

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

Datum	Onderwerp		
7 november 2018	Opmerking bij begroting NPO 2019		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	713479/714012		

Geachte heer Slob,

1. De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heeft op 15 oktober 2018 zijn begroting voor het jaar 2019 (hierna: "Begroting 2019") ingediend. Op grond van artikel 2.148, tweede lid, van de Mediawet 2008, zendt het Commissariaat voor de Media u zijn opmerkingen bij de Begroting 2019. In deze brief leest u deze opmerkingen. Daarbij merken wij op dat, omdat de NPO de Begroting 2019, naar wij van de NPO begrepen met instemming van uw departement, een maand na de wettelijke deadline, zoals opgenomen in artikel 2.147 lid 1 van de Mediawet, bij ons heeft ingediend, wij deze slechts op hoofdlijnen hebben kunnen beoordelen.
2. In dat kader vermelden wij dat de NPO in de Begroting 2019 de beëindiging aanvraagt van de aanbodkanalen NPO 3 extra, bnn.nl en vara.nl. De beëindiging van bnn.nl en vara.nl is het gevolg van de fusie van BNN en de VARA in 2016. Het Commissariaat beschouwt deze beëindiging als een formaliteit waartegen geen bezwaar kan bestaan. Door de korte tijdsperiode waarbinnen de Begroting 2019 moest worden beoordeeld, is het echter niet mogelijk geweest om de beëindiging van NPO 3 Extra te beoordelen.

A. Inleiding

3. De afgelopen decennia heeft een steeds verder gaande en nog steeds voortdurende commercialisering van het mediaveld plaatsgevonden. Ook is het medialandschap in korte tijd getransformeerd van een nationaal naar een internationaal speelveld. Daarbij komt dat dit speelveld in toenemende mate ongelijk is. Deze ongelijkheid is onder andere het gevolg van het feit dat slechts een deel van de (internationale) media-aanbieders gereguleerd is. Mede als gevolg daarvan verschuiven advertentie-inkomsten, die inmiddels voornamelijk terecht komen bij grote Amerikaanse partijen zoals Google/Youtube en Facebook.
4. Hoewel de exacte hoogte nog niet vaststaat, wordt de publieke omroep vanaf 2019 opnieuw geconfronteerd met een bezuiniging. Deze bezuiniging heeft volgens u een directe relatie met een structurele terugloop van de verwachte inkomsten van de Ster de komende jaren.

5. In een tijdperk van teruglopende reclame-inkomsten en toenemende zorgen over informatiebubbels en nepnieuws, is een sterke, onafhankelijke publieke omroep van onverminderd groot belang. Onafhankelijkheid is één van de pijlers onder ons publieke mediabestel. Dit houdt onder andere in dat de inhoud van het media-aanbod van de publieke media-instellingen niet direct of indirect mag worden beïnvloed door commerciële belangen en door de overheid. Het belang van onafhankelijkheid komt onder andere tot uitdrukking door de wijze waarop de positie van de Ster is geregeld in de Mediawet. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om het uitzenden van reclameboodschappen te laten verzorgen door een afzonderlijke publieke media-instelling, die op afstand is geplaatst van de landelijke publieke media-instellingen: de Ster. Uitgangspunt van de Mediawet is dat bekostiging van het publieke media-aanbod plaats vindt onafhankelijk van kijkdichtheid of waardering voor programma's. De programmering van de publieke omroep moet volstrekt onafhankelijk en zonder enig commercieel belang worden vastgesteld, de verzorging van reclame door de Ster dient te allen tijde volgend te zijn. Dit is één van de hoekstenen van de non-commercialiteit van het publieke bestel gewaarborgd. De wetgever spreekt van een "scheidswand" tussen de publieke media-instellingen en de Ster. Zonder deze scheidswand zou het onvermijdelijk zijn dat publieke media-instellingen in hun programmabeleid te zeer rekening zouden gaan houden met het feit dat programma's reclame moeten dragen. Dit betekent ook dat de Ster geen invloed mag hebben op het media-aanbod van de publieke instellingen.
6. Gelet hierop wenst het Commissariaat te benadrukken dat een directe relatie tussen de hoogte van de Sterinkomsten en het budget van de publieke omroep vanaf 2019 een bedreiging kan zijn voor genoemde scheidswand tussen de publieke omroep en de Ster. Dit zal niet alleen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de publieke omroep. In een tijdperk waarin een onafhankelijke publieke omroep van onverminderd groot belang is, zal dat uiteindelijk ook gevolgen kunnen hebben voor het maatschappelijk draagvlak voor de publieke omroep.
7. Daarnaast merkt het Commissariaat op dat nieuwe verdienmodellen van een toenemend aantal nationale en internationale media-aanbieders een goede samenwerking van de publieke omroep vergen met zowel binnen- als buitenlandse partijen. Daarom heeft het Commissariaat bijvoorbeeld met de deelnemende partijen gesprekken gevoerd over de mogelijkheden voor NLZiet binnen de Mediawet. Waarbij uiteraard de NPO – even als de andere deelnemende partijen - volstrekt onafhankelijk zijn keuzes moet kunnen maken.

B. Belangrijkste bevindingen

8. Het Commissariaat heeft naast een toezichthoudende taak, op grond van de Mediawet 2008 ook de taak om te adviseren over het beleid en de begroting van de landelijke publieke omroep. Het Commissariaat vervult deze taken vanuit de kernwaarden voor het mediabestel: de bescherming van de onafhankelijkheid, de pluriformiteit en de toegankelijkheid van het media-aanbod. Hiermee ondersteunt het Commissariaat de vrijheid van informatie. Wij hebben de Begroting 2019 van de NPO uiteraard vanuit deze kernwaarden beoordeeld.
9. Onder druk van het Commissariaat heeft de NPO de afgelopen jaren flinke stappen gezet op het gebied van transparantie. Hoewel de Begroting 2019 net als de begroting voor 2018 inzicht geeft in de verdeling van het media-aanbod over de verschillende aanboddomeinen, geeft de Begroting 2019 op onderdelen minder inzicht dan voorgaande jaren.
10. Daarnaast blijft het Commissariaat aandacht vragen voor concrete maatregelen ter vergroting van de diversiteit in het media-aanbod en voor het bereik van jongeren. Een punt van zorg betreft tenslotte de beperkte voortgang die lijkt te worden geboekt bij de openstelling van het publieke bestel voor externe producenten. In ieder geval geeft de Begroting 2019 op dit punt onvoldoende inzicht.

11. Deze bevindingen worden hieronder nader uitgewerkt.

C. De Begroting 2019 in het licht van het CBP, de prestatieovereenkomst en eerdere begrotingen

Transparantie

12. In artikel 2.1 van de Mediawet heeft de wetgever de publieke mediaopdracht opgenomen. Deze wordt, conform de systematiek die de Europese Commissie verlangt, nader uitgewerkt in het Concessiebeleidsplan, de Prestatieovereenkomst en de jaarlijkse begroting. In de inleiding bij de Begroting 2019 worden maatregelen benoemd die volgens de NPO nodig zijn om de verlaging van het budget vanaf 2019 op te vangen. Het Commissariaat benadrukt het belang om deze maatregelen in de begroting 2019 zelf nader uit te werken. Alleen op die manier kan worden beoordeeld of met de gemaakte keuzes nog steeds recht wordt gedaan aan de publieke mediaopdracht.
13. Daarnaast is ons opgevallen dat de Begroting 2019 op een aantal onderdelen minder transparant is dan eerdere begrotingen. Dit betreft onder andere de wijze waarop de levensbeschouwelijke programmering in het programma-aanbod van de diverse omroepen is geborgd. Van de NPO begrepen wij dat dit onveranderd is ten opzichte vorig jaar, maar adviseren om dit volgend jaar wel weer in de begroting op te nemen.
14. Ook mist het Commissariaat bijvoorbeeld de verdeling van het budget conform de artikelen 2:147, 2.152 en 2.152a van de Mediawet 2008 over de verschillende omroepverenigingen en taakorganisaties. Naar wij begrepen zal de NPO de Begroting 2019 op dit punt nog aanvullen. Daarbij gaan we er vanuit dat het Commissariaat en het College van Omroepen in de gelegenheid zullen worden gesteld om over deze aanvulling op de begroting te adviseren.

Diversiteit

15. Blijkens de Prestatieovereenkomst rekent de NPO het tot zijn taak om “*diversiteit zichtbaar te maken, vooroordelen af te breken en verbondenheid te stimuleren. In het aanbod moet te zien en te horen zijn dat hij er is voor alle burgers in Nederland*”.
16. Vorig jaar merkte het Commissariaat op dat de NPO specifiek moest aangeven welke maatregelen nodig zijn om de verschillende doelgroepen te bereiken. In de Begroting 2019 merkt de NPO daarover het volgende op:
- “Diversiteit komt in onze jeugd- en jongerenprogrammering al sterk tot uitdrukking. Dezelfde vanzelfsprekendheid moet ook bij de rest van onze programmering tot uitdrukking gaan komen, zowel door een pluriform scala aan onderwerpen en gasten, als in de benaderingswijze van de onderwerpen. In 2019 zullen we bij programmavoorstellen diversiteit nog explicieter meewegen en bezien of diversiteit als criterium voor specifieke titels kan worden meegenomen. Ook zal bij de evaluatie van programma’s diversiteit nadrukkelijk onderwerp van gesprek zijn”.*
17. Het Commissariaat benadrukt het belang van een concreet plan voor de gehele programmering van de publieke omroep om de diversiteit daadwerkelijk tot uitdrukking te laten komen in het media-aanbod.

Bereik

18. De NPO formuleert ieder jaar in zijn begroting de bereikdoelstellingen voor het komende jaar. De afgelopen jaren heeft het Commissariaat steeds benadrukt dat neerwaartse bijstellingen van de bereikcijfers en maatregelen om een neerwaartse trend tegen te gaan moeten worden verantwoord.
19. In de Begroting 2019 geeft de NPO aan dat de bereikdoelstelling jaarlijks op basis van een prognose over de ontwikkeling van het mediagedrag worden geformuleerd. Het Commissariaat constateert dat de NPO de bereikdoelstellingen voor jongeren opnieuw

naar beneden heeft bijgesteld. Naast het ontbreken van een verantwoording hiervan, wordt ook geen inzicht gegeven in de prognoses waarop deze bijstelling is gebaseerd.

Openstelling van het bestel voor externe producenten

20. Met de wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst heeft een fundamentele herziening van de Mediawet 2008 plaatsgevonden. Onderdeel van deze wijziging was het openstellen van het publieke bestel voor buitenproducenten. Het doel hiervan is het versterken van de programmering, door het stimuleren van creatieve competitie en programmatische vernieuwing.
21. Vorig jaar heeft de NPO een zogenaamde pitch-module geïntroduceerd voor professionele producenten. De NPO geeft in de Begroting 2019 enkel aan dat deze pitchmodule door de NPO-organisatie in 2019 beter wordt benut, waarbij gericht naar nieuwe formats gezocht zal worden. Dit zal volgens de NPO zoveel mogelijk complementair aan inhoudelijke gesprekken benut worden. Een majeure verandering van het publieke bestel moet naar ons oordeel echter dienovereenkomstig in de Begroting 2019 tot uitdrukking te komen. Rondom de pitch-module moet een aantal checks en balances worden opgenomen zodat externen daadwerkelijk toegang hebben tot het bestel op de manier zoals door de wetgever voorzien.

D. Budgetaanvraag

22. Op grond van artikel 2.148a, tweede lid, van de Mediawet 2008, wordt het bedrag dat de publieke omroep jaarlijks ten minste ter beschikking wordt gesteld ten behoeve van zijn taakvervulling jaarlijks 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 met de door het Centraal Planbureau voor het desbetreffende jaar geraamde consumentenprijsindex. Vorig jaar merkte het Commissariaat op dat u nog met de NPO in gesprek was over de praktische uitwerking van deze systematiek. Recent heeft u een beslissing genomen op het bezwaarschrift van de NPO tegen uw besluit over deze praktische uitwerking. U heeft de bezwaren van de NPO ongegrond verklaard. Omdat deze beslissing op bezwaar nog geen formele rechtskracht heeft, zal het Commissariaat zich op dit punt onthouden van het maken van opmerkingen.
23. In de inleiding bij de Begroting 2019 meldt de NPO dat hij bezwaar heeft aangetekend tegen de bezuinigingen van € 89 miljoen. Ook meldt de NPO dat de bezuinigingen effect zullen hebben op verschillende activiteiten, dat niet voorkomen kan worden dat de programmering geraakt wordt en dat het zich kan vertalen in verdere daling van reclame-inkomsten. De in de begroting 2019 opgenomen maatregelen roepen de vraag op welke wijze de NPO de begroting op structurele wijze in evenwicht krijgt.
24. Een aantal andere maatregelen dat in de Begroting 2019 is opgenomen heeft slechts een eenmalig effect, waardoor het beeld ontstaat dat er geen structurele oplossing geboden wordt. Het betreft de inzet van niet bestede middelen uit 2018 van € 17 miljoen en inzet van (media)reserves, in combinatie met een besparing op interne kosten van € 27 miljoen. In de Begroting 2019 zijn wel besparingsmaatregelen opgenomen die optellen tot in totaal € 39 miljoen. Deze besparingen worden echter niet nader uitgewerkt, zodat de daadwerkelijke effecten op de programmering niet worden onderbouwd.
25. BCG heeft in opdracht van de NPO onderzoek gedaan naar mogelijke besparingen. De uitkomsten van dat onderzoek zijn dat de omroepen € 4 miljoen en de NPO € 2 miljoen kunnen besparen. Deze besparingen zijn niet in de begroting verwerkt.

26. In het financieel kader NPO-organisatie (hoofdstuk 5.3 van de Begroting 2019) is sprake van een bijdrage voor CoBO van € 6,5 miljoen. Uit de rijksbegroting wordt hiervoor een bedrag van € 8,3 miljoen beschikbaar gesteld. Daarmee is sprake van een daling van € 1,8 miljoen, waarvan NPO veronderstelt dat deze uit de algemene OCW-middelen wordt bekostigd. Wij merken op dat duidelijkheid geboden is over de vraag of daarbij al dan niet sprake is van een geormerkt bedrag. Wij adviseren u dan ook om deze duidelijkheid te geven.
27. De NPO licht in de Begroting 2019 toe dat het niet mogelijk zal zijn om alle besparingen bij de start van 2019 al te realiseren en dat deze mismatch wordt opgevangen door inzet van reserves. Gereserveerde gelden voor de verzorging van media-aanbod dienen op grond van artikel 2.176, eerste lid, van de Mediawet, in beginsel in het volgende kalenderjaar te worden besteed. De NPO kan bij u op grond van artikel 2.176, tweede lid, van de Mediawet, een verzoek indienen tot ontheffing van deze verplichting. De NPO vraagt deze ontheffing om de reserves ultimo 2017 tot een bedrag van € 37,7 miljoen niet in 2018 maar in 2019 te besteden. Onduidelijk blijft in hoeverre niet bestede gelden 2018 in 2019 worden ingezet. Daarom gaan wij ervan uit dat de volledige reservepositie ultimo 2018 in 2019 zal worden ingezet voor de financiering van het media-aanbod.
28. Uit de Begroting 2019 wordt bovendien niet duidelijk wat de invloed van de inzet van reserves is op de solvabiliteitspositie van de media-instellingen. Dit inzicht achten wij noodzakelijk om de solvabiliteitsposities van de media-instellingen te kunnen monitoren. Het Commissariaat vraagt in dit verband uw bijzondere aandacht voor de kwetsbare solvabiliteitspositie van de taakorganisaties en een aantal omroepverenigingen.
29. Het meerjarenoverzicht van 2018 tot en met 2023 laat een stijging van de overige inkomsten zien van € 64,2 miljoen in 2018 naar € 74,2 miljoen in 2023. We vinden het wenselijk dat deze stijging nader wordt onderbouwd. Zoals ook blijkt uit paragraaf 1.3.6 van de Begroting 2019, is de onzekerheid hierover groot. Ook wordt niet duidelijk wat op de langere termijn de structurele gevolgen zijn van de voorgenomen bezuinigingsmaatregelen.
30. De NPO meldt de 'schade' als gevolg van de budgettaire korting te willen verhalen. Hiervoor heeft zij een aanname van de kosten gemaakt. Onduidelijk blijft echter hoe groot deze schade daadwerkelijk is en wat dat invloed daarvan is op de begroting 2019. Ook maakt de NPO niet duidelijk welke maatregelen hij heeft genomen of gaat nemen om de schade te beperken. Op grond van artikel 2.176, eerste lid, van de Mediawet, worden gereserveerde gelden voor de verzorging van media-aanbod in het volgende kalenderjaar besteed aan de doelen waarvoor zij oorspronkelijk bestemd zijn, dat wil zeggen het verzorgen van media-aanbod. Echter, op grond van artikel 2.148a, vierde lid, van de Mediawet vergoedt u in geval van een tussentijdse wijziging van het budget dat u vijfjaarlijks vaststelt voor de landelijke publieke mediadienst, de schade die de landelijke publieke mediadienst lijdt doordat hij in vertrouwen op het eerder vastgestelde bedrag anders heeft gehandeld dan hij met inachtneming van het gewijzigde bedrag zou hebben gedaan. Wij achten het wenselijk dat op dit punt duidelijkheid komt.

E. Tenslotte

31. Door de korte tijd die het Commissariaat had, betreft dit een advies op hoofdlijnen. Wij hebben echter wel de voor ons belangrijkste opmerkingen gemaakt.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

Jan Buné CBM
commissaris