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. drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
27 oktober 2020	Advies begroting NPO 2021		
Uw kenmerk	**Ons kenmerk**	**Contactpersoon**	**Doorkiesnummer**
	863894 / 863897	xxx	xxx

Geachte heer Slob,

1. De Nederlandse Publieke Omroep (hierna: “NPO”) heeft op 14 september 2020 zijn begroting voor het jaar 2021 (hierna: “Begroting 2021”) 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 2021.

A. Algemeen

2. Het Commissariaat voor de Media beschermt de vrijheid van meningsvorming. Daartoe hanteert het Commissariaat bij de uitoefening van zijn taak drie kernwaarden, te weten onafhankelijkheid, toegankelijkheid en pluriformiteit van het media-aanbod. Wij hebben de Begroting 2021 onder andere vanuit deze kernwaarden beoordeeld.

3. Door de corona pandemie is 2020 een ander jaar geworden dan een ieder zich had voorgesteld. Het coronavirus heeft ook de mediasector hard geraakt. Dat geldt naast de publieke omroepen minstens zo sterk voor de commerciële mediasector. Anders dan de publieke omroepen, ontvangen zij geen compensatie van de overheid voor terugvallende reclame-inkomsten. Maar ook de publieke omroepen hebben zich geconfronteerd gezien met terugvallende reclame-inkomsten en extra kosten door bijvoorbeeld het niet door gaan van grote elementen zoals de Olympische Zomerspelen, het Songfestival en het EK Voetbal. De pandemie zal ook in 2021 doorwerken, al is nu nog niet te overzien op welke manier dat exact het geval zal zijn.

4. Los van coronavirus staat een aantal wijzigingen van het omroepbestel op stapel. In onze opmerkingen bij de begroting van de NPO voor 2020 gingen wij al in op de contouren die op dat moment al duidelijk waren. Inmiddels is de implementatie van de Richtlijn voor Audiovisuele Mediadiensten (hierna: “Richtlijn”) een feit, de daaruit voortvloeiende wijziging van de Mediawet zal op korte termijn in werking treden. Daarnaast ligt een wetsvoorstel voor de uitwerking van de eerste onderdelen van uw Visiebrief van 14 juni 2019 bij de Tweede Kamer voor.

5. Concreet betekent dit voor de NPO en de landelijke publieke omroepen een aantal aanpassingen van de Mediawet om de pluriformiteit van het landelijke publieke bestel te versterken, meer flexibiliteit bij de programmering en distributie van media-aanbod, een vermindering van de reclamezendtijd van de STER, een aantal wijzigingen in de bestuurlijke organisatie van de NPO en meer aandacht voor regionale programmering. Deze aanpassingen van de Mediawet zijn deels ook al van invloed op de Begroting 2021.

6. Het jaar 2021 zal ook in het teken staan van de nieuwe erkenningsperiode die op 1 januari 2022 in gaat. Nieuwe omroepen krijgen de mogelijkheid om toe te treden tot het publieke bestel en bestaande omroepen vragen opnieuw een erkenning aan. Daartoe zal ook de gebruikelijke ledentelling plaats vinden. En naar het zich nu laat aanzien is sprake van een aanzienlijk aantal serieuze kandidaten dat in aanmerking wil komen voor een erkenning als aspirant-omroep.

7. In het onderstaande zullen wij eerst de belangrijkste opmerkingen weergeven. Vervolgens zullen wij deze opmerkingen nader uitwerken.

B. Belangrijkste opmerkingen

8. Wij beoordelen de Begroting 2021 op onderdelen als positief. Zo zijn in de Begroting 2021 meer uitgewerkte plannen opgenomen voor samenwerking met de regionale omroepen. Ook bevat de Begroting 2021 een aantal uitgewerkte maatregelen om jongeren te bereiken en heeft deze ook een goed uitgewerkte online strategie, die nodig is om nieuwe doelgroepen te bereiken. Een goed voorbeeld van het investeren in jong journalistiek talent is de Campus, die dient om journalistiek talent aan te trekken en te behouden voor de publieke omroep.

9. Op andere – veelal steeds terugkerende – onderdelen blijft het Commissariaat echter kritisch. Wij waarschuwen opnieuw voor commerciële invloeden als gevolg van de beleidskeuze om de hoogte van het budget van de NPO voor een deel te koppelen aan de opbrengsten van de STER (randnummers 13 en 14).

10. Daarnaast zien onze opmerkingen opnieuw op de toegang tot het bestel voor externe producenten, die opnieuw summier beschreven (randnummers 15-17). Ook gaan wij in op de diversiteit van het media-aanbod, hoewel de Begroting 2021 op dit punt een lichte verbetering laat zien ten opzichte van de begroting voor 2020 (randnummers 18-20).

11. Ook is de NPO minder transparant over de meting van het bereik van jongeren (randnummers 23-26). En in de Begroting 2021 wordt in het geheel geen aandacht besteed aan de samenwerking in NLZiet (randnummer 27).

12. Tenslotte hebben wij een aantal opmerkingen bij de budgetaanvraag van de NPO (randnummers 32-35).

C. Nadere uitwerking opmerkingen bij Begroting 2021

<u>Onafhankelijkheid</u>

13. Op pagina 7 van de Begroting 2021 is de volgende passage opgenomen over sponsoring:

> *“Uit nader onderzoek is gebleken dat additionele inkomsten uit sponsoring kunnen worden gerealiseerd indien de hoeveelheid gesponsord media-aanbod wordt uitgebreid en het verwerven van sponsors wordt gecentraliseerd. De NPO heeft deze optie nader uitgewerkt: binnen de kaders van de Mediawet en een bestuurlijk rechtsoordeel van het Commissariaat voor de Media kan NPO louter een faciliterende rol spelen. Het potentieel wordt (conform EY) geschat op 0,9 tot 1,9 miljoen euro, als*

alle programma's die daarvoor mediawettelijk in aanmerking komen, gesponsord zouden worden."

14. De NPO heeft van de politiek de opdracht gekregen om binnen de wettelijke kaders en zonder afbreuk te doen een het publieke karakter de eigen inkomsten te optimaliseren. De scheidslijn tussen verhogen van de eigen inkomsten en de onafhankelijke positie van de publieke omroep is dun. Dit geldt temeer door de beleidskeuze om de hoogte van het budget van de landelijke publieke omroep mede afhankelijk te maken van de hoogte van de STER-inkomsten. Het Commissariaat heeft hierover de afgelopen jaren al vaker zijn zorg uitgesproken. De NPO geeft aan te blijven binnen de kaders van de Mediawet en van ons bestuurlijk rechtsoordeel. Niettemin wijzen wij erop dat deze passage in de Begroting 2021 zou kunnen worden gelezen als het uitbreiden van het media-aanbod omdat dat op grond van de Mediawet gesponsord mag worden. Als dat nu of in de toekomst inderdaad het geval zou zijn, dan zou sprake zijn van programmatische keuzes die in feite zijn ingegeven door commerciële motieven. Dit verhoudt zich niet met het non-commerciële karakter van de publieke omroepen, zoals dat in de Mediawet is verankerd. Uiteraard mag media-aanbod gesponsord worden. De juiste volgorde daarbij is echter dat pas over sponsoring wordt nagedacht nadat de programmatische keuzes zijn gemaakt.

Pluriformiteit

Externe openheid

15. Eén van de maatregelen om de pluriformiteit van het media-aanbod te vergroten is het openstellen van het landelijke publieke bestel voor externe producenten. Dit was onderdeel van de aanpassing van de Mediawet door de toenmalig staatsecretaris in 2016. In het wetsvoorstel ter implementatie van de Visiebrief wordt het percentage onafhankelijk product bovendien verhoogd naar 25%. Ook wordt de manier waarop dit percentage dient te worden berekend aangepast, wat moet leiden tot het verder openstellen van het bestel.

16. Wij constateren echter, net als eerdere jaren, dat de Begroting 2021 opnieuw weinig transparant is over deze openstelling van het landelijke publieke bestel en over de daartoe in het leven geroepen NPO Pitch. Weliswaar blijkt uit de Begroting 2021 dat sprake is van een groot aantal ingediende voorstellen per jaar, onduidelijk is hoe met deze externe voorstellen wordt omgegaan en tot welke concrete resultaten dit zou moeten leiden.

17. Tenslotte merken wij hierover op dat het Commissariaat met enige regelmaat signalen krijgt over summiere afwijzingen door de NPO van externe voorstellen. Mocht dat inderdaad het geval zijn, dan wijzen wij erop dat deze besluiten op grond van de Algemene wet bestuursrecht draagkrachtig moeten worden gemotiveerd.

Diversiteit

18. Het Commissariaat heeft de afgelopen jaren telkens opgemerkt dat de begrotingen te weinig concreet waren uitgewerkt op het punt van diversiteit en de mate waarin media-gebruikers zich gerepresenteerd voelen in het media-aanbod.

19. De Begroting 2021 is op dit punt, opnieuw summier uitgewerkt. Aangegeven wordt dat moeite bestaat in het bereik van sommige specifieke publieksgroepen. Daarover is in de Begroting 2021 de volgende passage opgenomen:

"Overigens is een diverse afspiegeling van de Nederlandse bevolking in jongeren- en kinderprogrammering op NPO Zapp/Zappelin inmiddels een vanzelfsprekendheid. Er wordt door omroepen, producenten en makers rekening mee gehouden. Maar voor de 'oudere' netten geldt dit nog onvoldoende. En wanneer een omroep aandacht besteedt aan mensen met een andere etnische achtergrond is het vaak in programma's die het als een specifiek onderwerp agenderen. Diversiteit betekent ook

een goede, vanzelfsprekende afspiegeling van alle groepen in mainstream programmering, bijvoorbeeld in human interest en amusement. De NPO gaat in 2021 de diversiteit zichtbaar bevorderen. In eerste instantie leggen we de focus op enkele gezichtsbepalende programmasoorten, waarin duidelijke stappen kunnen worden gezet: talkshows (presentatoren en gasten), human interest (onderwerp, casting en eventueel presentatoren) en Nederlands drama (casting). Bij de intekening van titels in deze categorieën zal diversiteit nadrukkelijk onderwerp van gesprek zijn. Ook bij het radio-aanbod is diversiteit een criterium dat we meewegen als er nieuwe programmavoorstellen worden gedaan. We erkennen dat er extra aandacht nodig is voor diversiteit en streven naar het vergroten van de afspiegeling van mensen met een migratieachtergrond en een betere afspiegeling wat betreft de verhouding mannen en vrouwen. Deze ambities gelden voor presentatoren, andere makers en gasten."

20. De vraag is echter waarom de Begroting 2021 niet meer concrete en afrekenbare doelstellingen bevat. Dit is een punt van aandacht voor de eerstvolgende prestatieovereenkomst.

<u>Veiligheid</u>

21. Het Commissariaat is positief over de verschillende initiatieven van de NPO om meer jongeren te bereiken. Omdat is gebleken dat jongeren meer dan andere groepen gebruik maken van verschillende kanalen, wordt geïnvesteerd in het bereik van jongeren door op verschillende kanalen en platformen aanbod te verzorgen. Op audiogebied investeert de NPO in on demand aanbod voor jongeren, waarbij de focus ligt op podcastseries. In dit aanbod wordt aandacht gegeven aan maatschappelijke onderwerpen die specifiek relevant zijn voor jongeren. Daarbij krijgen zij ook de mogelijkheid om discussies te voeren en hun mening te delen.

22. Ook bij de kinderprogrammering is sprake van veel online en crossmediaal aanbod. Aangezien het hier om een kwetsbare groep gaat, merkt het Commissariaat op dat de bescherming van kinderen online aandacht behoeft. Dat geldt met name voor de interactieve opties, zoals fora waar iedereen zijn mening kan delen. Het Commissariaat ziet hier mogelijkheden voor de NPO om op het gebied van mediawijsheid online voor met name jongere kinderen en ouders een rol te spelen. Het Commissariaat is in dat kader positief dat de NPO investeert in zogenaamde 'Family Viewing', gericht op programma's die kinderen met hun ouders kunnen ervaren.

<u>Bereik van jongeren</u>

23. Het Commissariaat is als gezegd positief over de verschillende initiatieven van de NPO om meer jongeren te bereiken. Eén van deze initiatieven is dat de NPO gaat participeren in een nieuw op te bouwen integraal bereikonderzoek (tv, radio, on demand en online), waarin ook andere media-aanbieders vertegenwoordigd zijn. Daarmee wil de NPO het crossmediale bereik beter in kaart brengen, zodat daar met de programmering beter op kan worden ingespeeld. De verwachting van de NPO is dat de opzet van het onderzoek in 2021 plaats gaat vinden, en dat men medio 2022 resultaten heeft.

24. In de Begroting 2021 wordt hierover het volgende opgemerkt:

"Binnen het Cross Media Insight (CMI) zijn de doelgroepen 13-19 en 20-34 jaar uit voorgaande jaren samengevoegd tot 13-34. Oorzaak ligt in de beperkte omvang van de doelgroep 13-19 jaar, waardoor de gemeten waarden een te grote onzekerheid kennen."

25. Op 23 juni 2020 rapporteerden wij aan u over de naleving van de prestatieovereenkomst door de NPO in 2019. Op grond van prestatieafspraak 8 moet de NPO jaarlijks minimaal voldoen aan de bereiksdoelstellingen voor de verschillende leeftijdsgroepen zoals geformuleerd in de begroting. Wij rapporteerden dat door een methodische tekortkoming, de NPO voor de leeftijdsgroep 13-19 jaar niet met voldoende statistische zekerheid kon concluderen of de bereiksdoelstelling wel of niet is gehaald. Hierdoor werd afspraak 8 niet volledig gehaald.

26. Met uw departement en het Commissariaat, weet de NPO dat het bereik onder jongeren heel belangrijk is. De NPO wijkt met het samenvoegen van de leeftijdsgroepen 13-19 jaar en 20-34 jaar af van de tot nu toe gebruikte leeftijdsgroepen. Alle bereiksonderzoeken (SKO NLO, NOM en NOBO) hanteren een onderscheid in jongeren t/m 19 jaar en de groep 20 t/m 34 jaar. De NPO had dit vooraf moeten afstemmen met het Commissariaat en met uw departement.

NLZiet

27. De NPO voorziet voor het platform NPO plus een stijging van het aantal abonnementen met 100.000. De NPO maakt niet duidelijk hoe dit platform zich verhoudt tot NL Ziet en welke verwachtingen de NPO heeft ten aanzien van NL Ziet.

Programmatische bijdragen omroepen

28. Een gebruikelijk onderdeel van de Begroting 2021 betreft in hoofdstuk 6 de programmatische bijdragen van de omroepen. Wat betreft uitwerking verschillen deze per omroep. Het Commissariaat heeft hier al eerder aandacht voor gevraagd. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat het Commissariaat in zijn erkenningsadviezen voor de komende erkenningsaanvragen aan de uitwerkingen van de bestaande en aspirant omroepen zwaarwegend gewicht zal toekennen.

Talentontwikkeling

29. Het Commissariaat is positief over de talentontwikkeling die in de Begroting 2021 wordt beschreven. in 2021 zal extra aandacht worden besteed aan met name de programmatische vernieuwing, waarbij wordt geïnvesteerd in *'talentvolle nieuwe makers'*. Door het opzetten van de NPO Campus krijgt jong talent een kans zich te ontwikkelen. De NPO coördineert de NPO Campus en de omroepen dragen zorg voor de inhoudelijke ontwikkeling van de deelnemers. Daarnaast heeft het NPO-fonds een verkenning op het gebied van talentonwikkeling uitgevoerd door middel van een intern onderzoek. Op basis van deze verkenning formuleert het fonds nieuwe regelingen voor talentontwikkeling.

Samenwerking met regionale omroepen

30. In 2021 zal door de NPO in de vooravond een blok van twee uur met een regionaal karakter worden geprogrammeerd. Dit zal de regionale journalistiek een impuls moeten geven. Met name in de nieuwsvoorziening wil de NPO de regionale omroepen betrekken om zo perspectieven vanuit het hele land te laten horen. In het licht van de regionale samenwerking onderzoekt de NPO welke regionale en lokale evenementen interessant zijn voor een groot publiek en dus op nationaal niveau aandacht verdienen. Dit kan bijdragen aan het gevoel gerepresenteerd te zijn door de publieke omroep. Het is van belang dat mensen uit alle maatschappelijke stromingen zichzelf kunnen herkennen in het media aanbod van de publieke omroep.

31. Het Commissariaat ziet de intensivering van de samenwerking met de regionale omroepen als een positieve ontwikkeling omdat dit de pluriformiteit van het media aanbod zal versterken. Dit is met name voor opinievorming cruciaal. Denk daarbij aan gewichtige maatschappelijke gebeurtenissen in 2021, zoals de Tweede Kamer verkiezingen.

D. Budgetaanvraag

32. De NPO is nog steeds in gesprek met uw departement over de toepassing van de index. Dit vertroebelt de begrotingsuitgangspunten. Uit oogpunt van transparante verantwoording heeft het onze voorkeur om een gezamenlijk gedragen uitgangspunt te kiezen. Zolang dat niet mogelijk is omdat het geschil onder de rechter is, zou het, beredeneerd vanuit het voorzichtigheidsprincipe, onze voorkeur hebben om de begroting te baseren op de laagste index. Alternatief is dat de NPO expliciteert wat de consequenties zijn als de index lager wordt vastgesteld dan waarmee de NPO rekening houdt.

33. De NPO heeft om de vergelijkbaarheid van de cijfers te vergroten de cijfers van de begroting 2020 aangepast. We zouden het correct vinden als de NPO aanpassingen in vergelijkende cijfers in de Begroting 2021 zou toelichten.

34. De NPO doet in 2021 een beroep op de algemene mediareserve (AMr) voor een bedrag van € 6,465 mln. Als gevolg van de door de Corona crisis tegenvallende reclameopbrengsten, is het de vraag of de AMr voldoende buffer heeft om deze aanvraag te honoreren.

35. In tabel 1.8 geeft de NPO een doorkijk van de financiële middelen tot en met 2026. Opmerkelijk is dat de kosten wel geïndexeerd worden en dat de inkomsten over de planperiode gelijk blijven. Wij begrijpen van de NPO dat in de meerjarenraming mee- en tegenvallers in de inkomsten zijn gesaldeerd. Ook hier geldt dat een uitgebreidere toelichting op cijfers tot meer transparantie leidt.

E. Tenslotte

36. Het Commissariaat is op onderdelen positief over de Begroting 2021. Op andere onderdelen behoeven toekomstige begrotingen echter nadere uitwerking. Wij merken op dat dit veelal gaat om ieder jaar terugkerende thema's. Wij adviseren u om over deze onderdelen met de NPO in gesprek te gaan. De nieuwe concessieperiode biedt kansen om deze punten voor de toekomst structureel anders op te pakken.

37. Wij vertrouwen erop u met onze opmerkingen bij de Begroting 2021 van dienst te zijn geweest.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

xxx
Voorzitter

xxx
Commissaris