

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

Datum	Onderwerp		
14 november 2019	Opmerkingen bij begroting NPO 2020		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer

Geachte heer Slob,

1. De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: "NPO") heeft op 13 september 2019 zijn begroting voor het jaar 2020 (hierna: "Begroting 2020") ingediend. Tevens heeft het Commissariaat voor de Media (hierna: "Commissariaat") op 12 november 2019 een herziene versie van deze begroting ontvangen. Op grond van artikel 2.148, tweede lid, van de Mediawet 2008, zendt het Commissariaat u zijn opmerkingen bij deze herziene Begroting 2020.

A. Algemeen

2. 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 2020 vanuit deze kernwaarden beoordeeld.
3. De landelijke publieke omroepen zien zich de komende periode voor een aantal grotere veranderingen geplaatst. Los van de al langer gaande internationalisering van het speelveld en de veranderende concurrentieverhoudingen, zal de Mediawet op korte termijn op onderdelen ingrijpend worden aangepast. Deze aanpassingen vloeien zowel voort uit de implementatie van de Europese Richtlijn voor Audiovisuele Mediadiensten, als uit de uitwerking van uw Visiebrief van 14 juni 2019 (hierna: Visiebrief).
4. In onze brief over de begroting van de NPO voor 2019 merkten wij op dat de NPO vanaf 2019 zou worden geconfronteerd met een bezuiniging die samenhangt met een structurele terugloop van de verwachte STER-inkomsten. Wij spraken vorig jaar al onze zorg uit over het effect hiervan op de onafhankelijkheid van de landelijke publieke omroep. Uw Visiebrief en de financiële onzekerheid die dat voor de Begroting 2020 met zich brengt, hebben deze zorg vooralsnog niet weggenomen.
5. Voor het eerst neemt de NPO de STER-opbrengsten mee in zijn Begroting 2020. Bij brief van 3 september jl. stuurden wij u de reactie van het Commissariaat op uw Visiebrief. In deze reactie plaatsten wij vraagtekens bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de NPO en de STER voor de STER-opbrengsten. Los van het feit dat de STER-inkomsten in

2020 nog naar het ministerie gaan, hebben wij hiertegen ook meer principiële bezwaren. Wij komen daar in randnummer 18 op terug.

6. In het onderstaande zullen wij eerst de belangrijkste bevindingen weergeven. Vervolgens zullen wij deze bevindingen nader uitwerken.

B. Belangrijkste bevindingen

7. Op grond van artikel 2:147 lid 2 van de Mediawet 2008 dient de begroting van de NPO in ieder geval te bevatten:
 - a. een beschrijving van de wijze waarop door de NPO en de landelijke publieke media-instellingen invulling wordt gegeven aan het voorgenomen media-aanbod op de verschillende aanbodkanalen, met in achtname van het bepaalde bij of krachtens deze wet;
 - b. een overzicht van aard en aantal van de aanbodkanalen;
 - c. de financiële middelen die voor het volgende kalenderjaar nodig zijn om de voornemens met betrekking tot de landelijke publieke mediadienst te verwezenlijken en een raming voor de daarop volgende vier jaar;
 - d. een toelichting op de onderscheiden onderdelen en begrotingsposten; en
 - e. een beschrijving van de samenwerking met de regionale en lokale publieke media-instellingen en anderen.
8. Nadat de NPO in de afgelopen jaren goede stappen had gezet op het gebied van transparantie, beoordeelde het Commissariaat vorig jaar de begroting voor 2019 als minder transparant. Hoewel de NPO in de Begroting 2020 deels gevolg heeft gegeven aan onze opmerkingen bij de begroting voor 2019, beoordelen wij de Begroting 2020 op andere onderdelen als minder transparant dan voorgaande jaren. Wij werken dat in de randnummers 13 tot en met 17 verder uit.
9. Daarnaast constateren wij dat net als in de voorgaande jaren dat ook de Begroting 2020 weinig uitgewerkte plannen bevat voor het vergroten van de diversiteit. Op dit punt komen wij in de randnummers 19 tot en met 22 terug.
10. In randnummers 23 tot en met 25 merken wij op dat de NPO in de Begroting 2020 geen aandacht heeft voor de samenwerking in NLZiet. En ook hebben wij vraagtekens bij de uitwerking van de externe openheid van het publieke bestel. Wij werken dit uit in randnummer 26 en 27.
11. De NPO vraagt een aantal significant gewijzigde dan wel nieuwe aanbodkanalen aan. Daar zullen wij in randnummer 28 tot en met 30 kort bij stil staan.
12. Tenslotte zullen wij in de randnummers 31 en verder ingaan op de budgetaanvraag van de NPO. Wij constateren dat de budgetaanvraag op een aantal punten onduidelijkheden bevat die nadere uitwerking behoeven.

C. Nadere uitwerking opmerkingen bij Begroting 2020

Transparantie

13. In de inleiding bij de Begroting 2020 en in hoofdstuk 1 Financieel kader worden maatregelen benoemd die volgens de NPO nodig zijn om de verlaging van het budget vanaf 2019 en de gevolgen van de Visiebrief op te vangen. Allereerst blijft onduidelijk welke maatregelen de NPO neemt of in voorbereiding heeft om de publieke mediaopdracht ook op (middel)lange termijn te borgen.
14. De NPO geeft daarnaast een doorkijk naar de financiën in 2024. Opvallend is dat de NPO geen rekening houdt met de negatieve gevolgen voor het budget als gevolg van de implementatie van de Visiebrief, terwijl hij wel rekening houdt met het structureel door u beschikbaar stellen €40 miljoen per jaar. Dit is niet consistent.

15. Het financieel kader van de NPO geeft inzicht in de opbouw van de budgetaanvraag. In hoofdstukken 3.1.4 en 3.2.1 wordt vervolgens ingegaan op de voorgenomen besteding voor video respectievelijk audio. In hoofdstuk 5.3.1 wordt inzicht gegeven in de voorgenomen besteding van de NPO organisatie. Het zou de transparantie vergroten als de NPO de budgetaanvraag en de voorgenomen besteding daarvan conform model IV van het Handboek Financiële Verantwoording in één exploitatieoverzicht samenvat en die toelicht. De NPO heeft inmiddels toegezegd dit vanaf volgend jaar te zullen doen.
16. In hoofdstuk 1.6 geeft de NPO een doorkijk van de beschikbare financiële middelen tot en met 2024. De NPO maakt niet inzichtelijk hoe de voorgenomen besteding in die periode zich ontwikkelt. Het Commissariaat is van mening dat het de transparantie ten goede komt als de NPO ook meerjarig de inkomsten en de uitgaven samenvat in één overzicht en die vervolgens toelicht.
17. De toelichting op de voorgenomen bestedingen en de afwijkingen daarvan ten opzichte van 2019 is summier. Opvallend is dat de vergelijkende cijfers over 2019 afwijken van de begroting 2019 zoals opgesteld na verwerking in de cijfers van het Plan van Aanpak. Een toelichting hierop ontbreekt.

Onafhankelijkheid

18. Wat opvalt is dat de NPO de STER-opbrengsten meeneemt in de Begroting 2020. De NPO spreekt de verwachting uit dat de netto-opbrengsten van de STER voor 2020 circa 180 tot 190 miljoen euro zullen bedragen. Allereerst merken wij op dat de STER-inkomsten in 2020 nog naar het ministerie gaan en dus niet naar de NPO. Daarnaast is het Commissariaat van oordeel dat dit zich niet verdraagt met het feit dat de programmering van de publieke omroepen los moet staan van commerciële belangen. Door een relatie te leggen tussen STER-opbrengsten en programmering wekt de NPO op zijn minst de indruk dat bij de programmering de STER-inkomsten een rol spelen. Overigens is dit een gevolg van het al eerder door uw ministerie ingezette beleid, zoals verder uitgewerkt in de Visiebrief. En de keuze van de NPO om de STER-inkomsten in de Begroting 2020 op te nemen lijkt een logisch gevolg daarvan. Dat neemt niet weg dat dit in beginsel een bedreiging vormt voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep. In onze reactie op uw Visiebrief gingen wij op dit punt ook al uitgebreid in.

Diversiteit

19. Op grond van de Prestatieovereenkomst heeft de NPO de 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*”. Het Commissariaat heeft inmiddels een aantal jaren achtereen opgemerkt dat de NPO specifiek moet aangeven welke maatregelen daarvoor nodig zijn. De Begroting 2020 laat op dit punt geen vooruitgang zien.

20. In de Begroting 2020 geeft de NPO aan:

“Al is het nog niet met harde cijfers te staven, door het beleid van de afgelopen jaren is in de programma’s van de NPO langzamerhand meer diversiteit te zien onder deelnemers, gasten, personages en presentatoren. Met name in de ongelijke verdeling tussen mannen en vrouwen zijn goede stappen gezet”.

21. Het Commissariaat heeft de afgelopen periode op verzoek van uw ministerie onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de representatie van mannen en vrouwen in non-fictie televisieprogramma’s.
22. In het onderzoek is gekeken naar hoe vaak mannen en vrouwen in beeld worden gebracht. Ook is onderzocht welke rol zij hebben in het televisieprogramma. Het onderzoek heeft tot doel de representatie van mannen en vrouwen op televisie in kaart te

brengen. In november 2019 zullen de onderzoeksresultaten naar verwachting bekend worden gemaakt.

Toegankelijkheid

23. In de begroting 2020 maakt de NPO niet expliciet duidelijk welke VOD diensten hij in 2020 wil aanbieden, welke investeringen – en in het geval van NPO Start Plus ook welke opbrengsten – daarmee gemoeid zijn en wat de beoogde effecten daarvan zijn. Wij zijn van oordeel dat de NPO daar transparant over dient te zijn.
24. In de begroting voor 2019 gaf de NPO aan met commerciële partners te zullen blijven participeren en investeren in het samenwerkingsverband NLZiet. Wat opvalt is dat de NPO in de Begroting 2020 niet ingaat op deze samenwerking.
25. Om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden, hecht u – waar dat mogelijk is – veel belang aan samenwerking tussen Nederlandse media-instellingen. Uw voorganger heeft in zijn besluit tot goedkeuring van het aanbodkanaal NPO Start plus ook voorwaarden gesteld aan de samenwerking van de NPO in NLZiet.

Pluriformiteit

26. In paragraaf 5.1 van de Begroting 2020 gaat de NPO in op de externe openheid van het bestel. Aangegeven wordt dat het voor producenten een ingewikkeld proces blijft om programma's bij de publieke omroep geplaatst te krijgen. Meer inzicht in de programmatische wensen van de NPO zou daarbij volgens hem kunnen helpen. Daarmee lijkt de NPO de eigen programmatische wensen als uitgangspunt te nemen.
27. Het Commissariaat vraagt zich echter af of de programmatische wensen van de NPO uitgangspunt zouden moeten zijn. Om de pluriformiteit van het media-aanbod te verhogen heeft uw voorganger het publieke bestel willen openstellen voor buitenproducenten. De gedachte daarvan was juist om ideeën van buiten het traditionele publieke bestel een kans te geven. De vraag is of dit voldoende tot zijn recht komt als de programmatische wensen van de NPO daarbij uitgangspunt zijn.

Aanvraag nieuwe aanbodkanalen

28. De NPO vraagt in de Begroting 2020 twee significant gewijzigde aanbodkanalen en één nieuw aanbodkanaal aan. Het betreft (1) het intensiveren van de aanwezigheid van omroepportals op sociale media en videoplatforms, (2) een wijziging van NPOZappelin.nl en (3) de aanvraag van portal NPO Kennis.
29. Voor de twee significant gewijzigde aanbodkanalen geldt dat de NPO deze aanvragen doet “*indien en voor zover vereist*”. Daaruit leiden wij af dat de NPO zelf niet met zekerheid heeft kunnen vaststellen óf sprake is van significante wijzigingen.
30. Wij hebben begrepen dat uw ministerie, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de daarvoor benodigde wetwijziging, voor de goedkeuring van de nieuwe aanbodkanalen de zogenaamde nieuwe diensten procedure zal gebruiken. Dat betekent dat het Commissariaat u pas zal adviseren over de aangevraagde aanbodkanalen nadat deze procedure in gang is gezet.

D. Budgetaanvraag

Indexering

31. Op grond van artikel 2.148a, tweede lid, van de Mediawet 2008, wordt het bedrag dat jaarlijks ten minste ter beschikking wordt gesteld van de landelijke publieke omroep voor zijn taakvervulling, ieder jaar 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. Wij merken op dat de door de NPO gehanteerde systematiek van vaststellen van de huishoudenindex afwijkt van de door de Minister gehanteerde systematiek. Omdat het dispuut hierover tussen de uw ministerie en de NPO

is voorgelegd aan de bestuursrechter, zullen wij ons onthouden van het maken van opmerkingen op dit punt.

Songfestival

32. De NPO verzorgt in 2020 het Eurovisie Songfestival. De NPO heeft de oorspronkelijke begroting op dit onderdeel aangepast en een herziene begroting ingediend.

Superevenementen

33. De NPO doet een beroep op de Algemene Mediareserve (hierna: AMr) voor de bekostiging van superevenementen van € 19,8 miljoen. In de tabel bij paragraaf 1.5.1 is vervolgens sprake van inzet vanuit de AMr van € 24,02 miljoen. Naar wij hebben begrepen wordt het verschil van € 5,2 miljoen veroorzaakt door eerder ontvangen bijdragen vanuit de AMr. Op basis van de brief van de NPO aan de minister van 7 november 2018 is voor 2020 maximaal € 19,274 miljoen voor superevenementen beschikbaar in plaats van de door NPO opgenomen € 19,8 miljoen.

€40 miljoen additionele bekostiging

34. De NPO houdt voor 2020 rekening met een additionele bijdrage van €40 miljoen. Dit is in overeenstemming met uw toezegging tijdens het Algemene Overleg over de Visiebrief van 11 september jl. In de Visiebrief spreekt u echter uit dat van deze extra middelen €15 miljoen bestemd is voor (regionale) programmering. Het is onduidelijk of de NPO de betrokken €15 miljoen inderdaad zal aanwenden voor (regionale) programmering.

Overige inkomsten

35. De overige inkomsten bedragen in 2020 naar verwachting van de NPO €83,565 miljoen. In 2019 was dit nog €70,2 miljoen. Dit betreft een stijging van €13,3 miljoen (ofwel 19%). De NPO benoemt weliswaar een aantal globale factoren, zoals de exploitatie van rechten, distributie-inkomsten en NPO Start Plus als bronnen van toegenomen inkomsten. Hij geeft echter geen inzicht in de afzonderlijke componenten. Het Commissariaat kan als gevolg daarvan niet inschatten in hoeverre de raming realistisch is en kan daarmee op dit onderdeel geen uitspraak doen over de soliditeit van de Begroting 2020. Gezien de hoogte van het bedrag en toenemende afhankelijkheid van externe financieringsbronnen, is een nadere onderbouwing van de Begroting 2020 op dit punt volgens het Commissariaat gewenst.

Organisatiekosten

36. De NPO geeft aan dat de overhead circa 9,7% van de totale Begroting 2020 bedraagt. Dit betreffen echter niet de kosten maar de door de NPO aan de individuele media-instellingen ter beschikking te stellen budgetten voor de financiering van deze kosten. De NPO maakt niet zichtbaar hoe hoog de geschatte overheadkosten zijn.
37. De NPO meldt daarnaast dat het besparingspotentieel op de organisatiekosten gering is. En geeft er daarmee blijk van dat uw wens in de Visiebrief om toekomstige kostenverlagingen zoveel mogelijk te realiseren door verlaging van de overhead, niet gerealiseerd zullen worden. Voor de toekomst van de publieke omroep vinden wij het van belang van belang dat zo snel mogelijk duidelijkheid komt over het daadwerkelijke besparingspotentieel op de organisatiekosten van de publieke omroep.
38. De NPO geeft aan dat de media specifieke organisatiekosten van €26 miljoen buiten beschouwing dienen te blijven bij het bepalen van het aandeel van organisatiekosten in de totale begrotingsomvang. De NPO maakt echter niet duidelijk waarom deze kosten buiten beschouwing dienen te blijven. Inclusief deze post bedragen de organisatiekosten 12,5% van de totale begroting 2020.

E. Resumerend

39. Het Commissariaat is van mening dat de begroting 2020 minder transparant is ten opzichte van voorgaande jaren. Met de herziening van de begroting door rekening te

houden met het Eurovisie Songfestival is de budgetaanvraag voor 2020 hoger dan de minister volgens de mediabegroting voor dat jaar ter beschikking stelt. Onduidelijk is hoe dit verschil wordt gefinancierd.

40. Wij zijn van oordeel dat de NPO de maatregelen om de diversiteit in het aanbod te vergroten specifiek moet benoemen.
41. De begroting van de NPO geeft geen totaalbeeld van de mogelijke impact van de Visiebrief. Daarmee is het niet gemakkelijk om een beeld te krijgen van de houdbaarheid van de publieke mediaopdracht op middellange termijn. Het Commissariaat vindt het van belang dat de NPO helder is over de financiële en programmatische gevolgen van de Visiebrief voor de uitvoering van de publieke media opdracht.
42. Wij vertrouwen erop u met onze opmerkingen bij de begroting 2020 van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,