

# COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Hoge Naarderweg 78 ■■■ 1217 AH Hilversum ■■■  
Postbus 1426 ■■■ 1200 BK Hilversum ■■■ cvdm@cvdn.nl ■■■ www.cvdn.nl ■■■  
T 035 773 77 00 ■■■ F 035 773 77 01 ■■■

Ministerie van OCW

E-doc Nr.	<del>7277</del> 72048
Datum Reg.	311008
Directie	
Ter behandeling aan:	
<input checked="" type="checkbox"/> Advies aan/afdoening door bewindspersoon	
<input type="checkbox"/> Advies aan/afdoening door lid M <sup>1</sup> OCW	
<input type="checkbox"/> Afdoening op directieniveau	
<input type="checkbox"/> Ter kennisneming	
Afdoening voor:	

De Minister van Onderwijs, Cultuur  
en Wetenschap  
T.a.v. de heer dr. Ronald. H.A. Plasterk  
Postbus 16375  
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

DM  
3/11  
311008

**Datum**  
30 oktober 2008

**Onderwerp**  
meerjarebegroting Wereldomroep

**Uw kenmerk**

**Ons kenmerk**  
SBO-006251-jvb

**Contactpersonen**  
drs. H. van den Berg /  
J.G. Vosselman Bosch

**Doorkiesnummer**  
(035) 7737 742 / 709

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 30 september jl. heeft Radio Nederland Wereldomroep ons het meerjarenplan 2009 – 2013 doen toekomen. De meerjarenbegroting als bedoeld in artikel 108 van de Mediawet maakt van dit plan deel uit. In het navolgende zullen wij enkele opmerkingen plaatsen bij de beleidsvoornemens van de Wereldomroep op programmatisch en financieel terrein en zal advies worden gegeven over toekenning van de financiële bijdrage die van u wordt gevraagd.

Zoals te doen gebruikelijk zijn wij allereerst nagegaan of de meerjarenbegroting is ingericht in overeenstemming met de voorschriften die daarover worden gegeven in artikel 108, tweede tot en met het vijfde lid, van de Mediawet. Wat dat betreft stellen wij vast dat de begroting beschrijft hoe de Wereldomroep invulling geeft aan haar wettelijke taak die in artikel 76 van de Mediawet is vastgelegd. Ook zijn de bedragen vermeld die de Wereldomroep nodig zegt te hebben om haar taak in 2009 te vervullen en is een raming opgenomen van de benodigde middelen voor de periode 2009 – 2012. Deze raming is voorzien van een toelichting. De Wereldomroep beschrijft verder de samenwerking met de landelijke publieke omroepen en verschaft een overzicht van het aantal uren radioprogramma's die de Nederlandse uitzendingen zullen bevatten.

Dit jaar is het uitbrengen van de meerjarenbegroting nog de laatste gelegenheid waarbij de Wereldomroep door middel van een terugblik verantwoording aflegt over haar taakvervulling en in een vooruitblik haar ambities voor de toekomst ontvouwt. Vanaf 2009 zal dat anders zijn. De Wereldomroep komt dan door wijziging van de Mediawet in dezelfde beleidscyclus terecht als de NPO. Concreet betekent dit dat een vijfjaarlijks beleidsplan zal worden opgesteld in dezelfde periode als waarin de NPO het tussentijds concessiebeleidsplan zal uitbrengen. Ook zal de Wereldomroep een onafhankelijke visitatiecommissie instellen die elke vijf jaar rapporteert over het functioneren. Op basis van de oordelen in dat rapport en het beleidsplan zal in juni 2009 een prestatieovereenkomst worden gesloten voor de jaren 2010-2015. Het Commissariaat vindt het een logische stap om de Wereldomroep onder hetzelfde plannings- en verantwoordingsregime te brengen als de landelijke publieke omroep. Transparantie en de mogelijkheden van bijsturing zijn daarmee gediend.

## 1. Kerntaken en ambities

Nog maar enkele jaren geleden zag de Wereldomroep taken voor zichzelf op velerlei gebied. Van diverse zijden, waaronder van de zijde van het Commissariaat is er toen op aangedrongen om versnippering van taken doelstellingen tegen te gaan door enkele heldere kerntaken te formuleren waarop de ambities toegespitst zouden moeten worden. De Wereldomroep heeft die aanbeveling ter harte genomen door drie kerntaken centraal te stellen. In de vorige meerjarenbegroting zijn de gekozen kerntaken opgesomd en in de voorliggende begroting zijn deze nogmaals belicht. Het gaat bij deze taken om :

- Het informeren van Nederlanders in het buitenland
- Het voorzien van onafhankelijke informatie in landen met een informatieachterstand
- Het verspreiden van een realistisch beeld van Nederland in het buitenland

Vanuit de kerntaken worden radioprogramma's verzorgd in tien talen voor landen verspreid over de gehele wereld.

De Wereldomroep richt zich met haar programma's op specifieke doelgroepen. Met de programma's in het Nederlands zoekt de omroep in het bijzonder vakantiegangers, vrachtwagenchauffeurs, overwinteraars, militairen, emigranten, *expats* en kinderen van deze laatste op.

Voor de benadering van de verschillende groepen wordt het meest op de behoeften toegesneden distributiemiddel ingezet. Nederlanders die lang of permanent in het buitenland verblijven worden minder afhankelijk van de diensten die de Wereldomroep aanbiedt. Zij kunnen door de opkomst van internet en satelliettelevisie nieuwe en oude media in Nederland zelf rechtstreeks opzoeken. Hoewel radio nog een rol zal blijven spelen in de distributiemix ontwikkelt de Wereldomroep een sterk crossmediale benadering van deze doelgroep. In dat verband wordt uit Nederlandstalige websites een podium gecreëerd voor een *community* gekoppeld aan een wekelijks televisieprogramma op BVN. Radio zal in de mediamix geleidelijk worden teruggebracht.

Voor andere meer mobiele doelgroepen als vrachtwagenchauffeurs en zeelieden blijft radio de komende jaren wel het primaire medium dat de Wereldomroep inzet.

Voor de inhoudelijke thematische keuzes die de Wereldomroep moet maken heeft de Wereldomroep gebruik gemaakt van onderzoek waaruit bleek dat de langdurig in het buitenland verblijvende Nederlanders behoefte hebben aan meer service, sociaal economische thema's, politiek, Nederlandse cultuur, maar ook aan *gossip* en *Royalty*. Verder blijkt het belangrijk te zijn het nieuws persoonlijk en relevant te maken zodat het aansluit bij de belevingswereld van *expats* en emigranten.

Een doelgroepgerichte benadering is voor de Wereldomroep zo belangrijk dat doelgroepgericht denken in de redacties tot de voornaamste doelstelling voor 2009 is verheven.

Het Commissariaat heeft er waardering voor dat de Wereldomroep niet meer alles tegelijk wil doen maar duidelijke keuzes maakt in taken en doelgroepen waarvoor programma's worden verzorgd en dat zij in toenemende mate kiest voor benadering via nieuwe media..

De landen waar de Wereldomroep aanwezig wil zijn voor het uitvoeren voor de tweede en de derde kerntaak, oftewel de doelgebieden, zijn geselecteerd aan de hand van criteria die zijn vastgelegd in een aantal wereldkaarten, die als bijlage II bij de meerjarenbegroting zijn gevoegd.

Enkele van de criteria zijn gebrekkige persvrijheid en pluriformiteit, regeringsvormen, defensie-uitgaven en welvaart. Het Commissariaat vraagt zich af of de keuze voor doelgebieden wel met behulp van deze kaarten gemaakt kan worden. Voor een journalistieke organisatie als de Wereldomroep lijkt focus op landen met persbreidel logisch. Uit de kaart die de keuze zou moeten rechtvaardigen blijkt echter dat de Wereldomroep vrijwel het gehele oostelijke halfrond als doelgebied zou moeten kiezen, met uitzondering van West Europa, India en Australië. In de praktijk valt de keuze anders uit. Ook bij de keuze voor militaire bestedingen in absolute bedragen als selectie criterium is een vraagteken te plaatsen. In Afrika bijvoorbeeld zijn de bestedingen laag, maar dat zegt meer over de financiële mogelijkheden in de betrokken landen dan over vrede en stabiliteit op het continent. De waarde van het selectie-instrument moet naar de mening van het Commissariaat genuanceerd worden en vergt een betere motivering.

Ten aanzien van de distributie heeft de Wereldomroep dit jaar in samenwerking met TNO een model ontwikkeld om de mix per doelgroep, taal en regio in kaart te brengen. Over mediagebruik van doelgroepen in de regio's is daarvoor zoveel mogelijk informatie vergaard. Verder onderzoek in vier doelgebieden zal volgen.

De Wereldomroep verwacht dat in de toekomst het aandeel kortegolf in de distributiemix geleidelijk verder zal afnemen. Eind 2008 zullen de kortegolf uitzendingen naar de Verenigde Staten worden beëindigd.

Omdat mobiele telefoons steeds vaker geschikt zijn om FM radio te ontvangen en mogelijkheden om internet te benaderen oriënteert de Wereldomroep zich nadrukkelijk op distributie via deze technieken.

Het Commissariaat ondersteunt het idee dat een moderne Wereldomroep zich op een eigentijdse manier moet presenteren in de doelgebieden. Verdere oriëntatie op het gebruik van nieuwe media is aan te bevelen.

#### Onderzoek Andersson Efficers Felix

De vorige meerjarenbegroting refereerde aan onderzoek dat in 2006 in opdracht van uw ministerie is uitgevoerd door adviesbureau Andersson Efficers Felix (AEF) naar de effectiviteit en de efficiency van de radio-uitzendingen in de vreemde talen. Het onderzoek moest antwoord geven op de vragen waarin het buitenlandstalige aanbod zich onderscheidt van dat van anderen, of de doelen efficiënt geoperationaliseerd worden in de distributiemix en wat de activiteiten zijn per regio en welke kosten daaraan verbonden zijn.

AEF concludeerde dat de belangrijkste winst van het onderzoek erin is gelegen dat het aanknopingspunten biedt voor structurele verbetering in de informatievoorziening richting het ministerie. De Wereldomroep liet destijds weten dat zij de in het rapport genoemde aanbevelingen heeft overgenomen en ze heeft vertaald in een plan van aanpak. In ons commentaar vorig jaar stelden wij vast dat de Wereldomroep had nagelaten het plan van aanpak in de meerjarenbegroting op te nemen of nader toe te lichten. In de huidige begroting herhaalt de Wereldomroep in vrijwel identieke bewoordingen als de vorige keer de aanleiding, de onderzoeksvragen en de uitkomst van het AEF onderzoek. Opnieuw maakt zij gewag van een plan van aanpak en opnieuw ontbreekt concrete duiding van wat dat plan van aanpak behelst. Het Commissariaat betreurt dat. Wellicht dat een connectie kan worden gevonden tussen het plan van aanpak en bijlage V van de meerjarenbegroting die een opsomming bevat van speerpunten in het beleid, acties ter uitvoering van dat beleid en in 2008 geboekte resultaten.

Een speerpunt in het beleid is het verbeteren van de informatievoorziening ten aanzien van de wijze waarop de Wereldomroep aan haar doelstelling voldoet. Acties in het kader van dit speerpunt waren in 2008 het formuleren van doelstellingen per redactie en per distributiekanaal, alsmede het formuleren van doelgroepen, behoeften, resultaten en activiteiten per redactie. Voorts is actie ondernomen op het gebied van het meten en vergelijken van resultaten. Optimalisatie van de distributiemix per doelgroep en doelgebied is eveneens een thema waarop actie is ondernomen. Als resultaat van deze acties vermeldt de bijlage dat bij wijze van proef doelstellingen zijn geformuleerd voor twee redacties, welk proces in 2009 gecontinueerd zal worden voor alle redacties

Als het resultaat bezien moet worden in het licht van de aanbevelingen van AEF en zou moeten passen in het plan van aanpak, vinden wij de beschrijving te vaag. Het blijft immers onduidelijk welke doelstellingen precies zijn geformuleerd en waarom de proef kennelijk zo succesvol is dat gekozen is voor continuering van het proces in 2009 voor alle redacties.

Een ander speerpunt bestaat eruit strategisch onderzoek systematisch onderdeel uit te laten maken van het productieproces van de Wereldomroep. Het resultaat van in 2008 ingezette acties is de ontwikkeling van een model voor het meten van onderscheidend vermogen en relevantie. Het model is getoetst in vier doelgebieden.

Het Commissariaat blijft hier achter met de vraag hoe het meetinstrument er precies uit ziet en wat de toetsing van de werking ervan heeft opgeleverd. De Wereldomroep zou hier meer gedetailleerde achtergrondinformatie moeten verschaffen.

#### Uitzendingen in het Arabisch

In 2006 besloot de Wereldomroep de uitzendingen in het Arabisch te hervatten, welk initiatief door het Commissariaat positief werd becommentarieerd.

De meerjarenbegroting beschrijft de ambities die de omroep heeft met de uitzendingen die zijn gericht op het Midden-Oosten. Door middel van een website en de radio-uitzendingen wil de Wereldomroep een platform voor dialoog bieden en bruggen bouwen tussen Nederland, Europa en de Arabische wereld. Zodoende moeten de Arabische landen en Europa voorzien worden van evenwichtige verslaggeving in en over de Arabische wereld. De redactie wil in het bijzonder onafhankelijke, gematigde stemmen aan het woord laten, omdat deze nauwelijks een podium zouden hebben in de meeste Arabische media. In de onderwerpkeuze zal de nadruk liggen op wat de begroting 'cultureel gevoelige onderwerpen' noemt, omdat deze vaak negatief behandeld worden in Arabische media.

De Wereldomroep richt zich vooral op Noord-Afrika – met Marokko als speerpunt – de Palestijnse gebieden, Jordanië en Irak. In deze landen wil men banden aanknopen met partnerstations. Distributie geschiedt verder via internet en satelliet, terwijl voor landen met geringe persvrijheid de kortegolf wordt ingezet.

Na een flinke aanloop zijn de uitzendingen deze maand van start gegaan. De Wereldomroep verwacht dit jaar 144 uur in het Arabisch uit te kunnen zenden, oplopend tot 783 uur in 2009 en verder. Voor oktober 2009 stelt de Wereldomroep een tussenevaluatie in het vooruitzicht, gevolgd door een eindevaluatie in oktober 2010.

Het Commissariaat heeft, gezien de ambities en de keuzes voor doelgebieden en onderwerpen, nog steeds waardering voor het initiatief om de Arabische landen weer te gaan bedienen. Wij gaan er vanuit dat de tussenevaluatie, die wellicht wat vroeg in de planning is opgenomen, deel zal uitmaken van de volgende meerjarenbegroting.

### Samenwerking

De Wereldomroep zegt in te zien dat het verdiepen van samenwerkingsverbanden met partners en het verbeteren van de informatievoorziening over de bereikte resultaten in belangrijke mate bijdraagt aan het effectief invullen van haar rol. Het intensiveren van bestaande samenwerkingsverbanden is een blijvend speerpunt voor de periode 2001 – 2012 en waar dat een positieve bijdrage kan leveren wordt gezocht naar nieuwe samenwerkingsmogelijkheden in Nederland en daarbuiten.

De samenwerking met de NPO, die al geruime tijd plaats vindt zal de komende jaren verder worden uitgebouwd. Waar dat mogelijk is streven partijen naar integratie van bedrijfsonderdelen, in het bijzonder bij radio en televisie. Het onderdeel sport van de Wereldomroep is al geheel op detacheringbasis geïntegreerd in de NOS sportredactie. In navolging daarvan zal de komende jaren gewerkt worden aan nauwere samenwerking op nieuwsgebied.

Voor de Nederlandstalige uitzendingen van de Wereldomroep worden in toenemende mate programma's overgenomen van de publieke omroepen. Het betreft het gebruik van programma's in verschillende genres, zoals documentaires, sportevenementen, en lichte muziekprogramma's. Daartegenover staat dat de NPO meer gebruik gaat maken van de internationale specialisten van de Wereldomroep.

Niet alleen op programmatisch gebied wordt steeds intensiever met de NPO samengewerkt, maar ook op het terrein van bedrijfsvoering. Met de NPO wordt momenteel gesproken over intensieve samenwerking, inclusief detachering van medewerkers, op het gebied van automatisering.

Het Commissariaat vindt het aantrekken van de banden met de NPO om synergie te bewerkstelligen en efficiency te bevorderen een positieve ontwikkeling. Ook waar het gaat om de ambities voor intensievere inzet van nieuwe media heeft samenwerking met de NPO naar ons oordeel toegevoegde waarde.

## **2. Financieel beleid 2009-2013**

De inzet van media als middel om democratische processen te ondersteunen is een van de primaire taken van de Wereldomroep. Zij analyseert voortdurend de macrotrends in regionale markten waarin zij zich beweegt en streeft er meer dan voorheen naar met lokale partners samen te werken. Zij ziet haar rol in de toekomst verschuiven van pure broadcaster naar gerespecteerd productiepartner.

Zij geeft een uitgebreide omschrijving van doelgroepen en van doelgebieden die zij bedient (in bijlage I en II van haar meerjarenbegroting). In 10 talen verspreidt zij een product-mix van nieuws, informatie, cultuur en verstrooiing. Hierbij maakt zij gebruik van multi- en crossmediale middelen. Voor de eerste kerntaak wordt ook gebruik gemaakt van bronmateriaal van de Nederlandse Publieke Omroep.

Bij het uitvoeren van de tweede en derde kerntaak bedient zij zich ook van (lokale) partnerstations.

De Wereldomroep is vertegenwoordigd in en werkt samen met prominente (inter) nationale organisaties om haar rol effectief in te vullen en specifieke deskundigheid en wederzijdse kennis te kunnen delen.

Het doelgroepgericht denken in de redacties en de verhoogde mate van interactiviteit met de doelgroepen zijn voor 2009 de belangrijkste doelstellingen. De speerpunten waarop de redacties zich in de komende jaren moeten toelagen zijn:

- *Information you must know* en
- *Information you can use*.

Met 4 centraal aangestuurde thema's, die vallen onder het eerstgenoemde speerpunt, wil de Wereldomroep haar journalistieke profiel in 2009 verder verscherpen en zich onderscheiden van andere internationale omroepen. De programma-activiteiten van de redacties zijn uitgebreid beschreven in bijlagen III en IV bij de meerjarenbegroting 2009-2013.

De uitdaging om dicht bij de doelgroep te opereren stelt eisen aan het personeelsbeleid. Dit beleid richt zich op de korte (1jr), middellange (1-3jr) en lange (3-5jr) termijn door: het trainen van vaardigheden, het ontsluiten van managementinformatie, samenwerking, management development-trajecten, resultaat gerichte prestatieafspraken en het optimaliseren van continuïteit in de organisatie.

Op basis van bovengenoemde ambities vraagt de Wereldomroep voor het jaar 2009 op grond van art. 108, derde lid, van de Mediawet een budget aan dat uitgaat van:

1. de grondslag van omroepmiddelen voor 2008, aangepast met het gecorrigeerd accres voor 2008 van 2,53% (i.p.v. de oorspronkelijke 2%) over het werkelijke budget van 2007;
2. een verhoging voor 2009 van 3,25% berekend over de onder 1 bedoeld grondslag;
3. een eenmalige bijdrage van € 0,5 miljoen uit de "€100 miljoen extra omroepmiddelen", voor het doen van onderzoek in het kader van de met OCW met ingang van 2010 te sluiten prestatieovereenkomst (niet geïndexeerd);
4. continuering van de in 2008 verleende extra bijdrage voor Arabische radio (personele - en programmakosten) van € 0,75 miljoen, zowel voor 2009 als de jaren daarna (niet geïndexeerd).

Naast deze middelen zal de omroep de eigen inkomsten, zoals rentebaten, resultaat van deelnemingen en overige opbrengsten aanwenden voor de verzorging van de programma's.

Aanvraag omroepmiddelen 2009:

Regulier, geïndexeerd met 3,25% t.o.v. 2008 (na gecorrigeerd accres)	€ 45.153K
Incidenteel, niet geïndexeerd (onderzoek prestatieovereenkomst)	€ 500K
Incidenteel, niet geïndexeerd (Arabische radio; ook in 2008)	€ 750K
<b>Omroepmiddelen</b>	<b>€ 46.403K</b>

Eigen inkomsten aan te wenden voor programma's	€ 972K
<b>Totaal baten</b>	<b>€ 47.375K</b>

Bovenstaande middelen zullen als volgt worden aangewend:

a. Kosten verzorging programma's	€ 30.151K
b. Kosten verspreiding programma's	€ 11.771K
c. Kosten niet rechtstreeks samenhangend met programma's	€ 5.453K
<b>Totaal lasten</b>	<b>€ 47.375K</b>

De omroep heeft voor 2009 een kredietfaciliteit opgenomen. Deze brengt een verhoging van rentelasten met zich mee. Voor 2009 worden deze begroot op € 311K (in 2007 € 8K en in 2008 € 25K). Deze zijn begrepen in de bovengemelde aanwending.

Met deze opstelling presenteert de omroep een sluitende begroting voor 2009. Voor 2010-2013 worden de baten uit deze begroting vervolgens jaarlijks met 2% geïndexeerd. Op de kosten zijn over de jaren 2010-2013 de volgende jaarlijkse indices toegepast: 2,5% voor de kosten onder **a**, 0,0% voor die onder **b** en 1,5% voor die onder **c**. Valuta-invloeden en prijsschommelingen op de oliemarkt zijn niet meegenomen in de bovenstaande baten en lasten. Verondersteld is verder dat de tijdelijke bijdrage voor de Arabische radio vanaf 2010 wordt gecontinueerd.

Punten van kritiek van het Commissariaat op de meerjarenbegroting 2009-2013:

1. De *gerealiseerde* cijfers (last estimate) voor 2008 hadden aan de opstelling ter vergelijking kunnen worden toegevoegd (werkelijk 2007, last estimate 2008, begroot 2008, begroot 2009). Begroot 2006 kan ons inziens worden weggelaten;
2. Er is geen *kwantificering* in de begroting opgenomen van de kosten van in het komend jaar te realiseren doelstellingen (kosten van bijvoorbeeld manuren, materiaal, faciliteiten, huisvesting in de diverse doelgebieden, et cetera). Evenmin is van de vermelde kostensoorten een verbijzondering verstrekt naar opbouw. Hierdoor is geen uitspraak mogelijk over de effectiviteit van de kosten;
3. Jaarlijkse *automatische indexering* van de batenkant dwingt niet tot gedetailleerd denken in kostenstructuren of projectmatig plannen. De Wereldomroep is op vele plekken tegelijk met vele zaken tegelijk met meerdere teams tegelijk bezig haar missie uit te dragen. Het afzonderlijk begroten of volgen van iedere activiteit op jaarbasis kan het (effectief/effectiever) inzetten van middelen ten goede komen.
4. De opgenomen *kredietfaciliteit* is fors, gelet op de financiële last van € 311K. Nergens is echter vermeld om welk bedrag het gaat, noch is bekend welke invloed ervan uitgaat op de balansstructuur. Wij kunnen daar dus geen oordeel over geven.

### 3. Advies

Wij adviseren u met in inachtneming van de bovenstaande punten van kritiek de Wereldomroep voor het jaar 2009 een budget toe te kennen van € 46.403K. Dit bedrag is, behoudens het voor 2009 toegepaste accres van 3,25% en de onderzoekskosten, gelijk aan de door u voor het jaar 2008 aan de Wereldomroep toegekende middelen.

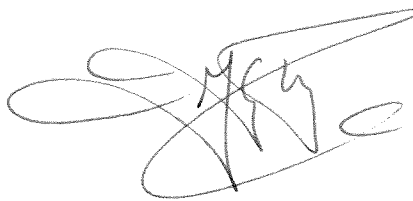
Genoemd bedrag dient over de drie in artikel 108, derde lid, 3 van de Mediawet genoemde laangegeven.

Tot zover onze opmerkingen bij de meerjarenbegroting van de Wereldomroep.

Een afschrift van deze brief wordt verzonden aan de directie van de Wereldomroep.

Hoogachtend,  
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

5/2  
  
mr. Inge Brakman  
voorzitter

 i.o.  
prof. dr. Tineke Bahlmann  
commissaris