving van de prestatieovereenkomst 2011³ komen wij in dit advies terug op de twee prestatieafspraken over bereik die in zowel 2010 als in 2011 niet zijn gerealiseerd. Ten einde het bereik van Nederland 3 onder de publieksgroep 20-34 jaar te vergroten (art. 3.2.1 prestatieovereenkomst 2011) geeft de NPO aan het profiel van Nederland 3 te zullen aanscherpen. Onder andere door de avondprogrammering thematisch in te richten, het aantal eenmalige series en korte reeksen te beperken en de zomerprogrammering te versterken. Met deze doelstellingen komt de NPO zijn voornemens na die eerder in het kader van de verificatie van de naleving van de prestatieafspraken in 2011 zijn aangekondigd.

Om de helft van de Nederlandse bevolking met het totale audioaanbod te kunnen bereiken (art. 3.1.2 prestatieovereenkomst 2011) kondigt de NPO aan zich te richten op het vergroten van het bereik van relatief jongere publieksgroepen met Radio 1, Radio 2, Radio 4 en Radio 6.

Opgevallend is nog dat van de twee in 2011 niet gerealiseerde prestatieafspraken alleen expliciet wordt gemaakt dat afspraak 3.2.1 niet is gerealiseerd. Wat betreft het opnemen van de afspraken uit de prestatieovereenkomst melden wij dat alle prestatieafspraken zijn opgenomen met uitzondering van afspraken 2.6.1 en 2.6.2 met betrekking tot kinderprogrammering.

³ Brief met kenmerk 27546/2012007170

Voor het onderwerp kinderprogrammering worden geen algemene programmatische speerpunten geformuleerd zoals dat bij de andere prestatieafspraken is gedaan.

Bereikdoelstellingen en domeinenmix

De NPO heeft de opdracht om zowel het brede publiek als specifieke doelgroepen te bereiken. Wij hebben in onze eerdere adviezen opgemerkt dat - ondanks de veelheid aan ambities, speerpunten en doelstellingen - juist concrete bereikdoelstellingen per doelgroep (jongeren en allochtonen, en het bereik van het aanbod expressie/kunst) nagenoeg ontbraken. incidenteel werd een percentage genoemd, maar een totaaloverzicht, met daarin ook het huidige bereik, was niet voorhanden. Vooralsnog heeft het Commissariaat op dit punt nog geen vorderingen kunnen constateren. De NPO heeft in het eerder genoemde bestuurlijk overleg aangegeven dat het gericht sturen op dergelijke bereikdoelstellingen lastig is, onder meer omdat bereik sterk van externe factoren afhankelijk is en verbetering van bereik over het algemeen een zaak van lange termijn is. Wel heeft de NPO aangegeven voortaan in de Terugblik het gerealiseerde bereik ten aanzien van de hierboven genoemde doelgroepen te zullen rapporteren. Dit verschaft een nulmeting en biedt in de komende jaren de mogelijkheid een ontwikkeltrend te onderscheiden. Wij beschouwen dit als een zinvolle eerste stap om de mate waarin het lukt om de genoemde doelgroepen te bereiken in beeld te krijgen.

In ons voorgaande MJB-advies constateerden wij dat een beleidsdoelstelling ontbrak met betrekking tot de gewenste domeinenmix per net en voor het totaal aan gezichtsbepalende televisieprogrammakanalen. Ook dit jaar is een dergelijke doelstelling niet omschreven. De NPO besteedt weliswaar in de Terugblik aandacht aan de domeinen- en genremix, maar dit kan dan niet gerelateerd worden aan concrete voornemens. De NPO heeft hierover opgemerkt dat dit in lijn is met de gemaakte prestatieafpraak, die alleen stelt dat er sprake moet zijn van een gevarieerde domeinenmix. Vanzelfsprekend zullen wij de gerealiseerde domeinenmix zoals gerapporteerd in de Terugblik volgen. Daarnaast adviseren wij u het onderwerp pluriformiteit in een toekomstig nieuw af te sluiten prestatieovereenkomst zodanig te laten terug komen, dat een gevarieerd aanbod al vanaf de begrotingsfase kan worden gewaarborgd. Omdat de NPO gezien de huidige inrichting van het publieke bestel thans niet over een geschikt instrumentarium beschikt om de domeinenmix voldoende te kunnen sturen, zullen wij de aansporing te sturen op vooraf bepaalde doelstellingen voor de domeinenmix voorlopig laten rusten.

In de MJB zijn voor alle netten en zenders kijktijdaandelen en luistertijdaandelen geformuleerd. Met het oog op sturing en verantwoording hebben wij in ons vorige advies voorgesteld 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. De NPO heeft dit advies opgevolgd.

Speerpunten uit het CBP

Zoals wij hierboven al hebben gesteld, ontbreken ook dit jaar concrete bereikdoelstellingen per doelgroep. Wij zullen hier in het kader van de behandeling van de speerpunten uit het CBP niet op ingaan en beperken ons tot een beknopte weergave van de belangrijkste keuzes omtrent de in het CBP genoemde speerpunten.

Op het gebied van representatie zien wij dat er voor 2013 doelstellingen worden genoemd als het delen van kennis, het continueren van onderzoek en het vanuit inter-/ crosscultureel perspectief opnemen van titels in de programmering. Naar verwachting van de NPO zal de inbedding van de landelijke editie van FunX vanaf begin 2013 ook bijdragen aan verbetering van representatie.

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 Muziekcentrum voor de Omroep (hierna: MCO). Als gevolg van de bezuinigingen op het MCO zal er een kleiner aantal ensembles binnen de opvolger van deze organisatie, voornamelijk genaamd Stichting Omroep Ensembles (hierna: SOE) beschikbaar zijn voor de levende muziekproductie. In de MJB spreekt de NPO dan ook over 2013 als een overgangsjaar voor de levende muziek. De NPO streeft naar het zo optimaal mogelijk blijven voortzetten van de samenwerking tussen het MCO/SOE, Radio 4 en de omroepen.

De NPO heeft zich voorgenomen om in 2013 nieuw leven te blazen in de ambitie uit het CBP om het kunst en cultuur aanbod op internet te ontsluiten met een gezamenlijk cultuurportal.

Wat betreft de ambitie om het bereik onder jongeren te verbeteren, hebben wij eerder al gerefereerd aan wat hierover is opgenomen in de prestatieovereenkomst. Aanvullend hierop noemen wij dat de landelijke editie van FunX vanaf begin 2013 zal zijn ingebed in de NPO audiostrategie en de bijbehorende werkwijze, die onder meer financiering middels Geld-op-Schema inhoudt. Naar verwachting van de NPO zal dit het aanbod gericht op jongeren versterken, onder meer door verbetering van de crosspromotie en het ontstaan van synergievoordelen. Wij merken nog op dat u ons per brief van 11 september jl. gevraagd heeft om de wijze van inbedding van de landelijke editie van FunX te beoordelen. Wij zullen hier separaat op terugkomen.

Ten aanzien van het speerpunt journalistieke kwaliteit en pluriformiteit merken wij op dat er in 2013 extra budget wordt uitgetrokken voor onderzoeksjournalistiek. Tevens zal hiervoor een betere plek in het schema worden ingeruimd. Desgevraagd heeft de NPO nader toegelicht dat het gaat om een budget waarop omroepen aanspraak kunnen maken als ze aantoonbaar investeren in research binnen reeds bestaande rubrieken. Doelstelling is door deze investering in extra research de bestaande rubrieken meer ruimte te geven dossiers verder te kunnen onderzoeken.

4. Aanbodkanalen en distributie

De NPO heeft wat betreft de aanbodkanalen een duale strategie geformuleerd in het CBP, wat inhoudt dat zij zal blijven investeren in de brede lineaire netten en zenders. Daarnaast wordt verder gebouwd aan de ontwikkeling van aanbod dat aansluit bij het geïntegreerde lineaire en non-lineaire mediagebruik van met name jongeren. Dit heeft er onder meer toe geleid dat met ingang van 2012 vanuit videopaletten wordt gewerkt, waarbij televisie, videothema-kanalen en internetactiviteiten aan elkaar zijn gekoppeld. In haar distributie wenst de NPO met de door haar ingezette (digitale) platforms het publiek te volgen. Dit betekent dat de NPO uitbreiding voorziet van on-demand kanalen en -diensten en van distributie van haar media-aanbod via kanalen van derden.

In 2013 is een van de doelstellingen die hiermee verband houdt de dienst HbbTV op zoveel mogelijk televisietoestellen beschikbaar te krijgen en de dienst verder te verbeteren. In dit voornemen zien wij een meerwaarde voor de kijker, die met één druk op de knop extra informatie kan krijgen over het programma dat hij aan het bekijken is.

Een ander voornemen van de NPO op het gebied van digitale distributie is de doelstelling om de lineaire kanalen Nederland 1,2 en 3 in 2013 gratis via internet te gaan verspreiden. Dit kan bijdragen aan optimalisatie van de toegang tot het publieke media-aanbod. Uit de systematiek van de Mededeling betreffende de toepassing van de regels inzake staatssteun op de publieke omroep van de Europese Commissie van 27 oktober 2009 (hierna: Omroepmededeling), met name voetnoot 50, kan worden opgemaakt dat gelijktijdige transmissie van bestaande content via andere (digitale) platforms doorgaans niet als een significant nieuwe dienst wordt beschouwd.

Aanvraag aanbodkanaal NOS Nieuwsfragmentenkanaal

Indien de NPO voornemens is nieuwe aanbodkanalen aan te bieden of bestaande kanalen 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 de MJB 2013-2017 is een aanvraag opgenomen voor het starten van het NOS Nieuwsfragmentenkanaal, een kanaal dat tussen december 2011 en juni 2012 al bij wijze van experiment operationeel is geweest. Het aanbodkanaal brengt korte, reclamevrije fragmenten (korter dan 3 minuten) van actueel binnenlands nieuws en sport voor zover geproduceerd door de NOS of een andere publieke omroep. Het aanbodkanaal beoogt plaatsing op actuele nieuwswebsites. De desbetreffende aanbieder van de nieuwswebsite kan fragmenten van het aanbodkanaal selecteren en embedden. Het blijft steeds duidelijk dat het een kanaal van de Publieke Omroep betreft (het logo van de NOS blijft zichtbaar). Het publiek kan na het bekijken van het videofragment worden geattendeerd op andere fragmenten van het aanbodkanaal.

Met dit nieuwe aanbodkanaal beoogt de NPO enerzijds de aanwezigheid van het eigen nieuwsaanbod op nieuwe platforms te vergroten. Anderzijds wenst de NPO tegemoet te komen aan de wens vanuit de politiek om meer samen te werken met de krantensector (advies commissie Brinkman 2009).

Uit de evaluatie van het experiment van het nieuwsfragmentenkanaal is een gemengd beeld gekomen. Een derde van het publiek vindt het een positieve ontwikkeling dat de NOS fragmenten elders worden aangeboden en een ruime meerderheid waardeert de mogelijkheid om bij een geschreven nieuwsbericht gerelateerde video's te kunnen bekijken. Het bereik is echter niet op de gewenste doelstelling van 100.000 unieke bezoekers gekomen. De publieke omroep verwacht echter dat de publieksbehoefte aan audiovisueel materiaal bij nieuwsdiensten de komende jaren toeneemt. De kosten van het kanaal zijn jaarlijks ca. 30 duizend euro en worden gefinancierd uit besparingen elders in de organisatie. Vanuit de dagbladsector lijkt er voldoende animo te zijn om (gratis) aansluiting te krijgen op het kanaal.

De dagbladaanbieders zullen voor- en nadelen zien aan het gebruik maken van het nieuwsfragmentenkanaal en een afweging maken tussen het voordeel van het aantrekkelijker maken van de eigen nieuwsdienst, en het nadeel dat gebruikers mogelijk korter op de site blijven doordat zij via het nieuwsfragmentenkanaal doorklikken naar de eigen nieuwsdienst van de NOS.

Steeds moet een afweging worden gemaakt tussen enerzijds de toegevoegde publieke waarde van nieuwe activiteiten van de publieke omroep en anderzijds de mogelijke marktverstoringseffecten. Over de mogelijke marktimpact van het nieuw voorgenomen aanbodkanaal merken wij op dat partijen die tegen betaling nieuwsvideo's aanbieden aan dagbladaanbieders, zoals ANP, Novum en haar dochteronderneming Zoomin het gratis aanbod van de NOS zondermeer als concurrerend zullen ervaren.

De NOS heeft in artikel 7.2 van de algemene voorwaarden voor aansluiting bij het nieuwsfragmentenkanaal het volgende gesteld: "De Online Nieuwswebsite mag maximaal 30% van zijn totale videoaanbod vullen met NOS Content. De overige 70% dient afkomstig te zijn van overige persbureaus, zoals ANP, NOVUM Nieuws en BNO News. User Generated Video platforms, waaronder Youtube, en eigen geproduceerd materiaal worden niet gezien als materiaal afkomstig van een persbureau. Iedere Online Nieuwswebsite dient maandelijks aan de NOS te rapporteren hoeveel NOS Content er geplaatst is op de Online Nieuwswebsite". Wij nemen in dit verband aan dat de NOS onder het gehanteerde begrip 'totale videoaanbod' verstaat alle video's opgenomen in de video catalogus van de nieuwswebsite afkomstig van persbureaus en de NOS. Wij constateren dat de NOS door het opnemen van dit artikel in de algemene voorwaarden een concrete invulling heeft gegeven aan het inperken van de impact voor commerciële aanbieders van nieuwsvideo's. In aanvulling daarop is het wenselijk dat bij een toekomstige evaluatie van het nieuwsfragmentenkanaal waar mogelijk de effecten op de marktpositie van andere producenten van online nieuwsvideo's (nogmaals) in kaart worden gebracht.

Voor wat betreft de behoefte aan deze nieuwe dienst is uit de evaluatie van de experimentperiode van december 2011 tot juni 2012 naar voren gekomen dat er onder het publiek een zekere behoefte bestaat aan het nieuwsfragmentenkanaal. Ook motiveert de NPO de activiteit onder verwijzing naar het beter kunnen bereiken van doelgroepen die gebruik maken van serieuze online nieuwsmedia.

Dit alles in ogenschouw nemend en met name gelet op de verbreding van de aanwezigheid van publiek media-aanbod op meerdere platforms en de concrete mogelijkheid die dit biedt voor samenwerking met de krantensector constateren wij dat het voorgenomen nieuwe aanbodkanaal past binnen de taakopdracht van de publieke omroep, zoals bepaald in artikel 2.1 van de Mediawet. Wij adviseren u, op basis van de evaluatie van het experiment, positief over het voorgenomen nieuwe aanbodkanaal.

Overzicht bestaande websites

In de MJB 2013-2017 hebben wij in het kader van verdere verbetering van de transparantie wat betreft de reikwijdte van de activiteiten van de publieke omroep geen overzicht met de namen van alle aanbodkanalen aangetroffen. Bij radio 6 staat bijvoorbeeld enkel het aantal webkanalen genoemd, en niet de namen hiervan. Ook is er geen overzicht opgenomen met de namen van alle enkelvoudige websites die de publieke omroep aanbiedt. Alleen het maximum aantal van 615 wordt genoemd. In ons vorige advies hebben wij u geadviseerd de NPO te verzoeken met ingang van 2012 in de jaarlijkse MJB's niet alleen de wettelijk vereiste onderdelen aantal en aard van de aanbodkanalen te noemen, maar aanvullend hierop ook alle aanbodkanalen concreet te benoemen. Dit gold ook voor de websites. Wij herhalen dit jaar ons eerdere advies.

5. Financieel beleid 2013 - 2017

Algemeen

In de MJB 2013 heeft de NPO gekozen om geen realisatie 2011 op te nemen in tegenstelling tot de MJB's uit voorgaande jaren. De NPO heeft hiervoor gekozen omdat de budget toekenning en vergoeding door de NPO aan media-instellingen en de verwerking hiervan bij de media-instellingen nog niet uniform zijn. Op basis van de Mediawet art. 2.147 lid 2 is het opnemen van de realisatie in de MJB niet verplicht, daarnaast hebben wij van de NPO begrepen dat het enkel opnemen van de jaren 2012-2017 met u is afgestemd.

Het tonen van gerealiseerde cijfers in de MJB heeft echter een grote toegevoegde waarde in de transparantie en inzichtelijkheid van de financiën van de LPO. Dit geldt ook voor het tonen van toegekend budget versus aangevraagd budget 2012. Omwille van de vergelijkbaarheid heeft de NPO ervoor gekozen om in de exploitatieoverzichten de cijfers van de aanvraag 2012 in plaats van het toegekende budget 2012 weer te geven. Enkel in de budgetaanvraag 2013 wordt wel het toegekende budget 2012 gepresenteerd. Het opnemen van realisatie en toegekend budget maakt de opbouw van de begroting inzichtelijker. Wij adviseren u om de NPO te verzoeken zorg te dragen voor een uniforme verwerkingswijze bij zowel de NPO als de media-instellingen en na implementatie van deze nieuwe systematiek (naar verwachting met ingang van de MJB 2015-2019) de gerealiseerde cijfers weer op te nemen als onderdeel van de begroting.

Met ingang van boekjaar 2013 is door u gesteld dat de omroepverenigingen hun activiteiten op de themakanalen voortaan uit hun eigen middelen moeten bekostigen, zo nodig aangevuld met een aandeel uit inkomsten van kabeldistributie⁴. Alleen de taakorganisaties (de NOS en de NTR) mogen voor het bekostigen van hun bijdragen aan themakanalen nog aanspraak maken op de rijksbijdrage. U heeft aangegeven dat er bij het indienen van de MJB specifiek op dient te worden toegezien dat deze nieuwe regeling correct wordt verwerkt. Wij hebben vastgesteld dat deze regeling in de MJB is nageleefd.

Ten opzichte van de MJB 2012-2016 zijn de exploitatietabellen van onderscheidende platforms naar voren gehaald. Waar deze vorige jaar nog verzameld achterin werden gepresenteerd worden deze nu getoond waar deze worden besproken. De lezer is hierdoor beter in staat een koppeling te maken tussen het tekstmatige en cijfermatige gedeelte van de MJB.

Deze aanpassing is een verbetering ten opzichte van de rapportage in het verleden en vergroot de leesbaarheid. Desondanks is de toelichting op de exploitatieoverzichten 2012-2017 evenals in voorgaande jaren vrij summier, zodat de beleidsvoornemens niet direct aan het budget gekoppeld kunnen worden. Wij komen hier verderop nog op terug.

De NPO geeft aan dat wordt gewerkt aan een nieuwe opbouw van indirecte kosten met als doel het onderscheid tussen de indirecte kosten en programmabudget duidelijker te maken. Resultante zal zijn een nieuw normpercentage voor de vergoedingsbasis. Wij verwachten dat realisatie van dit voornemen de transparantie van toegekend budget en uitgaven daadwerkelijk zal vergroten.

Bezuinigingen

De bezuinigingen die vanaf 2013 geëffectueerd worden zijn in de exploitatieoverzichten verwerkt. Dit is verwerkt tot en met 2015 op basis van hetgeen is opgenomen in het rapport 'Efficiëntieonderzoek Landelijke Publieke Omroep' van de BCG en de aanvullingen hierop in de mediabrief van juni 2011.

In de MJB is een bedrag ad € 17,2 miljoen aan frictiekosten opgenomen, te bekostigen vanuit de algemene mediareserve (hierna: AMR). Het Commissariaat neemt dit ter kennisgeving aan en zal op basis van de individuele aanvragen van de media-instellingen een advies aan u verstrekken.

⁴ Kamerstukken, 2010-2011, 32 827, nr. 1 inzake Toekomst Mediabeleid

Transparantie

De verantwoording van publieke middelen is niet alleen van belang voor reeds verstreken jaren, maar ook voor komende jaren. De MJB dient helder aan te geven waaraan aangevraagde middelen zullen worden besteed. 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.

Vooralsnog is er sprake van onvoldoende koppeling tussen de beleidsdoelstellingen en het financiële gedeelte van de MJB. De NPO heeft in het eerder genoemd bestuurlijk overleg tussen het College en de Raad van Bestuur d.d. 8 oktober 2012 aangegeven dat in dit verband inmiddels wordt gewerkt aan een vergroting van de transparantie, waarbij de eerste stap in 2013 zal worden gezet. Bovendien heeft de Raad van Bestuur aangegeven in de komende jaren toe te zullen werken naar een verdergaande transparantie inzake de MJB, daarbij tevens rekening houdend met het ook door het Commissariaat erkende belang van de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Uiteraard zullen wij de uitvoering van deze maatregelen blijven volgen.

In de MJB zijn de lasten en baten voor 2014 en verder op basis van extrapolatie van de begroting 2013 vastgesteld. Daarbij is een indexeringspercentage van 1% per jaar toegepast. De financiële gevolgen van de ambities en daaruit voortvloeiende beleidsvoornemens zijn dus niet (zichtbaar) vertaald in een verdeling over de verschillende jaren en/of de financiële gevolgen voor 2014 en verder. Wel wordt rekening gehouden met komende zogenoemde 'superevenementen', bezuinigingen en de 'fusiebonus' (ten koste van het programmaversterkingsbudget). Daarnaast is de toelichting op de exploitatieoverzichten 2012-2017 vrij summier en zou nader uitgewerkt moeten worden.

Een meer verfijnde toewijzing van middelen biedt ondersteuning aan de bedrijfsvoering en is ook noodzakelijk voor de effectieve en efficiënte uitvoering van onze taak als toezichthouder.

We stelden bij eerdere beoordelingen van de MJB al vast dat de samenhang tussen beleidsvoornemens en de begrote lasten en baten voor de komende jaren onvoldoende concreet tot uiting komt in de door de NPO gehanteerde opzet van de MJB. Dat geldt ook voor de onderhavige MJB. Wij kunnen daarom geen advies geven over de MJB 2014-2017. Wij adviseren u om de NPO te verzoeken met ingang van de MJB 2014-2018 de aansluiting tussen de meerjarenbegroting en de meerjaren beleidsvoornemens nader te concretiseren.

Budgetaanvraag 2013

De aanvraag voor 2013 bedraagt € 796,5 miljoen. De berekening van de hoogte van de budgetaanvraag is gebaseerd op het toegekende budget 2012. Het bedrag is als volgt opgebouwd:

Budget 2013 x € 1 miljoen				
Toegekend budget 2012				777,1
Verminderingen	Bezuinigingen LPO 2013	-4,2		
	Totaal			-4,2
Subtotaal			781,3	
Vermeerderingen	2%-indexverhoging	15,8		
	SOE	6,1		
	BVN	1,4		
	Mediavoorziening Antillen	0,3		
	Totaal			23,6
Budget 2013				798,5

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Voor de indexering 2013 heeft de NPO een percentage van 2% toegepast. Voor de berekening van de indexering 2013 is tevens rekening gehouden met de ingehouden index van 2012. De ingehouden index over het jaar 2012 wordt meegenomen in de basis voor de berekening van de indexering 2013.

Vanaf 2013 wordt ook budget aangevraagd voor SOE ad € 6,1 miljoen en Stichting Beste van Vlaanderen en Nederland (hierna: BVN) ad € 1,4 miljoen. De SOE betreft zoals eerder vermeld een nieuwe Stichting waar met ingang van augustus 2013 de twee resterende ensembles van het MCO in zijn ondergebracht. De budgetaanvraag van BVN is door de NPO overgenomen vanuit Stichting Radio Nederland Wereldomroep (hierna: de Wereldomroep) aangezien deze met ingang van 2013 niet langer onder de Mediawet valt. Daarnaast is het eerste jaar van de structurele bezuinigingen op de mediabegroting ad € 4,2 miljoen verwerkt conform uw mediabrief van juni 2011⁵.

Budgetaanvraag € 1.000		Toegekend 2012		Aanvraag 2013	
			%		%
		lasten	lasten	lasten	lasten
Zendgemacmigen	Omroepvereniging en NPS	310.997.967		316.885.497	
	NOS	105.181.968		102.465.346	
	Educom	18.764.698		19.139.515	
	Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag	29.080.034		29.650.289	
Zendgemaaktigdo totaal		464.004.665	60%	466.120.647	59%
Programma versterking (30%)		168.386.271	24%	187.815.886	24%
Programmabudget		650.400.936	84%	656.036.516	82%
Overige	Nederlandse Publieke Omroep	118.756.318		124.870.387	
	MCO Naburige rechten	500.000		500.000	
	Stichting Omroep Ensembles	-		6.070.402	
	Stichting BVN	-		1.428.020	
	CoBo	7.416.331		7.567.624	
Overig totaal		126.672.649	16%	140.437.433	16%
Totaal		1.077.073.585	100%	1.079.473.948	100%

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

In de aanvraag 2012 was sprake van een begrotingstekort van € 8 miljoen. In 2013 bedraagt het begrote overschot € 18 miljoen wat deels wordt veroorzaakt doordat er geen superevenementen (€ 6,5 miljoen) plaatsvinden in 2013. Het overschot zal worden gebruikt ten behoeve van het begrotingstekort dat wordt verwacht in 2014 (van € 27 miljoen). Het begrotingsoverschot bestaat uit een overschot bij de NPO van € 13 miljoen en een overschot bij de media-instellingen van € 5 miljoen.

De budgetaanvraag 2013 voor de NPO bedraagt € 125 miljoen (toegekend budget 2012: € 119 miljoen). Dit dient, samen met de inzet (overgedragen) reserves en eigen overige inkomsten, ter dekking van de begrote lasten 2013 voor de NPO ad € 120 miljoen (2012: € 131 miljoen).

Met ingang van 2013 wordt door de NPO ook budget aangevraagd voor SOE en BVN. De NPO heeft altijd al een aandeel gehad in BVN, dit gedeelte is in lijn met voorgaande jaren opgenomen in de budgetaanvraag van de NPO. Het bedrag ad € 1,4 miljoen dat separaat wordt gepresenteerd betreft het deel dat is overgenomen vanuit de Wereldomroep. Wij adviseren u de NPO te verzoeken vanaf volgend jaar de totale budgetaanvraag voor BVN op één regel te presenteren inclusief het deel dat reeds bij NPO is ondergebracht ten einde het inzicht in het totale budget voor BVN te vergroten.

⁵ Kamerstukken, 2010-2011, 32 827, nr. 1 inzake Toekomst Mediabeleid

Voor beide toegevoegde entiteiten geldt dat in de berekening van de budgetaanvraag rekening is gehouden met de indexatie ad 2% voor 2013 ten opzichte van 2012. Voor BVN lijkt dit logisch aangezien deze indexatie eveneens zou zijn ontvangen door de Wereldomroep indien zij onder de Mediawet zou blijven opereren. Echter voor de SOE wordt in 2013 een budget vastgesteld. Het berekenen van een indexatie ad 2% bovenop dit budget wordt niet onderbouwd in de MJB.

Meerjarenraming 2014-2017

Zoals eerder aangegeven onthouden wij ons van advies over de jaren 2014 – 2017. Toch willen we kort enkele aandachtspunten noemen.

Met ingang van 2016 gaat een nieuwe concessieperiode in. De doelstelling van 2016 en 2017 worden bepaald in het Concessiebeleidsplan (hierna: CBP). Daarnaast wordt de budgettaire verdeling pas duidelijk na de ledentelling van 2014⁶. Gezien hetgeen hiervoor gesteld is, is het voor de LPO niet mogelijk een realistische begroting voor de jaren 2016 en 2017 op te stellen en derhalve voor het Commissariaat om een gedegen advies te geven over deze jaren.

Naleving wetgeving inzake inrichten begroting

Wij hebben de MJB getoetst aan de eisen van de Mediawet op het gebied van de inrichting van de begroting. 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. Zoals eerder aangegeven komt de samenhang tussen beleidsvoornemens en de begrote baten en lasten onvoldoende concreet tot uiting in de begroting 2014-2017. Hierdoor kunnen wij niet vaststellen of de begroting een reëel beeld geeft van het voorgenomen meerjarenbeleid voor de betreffende jaren.

In de begroting is geen onderverdeling van de financiële middelen voor programma aanbod inzake Europese en onafhankelijke producties en de Nederlands- en Friestalige producties opgenomen. De begroting voldoet hiermee niet aan de eisen van artikel 2.147, derde lid onder b. De NPO heeft aangegeven geen directe invloed te hebben op de exacte planning van deze producten.

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 regionale media-instellingen wordt besproken. Volgens artikel 2.147, tweede lid onder e moet ook de samenwerking met lokale media-instellingen besproken worden. Mogelijk is dit vereiste abusievelijk over het hoofd gezien. De samenwerking met de Wereldomroep is niet langer van toepassing vanaf 2013 aangezien de Wereldomroep niet langer onder de Mediawet valt.

Algemene mediareserve

Naast het bestaan van reserves bij de media-instellingen en de NPO is de 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 2012 een stand van de AMR van circa € 93 miljoen (ultimo 2011 € 95 miljoen).

⁶ Kamerstukken, 2010-2011, 32 827, nr. 1 Inzake Toekomst Mediabeleid

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

Conclusies en advies

De tendens van ons advies is overwegend positief. Wel blijven wij aandacht vragen voor verbetering van de transparantie van de meerjarenbegroting. Dit kan ondermeer bereikt worden door in het algemeen de toelichting op de exploitatieoverzichten en de koppeling tussen de beleidsdoelstellingen en het financiële gedeelte van de MJB te verbeteren. Ook het publiceren van de volledige lijst met aanbodkanalen en websites vergroot de transparantie. Wij hebben in een gesprek met de Raad van Bestuur in dit verband begrepen dat de NPO in de komende jaren toe zal werken naar een verdergaande transparantie inzake de MJB, rekening houdend met de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Ook zal de NPO meer inzicht verschaffen in de mate waarin bepaalde doelgroepen worden bereikt. Verder hebben wij met betrekking tot de bezuinigingen geconstateerd dat thans nog niet is te overzien welke impact de bezuinigingen zullen hebben op de invulling van de publieke mediaopdracht. Wij gaan er van uit dat de NPO er zorg voor zal dragen dat de bezuinigingsoperatie zodanig wordt uitgevoerd dat de pluriformiteit van de programmering in stand blijft en zullen dit volgen.

Wij adviseren u positief over het voorgenomen nieuwe aanbodkanaal genaamd NOS Nieuwsfragmentenkanaal.

De budgetaanvraag 2013 bedraagt € 796.473.947. Met inachtneming van de eerder in deze brief gemaakte kanttekening inzake de indexatie van het budget van de SOE met 2%, adviseren wij u het aangevraagde budget toe te kennen. In de MJB 2013 is een bedrag ad € 17,2 miljoen opgenomen inzake frictiekosten LPO, te bekostigen vanuit de AMR. Wij zullen de individuele aanvragen frictiekostenvergoeding van de media-instellingen toetsen en u separaat van advies voorzien. In dit schrijven onthouden wij ons derhalve van advies ten aanzien van dit onderdeel.

Gezien het feit dat voor de jaren 2014 tot en met 2017 een financiële vertaling van de ambities ontbreekt en bovendien voor de jaren 2016 en 2017 de basis voor de begroting (namelijk het nieuwe CBP) ontbreekt, onthouden wij ons van een advies over deze jaren.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
commissaris



drs. Eric Eljon
commissaris

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