

De minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap
T.a.v. mevrouw M. van Bijsterveldt - Vliegthart
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum	Onderwerp		
21 oktober 2010	Meerjarenbegroting Nederlandse Publieke Omroep 2011-2015		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	23322/2010015847		

Geachte mevrouw Van Bijsterveldt - Vliegthart,

De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) heeft ons op 15 september jl. zijn Meerjarenbegroting (hierna: MJB) 2011–2015 gestuurd. Conform artikel 2.148 van de Mediawet 2008, treft u hieronder onze opmerkingen aan over deze MJB. Deze brief vervangt onze brief van 14 oktober jl. waarin abusievelijk een foutieve verwachting van de stand van de mediareserve ultimo 2010 is verwerkt. In de bijlage gaan wij in op de naleving van de prestatieovereenkomst 2008-2010 door de NPO in het begrotingsjaar 2009.

Samenvatting

- De budgetaanvraag 2011 bedraagt € 798.013.144,-. Wij adviseren u het aangevraagde budget toe te kennen. De context van toekomstige bezuinigingen maakt de status van deze MJB echter zeer ongewis. Bij de beoordeling van de MJB zijn wij vooralsnog uitgegaan van gelijkblijvende budgetten, in het besef dat tussentijdse aanpassingen op de ingeslagen koers naar alle waarschijnlijkheid onvermijdelijk zullen zijn.
- De beleidsvoornemens in de MJB zijn niet direct aan budget gekoppeld. Wij menen dat de beleidsvoornemens specifiek over de verschillende onderdelen (exploitatietabellen) verdeeld dienen te worden. De financiële vertaling van een deel van de ambities in de budgetaanvraag 2011 is een belangrijke verbetering ten opzichte van voorgaand jaar.
- Gezien het feit dat voor de jaren 2012 tot en met 2015 een financiële vertaling van de ambities ontbreekt, onthouden wij ons van een advies over deze jaren.
- Gelet op mogelijke structuurwijzigingen binnen het publieke bestel, adviseren wij om bij toetreding, uittreding en fusies zoveel mogelijk gebruik te maken van zogenoemde 'best practices' op het gebied van interne beheersing. Dit dient onderdeel te zijn van een adequaat financieel risicomanagement binnen de NPO.
- In bijlage 1 van de MJB vraagt de NPO goedkeuring om voor de huidige Nostalgia programmering op Radio 5 een apart radioprogrammakanaal op de analoge kabel in te richten. Deze aanvraag staat in verband met de komst van Radio 7, die reeds aangekondigd werd in het Concessiebeleidsplan (CBP). De NPO geeft aan dat, indien de aanvraag wordt afgewezen, Radio 7 niet kan worden ingericht en de Radio 5 programmering in de huidige vorm zal worden voortgezet. Wij zien grenzen aan de mate waarin de publieke omroep 'niche-markten' zou moeten bedienen.

De aanvraag voor een nieuw radioprogrammakanaal met een dergelijk populair profiel, en

de komst van een radioprogrammakanaal met een levensbeschouwelijk profiel, roepen bij ons nog veel vragen op.

Wij adviseren de minister om op basis van de in dit advies opgenomen overwegingen en op basis van een consultatie van belanghebbenden, voortvloeiend uit mogelijke reacties, een besluit over de aanvraag te nemen.

- Wij constateren dat de vier ambities uit het CBP sturing geven aan het totaal aan doelstellingen in de MJB. Het inzicht in de prestaties dreigt echter versluierd te raken door een teveel aan terminologische onderscheidingen en indelingen. Wij stellen voor dat wij in overleg treden met de NPO over de doorontwikkeling van de kwaliteitskaart.
- Ondanks de veelheid aan ambities, speerpunten en doelstellingen, ontbreken - op een enkele uitzondering na - concrete doelstellingen ten aanzien van bereik per doelgroep. Wij adviseren de minister om de NPO te verzoeken alsnog inzicht te geven in huidig en gewenst bereik. We vragen vooral aandacht voor een concretisering van de doelstellingen met betrekking tot het bereiken van jongeren en allochtonen, en het bereik van het aanbod expressie / kunst.
- In de huidige MJB is het aantal kanalen en websites ongewijzigd gebleven. Eind 2011 zijn samenhangende audio- en videopaletten gereed. Wij gaan ervan uit dat het voornemen van de NPO om op basis van inhoudelijke criteria het aantal themakanalen en websites te beperken vervolgens gerealiseerd zal worden.
- In de MJB ontbreekt de domeinenmix, per net en voor het totaal aan gezichtsbepalende televisieprogrammakanalen. Wij adviseren de minister met de NPO afspraken te maken over operationalisering van de ambities in de MJB ten aanzien van een evenwichtig en onderscheidend aanbod.
- Wat betreft het speerpunt representatie bevat de MJB weinig concrete voornemens. Wij adviseren de NPO een gedegen integrale aanpak van dit onderwerp op te zetten.
- Voornemens met betrekking tot samenwerking met de Wereldomroep ontbreken. Hiermee voldoet de MJB niet aan de vereisten in de Mediawet. Wij gaan ervan uit dat, ook zonder expliciete vermelding, de samenwerking met de Wereldomroep gecontinueerd en zo mogelijk geïntensiveerd zal worden.
- Wat betreft de samenwerking met de krantenuitgevers stelt de NPO zich terughoudend op. Samenwerkingspartners dienen het bestaansrecht van een brede publieke omroep te erkennen. Wij achten een afwachtende houding vooralsnog prematuur en menen dat een nadere inspanning van de NPO op dit vlak gewenst is.
- De prestatieovereenkomst is in 2009 over het algemeen goed nageleefd. De NPO heeft aangegeven wat de redenen zijn van tekortkomingen. Bovendien heeft de NPO op een aantal punten verbetering laten zien ten opzichte van het voorgaande jaar. Het volgende rapportagejaar (2010) is een overgangsjaar tussen de prestatieovereenkomst 2008-2010 en 2010-2015. Wij stellen voor dat de NPO rapporteert over beide prestatieovereenkomsten over het gehele kalenderjaar. Indien dit voor de NPO problematisch is, rapporteert hij alleen over de prestatieovereenkomst 2010-2015.
- Om onze toezichhoudende taak goed uit te kunnen oefenen, is transparantie in de MJB van groot belang: wat gaat de NPO doen, wat kost het en wat is het bereik ervan. In dat kader vragen wij in het bijzonder aandacht voor onze opmerkingen in dit advies inzake de summier financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens, het nagenoeg ontbreken van bereikdoelstellingen en de complexiteit van sturing en verantwoording. Wij verzoeken de minister er bij de NPO op aan te dringen op deze punten ook daadwerkelijk verbeteringen door te voeren.

1. Inleiding

Voor de NPO is 2011 het eerste volledige begrotingsjaar van de concessieperiode 2010–2016 en de daarmee corresponderende prestatieovereenkomst 2010–2015.

In ons advies zullen wij ons concentreren op de uitvoering van de ambities en speerpunten van de NPO zoals die in het Concessiebeleidsplan (CBP) zijn opgenomen en in deze MJB zijn uitgewerkt, en op de financiële onderbouwing van deze voornemens.

De vier ambities (aansluiten bij veranderend mediagebruik, realiseren van een evenwichtig en onderscheidend aanbod, verbeteren van het bereik en vergroten van de impact) en de vier speerpunten (representativiteit, journalistieke kwaliteit en pluriformiteit, expressie / kunst, jongeren) uit het CBP vormen daarmee de rode draad in dit advies.

Voorafgaand maken we eerst nog enkele algemene opmerkingen.

2. Bezuinigingen

Ook de publieke omroep zal in de periode 2011-2015 met bezuinigingen door het rijk geconfronteerd worden. Op het moment van het opstellen van de MJB waren omvang en datum van inwerkingtreding van de bezuinigingen nog niet bekend. In de MJB heeft de NPO geen rekening kunnen houden met toekomstige bezuinigingen door een nieuw kabinet.

De context van toekomstige bezuinigingen maakt de status van deze MJB en de uitvoering van de ambities uit het CBP zeer ongewis. Net als de NPO zijn wij bij de beoordeling van de MJB vooralsnog uitgegaan van gelijkblijvende budgetten, in het besef dat tussentijdse aanpassingen op de ingeslagen koers onvermijdelijk zijn.

In dat kader past de kanttekening dat de NPO, vergeleken met de publieke omroep in andere lidstaten van de Europese Unie, over een relatief gering budget beschikt. Volgens statistieken van de European Broadcasting Union (Bron: EBU Guides 2009, Volume 4) behoort de Nederlandse publieke omroep met zijn budget per inwoner in 2008 tot de goedkoopste omroepen in Europa (zie ook uw brief aan de Tweede Kamer van 10 juni 2010, inzake de consultatie toekomst landelijke publieke omroep).

3. Financiële onderbouwing

Net als voorgaande jaren hebben wij geconstateerd dat de beleidsvoornemens in de eerste helft van de MJB niet direct aan budget gekoppeld worden. Pas later in het stuk komt de inzet van de financiële middelen aan de orde (zie voor een beoordeling van het financieel beleid paragraaf 9). Daarbij is de toelichting op de exploitatieoverzichten 2009-2015 vrij summier. In de Mediawet 2008 wordt gesproken over een 'raming voor de daarop volgende vier jaar' (artikel 2.147, tweede lid onder c). Met deze MJB wordt hieraan voldaan. Desalniettemin menen wij dat uit een MJB duidelijker dient te blijken dat de financiële horizon van de publieke omroep verder reikt dan het eerstvolgende jaar. Een meer verfijnde toewijzing van middelen biedt ondersteuning aan de bedrijfsvoering, maar is ook noodzakelijk voor de effectieve en efficiënte uitvoering van onze taak als toezichthouder.

Overigens is een belangrijke verbetering ten opzichte van voorgaand jaar de specificatie van een aantal ambities in de budgetaanvraag 2011, voor een bedrag van in totaal €23 miljoen. De financiële gevolgen van deze ambities zijn echter niet specifiek in de exploitatietabellen verwerkt. Dit bemoeilijkt een adequate vergelijking van realisatie versus begroting.

Deze ambities worden bovendien beperkt beleidsinhoudelijk onderbouwd en niet gekoppeld aan de vier centrale ambities of uitgedrukt in doelstellingen. Dit betreft met name de voornemens op het vlak van documentaires, drama en programmavernieuwing.

De verantwoording van publieke middelen is niet alleen van belang voor reeds verstreken jaren, maar zeker ook voor komende jaren. Transparantie is hierbij essentieel.

De MJB dient helder aan te geven waaraan aangevraagde middelen zullen worden besteed. Zeker in een tijd van mogelijke bezuinigingen is dit ook in het belang van de NPO zelf.

|

Bovendien draagt een heldere financiële onderbouwing bij aan 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, en gaan hierover graag het gesprek aan met de NPO.

Gezien het feit dat voor de jaren 2012 tot en met 2015 een adequate toelichting en een financiële vertaling van de ambities ontbreken, onthouden wij ons van een advies over deze jaren.

4. Sturing en verantwoording

Net als vorig jaar vragen wij uw aandacht voor de stapeling van verantwoordingsdocumenten op het gebied van voorgenomen beleid en behaalde resultaten van de publieke omroep. Voor de beoordeling van de resultaten en de voornemens van de NPO dienen immers het CBP 2010-2016, de prestatieovereenkomst 2010-2015, de MJB 2011-2015 en de Terugblik 2009 in samenhang bekeken te worden.

Wij constateren dat de vier ambities uit het CBP sturing geven aan het totaal aan doelstellingen in de MJB. De MJB is, door naar deze vier ambities te verwijzen, in die zin helder opgebouwd.

Het zal echter voor de NPO lastig zijn de eigen prestaties te monitoren en op transparante wijze te rapporteren. Dit komt door de nieuw geïntroduceerde terminologie in het CBP (domeinen, motieven, paletten), en de gelaagdheid van de vele doelstellingen, die uiteindelijk gebaseerd zijn op profielen, doelen en doelgroepen per net of zender. Enerzijds is er sprake van video- en audiopaletten, anderzijds zijn er de net- en zenderprofielen, gebaseerd op een combinatie van domeinen, motieven en doelgroepen per net of zender. Ambities en speerpunten worden op verschillende niveaus en op verschillende plekken uitgewerkt. Door een teveel aan terminologische onderscheidingen en indelingen dreigt het inzicht in de prestaties versluierd te raken.

Met het oog op sturing en verantwoording is het voornemen van de NPO, aangekondigd in het CBP, interessant om het instrument van de kwaliteitskaart verder door te ontwikkelen.

Hiermee zouden voor de publieke omroep in zijn geheel en al zijn onderdelen (programma's, domeinen, aanbodkanalen, omroepen) de inhoudelijke en bereiksprestaties gemonitord kunnen worden. Mogelijk biedt de kwaliteitskaart een goed monitorings- en verantwoordingsinstrument. In de MJB wordt hier echter niet op ingegaan. Wij stellen voor dat wij overleggen met de NPO over de doorontwikkeling van de kwaliteitskaart.

Bereikdoelstellingen

In vergelijking met de MJB 2010-2014 heeft de huidige MJB meer een kwalitatief dan een kwantitatief karakter. De NPO heeft de opdracht om zowel het brede publiek als specifieke doelgroepen te bereiken. Het is dan ook opmerkelijk dat - ondanks de veelheid aan ambities, speerpunten en doelstellingen - juist concrete bereikdoelstellingen per doelgroep nagenoeg ontbreken. Incidenteel wordt een percentage genoemd, maar een totaaloverzicht ontbreekt. Regelmatig is sprake van een doelstelling om het bereik te vergroten, terwijl dit niet wordt gekwantificeerd. Hierdoor biedt de MJB geen zicht op huidig en gewenst bereik.

Juist in aanvang van een nieuwe concessiebeleidsperiode is het belangrijk om doelstellingen te concretiseren, over nulmetingen te beschikken en op basis van onderzoek de voortgang te monitoren.

Wij adviseren de minister om, in aanvulling op de huidige MJB, de NPO te verzoeken alsnog inzicht te geven in huidig en gewenst bereik.

5. Concessiebeleidsplan, prestatieovereenkomst en Meerjarenbegroting

Nadere bestudering van de MJB, afgezet tegen het CBP en de prestatieovereenkomst, levert het volgende beeld op.

In de huidige MJB is de aansluiting met CBP en prestatieovereenkomst niet altijd volledig of expliciet, waardoor voornemens uit beeld dreigen te raken. Dit vergemakkelijkt noch de interne aansturing door de NPO, noch de externe verantwoording aan het ministerie en het toezicht door het Commissariaat voor de Media.

In de MJB is voor een selectie van de ambities uit het CBP aangegeven wat de belangrijkste doelen in het komende begrotingsjaar zullen zijn. Daarbij gaat het vooral om de doelen die in het begrotingsjaar een speciale of nieuwe inspanning vereisen.

Wij begrijpen dat niet aan alle ambities uit het CBP uitputtend aandacht besteedt kan worden. De ambities betreffen immers ook een meerjarige periode en kunnen niet allen gelijktijdig uitgevoerd worden. De MJB is echter vrij summier in zijn toelichtingen, waardoor niet altijd duidelijk wordt waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

Daarnaast missen wij in de MJB ook aandacht voor een aantal zaken die in het CBP werden aangekondigd. Dit betreft bijvoorbeeld het voornemen van de NPO om programma's voor een breed publiek te maken vanuit een intercultureel of crosscultureel perspectief, of de intentie om voor drama meerjarige productieafspraken binnen de publieke omroep te maken.

De prestatieovereenkomst 2010-2015 bevat een beperkt maar overzichtelijk aantal afspraken, uitgaande van de ambities en speerpunten in het CBP en uitgewerkt op het niveau van audio en video. In de MJB ligt het accent op de voornemens per net of zender.

Er wordt niet expliciet aandacht besteed aan de afspraken in de prestatieovereenkomst 2010-2015. Ongetwijfeld zal de NPO zich van deze afspraken rekenschap geven. Dit wordt echter niet zichtbaar gemaakt.

Zo wordt in de MJB geen aandacht besteed aan de afspraken met betrekking tot aanbodconcepten van de verbindende toonaangevende radioprogrammakanalen gericht op versterking van de publieke waarde van het kanaal (art 2.1.4), aan programmavernieuwing van televisie in de vorm van pilots of programmaformats (art 2.5) en aan de agendasettende functie van de publieke omroep (art 4).

Wij gaan ervan uit dat in volgende jaren, wanneer de video- en audiopaletten meer uitgewerkt zijn, ook de afspraken uit de prestatieovereenkomst meer consequent en expliciet in de MJB zullen worden meegenomen.

Tot zover enkele algemene opmerkingen. Hieronder zullen we nader ingaan op de ambities en speerpunten van de NPO zoals uitgewerkt in de MJB en stilstaan bij zaken die ons verder zijn opgevallen.

6. Ambities

In de MJB zijn de ambities eerst algemeen en vervolgens per net of zender uitgewerkt. Wij willen daarbij het volgende onder uw aandacht brengen.

Aansluiten bij veranderend mediagebruik

In de MJB wordt aangegeven dat eind 2011 samenhangende audio- en videopaletten gereed zijn. Wij gaan er vanuit dat het voornemen van de NPO om op basis van inhoudelijke criteria het aantal themakanalen en websites te beperken vervolgens gerealiseerd zal worden. In de huidige MJB is het aantal kanalen en websites ongewijzigd gebleven.

In zijn algemeenheid wordt ten aanzien van technologische innovatie en experimenten aangegeven dat, om een grotere focus aan te brengen in aard en omvang van de experimenten en de inhoud daarvan te versterken, de NPO voornemens is een procedure te ontwikkelen en implementeren. Vervolgens wordt verwezen naar de voornemens per net of zender. Meer toelichting wordt niet gegeven. Er wordt geen indicatie gegeven van de richting waarin de innovatie inhoudelijk versterkt zou moeten worden.

Wat betreft het voornemen om voor de doelgroep van Z@ppelin edutainment gameconcepten te ontwikkelen, merken wij op dat hier mogelijk sprake is van een nevenactiviteit die aan de van toepassing zijnde regelgeving getoetst dient te worden.

In de huidige MJB missen we voornemens ten aanzien van High Definition (HD) televisie. In de MJB van 2010 kondigde de NPO aan om Nederland 1, 2 en 3 voortaan in HD beschikbaar te maken en een stimuleringsplan te hebben ontwikkeld om ook in toenemende mate in HD-formaat te produceren. Wij onderschreven deze keuze waarmee de publieke omroep ook op de televisie invulling geeft aan de in artikel 2.1, lid 4 van de Mediawet beschreven innovatieopdracht, en gaan er vanuit dat dit voornemen ondanks het ontbreken van een expliciete vermelding toch uitgevoerd gaat worden.

Wij onderschrijven de inspanningen die de NPO verricht op het vlak van internet, zoals het onderzoek naar de haalbaarheid van het distribueren van Nederland 1, 2 en 3 via internet, en het ontwikkelen van modellen voor hoge kwaliteit audio/videodistributie via internet.

Wat betreft de beschikbaarheid van rechten geeft de NPO aan dat er in 2010 belangrijke stappen zijn gezet, onder verwijzing naar de uitkomsten van de Werkgroep Gerkens. In ons advies over het CBP hadden wij reeds aandacht gevraagd voor de clearing van rechten, gelet op het belang hiervan voor de uitoefening van de multimediale taakopdracht van de publieke omroep. Wij onderschrijven de doelstellingen die de NPO op dat vlak geformuleerd heeft, met betrekking tot het ontwikkelen van één loket en het uitbreiden van de werking van afspraken met collectieve beheersorganisaties. Ten aanzien van de voorgestelde doelstelling om in dit kader de rechten van de producent te versterken, herhalen wij onze opmerking van vorig jaar dat hier ook de nodige risico's aan kleven. Zo kan een faillissement van een producent leiden tot niet meer te innen rechtengelden. Dit is ook al in de praktijk binnen de publieke omroep voorgekomen.

Tenslotte wijzen wij u erop dat de NPO voornemens is een experiment uit te voeren met live terugkijken binnen Uitzending Gemist. Dit betreft een verbetering van het bestaande aanbodkanaal Uitzending Gemist, zodat geen sprake is van een experiment in de zin van het Mediabesluit.

Evenwichtig en onderscheidend aanbod

In de MJB wordt ten aanzien van de ambitie om een evenwichtig en onderscheidend aanbod te realiseren alleen ingegaan op de diverse speerpunten (representatie, jongeren, expressie/kunst, journalistieke kwaliteit en pluriformiteit). Daarnaast wordt deze ambitie per net en per zender uitgewerkt, waarbij het accent ligt op het versterken van de verschillende profielen zoals opgenomen in het CBP.

In de MJB ontbreekt de domeinenmix per net en voor het totaal aan gezichtsbepalende televisieprogrammakanalen, waardoor de koppeling met het CBP en de prestatieovereenkomst op dit vlak niet gemaakt kan worden.

De NPO zal weliswaar in de jaarlijkse rapportage aandacht besteden aan de domeinen- en genremix, maar dit kan dan niet gerelateerd worden aan concrete voornemens. In het kader van de brede publieke mediaopdracht van de NPO is het belang van een evenwichtig en onderscheidend aanbod onomstreden. Verbreden en vergroten van het bereik kan niet los gezien worden van de kwaliteit van de programmering.

Wij adviseren de minister ook op dit vlak met de NPO afspraken te maken over operationalisering van de ambities ten aanzien van een evenwichtig en onderscheidend aanbod.

Gelet op het budget dat hiervoor uitgetrokken wordt, zal de NPO zich ook richten op programmavernieuwing. Dit wordt echter niet inhoudelijk toegelicht.

Verbeteren bereik

Al eerder in dit advies wezen wij op het ontbreken van bereikdoelstellingen. Zonder deze doelstellingen kan niet vastgesteld worden of de ambities op dit vlak ook daadwerkelijk gerealiseerd worden. Meer in het bijzonder vragen we aandacht voor een concretisering van de doelstellingen met betrekking tot het bereiken van jongeren en allochtonen, en het bereik van het aanbod expressie / kunst.

Vergroten impact

Met het oog op de vergroting van de impact heeft de NPO aangekondigd te streven naar minder verschillende programmatitels en de samenwerking tussen omroepen te bevorderen. Daarnaast wil de NPO het aantal titels en kanalen (waaronder themakanalen en websites) beperken op basis van gezamenlijke, inhoudelijke criteria. In de MJB wordt van beide voornemens geen melding gemaakt. In de huidige MJB is het aantal kanalen en websites ongewijzigd gebleven.

In de MJB wordt aangegeven dat eind 2011 samenhangende audio- en videopaletten gereed zijn. Wij gaan ervan uit dat het voornemen van de NPO om op basis van inhoudelijke criteria het aantal themakanalen en websites te beperken vervolgens gerealiseerd zal worden.

Samenwerking

Met het oog op de vergroting van de impact heeft de NPO ook voornemens geformuleerd op het vlak van samenwerking.

In de MJB wordt de samenwerking beschreven met de regionale en lokale publieke media-instellingen en met anderen (i.c. de krantenuitgevers), conform artikel 2.147, lid 2, onder e, van de Mediawet 2008.

Voornemens met betrekking tot samenwerking met de Wereldomroep ontbreken. Hiermee voldoet de MJB niet aan de vereisten in de Mediawet. In de MJB van vorig jaar benoemde de NPO synergievoordelen van samenwerking met de Wereldomroep op de gebieden van nieuwsvoorziening, internet en kennisuitwisseling, echter zonder dit concreet of financieel uit te werken. Wij pleitten toen voor een meer ambitieuze en concreet uitgewerkte aanpak, om bijvoorbeeld efficiency voordelen te behalen uit verdergaande internationale samenwerking. Wij gaan ervan uit dat, ook zonder expliciete vermelding, de samenwerking met de Wereldomroep gecontinueerd en zo mogelijk geïntensiveerd zal worden. Uit de MJB van de Wereldomroep blijkt dat van die kant deze intentie aanwezig is.

Op het gebied van samenwerking met de regionale en lokale media-instellingen zal de NPO het overleg continueren. Daarnaast zijn er plannen voor een gezamenlijk programmaconcept en aansluiting op de dienst Uitzending Gemist. Wij juichen deze initiatieven toe.

Wat betreft de samenwerking met de krantenuitgevers stelt de NPO zich terughoudend op. De NPO geeft aan dat door de NPO geïnitieerde voorstellen niet van de grond zijn gekomen en stelt als voorwaarde voor samenwerking dat de samenwerkingspartners het bestaansrecht van een brede publieke omroep erkennen.

Wij menen dat een afwachtende houding vooralsnog prematuur is en een nadere inspanning van de NPO op dit vlak gewenst. In onze waarneming is er juist sprake van een brede consensus met betrekking tot het belang van samenwerking tussen dagbladpers en publieke omroep.

De voorgenomen samenwerking met sociale netwerken heeft de potentie om de impact van het publieke aanbod te vergroten. Wij verwijzen daarbij naar de bestaande regelgeving inzake publiek- private samenwerking.

7. Speerpunten

Expressie en kunst

Versterking van het aanbod op het gebied van expressie en kunst is één van de speerpunten van het beleid van de NPO. De in de MJB beschreven doelstellingen liggen met name op het vlak van het vervullen van een gidsfunctie (door middel van een centrale cultuurportal op internet en het realiseren van één agendaprogramma), het bevorderen van samenwerking tussen omroepen onderling en met de culturele sector.

Wat betreft de mogelijkheden van samenwerking tussen de publieke omroep en de culturele sector hebben wij in september 2009 ons beleid neergelegd in een beleidsbrief en in beleidsregels. Hieraan voorafgaand heeft hierover met de NPO en de culturele sector overleg plaatsgevonden. Wij menen dat dit beleidskader voldoende ruimte biedt voor samenwerking en zijn zeer geïnteresseerd in de concrete samenwerkingsprojecten die in 2011 door de omroepen geïnitieerd zullen worden.

In ons advies over de MJB 2010 drongen wij reeds aan op toets- en afrekenbare (bereiks)doelstellingen voor het aanbod op het gebied van expressie en kunst. In het CBP heeft de NPO de ambitie opgenomen om met het kunst-en cultuuraanbod een breder en jonger publiek te bereiken. Wat betreft het speerpunt expressie en kunst zijn in de prestatieovereenkomst alleen afspraken over het aanbod opgenomen. In de huidige MJB zijn evenmin bereikdoelstellingen aan dit specifieke aanbod gekoppeld, waardoor niet te achterhalen is in hoeverre er daadwerkelijk een breder en jonger publiek bereikt wordt. Wij adviseren de minister de NPO te verzoeken inzicht te geven in het bereik van dit aanbod, opdat vastgesteld kan worden dat deze ambitie gerealiseerd wordt.

Representatie

Wat betreft het speerpunt representatie merken wij op dat de MJB weinig concrete voornemens bevat. Er worden afspraken met de omroepen over een aantal programmatitels gemaakt, er komt een continuering van het Stimuleringsplan Representatie (voor een bedrag van € 0,8 miljoen), er wordt een bereiksonderzoek gedaan en een aanbodanalyse over een beperkte selectie van de programmatitels. Deze voornemens leveren niet direct zicht op gewenste resultaten. Ook in dit geval ontbreken concrete bereikdoelstellingen.

In 2010 konden omroepen op basis van het stimuleringsplan een aanvraag doen voor gedeeltelijke financiering van voorgenomen maatregelen om in hun programmering de diversiteit te vergroten. De NPO zou de plannen goed volgen, deze met advies ondersteunen, aansturen op kennisdeling tussen de deelnemende omroepen en de uitkomsten na een jaar evalueren. In de huidige MJB wordt niet vermeld of er op dit vlak reeds vorderingen zijn gemaakt en op grond waarvan tot continuering besloten is.

Wij adviseren de NPO een gedegen integrale aanpak van dit onderwerp op te zetten. Hierbij dient niet alleen aandacht te worden geschonken aan de representatie van vrouwen en allochtonen, maar ook serieus te worden geïnvesteerd in vergroting van het bereik onder allochtonen en in programma's vanuit een intercultureel of crosscultureel perspectief. Daarbij onderschrijven wij het belang van zorgvuldig onderzoek naar de huidige stand van zaken.

Journalistieke kwaliteit en pluriformiteit

In de MJB wordt ruime aandacht besteed aan het speerpunt journalistieke kwaliteit en pluriformiteit. In 2010 is met de uitvoering van deze voornemens reeds een aanvang gemaakt. Wij onderschrijven het voornemen van de NPO om - net als voor video gedaan is - in 2011 een omroepbrede discussie ook voor audio, en specifiek voor Radio 1, over journalistieke kwaliteit en pluriformiteit te voeren. We zijn nieuwsgierig naar de resultaten van de voorgenomen community-based werkwijze van Nederland 3, om publiek meer actief te betrekken bij programma's.

Jongeren

Wat betreft de ambitie om het bereik te verbeteren, vormen jongeren een speerpunt. Ook hier ontbreken bereikdoelstellingen. In de prestatieovereenkomst is als afspraak opgenomen dat het bereik onder de publieksgroep 20-34 jaar vergroot wordt. Er wordt in de MJB geen melding gemaakt van deze afspraak, zodat uit de MJB ook niet blijkt met hoeveel het bereik in 2011 vergroot wordt.

8. Aanvraag nieuw radiokanaal

In bijlage 1 van de MJB vraagt de NPO goedkeuring om voor de huidige Nostalgia programmering op Radio 5 een apart radioprogrammakanaal op de analoge kabel in te richten en dit uit te bouwen tot een zender die zeven dagen per week 24 uur per dag gaat uitzenden. Radio 5 bestaat nu nog uit een Nostalgia programmering doordeweeks overdag voor de doelgroep oudere luisteraars met een relatief lage opleiding (bestaande uit lichte muziek, nieuwsgelerateerde en serviceinformatie) en in de avonden en weekenden uit een levensbeschouwelijk aanbod.

Deze aanvraag staat in verband met de komst van Radio 7, die reeds aangekondigd werd in het CBP. De NPO acht het van cruciaal belang dat de Nostalgia programmering van Radio 5 na het wegvallen van de AM (die bestemd is voor Radio 7) over adequate distributie (via de analoge kabel) beschikt. De NPO geeft aan dat, indien de aanvraag wordt afgewezen, Radio 7 niet kan worden ingericht en de Radio 5 programmering in de huidige vorm zal worden voortgezet.

Voor de inrichting van Radio 5 en Radio 7 zijn geen extra financiële middelen noodzakelijk. Financiering vindt plaats door binnen de begroting voor het audiopalet middelen te verschikken.

In verband met Radio 5 geeft de NPO aan dat de doelgroep lager opgeleide oude luisteraars in het luisterpubliek van de publieke zenders matig vertegenwoordigd was. De komst van Radio 7 vindt zijn grondslag in de wens om meer samenhang te brengen in het levensbeschouwelijke aanbod dat nu nog deels verspreid over andere zenders wordt aangeboden en aldus een substantiëler publiek te bereiken.

De aanvraag voor een nieuw radiokanaal wordt door de NPO onderbouwd door in te gaan op doel, profiel, doelgroep, de omgeving, de distributie, financiering en de relatie met het CBP. Met het oog op een efficiënte inzet van middelen verwijzen wij naar ons eerdere advies over de voorgenomen uitbreiding van het aantal audiothema-kanalen, zoals aangekondigd in het CBP. Gelet op de verdergaande segmentering van het publiek als gevolg van de komst van nieuwe digitale distributiemogelijkheden, zag de NPO zich gedwongen om het aantal kanalen uit te breiden. Wij hadden moeite met deze redenering, aangezien de distributiemogelijkheden in de toekomst schier eindeloos zullen worden. Het is de vraag of de publieke omroep hiermee een gelijke tred moet houden, ook al richt hij zich op de gehele bevolking. Een duidelijke relatie tussen hoofdkanaal en audiothema-kanal zou overigens wel versnippering kunnen voorkomen.

Analoog aan deze redenering zien wij grenzen aan de mate waarin de publieke omroep 'niche markten' zou moeten bedienen. Wij onderstrepen de uitspraak in het CBP dat in een fragmenterende samenleving het belang van breed bekeken of beluisterde kanalen toeneemt. Wij menen dat de plannen van de NPO met betrekking tot Radio 5 en Radio 7 hiermee in tegenspraak zijn. Met de komst van Radio 7 neemt het aantal radiokanalen juist toe, en de kans op versnippering. Het reeds bestaande profiel van Radio 5 wordt versterkt door ook in de avonden en weekenden de Nostalgia programmering aan te bieden. Hierdoor is sprake van een toename van laagdrempelig aanbod.

De aanvraag voor een nieuw radioprogrammakanaal met een dergelijk populair profiel en de komst van een radioprogrammakanaal met een levensbeschouwelijk profiel, roepen bij ons nog veel vragen op. Is het inderdaad zo dat de doelgroep laag opgeleide oudere luisteraars nu onvoldoende door de publieke omroep bereikt wordt, wat is het onderscheidende karakter en de toegevoegde publieke waarde van een nieuw radioprogrammakanaal met een populair profiel, wat is het effect van een dergelijk aanbod op het bereik van radiozenders 1 en 2, de regionale omroepen en commerciële omroepen, in hoeverre is er publiek voor een radioprogrammakanaal dat alleen gericht is op religie en levensbeschouwing?

Consultatie van belanghebbenden maakt onderdeel uit van de procedure voor de aanvraag van nieuwe programmakanalen. Op basis hiervan kan vastgesteld worden of marktverstoring zal optreden.

Wij adviseren de minister om op basis van bovenstaande overwegingen en op basis van een consultatie van belanghebbenden, voortvloeiend uit mogelijke reacties, een besluit over de aanvraag te nemen.

9. Financieel beleid 2011-2015

Ontwikkelingen 2010

Onderdeel van de MJB is de behandeling van het financiële kader. Binnen dit kader geeft de NPO diverse ontwikkelingen aan die gevolgen hebben voor het financieel beheer in de komende jaren. Genoemd worden de volgende wijzigingen:

- de inwerkingtreding van de glijdende schaal bij het toekennen van budget aan omroepverenigingen op basis van de ledenaantallen;
- het garantiebudget wijzigt van 75% naar 70%. Het resterende deel van het budget wordt programmaversterkingsbudget (30%);
- de vergoedingsbasis voor indirecte kosten voor (aspirant)omroepverenigingen wijzigt naar 6,7% van het (garantie) mediabudget. Bij wijziging in het beschikbare budget zal het absolute bedrag van de vergoeding voor indirecte kosten dus navenant wijzigen;
- het toetreden van twee aspirant-omroepen (Powned en WNL) en uittreden van bestaande omroepen (LLiNK en SVIZ).

De frictiekosten die samenhangen met de toe- en uittreding van deze (aspirant-)omroepen zijn volgens de NPO veelal intern opgevangen. Wij adviseren om bij structuurwijzigingen binnen het publieke bestel, waaronder toetreding, uittreding en fusies, zoveel mogelijk gebruik te maken van zogenoemde 'best practices' op het gebied van interne beheersing.

Ervaringen in het afgelopen jaar nopen ertoe dat hierin ook risico's ten aanzien van het treasurybeleid (financieringsbehoefte) en faillissementen vervat dienen te zijn. Aanvullend kunnen in komende jaren mogelijk structuurwijzigingen als gevolg van fusies optreden. Wij hechten er daarom sterk belang aan dat binnen de NPO adequate procedures worden opgesteld en afstemming tussen de NPO en de betreffende media-instellingen zal plaatsvinden. Het voorgaande dient onderdeel te zijn van een adequaat 'risicomanagement' binnen de NPO, gericht op de financiële risico's die samenhangen met structuurwijzigingen (toetreding, uittreding, fusie, faillissement) en bezuinigingen.

Door risicomanagement binnen de NPO te implementeren kan de doelmatigheid van de publieke omroep verder worden verbeterd. Wij hebben begrepen van de NPO dat hiervoor reeds verschillende maatregelen zijn genomen, waaronder het inzetten van een interne specialist. Wij bevelen aan de maatregelen in de komende jaren verder te borgen in de organisatie. Verder adviseren wij om de maatregelen die verband houden met risicomanagement in de komende jaren zoveel mogelijk te vertalen in de financiële begroting.

Kwaliteit toelichting

De verantwoording van publieke middelen is niet alleen van belang voor reeds verstreken jaren, maar zeker ook voor komende jaren. De MJB dient helder aan te geven waaraan aangevraagde middelen zullen worden besteed. Een adequate financiële vertaling duidt op een organisatie die 'in control' is. Bovendien is een MJB als sturings- 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.

Reeds meerdere jaren zijn wij van mening dat de samenhang tussen beleidsvoornemens, zoals vermeld in de verschillende hoofdstukken van de MJB, en de begrote lasten en baten voor de komende jaren onvoldoende concreet tot uiting komt. Dat geldt ook voor de onderhavige MJB 2011-2015. De toelichting bij de exploitatieoverzichten 2009-2015, zoals opgenomen in bijlage 4 van de MJB, zou ons inziens nader uitgewerkt moeten worden. Zoals de NPO ook aangeeft zijn de financiële gevolgen van de ambities niet specifiek in de exploitatietabellen verwerkt. Het ontbreken hiervan maakt een adequate vergelijking van realisatie versus begroting lastig.

Een belangrijke verbetering ten opzichte van voorgaand jaar is de vertaling van ambities in de budgetaanvraag 2011, zie hiervoor 'budget aanvraag 2011'. Overigens merken wij op dat dit 'additionele budget' deels zal worden aangewend om tekorten te dekken. Voor dit gedeelte is sprake van structurele lasten die niet samenhangen met nieuwe initiatieven.

Verbetermogelijkheden

In onze brief bij de vorige MJB hebben wij een aantal verbetermogelijkheden ten aanzien van het financiële deel aangereikt.

Ons commentaar op de huidige begroting is in grote lijnen van gelijke strekking.

- Beleidsvoornemens zijn vaak onvoldoende financieel uitgewerkt. Zo zijn de specifieke financiële gevolgen daarvan moeilijk in te schatten.
- Oorzaken van het teruglopen van inkomsten (uit bijvoorbeeld programmabladen) of toenemen van lasten (bijvoorbeeld toename van indirecte lasten door wijzigingen in de structuur van het publieke bestel) zijn niet uitgewerkt. Ook is het financiële effect hiervan niet gekwantificeerd.

Hiernaast willen wij de opmerkingen plaatsen:

- De budgetaanvraag 2011 voor de NPO bedraagt circa € 131 miljoen (2010: circa € 127 miljoen). Deze dienen, samen met de inzet (overgedragen) reserves en eigen bijdragen omroepen, ter dekking van de begrote lasten 2011 voor de NPO ad circa € 136 miljoen (2010: € 126 miljoen). Deze lasten bestaan uit indirecte kosten ad circa € 53 miljoen (2010: € 51 miljoen) en directe kosten ad circa € 83 miljoen (2010: € 75 miljoen). De MJB bevat slechts een summiere toelichting op deze verschuivingen (2011 ten opzichte van 2010). Overigens hebben wij van de NPO begrepen dat momenteel nog discussie en analyse gaande is over de invulling van het begrip direct/ indirect.
- De inkomsten uit eigen bijdragen omroepen 2010 (circa € 40 miljoen) zijn fors lager ten opzichte van 2009 (circa € 83 miljoen), doordat de programmagebonden bijdragen nog niet bekend zijn. De bijdragen in 2011 en verder zijn zeer voorzichtig ingeschat (circa € 40 miljoen).

Terugblik Meerjarenbegroting 2009-2013

De realisatie 2009 is ontleend aan het financieel jaarverslag Landelijke Publieke Omroepen. Deze verantwoording is gecontroleerd door een externe accountant en voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring. Het exploitatiesaldo 2009 bedraagt circa € 4 miljoen positief (2008: circa € 47 miljoen negatief), dat is bijna € 2 miljoen meer dan begroot.

Na correctie voor benutting en afdracht van de reserve media-aanbod bedraagt het exploitatiesaldo 2009 € 16 miljoen positief. Het positieve saldo is volgens de NPO voornamelijk het gevolg van een strakker financieel beleid, het doorvoeren van kostenreducties, in combinatie met het ontbreken van superevenementen in 2009, en een lagere inzet uit overgedragen reserve media-aanbod.

De werkelijke lasten 2009 liggen circa € 22 miljoen (3%) hoger dan begroot, maar wel circa € 37 miljoen (4%) lager dan in 2008. De verschillen worden nagenoeg geheel veroorzaakt door directe kosten.

De werkelijke baten 2009 bedragen circa € 24 miljoen meer dan begroot en circa € 14 miljoen meer dan in 2008. Dit komt met name door een hogere eigen bijdrage (€ 83 miljoen) dan begroot (€ 44 miljoen). Zoals eerder gesteld, zijn de eigen bijdragen ook in de komende jaren voorzichtig ingeschat.

Budgetaanvraag 2011

De aanvraag voor 2011 bedraagt ruim € 798 miljoen. De berekening van de hoogte van de budgetaanvraag is gebaseerd op het budget 2010. Het bedrag is als volgt opgebouwd:

Ambities x €1 miljoen	Lasten totaal
1 Continuering rechtenverwerving en distributie	8,2
2 Continuïteit uitzendproces en uitbreiding wettelijke activiteiten	2,0
3 Jongeren	3,4
4 Journalistieke kwaliteit en pluriformiteit	5,2
5 Samenwerking	0,9
6 Documentaires	1,0
7 Drama	2,3
Budget 2011	23

Het aangevraagde budget voor ambities in de MJB komt voort uit de oorspronkelijke toezegging vanuit het coalitie-akkoord van € 50 miljoen, die op een later tijdstip is verlaagd naar € 23 miljoen (en € 2 miljoen voor Stichting Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties). De ambities, zoals vermeld vanaf pagina 38 van de MJB, brengen de volgende financiële gevolgen met zich mee:

Budget 2010 x €1 miljoen			
Budget 2010			789
Verminderingen	Switch-off	-2,0	
	Superevenementen	-18,5	
	Vernieuwing programmering	-1,5	
	Maatschappelijke documentaires	-1,5	
	Totaal		-23,5
Vermeerderingen	Innovatie & Nieuwe Media	1,9	
	Ambities concessieperiode	23,0	
	1%-indexverhoging	7,7	
	Totaal		32,6
Budget 2011			798

Voor de indexering 2011 is een percentage van 1% toegepast. Het bedrag bestemd voor bovengenoemde ambities, € 23 miljoen, is niet in de indexering meegenomen.

De indeling van de budgetaanvraag 2011 sluit aan op voorgaand jaar. De aanvraag voor 2012 zal worden ingedeeld volgens het Concessiebeleidsplan 2010-2015. Daarin wordt gewerkt met de aanbodsgroepen Audio en Video, waarmee de indeling in Televisie, Radio, Themakanalen en Internet zal worden verlaten.

Het in 2010 begrote overschot van € 4,9 miljoen is in 2011 teruggebracht tot een begroot overschot van € 0,5 miljoen. Hiervan heeft circa € 0,4 miljoen betrekking op televisie en € 0,1 miljoen op de NPO zelf. Het begrote overschot is bedoeld voor het opvangen van onvoorziene uitgaven in de programmering of kosten van de NPO.

In de bijlage vindt u een specificatie van de begrote lasten 2011 ten opzichte van de realisatie 2009 en de begroting 2010. Uit deze opstelling blijkt dat de verdeling van de begrote lasten over de verschillende platforms in 2011 in grote lijnen gelijk is aan de begroting 2010. Ten opzichte van de realisatie 2009 laten de begrote lasten 2011, per saldo, een toename van circa € 5 miljoen zien. Deze toename wordt met name veroorzaakt door toename voor Themakanalen Televisie (+ € 3 miljoen), Themakanalen Radio (+ € 5 miljoen) en lasten NPO (+ € 3 miljoen). Deze toename gaat vooral ten koste van het budget voor Internet (-/- € 7 miljoen).

Binnen het budget Televisie zijn verschuivingen zichtbaar ten gunste van het budget van Nederland 1, en in mindere mate ten gunste van Z@pp en Z@ppelin, dit ten laste van het budget van Nederland 3. Binnen het budget Radio is een verschuiving zichtbaar van Radio 4 en 5 naar Radio 1, 2 en 3FM.

Meerjarenraming 2012-2015

De lasten en baten voor 2012 en verder zijn op basis van extrapolatie vastgesteld. Hierbij is een indexeringspercentage van 1% toegepast. De financiële gevolgen van de ambities zijn dus niet specifiek vertaald in een verdeling over de verschillende jaren en/ of de financiële gevolgen voor 2012 en verder. Wel wordt rekening gehouden met komende zogenoemde 'superevenementen'. Dit resulteert in negatieve exploitatieresultaten voor de landelijke publieke omroep (inclusief NPO) voor de jaren waarin de superevenementen plaatsvinden (2012 een tekort ad € 15 miljoen en 2014 een tekort ad € 12 miljoen).

Gezien het feit dat voor de jaren 2012 tot en met 2015 een financiële vertaling van de ambities ontbreekt, onthouden wij ons van een advies over deze jaren.

Overigens hebben wij van de NPO begrepen dat met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is afgesteld dat de nadruk met name ligt op het komende jaar, 2011. In de Mediawet 2008 wordt gesproken over een 'raming voor de daarop volgende vier jaar' (artikel 2.147, tweede lid onder c). Met deze MJB wordt hieraan voldaan. Desalniettemin menen wij dat uit een MJB duidelijker dient te blijken dat de financiële horizon van de publieke omroep verder reikt dan het eerstvolgende jaar. Een meer verfijnde toewijzing biedt ondersteuning aan de bedrijfsvoering, maar is ook noodzakelijk voor de effectieve en efficiënte uitvoering van onze taak als toezichthouder.

Naleving wetgeving inzake inrichten begroting

Wij hebben de MJB getoetst aan de eisen van de Mediawet 2008. Dit leidt tot de volgende opmerkingen.

De begrote kosten voor de diverse themakanalen Televisie zijn niet nader onderverdeeld.

De indeling van de begroting voldoet hiermee niet aan de eisen van artikel 2.147, derde lid onder b (Europese en onafhankelijke producties, inclusief onderverdeling daarvan naar televisieprogrammakanalen, en de omvang Nederlands- en Friestalige producties). Reden hiervoor is dat de NPO geen directe invloed heeft op de exacte planning van deze producten. Wij hebben begrepen dat het niet opnemen van de tabellen door NPO is besproken met het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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). Volgens de NPO kan deze nog niet worden opgesteld, aangezien er nog gewerkt wordt aan paletten (die een combinatie van aanbodkanalen vormen) en aan een nadere NPO-budgetanalyse.

Algemene mediareserve

Naast het bestaan van reserves bij de omroepen en de NPO is de algemene mediareserve (AMR) gevormd conform artikel 2.166 van de Mediawet. De AMR wordt beheerd door het Commissariaat. De stand van de AMR bedraagt medio september 2010 circa € 125 miljoen (medio september 2009: € 127 miljoen). Daarmee is de stand van deze reserve ruim boven het in 1992 door de Commissie Van der Zwan vastgestelde minimumniveau van €91 miljoen. Uitgaande van de begrote STER-inkomsten verwachten wij per ultimo 2010 een stand van AMR van circa €70 miljoen.

Het Commissariaat benadrukt dat de AMR ingezet is voor reorganisatietrajecten bij het samengaan van de NPS, Teleac en RVU (NTR) en het sociaal plan bij de uittrekking van LLiNK.

Tot slot

Om onze toezichthoudende taak goed uit te kunnen oefenen, is transparantie in de MJB van groot belang: wat gaat de NPO doen, wat kost het en wat is het bereik ervan. In dat kader vragen wij in het bijzonder aandacht voor onze opmerkingen in dit advies inzake de summier financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens, het nagenoeg ontbreken van bereikdoelstellingen en de complexiteit van sturing en verantwoording. Wij verzoeken de minister er bij de NPO op aan te dringen op deze punten ook daadwerkelijk verbeteringen door te voeren.

10. Advies

De budgetaanvraag 2011 bedraagt €798.013.144. Wij adviseren u het aangevraagde budget toe te kennen. Gezien het feit dat voor de jaren 2012 tot en met 2015 een adequate toelichting alsmede een financiële vertaling van de ambities ontbreekt, onthouden wij ons van een advies over deze jaren.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. dr. Tineke Bahlmann
voorzitter

prof. dr. Jan van Cuilenburg
commissaris

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

Bijlage 1 Specificatie begroting 2011

Bedragen x € 1.000,-

Begrote bestedingen		Realisatie 2009	% lasten	Begroting 2010	% lasten	Aanvraag 2011	% lasten	Aanvraag 2012	% lasten
Televisie (1)	Nederland 1	202.069		237.583		232.085		259.882	
	Nederland 2	167.194		161.064		169.425		172.081	
	Nederland 3	133.078		107.413		92.964		97.100	
	Z@pp en Z@ppeling	46.869		48.312		54.484		55.758	
		549.210	66%	554.372	67%	548.958	66%	584.821	66%
Radio (1)	Radio 1	41.949		43.956		43.950		45.654	
	Radio 2	12.014		13.596		13.047		13.556	
	3 FM	8.710		11.540		11.636		12.091	
	Radio 4	13.676		12.950		11.914		12.377	
	Radio 5 (wordt Radio 7)	14.273		15.973		11.095		11.914	
		90.622	11%	98.015	12%	91.642	11%	95.592	11%
Internet		35.119	4%	27.547	3%	28.248	3%	28.772	3%
Themakanalen Televisie		8.691	1%	11.668	1%	11.968	1%	12.008	1%
Themakanalen Radio	Radio 6	5.398		5.198		5.233		5.285	
	FunX	2.050		2.000		1.750		1.788	
	Radio 5 Nostalgie	-		-		5.488		5.543	
	Digitale themakanalen	785		500		300		303	
		8.233	1%	7.698	1%	12.771	2%	12.899	1%
NPO (2)		133.515	16%	125.785	15%	136.360	16%	140.838	16%
CoBO		7.234	1%	7.307	1%	7.380	1%	7.454	1%
Totaal Lasten		832.624	100%	832.392	100%	837.327	100%	882.384	100%
Budget OCW 28/01/2010 (3)		754.218		789.089		798.013		824.093	
Inzet (overgedragen) reserves		794-		8.865		-		4.974	
Eigen bijdrage omroepen		82.994		39.501		39.838		38.062	
Exploitatieresultaat		3.794-		4.863-		525-		15.256	
Totaal exploitatieoverzicht		832.624		832.392		837.326		882.385	

1) Exclusief kosten voor de Rijksvoorlichtingsdienst

2) Inclusief MCO naburige rechten

Bijlage 2

Naleving prestatieovereenkomst 2008–2010

Met ingang van 1 januari 2008 geldt de prestatieovereenkomst 2008–2010 zoals gesloten tussen de NPO en de minister van OCW. Bij de totstandkoming is afgesproken dat het Commissariaat, hoewel wij geen partij zijn bij de overeenkomst, de gegevens die de NPO genereert voor zijn jaarlijkse rapportage, zal valideren en verifiëren. Afgesproken was dat een classificatie-instrument zou worden ontwikkeld dat de overeengekomen prestaties eenduidig identificeert en kwantificeert.

Beoordeling van de Terugblik 2009 van de NPO met betrekking tot naleving van de prestatieovereenkomst 2008–2010 in 2009 levert het volgende beeld op.

1. Wijze van valideren en verifiëren

Bij brief van 29 april 2008 heeft het Commissariaat ingestemd met de door de NPO voorgestelde wijze van rapportage over de prestatieafspraken. Door het grote aantal afspraken dat is opgenomen in de prestatieovereenkomst en het ontbreken van vergelijkbare gegevens bij het Commissariaat is het ondoenlijk gebleken om elke afspraak inhoudelijk te controleren. Om deze reden is met de NPO overeengekomen dat wij de wijze waarop over alle afspraken uit de prestatieovereenkomst wordt gerapporteerd valideren en dat in tweede instantie een beperkt deel van de afspraken wordt geverifieerd.

Met onze brief van 24 maart 2009 hebben wij vastgesteld dat de NPO met een bijpassende en betrouwbare methodiek rapporteert. Er is met de NPO een validatiedocument afgesproken. Hiermee heeft het Commissariaat invulling gegeven aan zijn taak de afspraken uit de prestatieovereenkomst te valideren.

Bij brief van 29 april 2010 ontvingen wij van de NPO de Terugblik 2009. Deze terugblik bevat een rapportage over de realisatie in 2009 van de afspraken uit de prestatieovereenkomst. Onze taak is verificatie van die afspraken. In dat kader hebben wij van een beperkt aantal afspraken gecontroleerd of de rapportage gebaseerd is op de afspraken uit het validatiedocument en of de resultaten in overeenstemming zijn met hetgeen is gerapporteerd. Bij de selectie van de tien afspraken hebben wij niet alleen rekening gehouden met afspraken waaraan de NPO in het verleden, maar ook in meer of mindere mate in de komende jaren aan moet voldoen. Met andere woorden, de nadruk is gelegd op afspraken die zowel in de huidige als de nieuwe prestatieovereenkomst 2010-2015 voorkomen. Verder is bij de selectie rekening gehouden met spreiding over video en audio content en betreffen de prestatie afspraken zowel bereik als aanbod.

Op 14 juli 2010 heeft een gesprek plaatsgevonden bij de NPO. Tijdens dit gesprek is inzage gegeven in de door de NPO gebruikte bronnen bij de rapportage en is een nadere toelichting gegeven hoe de gegevens tot stand zijn gekomen.

Het Commissariaat heeft vastgesteld dat de rapportage is gebaseerd op de afspraken uit het validatiedocument en dat de resultaten in overeenstemming zijn met hetgeen is gerapporteerd. Hiermee heeft het Commissariaat voldaan aan de afspraak de gegevens betreffende de naleving van de prestatieovereenkomst te verifiëren.

In 2009 zijn uitvoerig gesprekken gevoerd tussen de NPO en het Commissariaat over de prestatieafspraken inzake nieuwe muziek op 3FM. Deze gesprekken hebben niet tot een overeenkomst geleid over de validatie van de betreffende prestatieafspraken. In de rapportage prestatieovereenkomst 2009 heeft de NPO niet gerapporteerd over deze afspraak. De naleving van de betreffende prestatieafspraken heeft het Commissariaat als gevolg daarvan niet kunnen verifiëren.

2. Naleving prestatieovereenkomst

In de prestatieovereenkomst zijn 109 afspraken opgenomen. Deze afspraken hebben betrekking op de verschillende platforms (internet, televisie en radio), op bereik en op type aanbod. Van de 108 afspraken waar over is gerapporteerd zijn er negen afspraken niet volledig nageleefd. Het gaat hierbij om de volgende afspraken:

Tabel 1: In 2009 niet volledig nageleefde afspraken prestatieovereenkomst.

Nr.	Beschrijving	Afspraak	Gerealiseerd
4	Dagelijks op alle zenders op elk heel uur een nieuwsbulletin	Elk uur	Niet gerealiseerd op Radio 4, 5 en 6 op diverse tijdstippen ivm muziekprogramma, opera-uitzendingen en middagconcert.
9	Nationale nieuwsevenementen live vertoond op internet.	100%	Gerealiseerd mvu algemene beschouwingen.
10	Journaals on demand beschikbaar via Uitzending Gemist binnen 30 minuten.	100%	99,99% van de Journaaluitzendingen was binnen 30 minuten online beschikbaar, 0,01% kwam later.
14	Opinie en achtergronden passend bij het netprofiel en aansluitend bij het kijkgedrag van de beoogde doelgroepen.	Wekelijks op alle netten	Gerealiseerd mvu Nederland 3, doordat de classificatie ten opzichte van 2008 is aangepast.
19a	Grote zelfgeproduceerde live-concerten op Radio 2.	5	Gerealiseerd: 4
25	Programma van minimaal 2 uur over kunst, expressie en wetenschap (Radio 6).	Dagelijks 1 programma	Gerealiseerd, behalve op zondag ('Weekend in Radio City' zendt niet langer op zondag uit).
30	Alle beschikbare televisiecontent over kunst en expressie via Cultuurgemist.nl	On-demand beschikbaar	Niet gerealiseerd omdat Cultuurgemist.nl is opgegaan in de website van Cultura, waar een deel van de beschikbare televisiecontent over kunst en expressie beschikbaar is.
77	Toename van het aantal personen dat content aanlevert op internet van de	25%	10% - de opmars van user generated content lijkt te

	publieke omroep.		stabiliseren (in 2008: 309%).
90	Percentage van het bereik van de internetsites van de publieke omroep dat ligt bij doelgroepen tot en met 39 jaar.	50%	49% – Het bereik onder de doelgroepen tot en met 39 jaar is gedaald ten opzichte van het bereik van de doelgroepen van 40 jaar en ouder, opdat het bereik in de laatste groep is gestegen. In absolute aantallen is het websitebezoek toegenomen.

In de evaluatie van de prestatieovereenkomst over 2008 is door het Commissariaat aangegeven dat er geen weging van de afspraken is opgenomen: niet in de overeenkomst zelf, noch in afspraken met de NPO. De vraag is derhalve hoe het niet naleven van bovengenoemde afspraken moet worden beoordeeld. Geconcludeerd moet worden dat er weliswaar negen afspraken niet zijn gehaald, maar deze afspraken zijn wel grotendeels gerealiseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het afspraken betreffen (te weten: 4, 9 en 19a) waarvan vorig jaar reeds is aangegeven dat volledige realisatie te betwijfelen valt. De afspraken 9 en 30 hebben bijvoorbeeld te maken met het verkrijgen van rechten om de content ook via internet te verspreiden en afspraak 19 met externe factoren zoals contracten in de festivalmarkt.

De NPO heeft, zoals vorig jaar aangekondigd, verbetering laten zien van twee prestatieafspraken die in 2008 niet volledig waren gerealiseerd. Ten eerste, het on demand beschikbaar stellen van journaals via Uitzending Gemist is aanzienlijk verbeterd. Hoewel in 2009 net niet alle (99,99%) journaals binnen dertig minuten online beschikbaar waren, is de hoeveelheid online beschikbare journaals duidelijk toegenomen ten opzichte van 2008 (73%). Ten tweede, het percentage radioluisteraars in Nederland dat wekelijks naar zenders van de publieke omroep luistert is toegenomen van 49,6% naar 50,3% conform de prestatieafpraak.

Van de 108 gerapporteerde afspraken zijn er 99 afspraken wel nageleefd. Hiermee kan worden geoordeeld dat de prestatieovereenkomst over het algemeen goed is nageleefd. Een aantal afspraken is opvallend omdat de realisatie ver boven de gemaakte afspraak ligt. Het gaat hierbij om de volgende afspraken:

Tabel 2: Afspraken die ruimschoots zijn gerealiseerd.

Nr.	Beschrijving	Afspraak	Gerealiseerd	
			2009	2008
27	Nieuwe kunstprogrammering: kunstinformatie, serieuze muziek, dans & ballet, wereldmuziek, jazz en concertregistraties.	Jaarlijks 250 uur	391 uur	401 uur
34	Nieuwe Nederlandstalige drama (incl. jeugd drama).	Jaarlijks 125 uur	236 uur	256 uur
39	Participatie in Nederlandse speelfilms.	Jaarlijks 18	35	32
49	Kinderdocumentaire	Jaarlijks min. 5 nieuwe uitzendingen	13	8

54	Educatieve/ vormende programmering van Educom (nieuw en herhaling, incl. SchoolTV).	Jaarlijks 500 uur	978 uur	1.033 uur
56	Nieuwe educatieve kennisquizen.	Jaarlijks 20 uur	196 uur	122 uur
57	Nieuwe programma's over geschiedenis	Jaarlijks 20 uur	44 uur	70 uur
64	Ontwikkeling pilots of formats	Jaarlijks 20 pilots/ formats	37	35
65	Programmering nieuwe eigen, originele formats.	Jaarlijks 4 formats	11	8
66	Nieuwe audiovisuele programmering on-demand ontsloten via Internet.	Jaarlijks 9.000 uur	43.360 uur	19.422 uur
67	Eigen audiovisueel materiaal ontsloten op Internet.	Jaarlijks 30.000 uur	134.747 uur	91.387 uur
69	Internetdiensten waarbij het aanbod wordt samengesteld aan de hand van gebruikersvoorkeuren van het publiek	2	32	71
75	(Inter)nationale evenementen (cultuur, sport, overig)	Jaarlijks 20	38	27
94	Programma's voor migranten van de eerste generatie (Radio 5).	Wekelijks 4 uur	15 uur	4,5 uur
105	Nieuwe Nederlandse programma's op televisie voor kinderen in de leeftijd 3-12	jaarlijks 200 uur	545 uur	668 uur
107	Nieuw jeugd drama op televisie	jaarlijks 15 uur	52 uur	51 uur

De bovengenoemde afspraken uit de prestatieovereenkomst zijn ruimschoots nageleefd, dat wil zeggen ten minste anderhalf maal de afgesproken kwantiteit. De NPO heeft bij de totstandkoming van de prestatieovereenkomst aangegeven dat het vooral het vastleggen van in het verleden behaalde resultaten betrof. Kijkend naar de ontwikkeling van de prestaties in 2008 en 2009 valt op te maken dat in sommige gevallen de doelstellingen, met name de afspraken betreffende televisie, zelfs nog ruimer zijn gehaald ten opzichte van het voorgaande jaar.

3. Conclusie en advies

De prestatieovereenkomst is over het algemeen goed nageleefd. Van tekortkomingen is aangegeven wat de redenen hiervan zijn. Bovendien heeft de NPO op een aantal punten verbetering laten zien ten opzichte van het voorgaande jaar.

Het volgende rapportagejaar, 2010, is een overgangsjaar tussen de prestatieovereenkomst 2008– 2010 en 2010–2015.

Wij stellen voor dat de NPO rapporteert over beide prestatieovereenkomsten over het gehele kalenderjaar, op basis van de oude opzet waarin de nieuwe afspraken worden opgenomen. Mocht dit voor de NPO problematisch zijn, dan geven wij er de voorkeur aan dat op basis van de nieuwe prestatieovereenkomst 2010-2015 gerapporteerd wordt.

Het Commissariaat wijst op het belang van rapportage over het gehele kalenderjaar in verband met een nulmeting. Deze meting dient als ijkpunt om de ontwikkeling van de NPO gedurende de concessieperiode te kunnen vaststellen. Dit geldt met name voor de prestatieafspraken die over de gehele concessieperiode 2010–2016 worden getoetst¹. Bovendien zijn in sommige afspraken de prestaties niet expliciet gekwantificeerd (bijvoorbeeld met percentages) waardoor een referentiekader van groot belang is voor het vaststellen van verbeteringen in 2011 ten opzichte van 2010, enzovoorts.

Indien de aanvangsdatum van de concessieperiode 2010–2016 (1 september 2010) wordt gehanteerd voor het afbakenen van de te rapporteren perioden² dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid dat de NPO sommige prestatieafspraken niet zal kunnen realiseren. Vele afspraken zijn gebaseerd op een periode van één jaar waardoor toetsing over een kortere tijd diverse praktische problemen zal opleveren. De realisatie van afspraken betreffende vernieuwing en ontwikkeling hebben bijvoorbeeld vaak een aanlooptijd alvorens de resultaten zichtbaar worden.

¹ Bijvoorbeeld de afspraken 2.2 (representatie van allochtonen en vrouwen) en 3.2 (vergroting van het bereik van jongeren) van de prestatieovereenkomst 2010–2015.

² Dat wil zeggen dat rapportage over de naleving van de huidige prestatieovereenkomst de periode januari tot en met augustus 2010 beslaat en rapportage van de nieuwe prestatieovereenkomst de periode september tot en met december 2010.