

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

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

LvdR

Ministerie van Onderwijs, Cultuur
 en Wetenschap
 t.a.v. mevrouw mr. M.C. van der Laan
 Postbus 16375
 2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum 2 november 2004	Onderwerp Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2005 – 2009	Doorkiesnummer (035) 7737 708
Uw kenmerk	Ons kenmerk B&P-006800-ndz	Contactpersoon Mevr. E van Wortel Mevr. drs. L.E. van der Zee

Geachte mevrouw Van der Laan,

Bij brief van 30 september 2004 heeft de Raad van Bestuur ons overeenkomstig het bepaalde in artikel 99 van de Mediawet de Meerjarenbegroting 2005 – 2009 van de Publieke Omroep doen toekomen. In deze brief geven wij u ons advies over deze meerjarenbegroting.

Wij hebben vastgesteld dat de begroting op alle punten voldoet aan de inrichtingseisen die de Mediawet stelt. Naast de programmavoornemens en de bedragen die daarvoor nodig zijn, is er verslag gedaan van hetgeen in het voorgaande jaar is gerealiseerd. Tevens is voldaan aan de eis van openbaarmaking.

In onze brief zullen allereerst enkele opmerkingen worden gemaakt bij het functioneren van de Publieke Omroep, waarbij wij tevens terug zullen grijpen op uw beleidsvoornemens voor 2004. Vervolgens zal worden ingegaan op het financieel beleid.

1. Algemeen

In de Inleiding van de Meerjarenbegroting geeft de Publieke Omroep aan dat zij met grote onzekerheden is omgeven. Zo is er volgend jaar een fundamenteel debat over de toekomstige inrichting van het publieke bestel en wordt de erkenningsperiode teruggebracht naar drie jaar. Het afgelopen jaar heeft voor een belangrijk deel in het teken gestaan van het realiseren en verder uitwerken van de omvangrijke bezuinigingen. De Publieke Omroep heeft er daarom voor gekozen een "qua inhoud en toon sobere meerjarenbegroting te presenteren, zonder grote vergezichten en wensdromen", aldus de Publieke Omroep. De meerjarenbegroting is inderdaad sober en 2005 wordt gekarakteriseerd als een overgangsjaar. De Publieke Omroep heeft zichtbaar de handen vol aan het managen van het dagelijks proces waarbij bezuinigingen en de aanloop naar nieuwe erkenningen centraal staan.

Het beeld van de Publieke Omroep is momenteel onrustig. Als meest recente factor kan hierbij genoemd worden de mededeling van de AVRO om samen met de TROS de toekomst als commerciële omroep te willen onderzoeken. Naast het verlenen van erkenningen voor de zittende omroeporganisaties en mogelijke nieuwkomers, speelt komend jaar ook toewijzing van de nieuwe zendmachtigingen voor de 39f organisaties. Niet minder dan 18 organisaties hebben een aanvraag voor zendtijd bij het Commissariaat ingediend. Over toekenning van zendtijd wordt de komende maanden beslist.

De Publieke Omroep heeft van de visitatiecommissie de nodige kritiek gekregen op het functioneren als totaal. Voorts roeren zich van binnenuit de verontruste programmamakers en

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

van de publieke omroep afhankelijke producenten en facilitaire bedrijven. Van buitenaf is kritiek waar te nemen van de kranten en opiniebladen en ook leden van de Tweede Kamer laten zich niet onbetuigd.

Het Commissariaat maakt zich zorgen over de sfeer van crisis die hieruit ontstaat. Zorgelijk is het ook dat er zowel tussen de politieke partijen als binnen de Publieke Omroep zulke uiteenlopende visies bestaan over hoe het omroepbestel in de toekomst moet worden ingericht. Men zou bij dit alles bijna vergeten dat de Nederlandse publieke omroep voor de informatievoorziening in ons land cruciaal is, dat het bereik van de publieke omroep en de waardering, vergeleken met buitenlandse publieke omroepen, nog steeds goed is en dat met een relatief bescheiden omroepbijdrage vele goede programma's gerealiseerd worden.

Wij dringen er bij u op aan om zo snel mogelijk politiek draagvlak te creëren voor een solide basis van de publieke omroep in de toekomst. Voorts dringen wij er bij de Publieke Omroep op aan krachtig aan te sturen op eenheid binnen de gelederen.

Het Commissariaat is van mening dat de omroepen die verkenningen uitvoeren het bestel te verlaten, daar voor 1 januari 2005 uitsluitel over moeten geven. Op dat moment heeft u beslist over het verlenen van een erkenning en in normale civielrechtelijke verhoudingen is er dan sprake van een door de staatssecretaris gehonoreerd verzoek om een erkenning te verkrijgen, hetgeen als een contract getypeerd kan worden. Een onduidelijkheid die langer voortduurt, zal binnen het systeem van de publieke omroep onoplosbare problemen met zich mee brengen voor de programmering vanaf september 2005.

2. Terugblik 2003/2004

U heeft in uw begrotingsbrief van 14 november 2003 aangedrongen op het realiseren van de bezuinigingen in de overhead en efficiency van de organisatie. Voorts dienen verbeteringen van de organisaties financiële ruimte te geven voor het herinvesteren in programma's. Uitgangspunt van de bezuinigingen is dat de programmakosten zoveel mogelijk worden ontzien. U heeft voorts opdracht gegeven de financiële verantwoording te verbeteren en maatregelen te treffen voor financiële verslaglegging, transparantie en waarborgen van integriteit.

Met betrekking tot de programmering heeft u aangedrongen op vergroting van het bereik van jongeren (13-24 jaar) en alloctonen, verhogen van kijktijdaandeel voor kinder- en jeugdprogramma's, het verhogen van het aandeel Nederlands drama en representativiteit van vrouwen en etnische minderheden in de programmering. Voorts zijn inspanningen verwacht op het terrein van de culturele programmavoorschriften, samenwerking filmsector, ondertiteling van doven en slechthorenden en vernieuwing van radiostrategie en nieuwe diensten.

Met betrekking tot ons oordeel over de financiële verantwoording verwijzen wij u naar het tweede deel van deze brief. Hieronder gaan wij in op hetgeen gerealiseerd is in de voorliggende periode op programmatisch en organisatorisch gebied.

De MJB is dit jaar anders van opzet dan de voorgaande jaren. Er wordt melding gemaakt van een andere wijze van het opstellen van de programmaschema's en de daarmee gemoeide budgettering. Er wordt bovendien in de terugblik een kader gegeven van de doelstellingen die de omroep had geformuleerd en het resultaat dat de inspanningen hebben opgeleverd.

De terugblik in de MJB biedt een overzicht van de gerealiseerde doelstellingen. De Publieke Omroep spaart zichzelf hierbij niet en heeft in een eerste aanzet geprobeerd zo objectief mogelijk, onderbouwd met cijfermateriaal aan te geven wat er van alle beleidsvoornemens

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

terecht is gekomen. Alle onderwerpen die u aan de orde gesteld heeft in de begrotingsbrief van vorig jaar komen hierin terug of maken deel uit van de beleidsvoornemens voor 2005.

Terugblik Radio

De Publiek Omroep kan met tevredenheid terugzien zien op de prestaties van Radio 1 en Radio 2. Ondanks het feit dat Radio 1 in 2003 zijn AM-frequentie kwijtraakte en dat de herverdeling van FM-frequenties tot ontvangstklachten leidde, wist Radio 1 een stijgend aantal luisteraars aan zich te binden. Ook het marktaandeel van Radio 2 is ondanks de concurrentie van commerciële omroepen en de regionale publieke omroepen licht gestegen. Volgens de Publieke Omroep is het resultaat te danken aan de reguliere programmering in combinatie met de succesvolle themaweken.

De terugblik op Radio leert dat de problemen van het halen van de doelstellingen vooral liggen op het terrein van het bereiken van tieners en allochtone jongeren, op het gebied van een goede distributie na de etherverdeling en meer algemeen op het behalen van het weekbereik. Met name 3FM, Radio 4 en 747AM vertonen problemen in bereik en luistertijdaandeel.

Terugblik TV

Uit de terugblik op Televisie blijkt dat de ontwikkeling van kijktijdaandeel en weekbereik bij de zenders Nederland 1 en 2 redelijk beantwoorden aan de doelstelling, maar Nederland 3 daar nog onder presteert. Over de prestaties van de afzonderlijke omroepen wordt niet consequent gerapporteerd: zo zijn er bijvoorbeeld voor de thuisnetbespelers van Nederland 3 geen doelstellingen en resultaten opgenomen. De TROS en de EO zijn de enige omroepen die de vooraf gestelde kijktijdaandelen gehaald hebben. In 2003 is iets minder sport uitgezonden. Het aanbod Nederlands drama loopt over 2003 nog achter bij de doelstellingen. In 2004 is er een zichtbare verbetering te constateren. Meer Nederlandstalig drama is gerealiseerd per september 2004 (Het glazen huis) en afspraken zijn gemaakt over coproductie met VRT voor een politiserie. Ook op Nederland 3 is meer fictie uitgezonden en zullen in het seizoen 2004/2005 prestigieuze buitenlandse dramaseries worden geïntroduceerd. Het kijktijdaandeel van Z@ppelin is voor het eerst behoorlijk gedaald, mede als gevolg van een verscherpte concurrentie.

Terugblik internet

De terugblik op de inspanningen op internet zijn beschrijver van aard. Gememoreerd worden de lovende woorden van de visitatiecommissie en het feit dat het internetpubliek jonger is dan het gemiddelde publiek van de Publieke Omroep. Imago-onderzoek leert dat het online aanbod gewaardeerd wordt vanwege de inhoud en de innovatie.

Oordeel Commissariaat

Wij waarderen deze wijze van rapporteren van de Publieke Omroep. De Publieke Omroep heeft in de meerjarenbegroting aangegeven dat de rapportage nu nog een summier karakter heeft omdat voor 2003 niet voor alle onderdelen van de Kwaliteitskaart doelstellingen waren geformuleerd of meetinstrumenten beschikbaar waren. Wij gaan er dan ook van uit dat deze terugblik in de toekomst nog verder uitgewerkt en verdiept zal worden, zodat er een transparante verantwoording tot stand komt. Nu worden resultaten naar kijk- en luistertijdaandeel en bereikcijfers genoemd. Onduidelijk is nog wat het bereik is binnen bepaalde doelgroepen en wat bij diverse onderdelen de Publieke Omroep vooral als publieke taak wordt gedefinieerd. Het Commissariaat merkt op dat er hardnekkige problemen zijn die de Publieke Omroep tot op heden moeilijk de baas kan worden. Het gaat dan om het bereiken van jongeren en allochtonen, het vasthouden van een behoorlijk bereik van de publieke omroep en de luister- en kijktijdaandelen. Het is een schamele troost dat deze problemen ook te horen zijn bij publieke omroepen in de ons omringende landen. Het laveren tussen het bieden van exclusieve kwaliteit en het bereiken van een zo groot mogelijke groep bij een teruglopend budget vereist nogal wat.

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

De inspanningen om het drama-aanbod te verhogen lijken vanaf het seizoen 2004/2005 tot resultaten te leiden. De netprofilering op televisie begint elk jaar meer vorm te krijgen, waarbij ook het profiel van Nederland 3 beter uit de verf gaat komen met filmbeleid en meer comedy en satire. Afgewacht moet worden of dit ook zal leiden tot hogere kijktijdaandelen, aangezien dit aandeel in 2003 is gedaald en in de eerste helft van 2004 slechts 6,9% bedroeg. De resultaten van de kinder- en jeugdprogrammering op Z@ppelin zijn naar het oordeel van het Commissariaat nog onvoldoende. Het bereiken van de kinderen tussen 8 en 12 jaar is niet verbeterd. Wel zijn er inhoudelijke vorderingen geboekt op het terrein van de multimedialiteit en het vergroten van de zichtbaarheid van Z@ppelin. De verantwoording van de achterblijvende resultaten op 3FM, Radio 4 en 747AM vindt het Commissariaat nog mager. Het niet kunnen bereiken van allochtonen wordt als terugkerend probleem geconstateerd zonder dat duidelijk wordt welke inspanningen voor deze doelgroep verricht zijn.

3. Programmabeleid 2005-2009.

'Geld op schema'

Wezenlijk nieuw element in de werkwijze van de Publieke Omroep is het tijdig opstellen van een programmaschema, het koppelen van de budgetten per programma en vervolgens het maken van afspraken met de omroepen wie welke producties voor zijn rekening zal nemen. In de wandelgangen is deze werkwijze *geld op schema* gaan heten en in de voorliggende MJB-rapportage is een eerste indruk gegeven welke voordelen deze werkwijze heeft voor het televisiebeleid. Binnen deze werkwijze kunnen meerjarige afspraken gemaakt worden over dure programmacategorieën en wordt samenwerking tussen de omroepen bevorderd. Transparant wordt gemaakt welke kosten geraamd worden voor bepaalde producties. In deze werkwijze komt 75 procent van het budget ter beschikking aan de omroepen. De Raad van Bestuur zet de resterende 25 procent in, waardoor 100 procent van het budget "op het schema wordt gelegd", aldus de Publieke Omroep. Er wordt hiermee voldaan aan het voorstel van de visitatiecommissie om de Raad van Bestuur de volledig beschikbare 25 procent van het programmabudget in te laten zetten voor netversterkende programmering. De systematiek vereist wel een harmonieuze samenwerking tussen de omroepen. Het vergt een vroegtijdig commitment van de netbespelers, maar gaat tegelijkertijd ten koste van de individuele bewegingsvrijheid. Het is mede hierom dat omroepverenigingen als TROS en AVRO erover klagen dat zij hun zelfstandigheid beperkt zien. De spanningen die deze werkwijze met zich meebrengen onderstrepen nog eens de noodzaak van een spoedig te nemen politiek gedragen besluit over de toekomstige inrichting van het bestel.

Radio

De Publieke Omroep heeft duidelijke percentages als streefcijfers voor het te behalen luistertijdaandeel opgenomen. Voorts wil men de zenderprofielen verder aanscherpen en de 'witte plekken' beperken. Er wordt alleen niet duidelijk uitgelegd wat met deze witte plekken bedoeld wordt. Het Commissariaat gaat ervan uit dat een inventarisatie daarvan meer zal opleveren dan alleen het magere bereik onder jongeren en allochtonen. Voor Radio 1 wordt onder andere gekozen voor versterken van de documentaire functie en de verjonging van het publiek in de avonduren met programma's van vooral BNN en de TROS. Het bereiken van jongeren zal voorts vooral gerealiseerd moeten worden door 3FM. En daar zou naar mening van het Commissariaat de publieke taak van het station en de doelstelling om ook nieuws te brengen voor jongeren sterker uitgewerkt kunnen worden. Het beleid voor de doelgroep minderheden komt in de voornemens niet goed naar voren. De Publieke Omroep heeft een wettelijke verplichting op dit gebied die via de hoofdtak bereikt moet worden, maar lijkt onvoldoende kans te zien om deze verplichting goed waar te maken binnen de vijf zenders die haar ter beschikking staan. De hoop is vooral gevestigd op de neventaak Colorful Radio, die in eerste instantie door het Commissariaat op basis van de

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Mediawet is verboden en inmiddels ook via een civiele procedure aangespannen door de commerciële omroepen een halt is toegevoerd.

Televisie

De Publieke Omroep kondigt in de Meerjarenbegroting een aantal verbeteringen voor 2005 aan. De profielen van de netten zijn aangescherpt en daarmee herkenbaarder voor de kijkers. Daarbij is op alle netten de programmamix in meer of mindere mate gewijzigd (minder serieuze non-fictie, meer fictie en verstrooiing). Op Nederland 1 en 2 betekent dit vooral meer drama. Dit geldt ook voor Nederland 3, waarbij er twee vaste fictieslots in het weekend zijn ingebouwd. Al een aantal jaren heeft de Publieke Omroep gewezen op de noodzaak van een wijziging van de programmamix. Ook werd drama als speerpunt binnen de programmering aangemerkt zonder dat deze beide punten daadwerkelijk werden uitgewerkt. In de voorliggende Meerjarenbegroting gebeurt dit nu wel. In 2003 is deze ontwikkeling al ingezet waarbij er minder uren sport en non fictie zijn uitgezonden, ten gunste van drama en meer human interest. Opvallend is voorts dat er een zwaarder accent gelegd wordt op een 'luchtiger' programmering met meer cabaret en satire, zowel op 2 als 3 en met meer thema-avonden en amusement op 3.

De Meerjarenbegroting rept met geen woord over de recente onzekerheden voor de programmering van Nederland 2. De mogelijk zware concurrentie bij het verwerven van de voetbalrechten en de toch serieus te nemen plannen van de TROS en AVRO om uit het publieke bestel te stappen zullen nopen tot een ingrijpende bijstelling. De Raad van Bestuur kondigde bij de presentatie van de meerjarenbegroting dan ook aan een risicoanalyse te maken met oplossingen voor mogelijke uitreding van AVRO en TROS en het eventueel verminderen van voetbal op de publieke zenders.

De Publieke Omroep wijst op de terugval van Z@ppelin, mede als gevolg van een verscherpte concurrentie op de kindermarkt waar Nickelodeon 24 uur per dag is gaan uitzenden. Ook in de eerste helft van 2004 is Z@ppelin nog verder teruggevalen. Het Commissariaat vindt het dan ook een goede keuze dat vanaf 1 september 2004 van 07:00 tot 19:00 uur op Z@ppelin uitzendingen worden verzorgd. Wij delen de opvatting dat het Z@ppelin ontbrak aan een eigen gezicht omdat kinderprogramma's werden afgewisseld met herhalingen van de reguliere programmering. Door de introductie van "Uitzending gemist" op Nederland 1 worden de herhalingen van alle netten geconcentreerd op één net geprogrammeerd. Dit geeft Z@ppelin naar ons oordeel de ruimte om een goede programmering te ontwikkelen. Z@ppelin is tot op heden onvoldoende in staat gebleken de kinderen van 8 tot 12 jaar aan zich te binden en zal vooral daar de inspanningen op moeten richten.

In de Meerjarenbegroting wordt aangegeven dat de Publieke Omroep ten aanzien van het voorschrift cultuur en kunst de voorkeur heeft voor een smalle en eenduidiger invulling van het begrip kunst. Het voorstel is om alleen programma's over kunst (= kunstinformatie) en programma's met (registraties van) kunstuitingen (serieuzere muziek en dans en ballet) hiertoe te rekenen. Daarmee wordt de brede invulling van het begrip kunst en cultuur losgelaten. Dit voorstel zal nog met ons en uw ministerie worden besproken omdat het huidige programmavoorschrift uitgaat van een brede definitie van kunst en cultuur.

Nieuwe media

Het hoofdstuk in de Meerjarenbegroting inzake nieuwe media concentreert zich naar ons oordeel vooral op de technische aspecten en besteedt nauwelijks aandacht aan de vraag welke inhoud op de digitale platforms moet worden aangeboden. Van de plannen voor digitale themakanalen waarmee recentelijk de Publieke Omroep respectievelijk de VPRO in de publiciteit zijn getreden is niets terug te vinden in deze Meerjarenbegroting. Bij de prognose van het budget voor de jaren 2005-2009 is niet voorzien in een financiering van de vijf themakanalen die de Publieke Omroep naar eigen zeggen binnenkort wenst te lanceren.

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

De enige keer dat een inschatting is gemaakt van de kosten van een nieuws- en cultuurzender was in de Meerjarenbegroting 2001-2005. Destijds was de schatting dat een nieuwszender € 18 miljoen en een cultuurzender € 14 miljoen zou kosten, exclusief de vergoedingen van auteursrechten.

De Publieke Omroep heeft toegelicht dat de themakanalen de eerste jaren low budget zullen worden opgezet. De distributie kost niet veel en er zullen uitsluitend herhalingen worden uitgezonden. De Publieke Omroep heeft bevestigd dat in het budget niet is voorzien in een financiering van deze themakanalen.

Ook maakt de Meerjarenbegroting geen melding van de plannen voor nieuwe themakanalen van de VPRO. Het onvermeld laten van de (voorgenomen) activiteiten van deze omroep, die met 3voor12 TV al langer dan een jaar een digitaal televisiekanaal aanbiedt, roept vragen op over een gezamenlijke visie van de publieke omroepen op de rol van themakanalen en een centrale regie van de Raad van Bestuur. De Publieke Omroep heeft toegelicht dat de centrale regie wel degelijk ligt bij de Raad van Bestuur, maar dat er voor is gekozen de activiteiten van de individuele omroepen te gedogen zolang er geen uitgewerkt kader op dit gebied is. Overigens zijn er door de Publieke Omroep wel randvoorwaarden gesteld waaraan de activiteiten van de omroepen moeten voldoen. Zo mogen de activiteiten geen schade toebrengen aan de hoofdzaak en zit er een financieel plafond aan de activiteiten.

Inzake internet laat de Publieke Omroep weten dat de samenwerking met derde partijen verder zal worden uitgebouwd. Wij missen hierbij een nadere uitwerking van welke externe organisaties de Publieke Omroep daarbij primair op het oog heeft en welke vorm deze samenwerking moet krijgen. Zoals bekend zijn de mogelijkheden voor samenwerking met commerciële derden wettelijk niet onbegrensd.

4. Prioriteiten voor 2005

In de meerjarenbegroting geeft de Publieke Omroep de topprioriteiten aan voor het jaar 2005. Dit betreft: 1) een resultaatgericht programmabeleid, waarbij het vijfjaarlijkse concessiebeleidsplan de basis vormt voor eveneens iedere vijf jaar af te sluiten netcharters en prestatiecontracten; 2) besparen en versterken, hierbij staan de bezuinigingen centraal die tevens een aanzet moeten geven voor ombuiging van beleid; 3) integriteit en transparantie; 4) financiële transparantie; 5) communicatie en als laatste 6) nieuwe media.

De genoemde prioriteiten liggen zowel op het vlak van de programmering en ontwikkeling van nieuwe media, als op het vlak van de organisatie en het afleggen van verantwoording.

De Publieke Omroep geeft in de Meerjarenbegroting aan dat in het najaar van 2004 met u afspraken zullen worden gemaakt over het proces en de methode van een wederzijds prestatiecontract. De eerste prestatieafspraken wil de Publieke Omroep maken voor de periode 2006 – 2008 op basis van het herziene concessiebeleidsplan.

Eerder heeft de visitatiecommissie gesignaleerd dat de huidige organisatiestructuur van de Publieke Omroep zich steeds meer ontpopt als een handicap voor een efficiënte, slagvaardige en daadkrachtige Publieke Omroep. Het kunnen nakomen van prestatieafspraken zal afhankelijk zijn van de slagkracht en bevoegdheden van de Raad van Bestuur, waar nu juist ook volgens de visitatiecommissie de angel zit. Dit probleem zal niet alleen opgelost kunnen worden met een prestatiecontract en daaraan gekoppelde netcharters. Wij zijn van mening dat een sterkere aanstuning door de Raad van Bestuur op basis van goede wetgeving

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

gefaciliteerd moet worden, waarbij ook voor de omroepverenigingen duidelijkheid wordt geboden wat hun formele positie is.

Een prestatiecontract kan er wel toe bijdragen dat vage beleidsvoornemens worden omgezet in concrete resultaten waar partijen elkaar over een weer aan kunnen houden. Dergelijke afspraken kunnen ook voorkomen dat de Publieke Omroep heen en weer geslingerd wordt tussen uiteenlopende verwachtingen. Een dergelijk contract leent zich er voor nadere afspraken te maken over publieksbereik en doelgroepen en kent daardoor het voordeel van de flexibiliteit. Wij zouden er echter voor willen waken dat op de set van regels dat de Mediawet al voorschrijft, veel nieuwe regels in prestatiecontracten worden vastgelegd. Het gevaar bestaat dat het zal leiden tot bureaucratisering. Een prestatiecontract dient te gelden voor de concessieperiode.

Ook dient goed nagedacht te worden over wat de consequenties zullen zijn van het niet halen van de vooraf afgesproken resultaten. Is er dan sprake van falend management, hetgeen kan leiden tot ontslag van het management of korting van budgetten? Er zal dus los van de inhoud van het prestatiecontract naar de relatie hiervan met de wettelijke bevoegdheden moeten worden gekeken. De beoordeling van de naleving van het contract dient door een onafhankelijke derde te gebeuren.

5. Financieel Beleid

Budget

De meerjarenbegroting van Publieke Omroep bestaat uit de begroting voor de jaren 2005-2009 en het financiële jaarverslag voor 2003. De begroting geeft een overzicht van de budgetten die de Publieke Omroep nodig heeft in de komende vijf jaar. De berekening van het budget voor een jaar is gebaseerd op het budget van het daaraan voorafgaande jaar. Het uitgangspunt voor deze begroting is daarmee het toegekende budget voor 2004, waarin een bezuiniging is verwerkt van € 39 miljoen. Jaarlijks wordt het budget verhoogd met een index. Deze bedraagt 1,25% voor het jaar 2005 en 1,32% voor de daaropvolgende jaren. Daarnaast zijn ook aanvragen voor extra budget opgenomen en zijn extra bezuinigingen doorgevoerd.

De berekening van het budget voor 2005-2009 is als volgt:

	2005	2006	2007	2008	2009
Budget op basis van afgelopen jaar	672.177	679.138	677.791	680.911	688.860
bezuinigingen	-9.000	-8.000	-8.000		
incidenteel budget zendtijderschikking 39f		-518	-1.542	-1.025	
	<u>663.177</u>	<u>670.620</u>	<u>668.249</u>	<u>679.886</u>	<u>688.860</u>
indexering budget	8.290	8.852	8.821	8.974	9.093
sportrechten	5.645	770	2.674		
zendtijduitbreiding BNN	1.508	3.007			
incidenteel budget zendtijderschikking 39f	518	1.542	1.025		
zendtijduitbreiding 39f radio			142		
bezuinigingen switch off		-7.000			
Budget huidig jaar	<u>679.138</u>	<u>677.791</u>	<u>680.911</u>	<u>688.860</u>	<u>697.953</u>
Rijksbijdrage Publieke Omroep	677.965	676.602	679.707	687.640	696.717
Rijksbijdrage RVD	1.173	1.189	1.204	1.220	1.236
Totaal Rijksbijdrage	<u>679.138</u>	<u>677.791</u>	<u>680.911</u>	<u>688.860</u>	<u>697.953</u>

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

De taakstelling van het kabinet om het budget vanaf 2007 jaarlijks met € 64 miljoen te verminderen, is met deze begroting gerealiseerd. Het budget van 2004 is met € 39 miljoen gekort. Bovenstaand overzicht toont dat in de jaren 2005-2007 aanvullende maatregelen moeten leiden tot bezuinigingen die oplopen tot € 25 miljoen. Dit telt op tot een besparing van € 64 miljoen vanaf 2007. Aanvullend heeft de Publieke Omroep in deze begroting ook rekening gehouden met aan het ministerie af te dragen kostenbesparingen na de switch off van analoge tv-distributie. Deze kostenbesparingen worden pas gerealiseerd eerst nadat de beslissing tot switch off is genomen.

De Publieke Omroep claimt een aanvullend budget voor zendtijduitbreiding van BNN. Wij adviseren u om hiermee in te stemmen. De te verwachten extra zendtijd voor BNN zal boven op de huidige zendtijd komen en niet ten koste gaan van zendtijd van andere omroepinstellingen. Het is wenselijk dat de publieke omroep de uitzendtijd overdag ook steeds meer vorm gaat geven, hetgeen er toe leidt dat de totale zendtijd zal uitbreiden. Als gevolg van de nieuwe Beleidslijn zendtijdaanvragen is bovendien een herschikking aangebracht in de financiering van de 39f-instellingen. Wij adviseren u om dit voorstel eveneens over te nemen. Tot slot is er extra budget geclaimd voor verhoging van de kosten van sportrechten. In het verleden zijn dergelijke verzoeken gehonoreerd. De kosten van de stijging van de sportrechten vinden wij echter thuishoren bij de reguliere programmakosten. Wij adviseren u dit verzoek af te wijzen. Wij kunnen thans niet goed overzien of u, gelet op de andere uitgaven op de mediabegroting, budget kunt vrijmaken voor bovengenoemde extra claims.

Algemene omroepreserve

Het ministerie beschikt over een algemene omroepreserve (AOR) die wordt beheerd door het Commissariaat. Wij betrekken deze reserve in ons commentaar op de meerjarenbegroting van de Publieke Omroep, omdat fluctuaties in de mediabegroting gevolgen kunnen hebben voor de stand van de AOR en eventueel ook voor het budget van de Publieke Omroep.

Binnen de AOR worden de fluctuaties van de STER inkomsten opgevangen. Daarnaast worden in een later jaar toegepaste correcties op de prijsindexcijfers via de AOR gerealiseerd. De AOR kan hierdoor worden omschreven als de buffer bij wisselende conjuncturele omstandigheden waarmee fluctuaties in de mediabegroting worden opgevangen. De AOR vervult tevens een reservefunctie in geval van liquidatekosten bij omroepen. De minimaal benodigde omvang is vastgesteld op € 91 miljoen¹.

Uit 2003 bedraagt de AOR € 102 miljoen. Voor het jaar 2004 is maximaal € 31 miljoen gereserveerd voor omroepinstellingen ter compensatie van de kosten van sociale plannen die zijn opgesteld als uitvloeisel van de bezuinigingen. De omroepinstellingen hebben in de periode voor 1 oktober 2004 claims ingediend voor € 10 miljoen. Deze worden momenteel getoetst aan de door u vastgestelde kaders. Voor het jaar 2005 komt er waarschijnlijk wederom een regeling voor omroepinstellingen om reorganisatiekosten te compenseren. De voorwaarden van deze regeling zijn nog niet bekend.

Het exploitatiesaldo van de mediabegroting komt jaarlijks ten gunste of ten laste van de AOR. De inkomsten op de mediabegroting bestaan naast de vastgestelde Rijksbijdrage Media uit twee posten die jaarlijks fluctueren. Dit betreffen de STER inkomsten en de rentebaten uit belegging van het saldo van de AOR. De STER verwacht tot 2007 dalende inkomsten (€ 10 à € 15 miljoen op jaarbasis). Voor 2004 en 2005 is de verwachting dat de inkomsten respectievelijk € 12 miljoen en € 7 miljoen lager zullen uitvallen. Indien deze daling niet binnen

¹ Rapport "Naar vermogen". Commissie van der Zwan, 1992
B&P-006800-ivdz • blad 8

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

de mediabegroting gecompenseerd kan worden, dan zullen dalende STER inkomsten in het lopende jaar ten laste komen van de AOR. Daarnaast is binnen de exploitatiereserve van de Publieke Omroep een bedrag van € 20 miljoen bestemd voor het opvangen van normale bedrijfsrisico's, waaronder een terugloop in STER inkomsten. Uiteindelijk zou ook het budget van de Publieke Omroep kunnen worden gekort. Vooral nog is deze laatste optie niet noodzakelijk. Door de onttrekkingen aan de AOR voor sociale plannen en tekorten bij de STER dalen ook de jaarlijkse rentebaten uit belegging van het saldo van de AOR.

Hierboven is geschetst dat de inkomsten op de mediabegroting de komende jaren mogelijk zullen dalen. Bij onvoldoende aanpassingen aan de uitgavenzijde van de mediabegroting zal het saldo van de AOR mogelijk dalen tot beneden de minimaal benodigde omvang.

Het verloop van de algemene omroep reserve in 2004 en 2005 is voornamelijk onduidelijk. De verwachting is als volgt:

	2004	2005
stand aanvang boekjaar	102	98
exploitatiesaldo mediabegroting OCW	18	PM
tekorten STER	-12	PM
onttrekkingen sociaal plan	-10	PM
stand einde boekjaar	98	98

Exploitatie

De Publieke Omroep verwacht voor de komende jaren zwaar weer. Aanzienlijke exploitatietekorten leiden tot een behoorlijke daling van de reserve voor programmadoeleinden. In de periode van 2004 tot en met 2009 is de daling begroot op € 34 miljoen. Bij de toelichting op het fonds omroepreserve wijzen wij bovendien op het risico van een extra tekort van € 32 miljoen.

Aan de inkomstzijde begroten de omroepinstellingen de eigen bijdragen en overige baten doorgaans vrij laag. De afgelopen jaren hebben de eigen bijdragen en overige baten zich echter ontwikkeld tot een constante bron van inkomsten. In de periode 1999-2003 variëren deze inkomsten van € 72 miljoen tot € 80 miljoen per jaar. Uit de meerjarenbegroting blijkt dat de verwachte eigen bijdragen en overige baten in de periode 2004-2009 op jaarbasis gemiddeld € 31 miljoen lager zijn.² Wij gaan er dan ook vanuit dat ook in de komende jaren aanzienlijk hogere eigen bijdragen en overige baten zullen worden gegenereerd. Dit plaatst de hierboven genoemde exploitatietekorten in een ander daglicht.

Het financiële commentaar in de meerjarenbegroting is beschrijvend van aard. Verklaringen voor afwijkingen zijn slechts verwoord in algemene zin. Het is nu onduidelijk waardoor significante afwijkingen daadwerkelijk zijn veroorzaakt. Aan de verstrekte financiële informatie kunnen derhalve weinig conclusies worden verbonden.

² Opgemerkt dient te worden dat de in de eigen bijdragen inbegrepen inkomsten uit programmabladen (€ 16 miljoen op jaarbasis) zullen dalen indien de programmagegevens worden vrijgegeven.

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Bezuinigingen

Onderstaand overzicht toont de voorgenomen bezuinigingen op de hoofdthema's van McKinsey, zoals die ook door u in de begrotingsbrief over 2004 vermeld zijn:

	Vanaf 2004	Aanvullend in 2005 - 2007	Vanaf 2007
Efficiencyverbeteringen in indirecte taken	13,0	4,4	17,4
Samenwerking rondom programma's	12,7	15,9	28,6
Keuzes in takenpakket	6,0	4,0	10,0
Niet door McKinsey opgenomen posten	7,3	3,6	10,9
Beschikbaar voor herinvestering	39,0	27,9	64,0

In 2003 is een exploitatieoverschot behaald van € 40 miljoen. Dit is mede veroorzaakt doordat omroepinstellingen al in 2003 een aanvang hebben gemaakt met bezuinigen. De totale omvang van de in 2003 reeds doorgevoerde besparingen is onbekend. Wel is zichtbaar dat het totale personeelsbestand van het omroepbedrijf is verminderd met 4,5% (174 FTE). Ook laat de exploitatierekening een daling van de directe kosten zien met 6% (€ 43 miljoen). In 2002 zijn echter superevenementen uitgezonden, waarvoor € 20 miljoen is onttrokken aan het fonds omroepreserve. Na eliminatie van dit effect resteert een daling van de directe kosten met € 23 miljoen. Het is niet duidelijk in hoeverre deze besparing is veroorzaakt door efficiënter werken.

In 2004 zijn een aantal besluiten genomen om de taakstelling te realiseren. Dit betreft o.a.

- o De sluiting van de helft van het aantal radiostudio's. Deze maatregel zal grotendeels in 2005 worden uitgevoerd.
- o Centralisatie en automatisering bij radio 2 vanaf september 2004.
- o Een nieuw profiel bij radio 4 vanaf september 2004.
- o Aanscherping van het format van 747 AM in de loop van 2004.
- o Vermindering van het totale personeelsbestand van het omroepbedrijf met 10% (378 FTE) per 2007. De managementbezetting zal dalen met 13%.

Wij hebben onlangs van Publieke Omroep een rapportage ontvangen over de status van het bezuinigingsproces medio 2004. Voornamelijk kan de realisatie van de voorgenomen bezuinigingen niet afdoende worden getraceerd in de financiële cijfers van de Publieke Omroep. Dit is ten dele veroorzaakt door het feit dat het nu eenmaal tijd kost voordat genomen besluiten zich vertalen in behaalde kostenbesparingen. De rapportage geeft voornamelijk inzicht in de aangekondigde maatregelen. Uitzondering hierop vormen de besparingen op indirecte kosten, deze bedragen medio 2004 € 8 miljoen en ultimo 2004 minimaal € 9 miljoen. Dit vertegenwoordigt 23% van de bezuinigingstaakstelling voor 2004 van € 39 miljoen. De rapportage zal de komende weken in detail worden beoordeeld, waarbij eventueel benodigde aanvullende informatie zal worden opgevraagd. Ook zullen wij de bezuinigingen per halfjaar nauwgezet nagelopen.

Fonds omroepreserve

De publieke omroep heeft sinds 1999 de beschikking over extra middelen voor programmaversterking en digitale media vanuit het fonds omroepreserve (FOR). Het fonds dient daarnaast ook voor het opvangen van bedrijfsrisico's. In totaal is in vijf jaar € 200 miljoen via het fonds omroepreserve beschikbaar gesteld. De middelen zijn voornamelijk besteed aan programmaversterking en verbetering. Negen procent is besteed aan investeringen in digitale media.

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Ultimo 2004 is het fonds met een saldo van € 7 miljoen nagenoeg uitgeput. Een nieuwe dotatie vanuit de AOR is vooralsnog niet te verwachten. Toch zijn de uitgaven voor sportrechten in de begroting van 2006 en 2008 vanuit de FOR voorzien. Dit leidt ultimo 2008 tot een negatief FOR saldo van € 32 miljoen, hetgeen niet mogelijk is. Indien geen alternatieve financieringsbronnen worden gevonden, zullen de begrote exploitatiesaldi van NOS-RTV voor de jaren 2006 en 2008 neerwaarts moeten worden bijgesteld met respectievelijk € 12 miljoen en € 20 miljoen.

Financiële verantwoording

De Publieke Omroep heeft in de voorgaande meerjarenbegroting aangekondigd actie te zullen nemen om te komen tot een verdere verbetering van de transparantie van de financiële verantwoording. Het bevorderen van eenduidige, vergelijkbare cijfers maakt hiervan onderdeel uit. De huidige meerjarenbegroting geeft weinig inzicht in de resultaten die op dit vlak zijn behaald.

De noodzaak om te komen tot een geharmoniseerde boekhouding is groot. Zowel de Publieke Omroep als het Commissariaat ondervindt bij het uitoefenen van haar taken de nodige moeilijkheden vanwege een gebrekkige informatievoorziening. Het afgelopen jaar hebben de visitatiecommissie, Publieke Omroep en de staatssecretaris het belang van harmonisering onderstreept.

De aanpassing van het Handboek Financiële Verantwoording is in een afrondende fase. De invoering van het nieuwe Handboek zal leiden tot een verbetering in de verslaglegging van de omroepinstellingen. Daarbij zullen de verschillen in toerekening van directe en indirecte kosten tussen de omroepinstellingen verdwijnen. Dit is een belangrijke eerste stap, maar biedt nog onvoldoende garantie voor een goede benchmarking. Het Commissariaat acht het noodzakelijk dat in het vervolg op de aanpassingen van het Handboek er eenheid komt in de financiële administraties van de omroepinstellingen. De Publieke Omroep zou in haar streven naar eenduidige cijfers gebaat zijn bij een verdere standaardisering van het administratieve proces. Daarbij behoort de Publieke Omroep een centrale rol in de coördinatie van de inrichting van de financiële huishouding te worden gegeven.

Wij constateren dat deze gewenste harmonisatie reeds sinds 2000 in de adviezen van het Commissariaat is opgenomen. Wij constateren tevens dat in de periode sindsdien het slechts heeft geleid tot aanpassing van het Handboek per 2005. Met het monitoren van de bezuinigingen ontbreekt het aan een transparant overzicht omdat de administraties niet op elkaar aansluiten. Daardoor is de Raad van Bestuur naar ons oordeel onvoldoende in staat adequate managementinformatie te leveren. Publieke Omroep heeft aangegeven dat via aanpassing van het Handboek, in combinatie met "geld op schema" en de daarop gebaseerde begroting een eerste stap is gezet in harmonisering van administraties van de verschillende omroepinstellingen.


Integriteit

Het Commissariaat heeft er kennis van genomen dat de Publieke Omroep een concept integriteitscode heeft opgesteld. Wij vinden dat interne transparantie maximale aandacht verdient en ondersteunen het opstellen van de code. De concept code zal de komende maanden door partijen worden beoordeeld. Ons uitgangspunt is dat er een nauwe aansluiting dient te zijn bij de onderwerpen en principes van de in Nederland gangbare codes, zoals de code Tabaksblad en de NVZ Governance code. Het Commissariaat zal in die lijn het debat met de Publieke Omroep gaan voeren.


COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Wij adviseren u de Publieke Omroep op te dragen de integriteitscode in deze lijn uit te werken en daarover overeenstemming te bereiken met het Commissariaat.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



i.a.
prof. dr. Jan van Cuienburg
voorzitter



mr. Inge Brakman
commissaris