



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
T.a.v. de Staatssecretaris mevrouw dr. G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Tevens per mail: [redacted]@minocw.nl

Datum	Onderwerp	Contactpersoon	Doorkiesnummer
26 oktober 2023	NPO Begroting 2024	[redacted]	[redacted]
Uw kenmerk	Ons kenmerk		
	951574/954768		

Geachte mevrouw Uslu,

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heeft op 12 september 2023 haar begroting voor het jaar 2024 (begroting 2024) ingediend. Op grond van artikel 2.148, tweede lid, van de Mediawet 2008, zendt het Commissariaat voor de Media u hierbij zijn opmerkingen bij de begroting 2024.

Het Commissariaat voor de Media stimuleert en bewaakt dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig is. Zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. Vanuit deze missie hebben wij de begroting 2024 beoordeeld.

Het Commissariaat vindt de begroting 2024 beter uitgewerkt dan voorgaande jaren. De NPO heeft de begroting 2024 beter gestructureerd en op bepaalde onderwerpen meetbaar gemaakt. De begroting 2024 is opgebouwd uit de ambities uit het Concessiebeleidsplan 2022-2026 (CBP) en de gezamenlijke overkoepelende strategie van de NPO en de publieke media-instellingen (omroepen). Vervolgens formuleert de NPO acties en doelstellingen om de strategie te realiseren.

De gezamenlijke strategie van de NPO en omroepen is een nieuw onderdeel van de begroting. We juichen dit initiatief van harte toe. De NPO en de omroepen vervullen ten slotte gezamenlijk de publieke media-opdracht. Een volgende goede stap zou zijn om de analyse op te nemen die aan de basis ligt van deze gezamenlijke strategie. Die is nu geen onderdeel van de begroting. Een analyse van relevante trends en ontwikkelingen en de duiding daarvan vormt de onderbouwing van ambities en prioriteiten in een strategie, en is daarmee richtinggevend voor de keuze van de inzet van middelen in de begroting. Door de analyse toe te voegen aan de begroting wordt duidelijker welke keuzes de NPO maakt en waarom ze de gekozen richting in gaat.

De NPO heeft in de begroting 2024 de ambities uit het CBP vertaald in doelstellingen ('ijkpunten'). Het toevoegen van de ijkpunten is een zichtbare verbetering ten opzichte van de begroting 2023. In een aantal gevallen zijn de ijkpunten 'smart' geformuleerd en is het concreet genoeg om de ijkpunten te gebruiken als sturingselement. Echter, bij veel ijkpunten ontbreekt een (meetbare) norm, is het ijkpunt geformuleerd als middel of ontbreekt de ambitie.



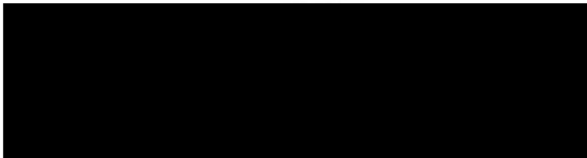
Dit is één van de redenen dat het Commissariaat is gestopt met het rapporteren over de voortgang van Prestatieovereenkomst 2022-2026 (prestatieovereenkomst). We adviseren de NPO om alle ijkpunten 'smart' te formuleren en meer ambitie toe te voegen aan de begroting van 2025.

Met de link naar de nieuwe strategie en de geformuleerde acties ziet het Commissariaat verbetering in de kwaliteit van de begroting 2024 ten opzichte van eerdere jaren. Als de formuleringen van de ijkpunten volgend jaar beter zijn, kan de begroting beter dienen als sturingsinstrument voor de realisatie van de publieke mediaopdracht. En zo kan de NPO ook beter verantwoording afleggen over de doelmatigheid van haar bestedingen.

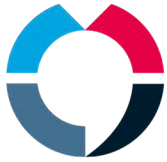
In de bijlage gaan we nader in op bovenstaande en een aantal aanvullende opmerkingen, waarmee de NPO begroting nog verder aan kracht kan winnen. Wij vertrouwen erop u met deze opmerkingen bij de begroting 2024 van dienst te zijn geweest.

Een kopie van deze brief wordt tevens verzonden aan de Raad van Bestuur NPO.

Hoogachtend,
Commissariaat voor de Media



drs. Amma Asante
voorzitter



Bijlage

A. Doel en structuur

1. De begroting van de NPO is een belangrijk document. Hierin werkt de NPO haar plannen uit het CBP en de afspraken uit de prestatieovereenkomst verder uit. De begroting maakt aan de markt, overheid en maatschappij duidelijk hoe de NPO de publieke mediaopdracht het komend begrotingsjaar uitvoert. De begroting bestaat uit een aantal onderdelen. Ten eerste is dat het onderdeel analyse van relevante trends en ontwikkelingen. Zo'n analyse is vooral dit jaar van belang omdat het de nieuwe gezamenlijke strategie van NPO en omroepen onderbouwt. Ten tweede het onderdeel visie op de analyse met doelen voor komend jaar. Ten derde gewenste resultaten (doelstellingen) met benodigde (financiële) middelen. In de begroting 2024 zien wij deze structuur ten dele terugkomen.
2. Uit de nieuwe strategie blijkt dat de NPO en de omroepen beter willen aansluiten bij de veranderende samenleving, meer onderzoek doen en meten wat aansluit bij deze veranderende samenleving om beter vindbaar en herkenbaar te worden. De NPO formuleert voor deze strategie in de begroting 2024 concrete acties, die moeten bijdragen aan de realisatie van deze strategie.
3. Het Commissariaat mist in de begroting 2024 de analyse van de trends en ontwikkelingen die relevant zijn voor de publieke omroep en het komend begrotingsjaar in het bijzonder. De analyse is het 'cement' van de begroting die doelen en acties onderbouwing geeft en de verschillende begrotingsonderdelen tot een consistent verhaal maakt. We adviseren dan ook hieraan apart aandacht te geven in het begrotingsdocument.
4. Een verbetering vinden wij de doelstellingen die de NPO voor het eerst formuleert waarmee de voortgang van realisatie van doelen kan worden gemeten. Deze zogeheten 'ijkpunten' met gewenste resultaten/normen maken de begroting beter meetbaar dan voorheen.
5. Tegelijkertijd adviseren we om de kwaliteit van de ijkpunten te verbeteren. Diverse ijkpunten zijn:
 - Geformuleerd als de (reservering van een) middel; óf
 - Zo geformuleerd dat realisatie vanzelfsprekend is; óf
 - Opgesteld zonder resultaten en normen; óf
 - Letterlijk de prestatieafspraken zoals overeengekomen tussen OCW en NPO, waarover we ons eerder kritisch hebben uitgelaten.

De begroting wint aan kracht als sturingsinstrument als ook de acties uit de strategie ijkpunten hebben. En door ijkpunten concreter en ambitieuzer te formuleren.



B. Thematische prioriteiten

6. De NPO kiest voor drie thematische prioriteiten voor 2024: diversiteit, regio en talentontwikkeling. Het Commissariaat kan zich vinden in de relevantie van de onderwerpen, ook omdat deze onderwerpen onderdeel zijn van de publieke mediaopdracht van het NPO. Het Commissariaat is van mening dat het toelichten van de gekozen prioriteiten in de begroting 2024 extra kracht bijzet.

C. Journalistieke kwaliteit

7. De publieke omroep heeft een belangrijke rol in het brengen van onafhankelijk nieuws en betrouwbare informatie. In een wereld van grote hoeveelheden media die door iedereen gemaakt kunnen zijn, de opkomst van AI en verspreiding van desinformatie moet de burger kunnen vertrouwen op nieuws en informatie van de publieke omroep. Het genre journalistiek heeft weliswaar het hoogste budget van alle genres, maar uit de begroting blijkt niet hoe de journalistieke kwaliteit van de nieuwsvoorziening wordt gewaarborgd en/of verder wordt verbeterd.
8. De NPO zou dit kunnen verbeteren door meetbare doelstellingen te formuleren ten aanzien van journalistieke kwaliteit en daarnaast kwalitatief toe te lichten hoe de NPO omgaat met de ontwikkelingen zoals genoemd in randnummer 7. De NPO geeft aan dat zij wat betreft journalistiek terughoudend is in het formuleren van ijkpunten, omdat ze het sturen op journalistieke kwaliteit liever op andere manieren doet. Uit de Terugblik en prestatieafspraken blijkt hoe de NPO de journalistieke kwaliteit meet. Indien de NPO niet voor ijkpunten kiest voor journalistiek adviseren we haar in de begroting wel toe te lichten welke acties zij neemt om de kwaliteit te waarborgen dan wel te verbeteren en tegen welke financiële middelen.

D. Bereiken van alle doelgroepen, met extra aandacht voor jongeren

9. De publieke omroep is er voor iedereen. Daarom vinden we het belangrijk dat we in de begroting terugzien welke doelgroepen de NPO wil bereiken. De begroting levert nu alleen inzicht op in doelstellingen weekbereik per leeftijdscategorie. We vragen ons af of dit de doelgroepenindeling is waarmee de NPO wil sturen of dat zij hierin specifiek kan zijn. Denk aan doelstellingen per leeftijdscategorie per genre.
10. Op het gebied van het bereiken van doelgroepen heeft de NPO meetbare, concrete doelstellingen geformuleerd. Het ambitieniveau en de meetbaarheid van deze doelstellingen is niet te staven aan historische getallen, omdat de NPO per 2024 een nieuwe meetmethode hanteert. Het is voor het Commissariaat daardoor niet mogelijk om dit te beoordelen.



11. Uit de Mediamonitor van zowel 2022 als 2023 blijkt dat jongeren steeds minder in aanraking komen met nieuwsaanbod via traditionele nieuwsmerken. Zij gebruiken vooral sociale media om zich te informeren over de wereld om hen heen. Wanneer mensen in hun jonge levensjaren weinig gebruikmaken van de publieke omroep dreigt deze haar functie in de samenleving te verliezen. Op basis van deze ontwikkelingen zijn we benieuwd hoe de NPO omgaat met het bereiken van specifiek de jongere doelgroepen. Wat zijn de concrete acties die de NPO onderneemt om jongeren te bereiken? Zoals we wel bijvoorbeeld teruglezen over de actie voor het oprichten van een nieuwe radiozender voor de doelgroep met een bi-culturele achtergrond. We adviseren de NPO dan ook om in de komende begrotingen duidelijker te maken hoe zij specifiek inzet op het bereiken van jongeren.

E. Randvoorwaarden: verantwoord besturen

12. Om de plannen in de begroting 2024 te laten slagen besteedt de NPO aandacht aan verantwoord besturen. De NPO geeft specifiek aandacht aan vijf aspecten: een sociaal veilige werkomgeving, eerlijke beloning en arbeidsvoorwaarden, integer en transparant, duurzaam en doelmatig. De NPO formuleert een aantal acties voor deze aspecten. Het Commissariaat meent dat hiermee stappen in de goede richting worden gezet, maar dat deze acties op onderdelen (nog) weinig concreet zijn. Bijvoorbeeld als het gaat om de uitwerking van het Mediapact. In de begroting zien we daarnaast geen concrete meetbare doelstellingen terug op het gebied van verantwoord besturen, waarmee achteraf de mate van realisatie kan worden vastgesteld.
13. Bovendien valt op dat de keuze voor deze vijf aspecten van verantwoord besturen niet leiden tot andere kostenniveaus, deze blijven in 2024 gelijk aan 2023. Op basis van het belang dat de NPO hecht aan verantwoord besturen had het Commissariaat verwacht dat zij hierover zichtbare keuzes maakt in haar begroting.

F. Genrebeleid

14. In het CBP heeft de NPO het genrebeleid geïntroduceerd, wat inhoudt dat niet langer netten en zenders, maar genres centraal staan. Niet de aanbodkanalen maar de content staat voorop. In ons advies over de begroting 2022 en 2023 merkten wij op dat wij de uitwerking van het genrebeleid in die begroting 2023 nog niet terugzagen. In de begroting van 2024 zien we dit wel terugkomen. Bijvoorbeeld doordat de NPO meer programmabudget alloceert voor de thematische prioriteiten binnen de genres.



15. Onderdeel van het integraal programmeren is de uitzending van audio en video op de diverse aanbodkanalen. Als gevolg van veranderend kijkgedrag is een verschuiving gaande van lineaire televisie naar on demand-kanalen. De NPO speelt hierop zichtbaar in door budget te verplaatsen van (vooral) NPO 3 naar on demand. Gezien de ontwikkelingen vindt het Commissariaat dit een passende keuze.
16. Ondanks de extra investering in on demand valt (nog) niet uit de begroting op te maken wat de beoogde effecten van deze investeringen zullen zijn op het bereik. Dit is mede een gevolg van de veranderende meting op (integraal) bereik vanaf 2024.
17. In het Visiedocument over doelmatigheid en transparantie hebben de NPO, OCW en het Commissariaat vastgelegd hoe ze gezamenlijk aankijken tegen de sturing door de NPO op doelmatigheid van de publieke omroep, de inzet van programmagelden en de toetsing door het Commissariaat daarop:

“Er is een cyclus van begroten en verantwoorden, waarbij in de begroting en de beleids-(jaar)plannen inzichtelijk wordt gemaakt welke meetbare (programmatische) doelen per genre en per aanbodkanaal worden nagestreefd met de voorgenomen inzet van de middelen, gewenst bereik onder doelgroepen en de publieke waarde. In de verantwoording wordt gerapporteerd over de daadwerkelijke inzet van de middelen en de bereikte resultaten”.

18. Het Commissariaat merkt op dat niet alle strategische keuzes en prioriteiten zichtbaar ondersteund worden door het budgetteren van financiële middelen. Hierdoor kan er over de begroting 2024 niet integraal worden beoordeeld of de NPO voldoende sturing heeft gegeven aan de ingezette middelen om de doelstellingen van het publieke bestel te realiseren. Dit is mede ingegeven door de kwaliteit van de ijkpunten, zoals eerder is opgemerkt.

G. Budgetaanvraag

Algemeen

19. De budgetaanvraag voor 2024 bedraagt € 966,0 miljoen (2023: € 929,2 miljoen). De totale begrote beschikbare middelen bedragen € 1.108,1 miljoen (2023: 1090,4 miljoen), bestaande uit:
 - OCW-bijdragen € 966,0 miljoen (2023: 929,2 miljoen)
 - Mutatie budget vorig jaar € 26,1 miljoen (2023: 45,9 miljoen)
 - Omroepbrede middelen, totaal € 79,5 miljoen (2023: 76,8 miljoen)
 - Inzet van eigen bijdragen omroepen en bijdragen derden van € 36,5 miljoen (2023: € 36,5 miljoen)
 - Inzet reserves € 0,0 miljoen (2023: 1,9 miljoen)



20. Conform voorgaande jaren vraagt de NPO tevens budget aan voor de Stichting Omroep Muziek (SOM), de aanvraag voor 2024 bedraagt €22,7 miljoen. De toelichting op de budgetaanvraag voor de SOM wordt separaat aan uw departement verstuurd door de SOM.
21. Het Commissariaat merkt op dat de NPO conform de wet een meerjarenbegroting heeft opgesteld. Deze meerjarenbegroting splitst echter enkel de (geïndexeerde) beschikbare middelen en verwachte kosten uit op hoofdlijnen, rekening houdend met meerkosten voor superevenementen. Hierdoor is het voor het Commissariaat niet mogelijk om te beoordelen welk toekomstig effect de (nieuwe) strategie heeft op de begroting 2024 en vooral de keuzes in uitgaven die nodig zijn om de strategie te realiseren.
22. Zoals in voorgaande begrotingen aangegeven is de NPO structureel besparingen aan het doorvoeren op organisatie- en programmakosten. Vanaf 2023 en verder heeft de NPO bovendien te maken met stijgende kosten vanwege inflatie. Zo zijn bijvoorbeeld de energiekosten, facilitaire kosten en salariskosten gestegen.
23. Uit de begroting 2024 blijkt dat voor 2024 een begrotingsbesparing van € 7,0 miljoen moet worden gerealiseerd. De NPO wil deze besparing realiseren via efficiëntiemaatregelen, boven op de eerdere besparingen die zijn doorgevoerd in eerdere begrotingen. In het verleden heeft de NPO concrete besparingsmaatregelen benoemd in de begroting, waar achteraf ook verantwoording afgelegd kan worden. Deze maatregelen worden in de begroting 2024 niet concreet genoemd, waardoor het voor het Commissariaat niet mogelijk is om te beoordelen of deze besparing realistisch is. We willen het NPO adviseren om hieraan meer aandacht te besteden in de begroting 2025.

Organisatiekosten omroepen

24. Het Commissariaat constateert dat de NPO de organisatiekosten verdeelt conform de bindende regeling, zoals opgesteld eind 2021. De enige afwijking is dat de EO boven op de vastgestelde percentages een extra € 0,6 miljoen ontvangt voor het mislopen van schaalvoordelen als enige niet-samenwerkende omroep. Dit is in lijn met eerdere jaren.