

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
De heer drs. S. Dekker  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

27 oktober 2016  
Kenmerk: RVC-2016-1134

Betreft: advies Begroting 2017 NPO

Geachte heer Dekker,

Op 15 september 2016 heeft de Raad voor Cultuur uw adviesaanvraag ontvangen over de Begroting 2017 van de Nederlandse Publieke Omroep. In de adviesaanvraag stelt u de raad enkele specifieke vragen:

- In hoeverre zijn de in het concessiebeleidsplan genoemde ambities uitgewerkt in concrete acties en doelstellingen?
- In hoeverre is de strategie van de NPO gekoppeld aan de financiële uitwerking?
- In welke mate komen de aandachtspunten en uitdagingen voor de publieke omroep, die uit de Terugblik 2015 blijken, terug in de meerjarenbegroting?

De Begroting 2017 bevat een aanvraag voor een wijziging van de verspreidingswijze van NPO Soul & Jazz; de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) wil dit digitale kanaal ook via de analoge kabel verspreiden. U vraagt de raad hierover te adviseren in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. U heeft belanghebbenden uitgenodigd om hun mening te geven over de aanvraag. De Vereniging voor Commerciële Radio heeft hiervan gebruikgemaakt en een onderbouwd bezwaar tegen de nieuwe verspreidingswijze van NPO Soul & Jazz naar de raad gestuurd.<sup>1</sup> De raad heeft dit bezwaar bij zijn advies betrokken.

*Beoordelingskader en procedure*

---

<sup>1</sup> Brief van Brinkhof Advocaten, 23 september 2016

Bij de beoordeling van de Begroting 2017 houdt de raad, naast uw adviesaanvraag, rekening met de uitgangspunten in uw toekomstvisie op de publieke omroep: een onderscheidende publieke omroep (inhoudelijke toetsing, publieke verantwoording en versterking van de journalistieke taak); vergroten van de pluriformiteit en creatieve competitie (vergroten van de toegang voor externe makers); meer eenheid en herkenbaarheid (meer inhoudelijke sturing, versterken van de culturele programmering, talentontwikkeling, innovatie en inbedding van levensbeschouwelijke programmering).<sup>2</sup>

De raad onderschrijft deze uitgangspunten van harte. Hij is van mening dat de publieke omroep er primair is om de samenleving te versterken door informatie, inzichten en ook bepaalde vormen van amusement te verschaffen die niet of onvoldoende door andere partijen worden aangeboden. Vanwege het overweldigende buitenlandse en commerciële aanbod is het nodig dat de NPO de ruimte krijgt om een strategie uit te zetten waarmee hij zichtbaar en herkenbaar blijft voor de Nederlandse kijkers en luisteraars.

Met dit kader als leidraad heeft de raad in zijn adviezen over het Concessiebeleidsplan 2016-2020<sup>3</sup> en over de vorige meerjarenbegroting een aantal aandachtspunten genoemd. Mede op basis daarvan bespreekt de raad in dit advies de volgende onderwerpen: de ambities van de NPO, de financiële uitwerking, de openheid van het bestel, de online-strategie, het bereik van jongeren, creëren van culturele diversiteit, regelen van rechten, het NPO-fonds, en ten slotte de aanvraag voor NPO Soul & Jazz.

De raad heeft een commissie samengesteld om het advies voor te bereiden. Deze bestond uit Wim Jansen (voorzitter), Ouke Arts, Sander van Meurs, Géke Roelink, Annemiek van der Zanden en Jaap Visser (secretaris).

### *Ambities*

De Begroting 2017 is een stap vooruit ten opzichte van de vorige begroting; de ambities worden uitgebreider beschreven dan voorheen.

In het algemeen geldt echter nog steeds dat de ambities en vooral de wijze waarop die behaald moeten worden, weinig concreet en niet meetbaar zijn. De raad mist kwantificering; wat zijn de targets? De ambitie in bereik is wel geformuleerd, maar is zo ruim dat die altijd wel zal worden behaald. Zo is de bereikdoelstelling voor 13-19 jaar bijvoorbeeld 54% - 64%.<sup>4</sup>

### *Financiële uitwerking*

---

<sup>2</sup> Visiebrief van 13 oktober 2014

<sup>3</sup> Advies van 17 september 2015

<sup>4</sup> Begroting 2017 NPO, p. 46

Bij de meerjarenbegroting uit 2015 constateerde de raad dat er nauwelijks inzicht werd gegeven in de financiële invulling van de voornemens. Nu geeft de NPO wel aanzienlijk meer inzicht in de allocatie van budgetten. Helaas constateert de raad dat de financiële uitwerking van de ambities nog niet transparant is. Er wordt wel een verdeling van budget over de ‘domeinen’ nieuws en opinie, sport, expressie samenleving, kennis en amusement gegeven, maar die terminologie wordt verder niet eenduidig gehanteerd; het is niet duidelijk welk budget bijvoorbeeld bij drama hoort.

Net als in eerdere begrotingen koppelt de NPO geen budget aan de ambities ten aanzien van zijn prioriteiten. De raad herhaalt dan ook zijn vraag uit het advies over de vorige meerjarenbegroting: hoe positioneert de NPO de aanbodprioriteiten in de uiteindelijke uitzendschema's, welk bereik ambieert men en welke budgetten horen daarbij?

### *Openheid van het bestel*

De toegang tot het omroepbestel voor externe partijen is, wat de raad betreft, een wezenlijk onderdeel van een toekomstbestendige publieke omroep. In de begroting staat dat de NPO, in aansluiting op het Coördinatiereglement<sup>5</sup>, het komende jaar een ‘pitchmodule’ ontwikkelt voor het indienen van programmavoorstellen. Op basis van het Coördinatiereglement kan de raad niet beoordelen of voor externe partijen de toegang tot het bestel voldoende gegarandeerd is, welk budget of welk percentage erbij hoort, en welke partijen en doelgroepen de NPO met die openheid wil bereiken. Ook is het de raad niet duidelijk of er voor externe partijen een gelijk speelveld is ten opzichte van de ‘eigen producties’ van de omroepen.

### *Online*

Hoewel lineair televisiekijken nog altijd het grootste deel van de televisiekijktijd beslaat, is er wel degelijk een trend van lineair naar uitgesteld en meer online kijken (on demand en gestreamd). De raad mist in de begroting een gevoel van urgentie die deze verschuiving met zich mee zou moeten brengen. Digitalisering en het daarbij behorende online mediagebruik zorgen ervoor dat de omroeporganisaties hun strategie moeten aanpassen. De NPO zet zich hiervoor ook in. De online strategie wordt nu veel te generiek beschreven. Hoe wordt die bijvoorbeeld ingezet om jongeren te bereiken? De relatie tussen online kijken en jongerenbereik zou wat de raad betreft meer aandacht mogen hebben.

### *Jongeren*

---

5

[http://over.npo.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/58/34/Coördinatie\\_Reglement\\_Aanbodkanalen\\_Hezienne\\_Versie-1408350835.pdf](http://over.npo.nl/uploads/media_item/media_item/58/34/Coördinatie_Reglement_Aanbodkanalen_Hezienne_Versie-1408350835.pdf)

In de Terugblik 2015 is te lezen dat het bereik van NPO3 onder jongeren (20-34 jaar) ten opzichte van 2014 is gedaald, van 43,3% naar 40,4%. Het weekbereik onder 3-12 jaar is ook gedaald. De NPO heeft blijkbaar niet kunnen inspelen op deze dalende trend, waardoor de ambities op dit terrein niet zijn gehaald.

Al jaren daalt het bereik onder jongeren. Uit de Media & Entertainment Outlook 2016-2020 van PWC blijkt dat het dagelijkse lineaire televisiekijken in de leeftijdsgroep 6-19 jaar sinds 2013 versneld daalt. Eenzelfde ontwikkeling is zichtbaar in de groepen 20-34 en 35-49 jaar. De ambitie van de NPO om in de doelgroep 20-34 jaar 70% -80% te bereiken, lijkt de raad hoog gegrepen en komt, zo zonder nadere uitwerking, niet erg reëel over.

Het budget dat voor online-mediagebruik beschikbaar is voor NPO3 is, in verhouding tot het totale budget voor de zender, het grootst van de NPO-televisiezenders. Gezien het mediagebruik van jongeren is dit vanzelfsprekend. Zij bekijken immers, meer dan welke doelgroep dan ook, de NPO-programma's online. Hierdoor is het nodig dat omroepen die zich op jongeren richten - of welke doelgroep dan ook die voornamelijk of louter online content consumeert - meer ruimte krijgen om hun doelgroep online te bedienen. Dit geldt met name voor omroepen als bijvoorbeeld PowNed en VPRO.

Het onlinebeleid lijkt vooral nog samen te hangen met het televisiebeleid. Omroepen worden nu, onder andere door wetgeving, beperkt in hun pogingen vernieuwende televisie te maken. De NPO zou juist behendig moeten kunnen manoeuvreren in het snel veranderende mediatijdperk. Daar hoort bij dat hij meer ruimte geeft aan omroepen die op online mediagebruik willen inspelen. De raad is van mening dat het voor een omroep mogelijk zou moeten zijn om, met een passend budget, ervoor te kiezen programma's alleen online te verspreiden. De aangekondigde uitbreiding van *web-only* series is daarbij een goede eerste stap. Van belang is wel dat de content op een NPO-platform te vinden is; de kijker weet dan dat het om kwalitatief goede, onafhankelijk gemaakte programma's gaat.

### *Diversiteit*

De NPO streeft er terecht al jaren naar om meer vrouwen en meer mensen met een andere culturele achtergrond in zijn programmering een rol te laten spelen. Net als het streven om meer jongeren te bereiken, is dit echter een lastig te behalen doelstelling voor de NPO. Uit de Terugblik 2015 blijkt dat de representatie van vrouwen in het genre fictie in overeenstemming is met het aandeel vrouwen in de samenleving. Dat is een mooi resultaat. In de genres nieuws & opinie en sport is de representatie echter veel lager dan die

in de samenleving. Ten opzichte van 2010 is de representatie van vrouwen bij de NPO ondanks de ambities zelfs flink gedaald.

Als het gaat om het ‘aandeel personen met kleur’ is er sprake van een stijging.<sup>6</sup> De NPO schrijft omroepen te stimuleren meer makers van niet-westerse komaf te zoeken. De raad acht deze inclusieve benadering van ‘diversiteit’ van groot belang. Diversiteit op de redactievloeren, dan wel in het personeelsbestand, zorgt ervoor dat het perspectief van de makers verandert. Hierdoor zal het waarschijnlijk uiteindelijk minder lastig zijn ook diversiteit in beeld te krijgen.

### *NPO-fonds*

Het NPO-fonds krijgt steeds meer vorm: het bureau, de adviseurs en de werkwijze zijn nagenoeg allemaal bekend. Op npo.nl staat de werkwijze van het fonds beschreven. Hieruit blijkt dat een adviescommissie per vergadering uit drie leden bestaat, inclusief de voorzitter. De raad vraagt zich af of zo’n kleine commissie voldoende diversiteit aan perspectieven heeft om altijd een goed gewogen beoordeling te geven over de ingediende voorstellen. Hij pleit voor een tussentijdse evaluatie van deze werkwijze.

De NPO heeft niet alle taken en activiteiten van het Mediafonds overgenomen. Wat volgens de raad hierdoor vooral ontbreekt, is geld voor experimenten, cross-overprojecten en talentontwikkeling. Deze zijn met de opheffing van het Mediafonds tussen wal en schip gevallen. De raad adviseert u te onderzoeken of hiervoor toch aanvullende middelen beschikbaar gesteld kunnen worden.

### *Rechten*

De exploitatie van de rechten zal via een nog op te richten rechtenentiteit worden georganiseerd. De NPO schrijft terecht dat goed rechtenbeheer bijdraagt aan de realisatie van inkomsten – ook noodzakelijk om bezuinigingen op te vangen.

De raad is benieuwd naar de definitieve vorm en werkwijze van de rechtenentiteit. Als deze gaat werken met standaard definities en een matrix waarmee rechten worden geadmistreerd, vindt de raad het wel van belang dat afzonderlijke onderhandelingen tussen rechthebbenden en omroepen mogelijk blijven.

### *Aanvraag NPO Soul & Jazz*

In het advies over het concessiebeleidsplan schreef de raad dat er, in het kader van de aangescherpte taakopdracht, kritisch gekeken moet worden naar het muziekaanbod op de publieke radiostations. Jazz en soul dienen,

---

<sup>6</sup> Terugblik 2015, NPO. Tabel ‘aandeel vrouwen’ en ‘aandeel personen met kleur’.

net als andere muziekgenres waar de massa niet naar luistert, een herkenbare, substantiële en vooral frequente plaats te houden in de programmering van de publieke omroep.

Het geringe aantal luisteraars voor NPO Radio 6 lag volgens de raad voornamelijk aan de verspreidingswijze: alleen online en niet via de analoge kabel. Hij ziet eenzelfde lot voor NPO Soul & Jazz als het kanaal niet ook gebruik kan maken van de analoge kabel. De raad ondersteunt dan ook de plannen van de NPO om NPO Soul & Jazz zowel analoog als digitaal te verspreiden. Hij adviseert de aanvraag goed te keuren.

Rekening houdend met het soul- en jazzaanbod van private partijen, en met de publieke mediaopdracht van de publieke omroep, verbindt de raad hier wel voorwaarden aan. Wat de raad betreft dient de zender, ongeacht de verspreidingswijze, een aanbod te hebben dat onderscheidend is van het overige soul- en jazzaanbod. Dat kan onder meer door het kanaal grotendeels van presentatoren te voorzien, het te richten op Nederlandse luisteraars en door ruimte te geven aan Nederlandse producties. De raad moedigt de NPO ook aan om afspraken te maken over live-registraties en de samenwerking met conservatoria voort te zetten.

### *Ten slotte*

De raad heeft waardering voor de inspanningen van de NPO om een visie en strategie te presenteren die recht doen aan de rol en positie van alle belanghebbenden, binnen en buiten het omroepbestel.

Samenvattend, constateert de raad naar aanleiding van uw adviesvragen het volgende. Ten aanzien van uw eerste vraag moet de raad constateren dat de ambities in het concessiebeleidsplan nog niet voldoende zijn uitgewerkt in concrete acties en doelstellingen. Wat betreft uw tweede vraag, over de koppeling tussen de strategie van de NPO en de financiële uitwerking ervan: deze is in de Begroting 2017 veel duidelijker dan in de Meerjarenbegroting 2016-2020, maar de raad heeft er in dit advies nog wel een aantal prangende vragen over. Zo is het hem bijvoorbeeld niet duidelijk welk bedrag de NPO gaat vrijmaken voor drama of onderzoeksjournalistiek. In antwoord op uw derde vraag: naar de mening van de raad is de NPO in de Begroting 2017 voldoende ingegaan op de aandachtspunten en uitdagingen uit de Terugblik 2015.

De raad vraagt, ten slotte, uw aandacht voor twee punten in het bijzonder. Door de toegang van externe partijen tot het bestel ontstaat een creatieve competitie die de programmering van de gehele publieke omroep ten goede komt. De raad wil hier nog eens benadrukken dat deze toegang goed en helder wordt georganiseerd: externe partijen moeten echt mee kunnen doen.

Ook het bereik onder jongeren wil de raad nogmaals onder uw aandacht brengen. Dit bereik werd al minder met de komst van commerciële omroepen, en vanwege het intensieve online-mediagebruik van deze doelgroep zal deze trend doorzetten. Wanneer de NPO geen stevig antwoord heeft op het stijgende aandeel non-lineair kijken, dan verliest hij zijn publiek van de toekomst.

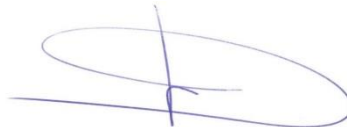
Tegen deze achtergronden adviseert de raad u :

- de NPO duidelijk te laten maken welk percentage en/of welk budget beschikbaar is voor externe partijen. De raad adviseert u er bij de NPO op aan te dringen dat er een gelijk speelveld is ten opzichte van de 'eigen producties' van de omroepen.
- de NPO meer in te laten zetten op online programmering, met name om jongeren te bereiken.
- omroepen de ruimte te geven om louter online te programmeren, als hun publiek daar te vinden is.

Met vriendelijke groet,



Joop Daalmeijer  
Voorzitter



Jeroen Bartelse  
Directeur