

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
T.a.v. drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
2 november 2017	Opmerkingen bij begroting NPO 2018		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	695083/696260		

Geachte heer Slob,

1. De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heeft op 15 september 2017 zijn begroting voor het jaar 2018 (hierna: "Begroting 2018") ingediend. Op grond van artikel 2.148, tweede lid, van de Mediawet 2008 zendt het Commissariaat u zijn opmerkingen bij de Begroting 2018. In deze brief leest u deze opmerkingen.

A. Inleiding

2. De NPO en de publieke omroepen bevinden zich in een dynamisch en internationaal speelveld. Dit leidt tot steeds veranderende concurrentieverhoudingen. Binnen deze verhoudingen kunnen burgers kiezen uit een snel toenemende hoeveelheid aan zowel lineair maar vooral steeds meer online en on demand media-aanbod. De onafhankelijkheid van met name het online media-aanbod is niet altijd even gemakkelijk vast te stellen. Als toezichthouder zet het Commissariaat zich in voor maximale transparantie voor gebruikers van media. Dit is voor het Commissariaat bijvoorbeeld aanleiding geweest om in 2017 in gesprek te gaan met alle betrokken partijen om te komen tot zelfregulering rond de herkenbaarheid van reclame in vlogs.
3. Met al deze ontwikkelingen neemt het belang van een onafhankelijke, pluriforme en toegankelijke, en ook goed vindbare publieke omroep alleen maar toe. Tegelijkertijd is het uit oogpunt van een gelijk speelveld van belang dat de publieke mediaopdracht voldoende duidelijk is uitgewerkt.
4. In 2016 is de Mediawet 2008 in verschillende fases aangepast. Deze aanpassing leidde onder andere tot een aanscherping van de publieke mediaopdracht, het openstellen van het publieke bestel voor externe producenten en een sterkere sturing door de NPO. Met het afsluiten van de prestatieovereenkomst voor de periode 2017-2020 heeft uw departement samen met de NPO de publieke mediaopdracht voor de landelijke publieke omroepen vertaald in concrete afspraken.
5. In de Begroting 2018 heeft de NPO de doelstellingen uit het Concessiebeleidsplan 2016-2020 en de afspraken uit de Prestatieovereenkomst uitgewerkt in concrete beleidsvoornemens en actiepunten.

B. Belangrijkste bevindingen

6. Het Commissariaat houdt niet alleen toezicht op de Mediawet 2008, maar heeft ook een adviserende taak. Het Commissariaat vervult deze taken vanuit zijn kernwaarden, te weten de bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Hiermee ondersteunt het Commissariaat de vrijheid van informatie.
7. Wij hebben vastgesteld dat alle onderwerpen die op grond van artikel 2.147 van de Mediawet 2008 in de Begroting 2018 moeten worden opgenomen, zijn geadresseerd.
8. Het Commissariaat is in overwegende mate positief over de Begroting 2018. In zijn advies over de begroting voor 2017 stelde het Commissariaat vast dat de NPO een aantal goede stappen had gezet op het gebied van transparantie en diversiteit. Wel merkte het Commissariaat nog een aantal verbeterpunten op. Het Commissariaat constateert dat de NPO deze positieve ontwikkeling heeft doorgetrokken, waarbij op onderdelen flinke stappen zijn gemaakt. Het Commissariaat realiseert zich dat de NPO telkens moet balanceren tussen voldoende transparantie enerzijds, en de noodzaak van een onafhankelijke publieke omroep anderzijds. Tegen deze achtergrond heeft het Commissariaat de Begroting 2018 beoordeeld.
9. In dit licht valt op dat de NPO voor het eerst de kosten per domein heeft verbijzonderd naar de kosten per net en per zender. Ook zijn ambities uit het CBP en de prestatieafspraken uitgewerkt in concrete actiepunten voor 2018. Daarnaast heeft de NPO acties geformuleerd om de pluriformiteit van het media-aanbod te versterken.
10. Aandachtspunten blijven de diversiteit en het bereik van jongeren. Ook benadrukt het Commissariaat het belang van transparantie bij de beoordeling van voorstellen van externe producenten.

C. De Begroting in het licht van het CPB, de prestatieovereenkomst en eerdere begrotingen

Transparantie

11. Het Commissariaat vindt het van groot belang dat de met belastinggeld gefinancierde publieke omroepen, zonder dat dit afbreuk doet aan hun onafhankelijkheid, transparant zijn over hun bestedingen. In onze adviezen van de afgelopen jaren hebben wij daar dan ook steeds op aangedrongen.
12. In lijn met ons advies van vorig jaar heeft de NPO de kosten per domein in de Begroting 2018 voor het eerst verbijzonderd naar de kosten per net en per zender, uitgedrukt in percentages met een zekere bandbreedte. Daarmee voldoet de NPO aan de transparantie die het Commissariaat verwacht.
13. Op grond van artikel 2.2, tweede lid, van de Mediawet 2008 is de NPO sinds eind vorig jaar belast met het zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod. Het Commissariaat houdt (meta)toezicht op de procesafspraken en de criteria die de NPO daarbij hanteert. Hiermee wordt bereikt dat de publieke omroep de gewenste transparantie geeft over de besteding van publieke middelen, zonder dat daarmee de onafhankelijkheid in het geding komt. Het Commissariaat is als het ware een buffer tussen politiek en publieke omroep. In ons advies voor 2017 gaven wij al aan zo snel mogelijk met uw ministerie en de NPO in gesprek te willen gaan over de concrete invulling van deze nieuwe taak. Inmiddels zijn de gesprekken met de NPO in een vergevorderd stadium. Overigens betekent dat niet dat de NPO op dit punt stilzit. Ook op het gebied van doelmatigheid is in de Begroting 2018 al een aantal acties opgenomen.

14. Onderdeel van de beoordeling van de doelmatige besteding van mediagelden is dat de publieke omroepen datgene doen wat op grond van hun erkenningsaanvraag en hun beschrijving van de programmatische bijdrage in de begroting van hen mag worden verwacht. In dat kader is het het Commissariaat opgevallen dat de programmatische bijdragen van de omroepen aan de begroting in opzet en omvang nogal uiteen lopen, van uitgebreid, tot summier, zoals de bijdrage van Powned. Het zou goed zijn als de NPO bij volgende begrotingen één format hanteert, zodat de programmatische bijdragen meer uniform zijn. Dit draagt naar ons oordeel bij aan de benodigde transparantie.
15. De afgelopen jaren heeft het Commissariaat ook telkens aangedrongen op vergroting van de transparantie over de uitwerking van de ambities uit het CBP op de begroting. In de Begroting 2018 heeft de NPO de ambities uit het CBP, samen met de afspraken uit de prestatieovereenkomst, uitgewerkt in concrete acties. In lijn met ons advies van vorig jaar zijn de ambities in de Begroting 2018 bovendien voorzien van een realisatiedatum en wordt in Bijlage II (Overzicht ambities CBP en acties in Begrotingen) aangegeven welke ambities sinds 2016 zijn opgepakt. Ook worden de kosten van deze acties, zij het in beperkte mate, uitgewerkt.
16. Het Commissariaat vindt dit een positieve ontwikkeling. Een volgende stap is dat de NPO, zonder dat dit afbreuk doet aan de onafhankelijkheid, nog meer inzicht geeft in de budgettaire consequenties van de in de begroting geformuleerde actiepunten.

Diversiteit

17. Eén van de ambities uit het CBP is dat het media-aanbod een betere afspiegeling wordt van de bevolkingsgroepen in de samenleving. Over deze ambitie zijn ook in de huidige concessieperiode weer prestatieafspraken gemaakt. In de Begroting wordt aangegeven dat veel omroepen werken aan inclusiviteit, maar dat over de hele linie geen sprake is van een gelijkwaardige aanwezigheid van vrouwen of van Nederlanders met een migratie-achtergrond.
18. Vorig jaar constateerde het Commissariaat dat de NPO deze ambitie verder had uitgewerkt door middel van meer concrete acties. Deze afspraken zijn in de Begroting 2018 opnieuw verder geconcretiseerd. Het zou goed zijn als de NPO in de Terugblik over 2018 concreet rapporteert wat deze acties daadwerkelijk hebben opgeleverd. In lijn daarmee benadrukken wij nogmaals dat nog specifiek moet worden aangegeven welke maatregelen nodig zijn om de verschillende doelgroepen te bereiken.

Pluriformiteit

19. In het kader van het 15 jarig bestaan van de Mediamonitor heeft het Commissariaat aandacht gevraagd voor de afnemende pluriformiteit van het Nederlandse media-aanbod. Het Commissariaat is dan ook positief over initiatieven van de NPO om de pluriformiteit van de publieke omroepen te bevorderen. Zo wil de NPO in 2018, om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken, intensief samenwerken met het Sociaal en Cultureel Planbureau. Op die manier wil de NPO publieksgroepen die de omroepen niet bereiken of die zich niet herkennen in hun journalistieke aanbod nader in kaart brengen. Daarnaast gaat de NPO in 2018 zich op radio nadrukkelijker richten op het brengen van meer verschillende meningen uit alle groepen in de samenleving.
20. Een belangrijk onderdeel van de aangepaste Mediawet 2008 is de openstelling van het bestel voor externe producenten. Doel van deze openstelling is de bevordering van pluriformiteit en creativiteit. De NPO kreeg eerder al de opdracht om in een regeling vast te leggen hoe de NPO daarbij tot een evenwichtige totaalafweging komt. In ons advies over het CBP wezen wij al op belang van heldere criteria en de juiste toepassing hiervan voor de beoordeling van de voorstellen van externe producenten.

21. Per 1 september 2017 heeft de NPO een online module beschikbaar gemaakt voor professionele producenten. Het komende jaar wil de NPO ervaring opdoen en waar nodig verbeteringen doorvoeren. Daartoe heeft de NPO de evaluatie en doorontwikkeling van de pitchmodule als actiepunt geformuleerd. Het Commissariaat merkt op dat bij deze evaluatie ook aandacht dient te zijn voor de wijze van beoordeling van de voorstellen. De resultaten van deze evaluatie dienen naar het oordeel van het Commissariaat kenbaar te zijn voor de betrokken externe producenten.

Bereik

22. Jaarlijks formuleert de NPO in zijn begroting de bereikdoelstellingen voor het komende jaar. Vorig jaar merkte het Commissariaat op het van groot belang te vinden dat de NPO neerwaartse bijstellingen verantwoordt en tevens aangeeft welke maatregelen zijn getroffen om een neerwaartse trend tegen te gaan.
23. In de Begroting 2018 heeft de NPO de bereikdoelstellingen voor de leeftijdsgroepen 13-19 jaar en 20-34 jaar licht naar beneden bijgesteld. De NPO geeft aan dat de nieuwe vormen van mediagebruik, zoals uitgesteld kijken en succesvolle websites, de daling in het bereik van genoemde leeftijdsgroepen niet compenseert. Daarom wil de NPO zich in de toekomst meer richten op de impact van de programma's van de publieke omroepen. Net als vorig jaar merken wij op dat bereik een belangrijke voorwaarde voor de publieke omroep is om impactvol te zijn. Juist door het gefragmenteerde mediagedrag van jongeren is het van belang dat de publieke omroep daar is waar de jongeren zijn.

D. Budgetaanvraag

24. Op grond van artikel 2.148a, tweede lid, van de Mediawet 2008 is het budget voor 2017 uitgangspunt voor dat in 2018. Daarbij wordt het budget van 2017 verhoogd met de door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor het desbetreffende jaar geraamde index voor de groei van het aantal huishoudens in Nederland en de door het Centraal Planbureau voor het desbetreffende jaar geraamde consumentenprijsindex. In de Begroting 2018 heeft de NPO het bedrag voor 2017 verhoogd met 2,32%. Daarbij is de NPO uitgegaan van een groei van het aantal huishoudens van 0,92% en een consumentenprijsindex van 1,4%. Het is het eerste jaar dat deze systematiek wordt gevolgd. Naar wij begrepen bent u nog met de NPO in gesprek over de praktische uitwerking van deze systematiek. Wij merken op dat het voor alle betrokkenen van belang is dat hierover snel duidelijkheid ontstaat.
25. De totale budgetaanvraag bedraagt € 846.988.047 inclusief de kosten voor superevenementen van € 26.813.047. Van de kosten van superevenementen heeft €20.830.000 betrekking op de superevenementen in 2018. Een bedrag van €5.983.047 ziet op de voorfinanciering van superevenementen in 2020 en 2022. Wij merken op dat de budgetaanvraag op dit punt in lijn is met eerdere jaren.
26. In de begroting zijn de structurele bezuinigingen van de kabinetten Rutte I en Rutte II verwerkt, zijnde de ZBO-korting van in totaal € 97.000. Voor de jaren 2020 en 2022 heeft de NPO een negatief exploitatiesaldo begroot. De tekorten hebben te maken met bovengenoemde superevenementen in 2020 (EK voetbal en Olympische Spelen) en 2022 (WK voetbal) en kunnen niet worden opgevangen vanuit de beschikbare middelen. De NPO doet voor deze jaren een beroep op de Algemene Media Reserve (AMR) tot de hoogte van het bedrag dat de NPO in de AMR heeft gestopt ten behoeve van de Superevenementen.

E. Ten Slotte

27. Het Commissariaat stelt vast dat de NPO flinke stappen heeft gezet op het gebied van transparantie. Het Commissariaat heeft er vertrouwen in dat de NPO deze lijn, met inachtneming van onze opmerkingen bij de Begroting 2018, in de begrotingen voor de komende jaren zal voortzetten.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

drs. Eric Eljon
commissaris