

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

<b>Datum</b>	<b>Onderwerp</b>		
28 september 2006	Meerjarenbegroting Publieke Omroep		
<b>Uw kenmerk</b>	<b>Ons kenmerk</b>	<b>Contactpersoon</b>	<b>Doorkiesnummer</b>
	B&P-005708-jvb	drs. N.M. Pietersz RA J.G. Vosselman Bosch	(035) 7737 740 / 709

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

U vroeg ons om u dit jaar, in afwijking van de wettelijke termijnen, het commentaar op de Meerjarenbegroting van de Publieke Omroep voor 27 september te doen toekomen. Bij deze treft u ons advies aan.

#### Inleiding

Qua toonzetting is de voorliggende Meerjarenbegroting vergelijkbaar met het vorige jaar. In mineur. De financiële situatie van de publieke omroep was en blijft zorgelijk. Debet daaraan zijn de forse bezuinigingen die de politiek heeft opgelegd, tegenvallende reclameopbrengsten door toenemende concurrentie, verlies van (sport)rechten en succesvolle programmaformats en een dreigende financiële terugvordering op last van de Europese Commissie wegens overcompensatie.

Voor de zeer korte termijn kan de schade nog enigszins beperkt worden gehouden met de inzet van vrijwel alle programmareserves, maar daarna is er geen buffer meer. Het FOR is uitgeput en de Algemene Omroepreserve laat zijn bodem zien.

De raad van bestuur van de Publieke Omroep heeft in deze omstandigheden nadrukkelijk zijn verantwoordelijkheid genomen. Ondanks flinke tegenwind is voor televisie met ingang van 1 september van dit jaar het programmeringsmodel ingevoerd als vervanging van het thuisnetmodel. De Publieke Omroep stelt, met verwijzing naar ervaringen in België, dat het nieuwe model tenminste twee jaar de tijd moet krijgen om haar waarde te bewijzen. Het Commissariaat onderschrijft de opvatting dat niet te snel een oordeel moet worden gegeven over de koerswijziging. De tijd zal moeten leren of het programmeringsmodel de aantrekkingskracht van de publieke omroep gaat vergroten.

De Publieke Omroep neemt zelf overigens wel een voorschot op het gehoopte succes door te rekenen op een toename van de STER inkomsten met € 22 miljoen. Het Commissariaat heeft er wel begrip voor dat een majeure beslissing over de wijze van programmeren vergezeld gaat van een financiële prognose die zelfvertrouwen uitstraalt, doch beveelt voorzichtigheid aan met het inboeken van toenemende inkomsten.

## Minderhedenprogrammering

Het Commissariaat heeft in het verleden al opgemerkt dat het slechte bereik van minderheden jaarlijks als thema in de Meerjarenbegroting terug komt zonder dat een adequate oplossing voor het probleem wordt aangedragen. Helaas moeten wij vaststellen dat het dit jaar niet anders is.

De Publieke Omroep meldt dat door de werkgroep Programma- , Doelgroepen- en Genrebeleid in 2004 beleidskaders zijn geformuleerd voor het verbeteren van het bereik van wat de Meerjarenbegroting Nieuwe Nederlanders noemt. De begroting laat weten dat de resultaten allerminst bevredigend zijn. Om die reden heeft de Publieke Omroep heil gezocht in het instellen van nog weer een werkgroep: de werkgroep Diversiteit, die als taak heeft concrete doelstellingen te ontwikkelen. Het Commissariaat vindt deze maatregel te beperkt en te laat.

De rapportage over de in minuten en financiën uitgedrukte inspanningen van de omroepverenigingen, Educom en de NPS ten aanzien van de programmering voor etnische minderheden stemt niet vrolijk.

Vast te stellen is dat vrijwel alle omroepen in 2005 minder tijd en minder geld besteden aan wat zij multiculturele programmering vinden dan in 2004. Een aantal omroepen heeft bovendien geen opgave gedaan over de bestedingen in 2005.

Een uitzondering in het geheel vormt de EO die zowel in zendtijd als in financiële middelen de inspanningen heeft verdubbeld. Daar hoort echter de opmerking bij dat alle omroepen een eigen definitie hebben mogen geven van wat zij verstaan onder multiculturele programmering. De EO hanteert de volgende definitie: "Uit elementen van verschillende etnische en religieuze culturen bestaand. Het gaat om alle programmagenres: cultureel, informatief, spelprogramma's, sportprogramma's, dramaseries, amusement etc.". Op basis van deze definitie krijgen (delen van) programma's als de actualiteitenrubriek Twee Vandaag, Henny zoekt God, Nederland zingt en Knevel op zaterdag het predikaat 'multicultureel'. Op grond van zelf gekozen definities treffen wij bij andere omroepen het muziekprogramma Top of The Pops (BNN) en de Amerikaanse series ER en NYPD als multiculturele inbreng aan, de twee laatstgenoemde programma's kennelijk louter omdat daarin acteurs van Afro-Amerikaanse origine figureren.

Het Commissariaat is van mening dat de publieke omroepen op zijn minst alle met dezelfde definitie zouden moeten werken, omdat de huidige systematiek geen realistisch beeld geeft en geen vergelijkingen gemaakt kunnen worden.

Voorts is vast te stellen dat de omroepen onvoldoende alert inspringen als zich buiten de reguliere planning om behoeften van minderheden aandienen. Toen in de Amsterdamse ArenA het zogeheten Bollywood festival plaats vond met aanwezigheid van beroemdheden uit de Indiase filmindustrie, bleek daarvoor grote belangstelling vanuit bepaalde groepen etnische minderheden. De publieke omroepen waren echter absent, waarna het Commissariaat voor verslaggeving van het evenement extra zendtijd moest toewijzen aan de OHM, welke omroep eigenlijk alleen tot taak heeft een programma te verzorgen op religieus terrein.

Ten aanzien van de radioprogrammering is vast te stellen dat daar wel positieve resultaten geboekt zijn door de samenwerking die op initiatief van de Publieke Omroep is aangegaan met FunX . De programmering op deze zender blijkt aan te slaan bij de jongere doelgroep waarop zij is gericht.

De Publieke Omroep dient naar ons oordeel op korte termijn aan te geven welke kant men inhoudelijk op wil met de minderhedenprogrammering. Wat is met andere woorden de boodschap die men wil uitdragen. Voorts is van belang welk bereik men wil nastreven en op

welke groepen de programmering gericht moet zijn. Thans lijkt zonder duidelijke onderbouwing afscheid te zijn genomen van de eerste generatie etnische minderheden, terwijl deze inmiddels enigszins vergrijsde groep waarschijnlijk wel specifieke wensen en behoeften heeft.

Om meer en beter voeling te krijgen met de doelgroep zou ook meer aandacht uit moeten gaan naar personele diversiteit, zowel voor als achter de schermen.

Het is duidelijk dat de raad van bestuur van de Publieke Omroep op het gebied van multiculturele diversiteit voor het concretiseren van zijn ambities weinig sturingsinstrumenten heeft als gevolg van de programmatische autonomie van de omroepen. Aangezien de prestaties van de omroepen al jaren niet het gewenste niveau bereiken, dringt het Commissariaat erop aan dat de raad van bestuur binnen zijn mogelijkheden alles in het werk stelt om de ontstane impasse te doorbreken.

Samenvattend pleit het Commissariaat voor een duidelijk omschreven strategie en een aanduiding welke middelen men voor de realisering van die strategie wil inzetten. De beleidsvoornemens zoals verwoord op de bladzijden 86 en 87 van de Meerjarenbegroting bieden naar onze mening te weinig houvast. Omdat al te veel tijd is heen gegaan en er al genoeg onderzoek is gedaan, kan naar ons oordeel niet worden gewacht op de aanbevelingen van de net ingestelde werkgroep.

## Drama

Het programmeren van dramaproducties is al langere tijd een van de speerpunten in het beleid van de Publieke Omroep. Ook deze keer benadrukt de Meerjarenbegroting dat de ambitie op het gebied van Nederlands drama hoog blijft.

In een terugblik op 2005 wordt getoond dat de Publieke Omroep in dat jaar 684 uur Nederlands drama heeft uitgezonden in het tijdvak 16.00 – 24.00 uur, wat 100 uur meer is dan het jaar daarvoor. De Meerjarenbegroting presenteert een totaalcijfer waarin al het lichte en serieuze Nederlands drama is samengebracht. Uit de rapportage van het Commissariaat over de naleving van de inhoudelijke programmavoorschriften in 2005 blijkt dat aan serieus Nederlands drama 128 uur zendtijd is besteed. Dit komt neer op 0,6 procent van de totale gebruikte zendtijd. De overige 556 uur bestaan uit licht Nederlands drama, waaronder de soap *Onderweg naar Morgen*, waarnaar in het bijzonder door een jonger publiek wordt gekeken. In financiële zin stijgen de bestedingen voor Nederlands drama van € 31.900.000,- naar € 40.414.000,-. De Publieke Omroep geeft dus duidelijk een impuls aan de productie van drama.

Het Commissariaat heeft er eerder al eens op gewezen dat het uitzenden van drama één ding is, maar dat het evenzeer van belang is de programma's uit te zenden op zodanige tijdstippen dat een relevant deel van het kijkerspubliek beschikbaar is. Wij herhalen deze opmerking, nu bijvoorbeeld opvalt dat de buitenlandse kwaliteitsserie *The Sopranos*, waarvan de Publieke Omroep zelf hoog opgeeft, geprogrammeerd staat in de nacht van zondag op maandag van 00.00 tot 00.50 uur. In ieder geval voor het publieksbereik onder het werkende deel van de bevolking lijkt dit niet bevorderlijk.

## Nieuwe media

Op het terrein van de nieuwe media kondigt de Meerjarenbegroting een geleidelijke breuk aan met de praktijk waarin radio, televisie, internet en themakanalen grotendeels fysiek gescheiden worden aangeboden met voor ieder medium eigen platformgerelateerde content.

Waar de Publieke Omroep naar toe wil is een transformatie naar een multimediaorganisatie waarin geïntegreerde aanbodsconcepten worden ontwikkeld. Vanuit die concepten wordt vervolgens een pakket aan programma's en activiteiten samengesteld en gedistribueerd via de media en platforms die het best aansluiten bij de gekozen doelgroep en doelstelling. Het Commissariaat is een voorstander van de gekozen richting. Wij menen dat de Publieke Omroep fors moet gaan investeren in multimediale ontwikkeling, waaruit volgt dat hij daartoe ook financieel in staat moet worden gesteld.

De in de Meerjarenbegroting kort weergegeven filosofie van de Publieke Omroep moet naar ons oordeel wel verder worden uitgediept. De noodzakelijke aanwezigheid op alle platforms vraagt om een duidelijke visie op wat precies het publieke karakter is van het publieke aanbod. De aan de publieke omroepen te stellen eis dat hun aanbod onderscheidend dient te zijn geldt niet alleen voor de traditionele media maar voor al het aanbod ongeacht het platform van verspreiding.

#### Integriteit

Integriteit en goed bestuur bij de publieke omroep hebben de afgelopen jaren een prominentere plaats op de agenda gekregen. Dat is terecht want het Commissariaat loopt helaas te vaak aan tegen incidenten waarbij in het bijzonder de toepassing van beginselen van goed bestuur een rol speelt. De verplichting om gedragscodes op dit gebied op te stellen is intussen in de wet opgenomen en de Publieke Omroep hanteert vanaf 1 januari 2006 een aantal codes. Desondanks werd het Commissariaat in 2006 wederom met een aantal gevallen geconfronteerd waarin vraagtekens geplaatst kunnen worden bij het bestuurlijk functioneren van publieke omroepen. Temeer nu wij zoals bekend als ons oordeel naar buiten hebben gebracht dat de vastgestelde gedragscodes niet ver genoeg gaan – zo bevat de richtlijn over goed bestuur geen aanwijzingen maar slechts aanbevelingen – en is de onafhankelijke commissie die de integriteit bewaakt onvermijdelijk nog tamelijk onzichtbaar gebleven, vragen wij van de afzonderlijke omroepen en van de Publieke Omroep uiterste alertheid voor het onderwerpelijke thema. Het Commissariaat zal binnen de grenzen van zijn wettelijke bevoegdheden de ontwikkelingen volgen en de omroepen zonodig aanspreken.

#### Financieel beleid

##### Naleving wetgeving

In de Meerjarenbegroting 2007 - 2011 is niet alle financiële informatie opgenomen, die de wetgever verplicht stelt.

De ontbrekende informatie heeft betrekking op de hierna genoemde wetsbepalingen:

- Artikel 99 lid 2c: de raming van de voorziene benodigde middelen strekt niet tot en met 2011. In de meerjarenbegroting (bijlage 5) zijn slechts ramingen opgenomen tot en met 2009.
- Artikel 99, lid 4: alle begrote bedragen met betrekking sub a tot en met d zijn niet opgenomen in de Meerjarenbegroting.

Overigens is in de Meerjarenbegroting niet vermeld waarom deze bepalingen niet zijn nageleefd.

##### Helderheid meerjarenbegroting

Het Commissariaat is van mening dat de Meerjarenbegroting nog niet voldoende helder is. Dit standpunt kan als volgt worden onderbouwd:

- In de meerjarenbegroting is geen cijfermatige aansluiting tussen het aangevraagde reguliere budget voor 2007 ad € 636 miljoen en het geïndexeerde reguliere budget van 2006 dat € 620 miljoen opgenomen. Hierdoor is niet na te gaan of de indexering van 1,5%, die door het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap is toegestaan, is toegepast door de Publieke omroep.
- In Bijlage 3 'Aanvraag budget' en Bijlage 5 'Exploitatie-overzicht Publieke Omroep totaal' zijn als regulier budget respectievelijk de bedragen € 637.396.000 en € 636.201.000 vermeld. Niet duidelijk is waarom in beide overzichten niet dezelfde bedragen zijn opgenomen.
- Het exploitatieoverzicht 'Publieke Omroep totaal' geeft in 2007 weer dat 'Eigen bijdragen omroepen' en 'Overige wettelijke bijdragen' aanmerkelijk afnemen ten opzichte van 2006. Een verklaring voor de afnamen is niet gegeven.
- Uit voornoemd exploitatieoverzicht blijkt eveneens dat in 2008 de lasten met 3,5% (€ 26 miljoen) stijgen ten opzichte van 2007. De Publieke Omroep heeft de verwachte lastenstijging in 2008 niet toegelicht.
- De Publieke Omroep vermeldt in het hoofdstuk Financiën dat de resterende vrij beschikbare reserves in 2006 en 2007 zullen worden ingezet om de budgetdaling te kunnen opvangen. De Meerjarenbegroting vermeldt niet de omvang van het restant vrije reserves (in euro's), welke dient ter financiering van het geraamde exploitatietekort van € 64 miljoen in 2007.

#### Samenvattend:

De helderheid van de meerjarenbegroting is voor verbetering vatbaar. De kwaliteit ervan neemt toe, als een samenhangend beeld wordt verstrekt van de totale financiering. Deze informatie ontbreekt thans. Wij zijn van mening dat in het hoofdstuk Financiën te weinig gedetailleerde en toereikende toelichtingen zijn opgenomen om de budgetaanvraag 2007 eenvoudig, zonder aanvullende informatie, te kunnen beoordelen. Verder vraagt ook Bijlage 5 'Exploitatieoverzicht Publieke Omroep totaal' om nadere toelichting. Nadat een deel van de ontbrekende informatie alsnog is verstrekt komen wij tot het volgende advies.

#### Budgetaanvraag 2007

De budgetaanvraag 2007 heeft ten opzichte van 2006 een gewijzigde indeling, in de zin dat in de aanvraag 2007 afzonderlijk voor de neventaken internet, themakanalen en nieuwe media financiering wordt gevraagd. Zoals de Publieke Omroep toelicht in de Meerjarenbegroting volgt deze aanpassing uit de omstandigheid dat de omroepen vanaf 2007 – overeenkomstig artikel 57c Mediawet – geen eigen middelen mogen inzetten voor internet en themakanalen, maar alleen voor de hoofdtaak (radio en televisie).

Ook zijn in de aanvraag 2007 twee additionele budgetten opgenomen door de Publieke Omroep, te weten een budget herstelkosten en een budget crossmedia en nieuwe media. Het budget herstelkosten wordt aangevraagd in verband met door de Publieke Omroep noodzakelijke geachte herstel van de kwaliteit van de radio- en televisieprogrammering, die zijn aangetast door de bezuinigingen. Het budget crossmedia en nieuwe media is aangevraagd om een impuls te kunnen geven aan crossmediale productontwikkeling om gelijke tred te kunnen houden met andere aanbieders.

#### Financiële positie

De prognoses van de exploitatieresultaten geven een zelfde beeld als in voorgaande meerjarenbegroting. Uit de gepresenteerde exploitatie-overzichten blijkt dat de financiële positie van de Publieke Omroep nijpend is, de geraamde tekorten lopen op in jaren 2008 en 2009.

In de Meerjarenbegroting is vermeld dat als gevolg van de uitspraak van de Europese Commissie inzake de ad-hoc financiering van de Publieke Omroep de overheid een bedrag van € 76 miljoen te vermeerderen met rente terug zal vorderen van de Publieke Omroep. Op het moment van schrijven van dit advies is onbekend of de vordering tot stand zal komen en zal worden vereffend. Ingeval de door de Europese Commissie opgelegde boete wordt gevorderd bij de Publieke omroep, dan zal bij deze een ernstig liquiditeitsprobleem ontstaan.

#### Reclame-inkomsten STER

De Publieke Omroep verwacht dat de reclame-inkomsten in 2007 zullen stijgen met € 22 miljoen per jaar als gevolg van de invoering van het nieuwe programmeringsmodel. Wij adviseren u voorzichtigheid te betrachten bij het overnemen van deze verwachting c.q. prognose, omdat, zoals Publieke Omroep zelf aangeeft in de Meerjarenbegroting, het medialandschap nog in beweging is en onderhevig is aan zware commerciële concurrentie. Bovendien is het nieuwe programmeringsmodel per 1 september 2006 ingegaan. De effecten van dit model op de STER inkomsten zijn daarom – op het moment van beschikbaar komen van de Meerjarenbegroting - niet toetsbaar.

#### Compensatie kosten Publieke Omroep

In de Meerjarenbegroting – hoofdstuk Financiën - wordt door de Publieke Omroep tweemaal een verwachting uitgesproken inzake compensatie (van kosten en inkomsten). Ten eerste stelt de Publieke Omroep dat hij ervan uitgaat dat de verwachte meeropbrengst van de reclame-inkomsten in 2007 volledig ten bate van het budget van de publieke omroep zal komen. Verder schrijft de Publieke Omroep dat hij ervan uitgaat dat vanaf 2006 de switch off volledige doorgang zal vinden. In geval doorgang niet plaatsvindt, wil de Publieke Omroep gecompenseerd worden voor de kosten die dit met zich meebrengt.

Indien van bovengenoemde situaties sprake is, dan onderschrijven wij de wensen van de Publieke Omroep.

#### Algemene omroepreserve

In onderstaande tabel is de prognose van de stand van de algemene omroepreserve ultimo 2006 weergegeven. De verwachte eindstand ultimo 2006 zal onder het eerder door u vastgestelde minimumniveau van € 91 miljoen uitkomen.

<b>ALGEMENE OMROEPRESERVE</b>	
(bedragen in mln)	
<i>Stand ultimo 2005</i>	65,6
Incidentele bezuiniging	-10 ,0
Verwachte rente-inkomsten	1,1
Verwacht exploitatieresultaat 2006	PM
<i>Verwachte eindstand 2006</i>	56,7

## **ADVIES**

De budgetaanvraag 2007 van de Publieke Omroep bedraagt € 677.187.000. Wij adviseren u om het aangevraagde budget toe te kennen.

Wij ondersteunen de aanvraag van de twee additionele budgetten en onderschrijven het standpunt van de Publieke Omroep dat de bezuinigingen van invloed zijn geweest op de kwaliteit van de programmering en herstel behoeft.

Verder adviseren wij u om de Publieke Omroep te verzoeken de toelichting op het cijfermatige deel van de Meerjarenbegroting (aanvraag budget en exploitatierekeningen) meer inzichtelijk te onderbouwen, zodat dit het snelle inzicht en overzicht vergroot.

Tot zover ons commentaar op de Meerjarenbegroting 2007 – 2011 van de Publieke Omroep.

Een afschrift van deze brief zal naar de raad van bestuur van de Publieke Omroep en de Raad voor Cultuur worden gezonden.

Hoogachtend,  
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. dr. Jan van Cuilenburg  
voorzitter

prof. dr. Tineke Bahlmann  
commissaris