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 (OCW)
T.a.v. dr. G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
15 september 2022	Naleving prestatieovereenkomst NPO 2021		
Uw kenmerk	**Ons kenmerk**	**Contactpersoon**	**Doorkiesnummer**
	906170/916607		

Geachte mevrouw Uslu,

1. Op grond van artikel 2.22 van de Mediawet 2008 komt iedere vijf jaar een prestatieovereenkomst tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de NPO tot stand. Met de afspraken in de prestatieovereenkomst wordt de uitvoering van de publieke mediaopdracht en het Concessiebeleidsplan van de NPO nader geconcretiseerd. Op grond van artikel 2.58 van de Mediawet 2008 stuurt de NPO jaarlijks een rapportage aan het Commissariaat en de minister van OCW over de realisering van de doelstellingen van de prestatieovereenkomst.

Rol van het Commissariaat

2. Op basis van artikel 6 van het convenant bij de prestatieovereenkomst 2017-2020 verifieert het Commissariaat ieder jaar de door de NPO gerapporteerde prestaties. De prestatieovereenkomst 2017-2020 is met een jaar verlengd en daarmee ook geldend voor het jaar 2021. Zoals in 2017 tot en met 2020, worden ook over 2021 de gerapporteerde presentaties door het Commissariaat steekproefsgewijs getoetst. Het Commissariaat toetst of gerapporteerde gegevens volgens de in de rapportagewijzer overeengekomen methode tot stand zijn gekomen. Vervolgens concludeert hij aan welke afspraken de NPO wel, ten dele of niet heeft voldaan.

3. Op 24 mei 2022 heeft het Commissariaat de uitgebreide rapportage over de naleving van de prestatieafspraken in 2021 van de NPO ontvangen. Hierin rapporteert de NPO over de realisatie van de afspraken uit de prestatieovereenkomst in het gehele jaar 2021. In bijgaande brief met bijlagen doet het Commissariaat verslag van de uitvoering van de prestatieovereenkomst over 2021.

4. Op 24 mei 2022 heeft de NPO het document “Terugblik 2021” openbaar gemaakt, waarin de NPO eveneens, zij het beknopt, rapporteert over de naleving van de prestatieovereenkomst in 2021.

5. In artikel 2.22 lid 1 van de Mediawet staat dat de prestatieovereenkomst wordt gesloten voor de duur van het concessiebeleidsplan. De concessieperiode 2016-2020 is wegens de implementatie van de Visiebrief[1] in de Mediawet met een jaar verlengd. Dat betekent dat de prestatieovereenkomst eindigt op 31 december 2021.

Rapportagewijzer

6. De rapportage over de naleving van de prestatieafspraken van de NPO is tot stand gekomen aan de hand van een door de NPO opgestelde en door het Commissariaat geverifieerde en vastgestelde rapportagewijzer. In deze rapportagewijzer is per prestatieafspraak vastgelegd op welke manier de NPO jaarlijks zal rapporteren over de naleving van de afspraken. Daarbij is overeengekomen op basis van welke bron wordt gerapporteerd, zijn zo nodig nadere toelichtingen gegeven op het uitgevoerde onderzoek en is zo nodig een nadere definitie/operationalisering gegeven van de prestatie. Tot slot is vastgelegd waarover concreet moet worden gerapporteerd.

Wijze van beoordelen

7. Het Commissariaat heeft beoordeeld of:
   - de in de rapportage gerapporteerde bronnen overeenkomen met in de rapportagewijzer aangegeven bronnen;
   - de gebruikte definities en toelichtingen overeenkomen met de in de rapportagewijzer genoemde definities en toelichtingen;
   - de rapportage compleet is, oftewel de in de rapportagewijzer afgesproken gegevens zijn vermeld, en;
   - aan welke prestatieafspraken wel, ten dele of niet is voldaan.

Bijlages

8. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen over de naleving van alle prestatieafspraken 2017 t/m 2021. In bijlage 2 wordt per afspraak aangegeven of deze geheel, gedeeltelijk of niet is gehaald en dit wordt toegelicht.

Toetsing

9. Dit jaar hebben we tien afspraken voor een nadere toetsing geselecteerd. Het gaat om de volgende afspraken:
   - Afspraken over producties (17, 31)
   - Afspraken over beoordelingen van het Nederlands publiek (4, 9, 10, 27 en 28)
   - Afspraak over de bereiksdoelstellingen (8)
   - Afspraak over de impact van het aanbod (afspraak 26)
   - Afspraak over het borgen van geld (14)

   Deze afspraken zijn gekozen omdat resultaten van de afspraken opvielen ten opzichte van voorgaande jaren. Dat geldt niet voor de financiële afspraak. Deze is voorgaande jaren ook behandeld en maakt vast onderdeel uit van de toetsing. Tot slot is een extra vraag gesteld over de resultaten van FunX omdat deze radiozender bij de naleving van meerdere afspraken opviel ten opzichte van voorgaande jaren.

10. De nadere toetsing bestond uit een gesprek op 7 juli tussen de NPO en het Commissariaat. De NPO heeft in dit gesprek de door het Commissariaat gestelde vragen beantwoord en/of toegelicht. Waar nodig is extra informatie opgevraagd. De NPO heeft deze additionele informatie op 12 juli via e-mail aangeleverd.

[1] Visie toekomst publiek omroepbestel: waarde voor het publiek van de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,d.d. 14 juni 2019

Bevindingen

Productieafspraken (afspraken 17, 31)

11. *Afspraak 17: De NPO coproduceert jaarlijks minimaal zes Telefilms*.
Door het uitstellen van een financieringsbesluit is vanaf 2019 een achterstand ontstaan voor de productie van telefilms. Weliswaar worden de films op een later moment geproduceerd en uitgezonden, maar dit valt buiten de periode van de prestatieovereenkomst. We adviseren het ministerie de NPO in de Terugblik 2022 over deze producties te laten rapporteren.

12. *Afspraak 31: De NPO maakt jaarlijks minimaal 25 pilots*.
Aan deze afspraak is voldaan omdat de NPO in 2021 29 pilots heeft gerealiseerd. Voor de coronapandemie lag het aantal pilots per jaar rond de 40. Het Commissariaat heeft om een toelichting gevraagd waarom het aantal pilots in 2021 niet hoger is uitgevallen dan de gerealiseerde 29. De NPO geeft daarop aan dat er een ontwikkeling gaande is waardoor het aantal pilots afneemt. Steeds vaker wordt op basis van research een besluit wordt genomen om een programma toe te zeggen in plaats van door het maken van een pilot. Mede omdat het maken van een pilot een kostbare aangelegenheid is, is dit in de ogen van het Commissariaat een doelmatige afweging.

Beoordelingen van het Nederlands publiek (afspraken 4, 9, 10, 27 en 28)

13. *Afspraak 4: De NPO levert in de ogen van het publiek met zijn aanbod een grotere bijdrage aan de informatieve, educatieve en culturele functie van media-aanbod dan de belangrijkste Nederlandse commerciële omroepen.*
Hoewel de NPO volgens de respondenten nog steeds een grotere bijdrage aan de verschillende functies levert, waarmee aan deze afspraak is voldaan, is het resultaat van de NPO in 2021 lager dan in alle voorgaande jaren. Het Commissariaat heeft daarom een toelichting en mogelijke verklaring gevraagd. De NPO stelt vast dat de respondenten hier vaker minder uitgesproken antwoorden in het onderzoek en vaker de ‘neutraal’ categorie gebruiken. Dit geldt zowel voor de resultaten van de NPO als het resultaat van de commerciële omroepen.

14. *Afspraak 9 + 10: NPO rapporteert vanaf 2018 jaarlijks over wat het publiek vindt van de kwaliteit (afspraak 9) / publieke waarde (afspraak 10) van zowel het televisieaanbod als het radioaanbod van de NPO.*
De NPO heeft aan deze afspraak voldaan door de rapportage van afspraak 9 en afspraak 10. Met name de beoordeling van het publiek over de radiozenders laat volgens het Commissariaat een fluctuatie zien. Daarop is een toelichting gevraagd. De NPO geeft aan geen directe verklaring te hebben voor de fluctuatie. De NPO geeft aan dat dit vermoedelijk te maken heeft met de aard van de vragen die aan de respondenten wordt voorgelegd. Deze zijn tamelijk complex te noemen wat consistentie in de antwoorden kan beïnvloeden.

15. *Afspraak 27 + 28: NPO rapporteert vanaf 2018 jaarlijks wat het publiek vindt van de impact (afspraak 27) / kwaliteit (afspraak 28) van het journalistieke televisie- en radioaanbod van de NPO.*
Met het rapporteren van de resultaten heeft de NPO aan de afspraak voldaan. De resultaten van deze afspraak laten in 2021 ten opzichte van 2020 een daling zien. Het Commissariaat heeft hiervoor om een verklaring gevraagd. De NPO is nagegaan of de daling te maken heeft met een wijziging in de manier van onderzoek, maar dit is niet het geval. De NPO ziet een mogelijke verklaring in de coronamoeheid in de samenleving. In het tweede jaar van de coronapandemie hebben toegenomen tegenstellingen rondom dit onderwerp mogelijk de beoordeling door het publiek van journalistiek aanbod beïnvloed. Daarnaast maken respondenten in dit onderzoek vaker gebruik van de ‘neutraal’ antwoordoptie en zijn zij minder uitgesproken op deze stellingen.

Afspraak bereiksdoelstelling (afspraak 8)

16. *Afspraak 8: De NPO realiseert jaarlijks minimaal de bereiksdoelstellingen voor de verschillende leeftijdsgroepen zoals die zijn geformuleerd in de begroting.*
Voor de rapportage van deze afspraak is in 2017 gestart met een aantal van 6 leeftijdsgroepen. In 2019 is geconstateerd dat de leeftijdsgroep 13-19 in veel gevallen niet betrouwbaar was te rapporteren vanwege de geringe steekproefomvang. De NPO heeft vanaf dat moment de leeftijdsgroep uitgebreid naar 13-34 jarigen. Het Commissariaat heeft om de rapportage van de leeftijdsgroep 13-34 vanaf 2017 gevraagd om de leeftijdsgroepen over de gehele concessieperiode te kunnen vergelijken. De NPO heeft hieraan voldaan op 12 juli 2022 middels een mail met de gevraagde bereikscijfers.

Impact van het aanbod (afspraak 26)

17. *Afspraak 26: Het journalistieke aanbod van de NPO draagt bij aan het zetten van de agenda voor het debat in andere media en in de politiek.*
Om hierover te rapporteren geeft de NPO het aantal keer dat een NPO radio-uitzending of NPO televisie-uitzending is opgenomen in dagbladen of in kamerstukken weer. Het Commissariaat ziet hierin een fluctuatie en heeft gevraagd om een mogelijke verklaring hiervoor. De NPO geeft aan dat in beginsel alleen radio– en televisieprogramma's worden meegenomen in het onderzoek en dat online only programma's niet worden meegenomen. Het Commissariaat heeft in reactie hierop bij de NPO aangegeven dat het wenselijk is dat dit op de juiste wijze kan worden gerapporteerd door de NPO. De NPO pakt dit op en gaat dit bespreken met het onderzoeksbureau. Hoewel onduidelijk is of daardoor de aantallen substantieel zullen wijzigen. Door te rapporteren over de aantallen heeft de NPO wel voldaan aan de afspraak.

Financiële afspraken (afspraak 14)

18. *Afspraak 14: De NPO borgt vanaf 2017 jaarlijks een budget van 16,6 miljoen euro voor het NPO-fonds voor kwalitatief hoogwaardig Nederlands drama, documentaires en talentontwikkeling.* Aan deze afspraak is voldaan. Deze afspraak is besproken met de NPO omdat de wijze waarop het budget wordt toegekend, mogelijk verandert. De 16,6 miljoen euro blijkt niet volledig te worden benut waardoor reserves ontstaan. De raad van bestuur van de NPO en het NPO-fonds zijn overeengekomen dat reserves die langer dan één jaar vaststaan, terugvloeien naar overige programmering.

Overige FunX resultaten (afspraken 2, 5)

19. *Afspraak 2: NPO classificeert jaarlijks zijn radio- en televisieaanbod in aanboddomeinen en rapporteert hierover.*
Afspraak 5: NPO classificeert jaarlijks zijn radio- en televisieaanbod conform het toetsingskader en rapporteert hierover.
De resultaten van FunX vielen bij de rapportage van bovenstaande afspraken op.
Het Commissariaat heeft hiervoor een verklaring gevraagd aan de NPO. Hieruit blijkt dat de nachtprogrammering van FunX is aangepast waardoor andere een classificatie van toepassing was. Deze toelichting volstaat.

Beoordeling

20. Op grond van de beoordeling van de rapportage van de NPO en de bevindingen tijdens de nadere toetsing bij de NPO en de toelichting door de NPO, stelt het Commissariaat vast dat de NPO volgens de in de rapportagewijzer afgesproken manier over de naleving van de prestatieafspraken in 2021 heeft gerapporteerd. Aan slechts één afspraak is niet voldaan (afspraak 17). De prestatieovereenkomst telt 34 afspraken in totaal, waarvan 33 afspraken jaarlijks moeten worden nageleefd. Over de gehele concessieperiode die loopt van 2017 tot en met 2021 heeft de NPO aan 155 van de 166 afspraken voldaan. Dat lijkt op zichzelf genomen een goede prestatie. Daar moet echter wel een kanttekening bij worden geplaatst.

21. Reflecterend op de afgelopen concessieperiode stelt het Commissariaat allereerst vast dat de afgelopen prestatieovereenkomst veel rapportageafspraken bevatte. Naleving van rapportageafspraken worden eenvoudig behaald. Het Commissariaat is voorstander van ambitieuzere prestatieafspraken, die ook recht doen aan de doelstelling van de prestatie-overeenkomst.

22. De NPO heeft daarnaast in de afgelopen concessieperiode laten zien dat zij inhoudelijk een belangrijke bijdrage levert aan het medialandschap, zowel in de ogen van het Nederlands publiek als door bij te dragen aan de productie van Nederlandse titels. Wel is waarneembaar dat de beoordeling van de NPO op een aantal belangrijke punten in de loop van de jaren is afgenomen. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om het bereik van jongeren, de mate waarin het aanbod van de NPO bijdraagt aan educatie van de Nederlandse bevolking. Ook is in 2021 een daling waarneembaar van de impact van het media-aanbod en de waardering van het journalistieke media-aanbod.

23. Op 1 januari 2022 is een nieuwe concessieperiode gestart. Daar hoort een nieuwe prestatieovereenkomst bij. De afspraken uit die prestatieovereenkomst 2022-2026 zijn overeengekomen tussen de NPO en het Ministerie van OCW. Het Commissariaat is daarbij niet betrokken geweest. Ook deze prestatie-overeenkomst bevat veel rapportageafspraken. Afgesproken is daarom dat het Commissariaat vanaf 2022 geen rol meer zal vervullen in de beoordeling van de naleving van deze prestatieovereenkomst.

24. Daar waar de prestaties van de publieke omroep een daling laten zien adviseren wij u om dit nauwgezet te volgen en na te gaan of dit zich voortzet en wat de oorzaken en de gevolgen daarvan zijn.

Tenslotte

25. Met deze beoordeling heeft het Commissariaat voldaan aan de uit de prestatieovereenkomst voortvloeiende verplichting om de rapportage van de NPO over de naleving van de prestatieovereenkomst te verifiëren.

26. Een afschrift van deze brief verzenden wij ter kennisneming aan de Raad van Bestuur van de NPO. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,