COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Hoge Naarderweg 78 | 1217 AH Hilversum |
Postbus 1426 | 1200 BK Hilversum | cvdm@cvdm.nl | www.cvdm.nl |
T 035 773 77 00 | F 035 773 77 99 |

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
29 oktober 2021	Advies begroting NPO 2022		
Uw kenmerk	**Ons kenmerk**	**Contactpersoon**	**Doorkiesnummer**
	891625 / 891626		+31 35 773

Geachte heer Slob,

1. De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: “NPO”) heeft op 14 september 2021 zijn begroting voor het jaar 2022 (hierna: “Begroting 2022”) ingediend. Op grond van artikel 2.148, tweede lid, van de Mediawet 2008, zendt het Commissariaat voor de Media u hierbij zijn opmerkingen bij de Begroting 2022.

A. Rol Commissariaat voor de Media

2. Het Commissariaat voor de Media stimuleert en waakt ervoor dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk en veilig is en dat verschillende meningen en standpunten vertegenwoordigd zijn. Zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. Kijk verder is onze visie, de kern van ons werk als toezichthouder en een oproep aan iedereen in de samenleving. Zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. Vanuit deze missie en visie hebben wij de Begroting 2022 beoordeeld.

B. Algemene opmerkingen

Overname Talpa door RTL

3. In juni kondigde de RTL Group aan Talpa Network te willen overnemen. Deze overname, die inmiddels ter goedkeuring bij de ACM voorligt, kan gevolgen hebben voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de Nederlandse audiovisuele media. Om de risico’s voor pluriformiteit en onafhankelijkheid van de voorgenomen fusie zoveel mogelijk te beperken benadrukt het Commissariaat het grote belang van een toekomstbestendige publieke omroep. U gaf zelf eerder al aan welke instrumenten kunnen helpen om mediapluralisme te waarborgen en te bevorderen:

   “financieren van publieke media, het verlenen van steun aan journalisten of nieuwsorganisaties en de borging van redactionele onafhankelijkheid.“

4. Het Commissariaat vindt het nodig om nu over de toekomst van de publieke omroep na te denken. Het gaat dan vooral om de vraag hoe de publieke omroep in een veranderend medialandschap, gekenmerkt door de digitale transitie en toenemende mediaconcentratie, onafhankelijk en zelfstandig zorg kan dragen voor een pluriform aanbod. Vooral op het gebied van informatie, maar ook op het gebied van culturele diversiteit. De NOS is na de overname van Sanoma door DPG Media de enige online nieuwsdienst in de top 12 die niet in buitenlandse handen is. Als de NPO op de markt voor televisie, radio en video straks niet meer met verschillende grote spelers maar alleen nog met RTL te maken heeft,

kan dat samen met de digitale transitie op het gebied van televisie en radio negatieve gevolgen hebben voor de slagkracht van de publieke omroep in het medialandschap. Dit maakt een toekomstbestendig opgestelde, onafhankelijke en voldoende gefinancierde publieke omroep met bijbehorend onafhankelijk en pluriform nieuwsaanbod alleen maar belangrijker.

Prestatieovereenkomst

5. In ons advies over het Concessiebeleidsplan "Van waarde voor iedereen" voor de periode 2022-2026 (hierna: Concessiebeleidsplan) gaven wij aan dat de doelstellingen en ambities die de NPO in het concessiebeleidsplan heeft geformuleerd – anders dan in de Prestatieovereenkomst 2018-2021 – zouden moeten worden vertaald in concrete kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. Daarbij deden wij een aantal – niet als uitputtend bedoelde – aanbevelingen voor mogelijke afspraken over een aantal belangrijke punten die de NPO in het Concessiebeleidsplan noemt.

6. Helaas hebben wij geconstateerd dat de inmiddels tot stand gekomen Prestatieovereenkomst 2022-2026 opnieuw met name rapportageafspraken bevat en weinig concrete kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. Daarmee heeft de prestatieovereenkomst volgens het Commissariaat niet de functie als bedoeld in het wettelijk stelsel om de publieke mediaopdracht af te bakenen. Omdat het Commissariaat als gevolg daarvan geen toegevoegde waarde meer zag voor zijn eerdere rol om de naleving van de prestatieovereenkomst te verifiëren, zal het Commissariaat deze rol in de komende concessieperiode niet op zich nemen.

C. Opmerkingen bij Begroting 2022

Toetreding nieuwe aspirant-omroepen

7. Bij besluiten van 8 juli 2021 heeft u voor de komende concessieperiode een voorlopige erkenning verleend aan Omroep Zwart en Ongehoord Nederland. In ons advies over het Concessiebeleidsplan gaven wij al aan aandacht voor de nieuwe aspirant-omroepen te missen. Wat opvalt is dat deze aandacht ook in de Begroting 2022 ontbreekt.

8. Juist gelet op de zorgen die de verschillende adviseurs, waaronder ook de NPO zelf, in hun erkenningsadviezen van eerder dit jaar hebben uitgesproken over de nieuwe toetreders, is een goede onboarding van deze omroepen van groot belang. In het al eerder aangekondigde onderzoek van het Commissariaat naar de onafhankelijkheid van redacties zal het Commissariaat ook deze twee nieuwkomers meenemen.

Genrebeleid en integraal programmeren

9. De Begroting 2022 is de eerste begroting ter uitwerking van het Concessiebeleidsplan. In het Concessiebeleidsplan heeft de NPO het genrebeleid geïntroduceerd, wat inhoudt dat niet langer netten en zenders, maar genres centraal staan. Niet de aanbodkanalen maar de content staat voorop. In zijn advies van 5 februari 2021 gaf het Commissariaat aan dat het genrebeleid snel zou moeten worden uitgewerkt.

10. Deze uitwerking zien wij in de Begroting 2022 nog niet terug. De NPO geeft dit ook aan:

> *"Aangezien er echter bij het opstellen van de Jaarplannen 2022 nog vrijwel geen genrebeleid beschikbaar was, zijn die plannen nog grotendeels opgesteld langs de lijnen van kanalen. In vergelijkbare zin geldt dat daarmee ook voor de Begroting 2022, waarvoor de jaarplannen immers de basis vormen. Wel zijn voor een aantal genres uit de jaarplannen enkele acties 'gefilterd', zodat er in de structuur van de begroting alvast een begin wordt gemaakt met het werken langs de lijnen van genres. De komende jaren zal de NPO ervaring opdoen met het beleid voor de verschillende genres en de werkwijze daaromheen. Waar nodig zal dit meerjarenbeleid – uiteraard met betrokkenheid van de omroepen – worden bijgestuurd of aangevuld".*

En:

> *"De voorbereidingen voor deze andere manier van werken zijn in volle gang. De jaarplannen en de begroting voor 2023 zullen op deze nieuwe werkwijze gebaseerd*

zijn. Met deze nieuwe werkwijze leggen we nog meer de focus op de doelstellingen die we met ons aanbod wil realiseren".

11. Datzelfde geldt voor het integraal programmeren, waarover de NPO in de Begroting 2022 het volgende opmerkt:

    "*Mede met het oog hierop zal NPO de komende tijd de transitie naar integraal programmeren vorm gaan geven. Integraal programmeren is het realiseren van maatschappelijke impact met relevant en kwalitatief aanbod en met diensten en kanalen die aansluiten op de behoeften en het mediagedrag van het publiek. In 2022 zal de NPO zijn organisatie hierop aanpassen, zodat voor de totstandkoming van de programmering voor 2023 zo snel mogelijk langs deze lijnen gewerkt kan worden*".

12. Van de NPO hebben wij begrepen dat momenteel hard wordt gewerkt aan de uitwerking van het genrebeleid en de inrichting van het proces voor integraal programmeren. We begrijpen dat dit een grote operatie is die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Diversiteit

13. Het Commissariaat heeft in de afgelopen jaren regelmatig opgemerkt dat de begrotingen van de NPO te weinig concrete doelstellingen bevatten op het punt van diversiteit. Over dit onderwerp staat in de Begroting 2022 het volgende:

    "We realiseren (…) veelkleurige aanbod door te sturen op genreniveau. In 2021 wordt de diversiteit gemonitord bij een representatieve steekproef van de programma's uit de geprioriteerde genres Nieuws & Actualiteiten, Opinie, Human Interest en Service (onderdeel van Kennis & Educatie), ten aanzien van leeftijd, gender, bi-culturaliteit en handicap. Deze nulmeting is de basis voor het opstellen van doelen in het beleid voor deze genres, zodat die vanaf 2023 kunnen worden gehanteerd in jaarplannen en de begroting. Ook in ons personeelsbestand hebben we oog voor diversiteit: in 2022 worden traineeships opgezet met als doel ons personeelsbestand een evenwichtigere weerspiegeling van de Nederlandse bevolking te laten worden".

14. Daarnaast kondigde de voorzitter van de Raad van Bestuur onlangs aan dat de NPO met een streefdoel voor diversiteit te gaan werken, waarbij het streven is dat bij zestig beeldbepalende programma's minimaal 15 procent van de mensen een biculturele achtergrond heeft.

15. Hoewel het Commissariaat concrete doelstellingen toejuicht, zijn wij ook verrast over de timing van deze uitspraak. Juist de prestatieovereenkomst leent zich ervoor om over dergelijke onderwerpen concrete afspraken te maken. Niet alleen kunnen daarmee doelstellingen worden geformuleerd die inhoudelijk recht doen aan maatschappelijke ontwikkelingen. Ook is dit de enige manier om de NPO daadwerkelijke aan dergelijke toezeggingen te houden.

Samenwerking buiten het bestel

16. Vorig jaar mistte het Commissariaat in de begroting van de NPO voor 2021 aandacht voor samenwerking van de publieke omroepen buiten het bestel, waaronder in NLziet. In de Begroting 2022 is over deze samenwerking het volgende opgenomen:

    "*NLziet heeft als OTT pakketaanbieder een product neergezet dat goed werkt en een zeer hoge klanttevredenheid kent, met een uitzonderlijke hoge NPS (net promotor score). Tegelijkertijd blijft het aantal cord cutters in Nederland nog beperkt. Dit heeft gevolgen voor de omvang van het abonnee-aantal van NLziet. Alhoewel NLziet op dit moment kostendekkend opereert, ziet NPO mogelijkheden om de propositie van NLziet te verrijken, met name door het bieden van meer keuzevrijheid aan het publiek. Zo zou aan de bestaande propositie een goedkopere propositie kunnen worden toegevoegd, waarin de gebruiker bijvoorbeeld alleen lineair en 7 dagen 'gemist' krijgt. Daarnaast kan ook worden gedacht aan een duurdere variant, waarin niet alleen NPO maar ook de commerciële deelnemers in NLziet hun premium content beschikbaar*

maken. Dit alles met het oog op het scheppen van meer keuzevrijheid voor het publiek".

17. Het Commissariaat zal deze door de NPO voorgestelde uitbreiding met grote belangstelling volgen.

Aanvraag nieuw aanbodkanaal

18. De Begroting 2022 bevat een aanvraag voor een nieuw aanbodkanaal NPO luister - on demand. Zodra wij het daartoe strekkende verzoek hebben ontvangen, zullen wij u over dit aanbodkanaal adviseren.

D. Budgetaanvraag

19. De budgetaanvraag voor 2022 bedraagt € 866,3 miljoen, inclusief de aanvraag voor de (voor-)financiering van de meerkosten van de zogenoemde superevenementen ad € 18 miljoen en een indexcorrectie over 2021 ad € 2,4 miljoen als bijdrage vanuit de Algemene Mediareserve (AMr). De totale aanvraag voor een bijdrage uit de AMr bedraagt € 20,4 miljoen.

20. Conform voorgaande jaren vraagt de NPO tevens budget aan voor de Stichting Omroep Muziek (SOM), de aanvraag voor 2022 bedraagt € 17,1. De toelichting op de budgetaanvraag voor de SOM wordt separaat aan uw departement verstuurd.

21. Het minimumbudget wordt een keer per 5 jaar vastgesteld, bij aanvang van een nieuwe concessieperiode. Voor 2022 is daarom een nieuw minimumbudget vastgesteld. Het minimumbudget bedraagt in 2022 € 827,4 miljoen. Daarnaast is € 1,3 miljoen beschikbaar voor de vervroeging van uitzendrechten NPO. De totale OCW bijdrage bedraagt € 828,7 miljoen. In het jaar waarin het minimumbudget wordt vastgesteld vindt geen indexatie plaats.

22. Naast deze middelen beschikt de NPO ook over eigen inkomsten: omroepbrede middelen (OBM) namens de omroepen, zoals distributie-inkomsten van kabelexploitanten en inkomsten uit NPO Plus; onttrekkingen uit reserve media-aanbod van omroepen (ORMA); bijdragen derden en nettoresultaten van neven-en/of verenigingsactiviteiten, in 2022 zijn deze begroot op € 110,4 miljoen.

23. De totale begrote beschikbare middelen bedragen € 959,5 miljoen (2021: 1.014,2 miljoen), bestaande uit OCW bijdragen ad € 828,7 miljoen (2021: 817,5 miljoen), inzet AMr € 20,4 miljoen (2021: € ~~1,3~~ 6,5 miljoen) en totale eigen bijdragen ad € 110,4 miljoen (2021: ~~195,4~~ 190,2 miljoen, dit is inclusief de inzet van middelen uit 2020 van € 79,1 miljoen).

24. De totale begrote kosten 2022 ad € 970,2 miljoen (2021: 1.014,2 miljoen) hebben betrekking op de landelijke publieke mediadienst, te weten de exploitaties van de directies Video en Audio, de organisatiekosten van de omroepen, de NPO-organisatie en Het Beste van de NPO (BVN, zie randnr. 29). Dit zijn de kosten voor besparing. De kosten na besparing bedragen € 961,2 miljoen.

25. Het verschil tussen begrote baten en lasten vóór besparing bedraagt in 2022 € 10,7 miljoen. Het overgrote deel van € 9 miljoen euro zal worden bespaard (zie randnr 28). Het restant van € 1,7 miljoen wordt toegelicht in de paragraaf over de NPO-organisatie en heeft betrekking op een kostenstijging door inbesteding van diensten voor NPO Start (zie randnr. 30).

26. De besparing van € 9 miljoen is ten laste gebracht van de budgetten voor Video & Audio (€ 5,7 miljoen), organisatiekosten omroepen (€ 1,3 miljoen) en de NPO-organisatie (€ 2 miljoen). Daarbij wordt enerzijds bespaard op programmakosten en anderzijds op organisatiekosten. Het afgelopen jaar is gewerkt aan het in kaart brengen van mogelijke kostenbesparingen (zie randnr. 34). Tevens heeft de NPO besloten om de organisatiekosten-vergoeding van de omroepen én het budget voor de NPO-organisatie

ten dele te indexeren (circa 1 procent), om op deze wijze een structurele besparing op overhead te bewerkstelligen.

27. Uit nadere toelichting van de NPO blijkt dat indien de besparingsmogelijkheden niet (in het jaar) kunnen worden gehaald, dit hetzij ten laste zal komen van andere activiteiten/kosten, hetzij wordt gefinancierd uit eigen middelen. Het Commissariaat concludeert hieruit dat er sprake is van een taakstelling van € 9 miljoen.

28. BVN is een stichting die via Satelliet en on demand via BVN.tv een compilatie van programma's van de NPO-programmering beschikbaar stelt voor het Nederlandse publiek in het buitenland. De BVN-uitvoeringsorganisatie is ondergebracht bij de NPO-organisatie. Op basis van de evaluatie van de samenwerkingsovereenkomst 2017-2020 heeft de Vlaamse regering besloten de samenwerking van de Vlaamse Gemeenschap met BVN alsmede de bijdrage vanaf 1 juli 2021 te beëindigen. Vanaf die datum is BVN verdergegaan als een volledig Nederlandse zender voor Nederlandstaligen in het buitenland.

29. Vanwege inbesteding van diensten voor NPO Start stijgen de kosten van de NPO-organisatie in 2022 eenmalig met € 1,7 miljoen euro boven de eerder afgegeven meerjarenbegroting. Het betreft de technologische ontwikkeling van NPO's on demand diensten - voor het lanceren van de vernieuwde NPO Start app. In 2022 is sprake van een overgangssituatie, waarbij de oude app en huidige contracten nog doorlopen; voor de bekostiging hiervan zal de NPO haar reserves inzetten.

30. De daling van de totale begrote kosten ad € 44 miljoen (2022: € 970,2 miljoen versus 2021: € 1.014,2 miljoen) is het gevolg van het vanwege COVID-19 doorschuiven van geprogrammeerde superevenementen en het Eurovisie Songfestival van 2020 naar 2021. Om deze programmering in 2021 te kunnen financieren zijn middelen uit 2020 ingezet.

31. De NPO benoemt het risico van langjarige druk op de begroting vanwege de verwachting dat de (salaris-)kosten sneller gaan stijgen dan de indexering van overheidsbijdrage. Voor een doorkijk naar de jaren 2023 tot en met 2026 (tabel 1.7) wordt een kostenstijging gehanteerd van gemiddeld 2,25 procent. Deze stijging is gebaseerd op de loonvoet bedrijven conform de middellange termijnverkenning van het Centraal Planbureau. Het ministerie van OCW hanteert een meerjarige CPI plus een index voor de groei van het aantal huishoudens.

32. Conform 2022 verwacht de NPO gedurende 2023 tot en met 2026 € 110 miljoen bij te kunnen dragen uit eigen inkomsten aan de beschikbare middelen. Enerzijds wordt een (lichte) stijging van OBM verwacht vanwege een (lichte) toename van abonnees via kabelaars en NPO Plus. Anderzijds zullen de nettoresultaten van verenigings- en nevenactiviteiten (licht) dalen. Per saldo worden de eigen bijdragen tot en met 2026 gelijk verondersteld.

33. Dit betekent dat de NPO verwacht in de komende erkenningsperiode structureel besparingen te moeten doorvoeren op organisatie- en programmakosten, die oplopen tot € 31 miljoen in 2026.

34. In 2019 heeft u de NPO verzocht voor de komende jaren de structurele besparingsmogelijkheden in kaart te brengen. Het afgelopen jaar is gekeken naar mogelijke kostenbesparingen. Dit is gebeurd in werkgroepen voor organisatiekosten en programmakosten, met deelname vanuit de omroepen en NPO-organisatie. De doelstelling is om de besparingen zoveel als mogelijk door middel van het maken van structurele keuzes in te vullen.

35. De werkgroep Organisatiekosten heeft als efficiëntie-maatregelen gezamenlijke inkoop en ICT-samenwerking geïdentificeerd. De werkgroep Programmakosten heeft de volgende efficiëntiemaatregelen geïdentificeerd:
    - Programmatische efficiëntie als gevolg van grotere kavels in de programmering;
    - Besparingen op studiofaciliteiten;

- Besparingen door samenwerking van omroepen en NOS bij de productie van live-evenementen;
- Besparingen door middel van het ontdubbelen van marketingbudgetten.

Daarenboven is geconcludeerd dat bespaard kan worden door het maken van scherpe keuzes in de programmering, waardoor titels met lagere publieke waarde worden beëindigd.

36. De Mediawet is naar aanleiding van de Visiebrief aangepast waarbij de onderlinge verhouding tussen de garantiebudgetten van de verschillende groepen omroeporganisaties is herzien. De garantiebudgetten voor de omroepverenigingen met erkenning bedragen in 2022 € 217,2 miljoen (2021: € 207,8 miljoen). De garantiebudgetten voor de omroepverenigingen met voorlopige erkenning bedragen in 2022 € 7,2 miljoen (2021: € 10,4 miljoen). Conform artikel 2.152 en 2.152a van de Mediawet zijn de garantiebudgetten door de NPO verdeeld over de verschillende omroepen. In de Begroting 2022 gaat de NPO uit van twee nieuwe omroepen met een voorlopige erkenning, Ongehoord Nederland en Omroep Zwart.

37. Op basis van bovenstaande zijn de garantiebudgetten van AVROTROS, BNNVARA en KRO-NCRV afgenomen van € 46,2 miljoen in 2021 naar € 36,2 miljoen in 2022. De garantiebudgetten van EO, MAX en VPRO zijn gestegen van € 23,1 miljoen naar € 24,1 miljoen. De garantiebudgetten van HUMAN, WNL en PowNed zijn gestegen van € 3,5 miljoen naar € 12,1 miljoen. Het Commissariaat heeft de (consequenties van de) wijziging in de garantiebudgetten niet beoordeeld.

38. De herverdeling van het garantiebudget brengt met zich mee dat ook de organisatiekosten van deze omroepen herzien zullen worden. Dit betekent in de uitwerking een verlaging van de organisatiekosten-vergoeding voor de huidige fusie-omroepen en een verhoging voor de huidige aspirant-omroepen. De NPO hanteert daarbij een naar eigen zeggen redelijke overgangstermijn van twee jaar, waarbij enerzijds wordt gelet op voldoende tijd om de nieuwe organisatiekosten-vergoeding te implementeren en anderzijds wordt voorkomen dat bij een te snelle daling onnodig hoge frictiekosten gaan ontstaan. Het Commissariaat heeft de redelijkheid van deze overgangstermijn niet beoordeeld.

39. De budgetten voor de organisatiekosten worden in de begroting niet uitgesplitst naar omroepen. De sturing van NPO is gericht op het wettelijke garantiebudget, door toekenning van programmering. In dit planningsproces speelt de mediamodule een centrale rol. Dit wordt tevens ingezet om de transparantie en doelmatigheid van de programmeerprocessen binnen de publieke omroep te vergroten.

40. NPO gaat de kosten van NPO Luister – on demand financieren (zie randnummer 16) uit bestaande middelen. Volgens NPO is er van een terugverdienanalyse geen sprake, omdat het hier geen betaaldienst betreft.

E. Tenslotte

41. Wij vertrouwen erop u met deze opmerkingen bij de Begroting 2022 van dienst te zijn geweest en wachten uw verzoek om te adviseren over het nieuw aangevraagde aanbodkanaal NPO Luister – on demand af.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Renate Eringa-Wensing
Voorzitter