

MLB FTZ/MB

31/10 Keemer

Com: J.M. Pietersz RA

Lin: O. Vosselman Bosch

Advies: O. Vosselman Bosch

Overig: O. Vosselman Bosch

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA
GESCAND7

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

SC MLB/ML/05/48918

Datum 28 OKT 2005

Ter behandeling aan:

- Advies aan / afdoening door bewindspersoon
 Advies aan / afdoening door BR-lid
 Afdoening op directieniveau

1) SC
2) DGC
3) MLB

Afdoening voor: 17-11-2005

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschap
mevrouw mr. Medy C. van der Laan
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum
27 oktober 2005

Onderwerp
Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2006 - 2010

Uw kenmerk

Ons kenmerk
B&P-006725-jvb

Contactpersoon
Drs. N.M. Pietersz RA /
J.G. Vosselman Bosch

Doorkiesnummer
(035) 7737 740 / 709

Geachte mevrouw Van der Laan,

31/10

Bij brief van 30 september 2005 heeft de raad van bestuur van de Publieke Omroep het Commissariaat overeenkomstig het bepaalde in artikel 99, eerste lid, van de Mediawet de Meerjarenbegroting 2006 – 2010 doen toekomen. In het navolgende geven wij ons commentaar op deze begroting.

Allereerst is zoals ieder jaar te doen gebruikelijk nagegaan of de Meerjarenbegroting voldoet aan de inrichtingseisen die artikel 99 van de Mediawet stelt. Het Commissariaat heeft geconstateerd dat alle aspecten die volgens de wet in de begroting aan de orde moeten komen daarin behandeld worden.

De voorliggende Meerjarenbegroting is geschreven in een tijd die gekenmerkt wordt door onzekerheid over de toekomst van de publieke omroep. De door de politiek opgelegde bezuinigingen, toegenomen concurrentie met effecten op publieksbereik en STER inkomsten en het plan van het Kabinet voor een grondige herziening van het bestel in 2008, zijn factoren die het moeilijk maken om een realistisch toekomstbeeld te schetsen voor de volledige periode tot 2010. Het Commissariaat heeft er dan ook begrip voor dat de Meerjarenbegroting niet zover vooruit kijkt.

Verder volgt de Meerjarenbegroting kort op het tussentijds concessiebeleidsplan dat in februari van dit jaar verscheen. Het is daarom logisch dat de Meerjarenbegroting op veel plaatsen verwijst naar beleidsopvattingen uit dat plan. In navolging van de verwijzingen van de Publieke Omroep, zal het Commissariaat voor zijn commentaar teruggrijpen naar het advies over het tussentijds concessiebeleidsplan dat wij u op 26 april 2005 hebben toegezonden.

Direct al in de inleiding geeft de meerjarenbegroting een uiterst somber beeld van het toekomstperspectief. In 2006 kunnen tekorten nog worden vermeden door het inzetten van eigen vermogen en programmareserves. Door de optelsom van opgelegde bezuinigingen, sterk teruglopende STER inkomsten en uitputting van het Fonds Omroepreserve (FOR) rekent de Publieke Omroep echter een tekort voor van ruim € 80 miljoen in 2007 dat in 2008 nog verder oploopt naar € 100 miljoen.

Zeker is dat als deze ontwikkelingen bewaarheid worden, zij de kwaliteit van de programmering niet onberoerd zullen laten. De Publieke Omroep spreekt over de noodzaak om maatregelen te treffen die het fundament van het bestel raken. Ingrepen die in het

voorzicht worden gesteld zijn het snijden in bepaalde programmacategorieën en een drastische herschikking van net- en zenderprofielen. Eventueel zou zelfs reductie van het aantal generieke netten en zenders aan de orde kunnen komen. De Meerjarenbegroting vervolgt met de waarschuwing dat de ingrepen ertoe kunnen leiden dat niet langer zal worden voldaan aan wettelijke verplichtingen. Voor de Publieke Omroep is het in ieder geval duidelijk dat vanaf 2007 noch aan de kort geleden in het concessiebeleidsplan uitgesproken ambities noch aan de voornemens die in de onderwerprijke Meerjarenbegroting zijn geëtaleerd kan worden voldaan.

In eerdere adviezen heeft het Commissariaat zich op het standpunt gesteld dat de Publieke Omroep na lange tijd van onzekerheid en kritiek er recht op heeft om op basis van de plannen die hij heeft voorgelegd in rustiger vaarwater te geraken, waarna hij kan werken aan het realiseren van die plannen. Daarvoor is het naar het oordeel van het Commissariaat noodzakelijk dat de politiek zich committeert aan de uitgeschreven koers en dat de voornemens van adequate financiering worden voorzien.

De Publieke Omroep, die loyaal heeft meegewerkt aan het verwerken van de opgelegde bezuinigingen, komt nu, voornamelijk door externe invloeden, voor zeer grote financiële problemen te staan in de nabije toekomst. Dat hij moet bezuinigen, dat de concurrentie fors is toegenomen en dat de reclame-inkomsten dalen, valt de Publieke Omroep niet aan te rekenen. Wel heeft het Commissariaat gewaarschuwd voor het risico om het FOR, dat bedoeld was voor incidentele uitgaven, in te zetten voor structurele projecten. Omdat het duidelijk was dat het fonds in snel tempo uitgeput raakte, zouden de programma-initiatieven na enkele jaren uit het onzekere reguliere budget bekostigd moeten worden. Inmiddels is die situatie ontstaan en ontbreekt het budget.

Bij de bezuinigingen heeft altijd voorop gestaan dat de Publieke Omroep die moest vinden in efficiencymaatregelen, zodat de programma's ontzien konden worden. De inspanningen die zijn verricht om de programma's buiten schot te houden zouden achteraf toch nog tevergeefs kunnen zijn, gelet op de uitspraken in de Meerjarenbegroting over het snijden in programmagenres.

Het Commissariaat zou een dergelijke ontwikkeling betreuren, temeer omdat verschraling van het programma-aanbod bij zal dragen aan de neerwaartse spiraal waarvan in de begroting sprake is.

Ook over de noodzaak van een scherpere netprofilering heeft de afgelopen jaren in brede kring overeenstemming geheerst. De maatregelen van de Publieke Omroep om herkenbare netten te ontwikkelen met een grotere aantrekkingskracht voor het publiek zijn bij herhaling aangemoedigd. De resultaten die op het terrein van de netprofilering zijn geboekt, zijn niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Als dan, alle inspanningen ten spijt, in 2007 een stap terug moet worden gedaan door de aangekondigde drastische herschikking van zenders en netten, zijn er aan het eind alleen maar verliezers. Ook dat zou het Commissariaat een betreurenswaardige ontwikkeling vinden.

Het is begrijpelijk dat de Publieke Omroep in moeilijke financiële tijden op alle fronten zoekt naar aanvullende middelen. Daarvoor wordt uitgezien naar optimalisering van reclame- en sponsormogelijkheden op alle platforms, het leggen van claims op kabelrechten bij de exploitanten en het aangaan van samenwerkingsverbanden met private partijen. Hoe het Commissariaat deze wensen beoordeelt, is uiteen gezet in ons advies over het tussentijdse concessiebeleidsplan. Het centrale punt daarin is dat alle initiatieven tegen het licht moeten

worden gehouden van non-commercialiteit, dat een van de grondbeginselen van publieke omroep behoort te blijven.

Behalve dat de Publieke Omroep voorziet dat hij binnenkort zijn eigen doelstellingen niet meer zal kunnen waarmaken, stelt hij dat ook niet meer voldaan zal kunnen worden aan verschillende wettelijke verplichtingen, waarbij het vermoedelijk zal gaan om verplichtingen in de sfeer van het programmavoorschrift of quotaverplichtingen zoals het minimum aandeel onafhankelijke producties. Het behoeft geen betoog dat dit voor het Commissariaat als handhaver van de Mediawet niet acceptabel is.

De omroepen zien grote veranderingen op zich af komen. Goed bestuur vereist dat daarop tijdig geanticipeerd wordt. Er moet daarom rekening meer worden gehouden dat al in 2006 de nodige reorganisaties in gang worden gezet. De kosten die daarmee gemoeid zijn zullen extra druk zetten op het programmabudget. Uit de Meerjarenbegroting blijkt niet dat bedoelde kosten voor 2006 zijn voorzien.

Samenvattend is het Commissariaat van oordeel dat de politiek de Publieke Omroep niet alleen achter mag laten met een financieel doemscenario. In samenspraak, waarbij de politiek zijn financiële verantwoordelijkheid zal moeten nemen, dient naar een oplossing te worden gezocht. Mocht dat niet gebeuren dan zal het vernieuwde publieke bestel dat het kabinet voor ogen staat in 2008 een valse start maken.

In het tussentijds concessiebeleidsplan is sterk de nadruk gelegd op digitalisering en de ontwikkeling van nieuwe media. De visie van een techniekonafhankelijke benadering voor het verzorgen van audiovisueel aanbod voor de gehele bevolking is door het Commissariaat ondersteund. Deze steun trekken wij door naar de plannen voor de nieuwe media die op de bladzijden 73 t/m 75 van de Meerjarenbegroting worden beschreven. Het Commissariaat vertrouwt erop dat het benodigde additionele budget van € 15 miljoen gevonden kan worden en ook daadwerkelijk zal worden ingezet.

Een van de speerpunten op het gebied van de nieuwe media is het realiseren van een boeket aan themakanalen. De Meerjarenbegroting spreekt uit dat een gezamenlijke ontwikkeling van themakanalen noodzakelijk is op grond van de publieke omroepfunctie, de inhoudelijke kwaliteit en de schaarste aan middelen. Inmiddels is door de raad van bestuur een beleidskader ontwikkeld, waarbinnen de themakanalen een plaats moeten krijgen.

Het Commissariaat vindt het belangrijk dat 'gezamenlijke ontwikkeling' centraal staat bij het opzetten van themakanalen. Tot nu toe zien wij namelijk bij diverse omroepen het tegendeel gebeuren. Er is een tendens ontstaan dat omroepverenigingen ieder voor zich op steeds grotere schaal zelfstandig themakanalen gaan aanbieden. Wij vinden dat een ongewenste ontwikkeling en bevelen aan dat het beleid voor themakanalen centraal wordt ontwikkeld en uitgevoerd.

Er valt niet aan te ontkomen dat ook in dit commentaar wordt stil gestaan bij een van de grootste problemen van de publiek omroep: de moeite om jongeren en allochtonen te bereiken.

Om in deze situatie verbetering aan te brengen, zijn verschillende initiatieven ontplooid. Op 747 AM is ingegrepen in de programma's in de eigen taal vanwege het geringe bereik en het feit dat zij alleen geschikt zijn voor het bereiken van de eerste generatie migranten. De programmering is nu samengebracht in weekmagazines die op zaterdag worden uitgezonden. Op dezelfde zender is tussen 06.00 en 08.00 uur een extra tijdslot opgenomen voor jonge migranten en in 2005 is het tijdslot 17.00 – 19.00 ingeruimd voor 'urban' programmering.

De meest ingrijpende verandering is de overname in 2004 van het commerciële radiostation Colorful radio dat als platform moet functioneren voor migranten uit de tweede en de derde generatie. Het is de bedoeling dat de programmering van de zender na de voorlopige rechterlijke uitspraak gerevitaliseerd wordt. In afwachting van definitieve besluitvorming zal FunX het programma produceren in opdracht van BNN. Het Commissariaat slaat de ontwikkelingen nauwlettend gade. Zoals bekend liggen de activiteiten van de Publieke Omroep rond themakanalen stelselmatig onder vuur van de commerciële concurrentie. Het Commissariaat beveelt mede daarom aan de ontwikkeling van Colorful Radio niet overhaast maar juist uiterst behoedzaam ter hand te nemen.

Hoewel dat in de Meerjarenbegroting niet is vermeld, werd door de Publieke Omroep naar buiten gebracht dat men met het idee speelt om voor Colorful Radio de FM etherfrequentie beschikbaar te stellen waarop Radio 4 thans uitzendt. Radio 4 moet in dat scenario een plaats krijgen op de kabel. U heeft de kamer voorgehouden dat een dergelijke ruil niet aan de orde is, maar de Publieke Omroep heeft daarna laten weten dat het idee daar nog niet is afgezworen.

Met vele anderen is het Commissariaat van mening dat het onwenselijk is als Radio 4, de enige klassieke muziekzender met een frequentie, niet meer via de ether te beluisteren zou zijn. De Publieke Omroep dient een belangrijk muziekgenre om inhoudelijke culturele redenen niet uit zijn etherpakket te verwijderen.

FINANCIËEL BELEID

De meerjarenbegroting van de Publieke Omroep heeft betrekking op de jaren 2006 tot en met 2008. De afgrenzing bij 2008 hangt samen met de kabinetsplannen voor de periode vanaf september 2008.

In de meerjarenbegroting is ook het financiële jaarverslag over 2004 opgenomen.

Budgetaanvraag 2006

Het aangevraagde budgetbedrag programmaversterking (25%) is niet berekend conform artikel 101, lid 3 Mediawet. Bij berekening van het budgetbedrag is niet uitgegaan van de in de wet genoemde uitzondering van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Indien de berekening wel op basis van artikel 101, lid 3 Mediawet wordt uitgevoerd, dan bedraagt de budgetpost programmaversterking (25%) geen € 136 miljoen maar € 130 miljoen. Deze berekeningsmethodiek sluit aan op de door de Publieke Omroep gehanteerde geld-op-schema-methode. De kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag zullen een budget van 100% toegekend krijgen. Dit houdt in dat het verschil van € 6 miljoen toekomt aan deze instellingen.

Voor 2006 vraagt de Publieke Omroep om een additioneel budget voor nieuwe media in verband met uitbreiding van investeringen. In de meerjarenbegroting is aangegeven dat het additioneel budget oploopt van € 15 miljoen in 2006 tot € 18 miljoen in 2008. In de budgetaanvraag 2006 is als additioneel budget nieuwe media € 11 miljoen opgenomen. Het verschil van € 4 miljoen in 2006 wordt door de Publieke Omroep gefinancierd door inzet van het eigen vermogen van het PO Bestuur.

Het totaal aangevraagde budget nieuwe media 2006 – regulier en additioneel - bedraagt € 35,7 miljoen.

Het Commissariaat brengt onder de aandacht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat de ontwikkeling van nieuwe technologieën, ook in de toekomst, extra financiering behoeft.

De Publieke Omroep heeft het budget geïndexeerd voor inflatie met 1,33%. Dit indexcijfer komt overeen met het percentage dat vermeld is in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake de Mediabegroting 2005.

Begroting 2006 – 2008

De Publieke Omroep maakt zich zorgen over de financiering van de geraamde exploitatietekorten in de jaren 2007 en 2008. Knelpunten in deze jaren zijn de fors dalende STER inkomsten en de uitgeputte programmareserves.

Zoals blijkt uit de woordelijke toelichting en de exploitatieoverzichten in bijlage 5 zullen in de tekorten van de Publieke Omroep in de jaren 2007 en 2008 aanzienlijk oplopen. In 2006 blijft dit tekort beperkt tot € 11 miljoen, omdat de Publieke Omroep de beschikbare programmareserves inzet. Vanaf 2007 zijn de programmareserves echter nihil. De Publieke Omroep geeft aan dat de geraamde exploitatietekorten in 2007 en 2008 gevolgen kunnen hebben voor de programmering, het nakomen van wettelijke verplichtingen en het realiseren van ambities genoemd in het Tussentijds Concessiebeleidsplan, indien er geen zicht is op financiering van deze tekorten.

Uit bijlage 5, exploitatieoverzichten, blijkt dat voor Educom en de 39f-omroepen wordt voorzien dat het exploitatieresultaat nihil is in de begrotingsjaren 2006 tot en met 2008. De geraamde exploitatietekorten in 2007 en 2008 doen zich voor bij de omroepverenigingen, NPS, NOS RTV en PO Bestuur.

De geraamde daling van STER inkomsten bedraagt in 2007 en 2008 respectievelijk € 48 en € 70 miljoen. De exploitatietekorten stijgen tot het niveau van €– 84 miljoen in 2007 en €– 119 miljoen in 2008. Deze tekorten lopen mede extra op door het ontbreken van inzetbare programmareserves van de omroepinstellingen.

De financiering van de plannen van de Publieke Omroep vormt in 2006 een minder nijpend probleem dan in 2007 en 2008, vanwege de inzet van de programmareserves door de omroepen. Wij gaan er daarbij evenals de Publieke Omroep wel vanuit dat de omroepbijdrage van het Rijk uitkomt op het door de Publieke Omroep gevraagde bedrag. Mogelijk tegenvallende STER inkomsten over 2006 dienen naar ons oordeel niet ten koste te gaan van de financiering. De politiek heeft immers herhaaldelijk uitgesproken dat de publieke Omroep zich in zijn programmering niet mag laten leiden door de effecten van de reclame-inkomsten.

Realisatie besparingen 2004 – 2007

Het rapport van de Publieke Omroep *Realisatie bezuinigingen* is in oktober 2005 ontvangen en door het Commissariaat beoordeeld.

De realisatie van de bezuinigingen in 2004 is op twee punten gemonitord door de Publieke Omroep: de indirecte kosten en de directe kosten. Laatstgenoemde kostensoort is niet cijfermatig gevolgd door de Publieke Omroep, maar alleen organisatorisch. Uit het rapport *Realisatie Bezuinigingen* blijkt dat er verschillende organisatorische maatregelen tot uitvoering zijn gebracht in 2004. Op de indirecte kosten is in 2004 ten opzichte van 2003 een

kostenbesparing van € 15 miljoen gerealiseerd. Deze besparing van € 15 miljoen heeft betrekking op indirecte afdelingen, zoals juridische zaken, documentatie etc.

Algemene Omroepreserve

In onderstaande tabel is de verwachte eindstand van de algemene omroepreserve ultimo 2005 weergegeven. Het niveau van de algemene omroepreserve eind 2005 daalt onder het minimumniveau van € 91 miljoen dat door de commissie Van der Zwan¹ is vastgesteld.

In € mln.	AOR
Beginstand 2005	94,4
Lagere Sterinkomsten	-29,0
Voorschot MCO ter zake claim regeling Bijdrage reorganisatiekosten	-1,6
Verwachte rente inkomsten	1,9
Verwacht exploitatieresultaat 2005	PM
Verwachte eindstand 2005	65,7
<i>Toekomstige verplichtingen c.q. onttrekkingen:</i>	
Claims regeling Bijdrage reorganisatiekosten 2005 ²	-20,1
Onderhandse lening NPS	-8,8
Overige liquidatiekosten NPS	PM

Toelichting tabel:

In 2005 zijn de STER inkomsten begroot op € 209 miljoen, de werkelijke inkomsten bedragen circa € 180 miljoen.

In de tabel zijn tevens de thans bij het Commissariaat bekende verplichtingen opgenomen, die in de toekomst zullen leiden tot onttrekkingen aan de algemene omroepreserve. Deze zijn:

- De uitkeringen aan instellingen, die een aanvraag hebben ingediend voor een bijdrage in de reorganisatiekosten³.
- De liquidatiekosten NPS. Deze bedragen tenminste € 8,8 miljoen. Dit bedrag heeft betrekking op de aan NPS verstrekte aflossingsvrije onderhandse lening. De overige liquidatiekosten zijn als PM-bedrag opgenomen.

Deze verplichtingen leiden tot een verdere afname van de algemene omroepreserve.

¹ Rapport 'Naar Vermogen', Commissie Van der Zwan, d.d. 11 mei 1992.

² De claims zijn afkomstig van Stichting Muziekcentrum van de Omroep, Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, de Publieke Omroep.

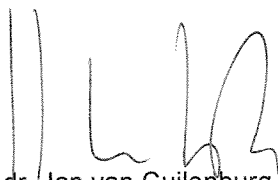
³ Regeling Bijdrage Reorganisatiekosten, d.d. juni/ juli 2005.

De renteopbrengsten van de algemene omroepreserve worden gebruikt ter financiering van een aantal instellingen, niet-zijnde zendgemachtigden, en voor de bekostiging van incidentele ondersteuning in de vorm van onderzoeken en projecten. Wij brengen onder uw aandacht dat met de daling van het niveau van de algemene omroepreserve ook de renteopbrengsten verder zullen afnemen.

Advies

De budgetaanvraag 2006 van de Publieke Omroep bedraagt € 642.455.000 mln. Met inachtneming van de aannames over de hoogte van de STER inkomsten voor 2006 adviseren wij u om dit budget toe te kennen.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



prof. dr. Jan van Cuilenburg
voorzitter



mr. Inge Brakman
commissaris