



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Media en Creatieve Industrie

Van

1 - Persoonsgegevens

Datum

4 november 2024

Referentie

49080249

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

WJZ

Extern OCW afgestemd

CvdM

Tweede Kamerbrief transparantie uitgaven landelijke
publieke omroep

Aanleiding

Uw voorganger heeft toegezegd de Tweede Kamer uiterlijk tegelijk met de Mediabegrotingsbrief te informeren over de uitvoering van de motie Martens-America (VVD) en Keijzer (BBB) over het instellen van een transparantieregister met de uitgaven per programma bij de landelijke publieke omroep. U reageert in deze brief ook op twee andere moties over dit thema en u blikkt vooruit op de voorgenomen hervorming van de landelijke publieke omroep.

Geadviseerd besluit

Ondertekenen van de bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer

Kernpunten

- U informeert de Kamer dat u geen transparantieregister op het niveau van de uitgaven per programma instelt. U heeft de actieve openbaarmaking van programmakosten en informatie over beloningen van presentatoren waar de motie om vraagt getoetst aan de criteria noodzaak en proportionaliteit. Op basis daarvan trekt u de conclusie dat het voorgestelde transparantieregister niet aan deze criteria voldoet. Een belangrijke overweging daarbij zijn de uitkomsten van het onderzoek van KPMG naar de naleving van de beloningskaders waaruit geen omzeilingen van de kaders zijn gebleken.
- U informeert de Kamer dat het beloningskader voor presentatoren bij de landelijke publieke omroep verder is aangescherpt met de vaststelling van een nieuw Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep (BPPO).
- U informeert de Kamer dat naar aanleiding van de motie Martens het inzicht in de kosten bij de landelijke publieke omroep wordt vergroot doordat de NPO vanaf nu openbaar maakt welke programma's er onder een bepaald genre vallen. Hierdoor kunnen verantwoorde kosten per genre worden afgezet tegen welke titels en producties hiermee binnen dat genre zijn gefinancierd.
- U sluit af met een vooruitblik naar de hervorming waarbij transparantie in de kosten en de geldstromen ook een thema is.

Toelichting

De conclusie dat het voorgestelde transparantieregister niet voldoet aan de criteria van noodzaak en proportionaliteit is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- De maatregel heeft een negatieve invloed op de onafhankelijkheid van de landelijk publieke omroep.
- De maatregel heeft een negatieve invloed op de privacy van presentatoren bij de landelijke publieke omroep
- De maatregel heeft een negatieve invloed op de concurrentiepositie en de onderhandelingspositie van omroepen en onafhankelijke producenten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van commerciële partijen waarvoor de actieve openbaarmaking niet geldt.
- De maatregel gaat voorbij aan de uitkomst van het KPMG onderzoek waarbij geen gevallen van omzeiling van de beloningskaders zijn aangetroffen. Het onderzoek laat zien dat het beleid om de beloningen terug te dringen werkt. Op basis van het onderzoek wordt het Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep (BPPO) bovendien verder aangescherpt.
- De maatregel is geen oplossing voor het veronderstelde probleem. Eventuele beloningsconstructies worden in een transparantieregister niet zichtbaar.
- De maatregel gaat voorbij aan de informatie die in de bestaande verantwoordingsproducten al beschikbaar is, zoals in de jaarrekeningen van de omroepen en in de jaarlijkse Terugblik van de NPO.
- De maatregel gaat voorbij aan het zorgvuldig ingerichte bestaande stelsel van sturing op de uitgaven, de verantwoording en het toezicht, en de rol van het Commissariaat voor de Media daarin.

In het kader van de motie ingediend door Martens-Amercia informeert u de Kamer dat u met de NPO heeft afgesproken om de bestaande verantwoordingsinformatie uit te breiden met de uitgezonden titels per genre. Die informatie wordt vanaf nu openbaar bij de jaarlijkse Terugblik, te beginnen met de titels van uitzendjaar 2023. Hiermee geeft de NPO uitvoering aan het verzoek uit deze motie.

Als reactie op de motie Ergin (DENK) die de NPO oproept om onderzoek bij omroepen te doen naar de kosten van de programmering stelt u dat dit onderdeel is van het staande beleid bij de NPO. U verwijst hiervoor naar de bindende regeling gerealiseerde kosten media-aanbod op basis waarvan omroepen verplicht zijn aan de NPO te rapporteren over de daadwerkelijke kosten van de programmering.

U herhaalt in uw brief de conclusie uit 2016 dat de Tweede Kamer naast de bestaande actieve openbaarmaking van programmakosten op het niveau van de genres in voorkomende gevallen om meer gedetailleerde informatie over programmakosten kan vragen. Zo wordt recht gedaan aan zowel de publieke verantwoording, de parlementaire controle als de onafhankelijkheid van de landelijke publieke omroep.

Datum
4 november 2024



nota

TER BESLUITVORMING

Aan: MOCW

Media en Creatieve Industrie

Van

1 - Persoonsgegevens

Datum

20 september 2024

Referentie

48108721

Bijlagen

Intern OCW afgestemd

WJZ

Uitvoering motie transparantieregister landelijke publieke omroep

Aanleiding

- In de Tweede Kamer is bij het vorige begrotingsdebat een [motie](#) van Martens-America (VVD) en Keijzer (BBB) aangenomen die vraagt om een transparantieregister bij de landelijke publieke omroep waarin 'omroepen de kosten van elk tv- en radioprogramma vermelden, uitgesplitst naar kostensoort en met medeneming van externe producenten voor zover het besteding van publieke middelen betreft' De vorige staatssecretaris heeft toegezegd de Kamer uiterlijk voor de komende begrotingsbehandeling media te informeren over de uitvoering van deze motie. De volledige tekst van de motie en de eerdere brief van de staatssecretaris vindt u in de bijlage.
- In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat de Nederlandse Publieke omroep wordt hervormd, 'waarbij toekomstbestendigheid en transparantie van de kosten voorop staan'.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u de volgende strekking op te nemen in een brief aan de Tweede Kamer als het gaat om de status van deze motie:

- Het inzicht in de kosten bij de landelijke publieke omroep wordt vergroot doordat de NPO vanaf nu openbaar maakt welke programma's er onder een bepaald genre vallen. Hierdoor kunnen verantwoorde kosten per genre worden afgezet tegen welke titels en producties hiermee binnen dat genre zijn gefinancierd.
- Het beloningskader voor presentatoren bij de landelijke publieke omroep verder is aangescherpt met de vaststelling van een nieuw Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep (BPPO).
- U kiest ervoor om ondanks de oproep in de motie niet over te gaan tot verantwoording op het niveau van individuele programma's en van beloningen van presentatoren in een transparantieregister.
- U houdt bij de voorgenomen hervorming van de landelijke publieke omroep ook rekening met het vergroten van de transparantie door het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden.

Bij akkoord wordt een brief aan de Tweede Kamer met deze strekking opgesteld en ter ondertekening aan u voorgelegd. In die brief wordt ook de aangenomen motie Ergin (DENK) over het structureel uitvoeren van onderzoek naar kosten van programmering door de NPO meegenomen. De motie is als bijlage toegevoegd. In

de brief zullen we opnemen dat datgene waar de motie om vraagt inmiddels standaard beleid bij de publieke omroep is.

Datum
20 september 2024

Kernpunten

De onderbouwing voor het geadviseerd besluit als het gaat om verantwoording op het niveau van individuele programma's en van beloningen van presentatoren is drieledig:

1. De uitvoering van de motie is juridisch niet haalbaar. Ook vanuit principiële oogpunt is het onwenselijk.
2. Er zijn geen feitelijke omstandigheden die de uitvoering van de motie rechtvaardigen. Uit onderzoek door KPMG zijn geen gevallen gebleken van salarisconstructies. De motie gaat verder voorbij aan de verbeteringen die er bij de landelijke publieke omroep zijn gedaan wat betreft doelmatigheid en transparantie van de kosten.
3. De uitvoering van de motie is geen oplossing voor het probleem wat in de motie wordt verondersteld als het gaat om de vermoedens van constructies waarbij beloningskaders worden omzeild. Constructies, als ze er al zijn, worden niet inzichtelijk door een transparantieregister.

Om deze reden adviseren wij de Tweede Kamer te wijzen op andere maatregelen zoals opgenomen bij het geadviseerde besluit.

Toelichting

Hieronder worden bovenstaande kernpunten verder toegelicht. De toelichting begint met een schets van de historische context, de discussie over transparantie van de kosten bij de landelijke publieke omroep speelt namelijk al langer. Vervolgens worden de argumenten niet mee te gaan in de wens voor verantwoording op het niveau van individuele programma's en van beloningen van presentatoren nader toegelicht. Ten slotte wordt toegelicht welke lijn u in plaats daarvan wilt hanteren. In de bijlage bij deze nota vindt u een beschrijving van de bestaande begrotings- en verantwoordingscyclus van de NPO en de omroepen.

Historische context

Op dit moment vindt de verantwoording over programmakosten bij de landelijke publieke omroep plaats op het niveau van de genres. Dat was de uitkomst van een discussie in de Tweede Kamer uit 2016 over transparantie bij de landelijke publieke omroep, met de aangenomen [motie](#) Mohandis/Verhoeven die opriep tot 'maximale transparantie van de kosten van de programmering op het niveau van genres'. Deze uitkomst was mede ingegeven door advies van zowel de Raad voor Cultuur als het Commissariaat voor de Media dat het publiceren van de kosten per programma een bedreiging kan zijn voor de in de Mediawet verankerde kernwaarde van de publieke omroep, namelijk onafhankelijkheid van commercie en politiek. De verplichting om te verantwoorden over kosten per genre is

vastgelegd in de ministeriële regeling met de afspraken over de verantwoording door de landelijke publieke omroep.

Datum
20 september 2024

In die discussie is ook uitgesproken dat het altijd mogelijk moet zijn voor Kamerleden om in specifieke gevallen te vragen naar meer gedetailleerde informatie over kosten van programmering. Uitgangspunt hierbij was dat het niet de standaard moet worden om op grote schaal in het parlement discussies te voeren over (de kosten van) individuele programma's. Het verstrekken van specifieke informatie moet een uitzondering blijven en Kamerleden zouden bij het stellen van deze vragen een zorgvuldige afweging moeten maken. Tot slot is het uitgangspunt gedeeld dat de bewindspersoon in een individuele casus bij het verstrekken van de gevraagde informatie altijd nog een afweging moet kunnen maken over de verstrekking ervan. De informatieplicht aan het parlement staat hierbij voorop, maar de bewindspersoon heeft ook rekening te houden met het effect dat de mate van detail van de informatie waar om wordt gevraagd heeft op betrokken partijen evenals de mogelijk negatieve impact op de onafhankelijkheid van de publieke omroep ten opzichte van de politiek.

Motie Martens-America en Keijzer

De huidige situatie gaat dus uit van actieve openbaarmaking van verantwoordingsinformatie op het niveau van de genres, met de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen om nadere info te vragen. De aangenomen motie Martens-America en Keijzer gaat veel verder en roept op tot actieve openbaarmaking van alle verantwoordingsinformatie op het niveau van individuele programma's. Volgens de overwegingen in de motietekst ligt de aanleiding hiervoor mede in de aannahme dat afspraken rond salarissen worden omzeild en dat dit kan blijven bestaan omdat het de politiek en de journalistiek ontbreekt aan inzicht in kosten per programma. Daarnaast wordt in de motietekst expliciet gevraagd naar kosten van buitenproducenten. In zijn algemeenheid stelt de motie dat bij besteding van belastinggeld altijd zoveel mogelijk transparantie en verantwoording moet worden betracht en dat gebrek daaraan het draagvlak voor de publieke omroep ondermijnt.

Hieronder de toelichting op het advies om niet over te gaan tot het instellen van het in de motie gevraagde transparantieregister.

1. Juridische en principiële bezwaren

Voor de uitvoering van de motie is een wettelijke grondslag nodig. Die grondslag moet deugdelijk in de Mediawet worden onderbouwd. Volgens M&C en WJZ is dat in dit geval niet mogelijk, vanwege de volgende redenen.

- **Privacy**

Met deze maatregel zouden de beloningen van alle presentatoren van de landelijke publieke omroep openbaar worden. Daarmee wordt grote inbreuk gepleegd op hun privacy. Dat is alleen gerechtvaardigd als hiermee een urgent maatschappelijk probleem gediend is en als er geen minder vergaande maatregelen zijn die hetzelfde doel kunnen bereiken (noodzaak en proportionaliteit). Dat wordt door de feiten niet ondersteund. Daarbij komt het

risico op precedentwerking. Als salarissen van presentatoren van publieke omroepen openbaar moeten worden gemaakt, waarom andere salarissen van medewerkers in (semi) publieke functies dan niet?

Datum
20 september 2024

- Concurrentiepositie omroepen en derde partijen

Met deze maatregel worden de kosten per programma van de landelijke publieke omroep openbaar. Hiermee wordt een ongelijk speelveld gecreëerd. De landelijke publieke omroep opereert in een bredere markt waarin ook commerciële omroepen, onafhankelijke producenten en facilitaire leveranciers opereren. Soms als afnemer of leverancier van een publieke omroep, maar vaak ook als concurrent. De verplichting tot openbaarheid geldt in deze markt straks alleen voor de publieke omroepen. De concurrentiepositie van publieke omroepen ten opzichte van deze partijen en de concurrentiepositie tussen omroepen onderling wordt daarmee negatief beïnvloed omdat de onderhandelingspositie van de publieke omroep wordt verzwakt.

Daar komt bij dat door de openbaarmaking ook concurrentiegevoelige informatie over kosten van derde partijen zoals facilitaire leveranciers, rechthebbenden of producenten die in opdracht van de publieke omroep hebben gewerkt openbaar wordt. Die partijen mogen ervan uitgaan dat hun informatie in het economisch verkeer met de publieke omroep veilig is.

Ook voor de inbreuken op de concurrentiepositie geldt dat dit alleen gerechtvaardigd is onder de voorwaarde dat hier een urgent maatschappelijk probleem mee gediend is. Dat wordt in dit geval door de feiten niet ondersteund. Bovendien zou invoering van een transparantieregister er mogelijk toe leiden dat derde partijen niet langer willen samenwerken met publieke omroepen waardoor de totstandkoming van een gevarieerde en kwalitatieve programmering ernstig wordt bemoeilijkt. Dit zou de uitvoering van de publieke taak van de publieke omroep in gevaar brengen.

- Onafhankelijkheid publieke omroep

Daarnaast vormt de uitvoering van de motie mogelijk een gevaar voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Hoewel in het vorige debat is betoogd dat het doel niet is om discussies over individuele programma's te starten op basis van een transparantieregister, is het onze overtuiging op basis van de historie van discussies over de publieke omroep dat dit wel zal gaan gebeuren. Wanneer individuele programmakeuzes van omroepen door de politiek of door anderen (mede) op basis van de kosten ter discussie worden gesteld, is de onafhankelijkheid van het publieke media-aanbod in het geding. Die onafhankelijkheid is wettelijk geborgd in de Mediawet. De motie staat ook haaks op de nieuwe Europese verordening mediavrijheid, die mede als doel heeft om de onafhankelijkheid van de (publieke) media te versterken. Het Commissariaat voor de Media adviseert om deze reden, net als in 2016, ook om de publieke verantwoording niet gedetailleerder te maken dan het huidige niveau van de genres. Dit is in 2016 ook een belangrijke reden geweest om met de Tweede Kamer af te spreken verantwoording op genreniveau te laten plaatsvinden.

De NPO heeft een uitvraag gedaan bij een aantal andere Europese publieke omroepen, waarin onder andere is gevraagd naar het niveau van verantwoording. In geen van de landen wordt verantwoord op het niveau van individuele programma's. Er bestaan verschillende vormen van maximering van beloningen van bestuurders en presentatoren. Onder de bevroegde omroepen zijn er geen omroepen waar alle beloningen van presentatoren openbaar worden gemaakt.

2. *Feitelijke omstandigheden*

Dat de maatschappelijke urgentie voor de gevraagde inbreuken op privacy, concurrentiepositie en onafhankelijkheid ontbreekt komt ook omdat de motie voorbij gaat aan de feitelijke omstandigheden en aan de verbeteringen die er de afgelopen jaren bij de landelijke publieke omroep hebben plaatsgevonden als het gaat om transparantie en doelmatigheid.

De afspraken over de beloningen van presentatoren zijn vastgelegd in het Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep (BPPO). Hierin staat onder welke voorwaarden een presentator meer mag verdienen dan het salaris uit de CAO, met als maximum het maximale WNT salaris. De motie stelt dat deze salarisnormen omzeild kunnen worden omdat er geen transparantie over de kosten op het niveau van de individuele programma's is. Het gaat dan met name om zogenaamde constructies, waarbij presentatoren naast hun beloning van de omroep voor de presentatieklus nog een vergoeding ontvangen via de buitenproducent die bij het programma betrokken is. Afgelopen jaar is door KPMG in opdracht van het Commissariaat voor de Media een (forensisch) onderzoek uitgevoerd naar de naleving van het beloningskader voor presentatoren bij de landelijke publieke omroep. Aan dat onderzoek is door omroepen en producenten volledige medewerking verleend. KPMG heeft geen voorbeelden gevonden van gevallen van constructies waarmee beloningskaders worden omzeild. Het probleem wat mede de aanleiding vormt voor de motie is in dit onderzoek dus niet aangetoond. Naar aanleiding van het onderzoek heeft het Commissariaat aanbevelingen gedaan om het beloningskader nog verder aan te scherpen. De NPO heeft hiervoor voorstellen gedaan en een nieuw beloningskader vastgesteld. Een van de belangrijkste wijzigingen is dat gezichtsbepalende presentatoren voortaan rechtstreeks in dienst moeten zijn bij de omroep, en dus niet meer betaald worden via de producent. De buitenproducenten hebben zich in een samenwerkingscode verbonden aan de afspraken in het beloningskader.

Voordat het beloningskader bestond waren er 17 presentatoren die een salaris boven de WNT norm kregen. In het beloningskader is overgangsrecht afgesproken voor de bestaande contracten. Inmiddels is dat aantal teruggebracht tot nul.

De motie noemt verder ook specifiek de buitenproducenten. De suggestie lijkt dat omroepen teveel betalen aan buitenproducenten. Het is aan de NPO en de omroepen om te zorgen voor doelmatige uitgaven, ook als voor een programma een buitenproducent wordt ingezet. Vooraf wordt hierover onderhandeld tussen een omroep en een producent. Op basis hiervan wordt dan een overeenkomst gesloten met afspraken over de productie en de betaling. De bindende regeling op basis waarvan omroepen aan de NPO achteraf inzicht geven in de gerealiseerde programmakosten is uitgebreid, ook gerealiseerde kosten bij buitenproducenten

kunnen nu worden opgevraagd, als onderdeel van de sturing op doelmatigheid. Die informatie kan worden gebruikt om met omroepen het gesprek aan te gaan over eventuele (opvallende) verschillen tussen begroting en realisatie of voor nieuwe toekenningen aan programma's.

Los van de specifieke maatregelen voor het beloningskader en de buitenproducenten heeft de NPO de laatste jaren verbeteringen doorgevoerd in de sturing op doelmatigheid en in de transparantie van de uitgaven. Er zijn verschillende instrumenten ontwikkeld waarmee kan worden gestuurd op de doelmatigheid van de uitgaven. Het Commissariaat ziet toe op de uitvoering van deze taak. Hierover wordt jaarlijks in de openbaarheid verantwoording afgelegd. De jaarlijkse Terugblik is uitgebreid met financiële verantwoordingsinformatie over het bestel per genre, bijvoorbeeld de uitgaven uitgesplitst naar kostencategorie en de uitgaven per uur gemaakte programmering en per kijker.

3. Geen oplossing voor het probleem

Tot slot is het voorgestelde transparantieregister geen oplossing voor het veronderstelde probleem van de salarisconstructies. Stel dat beloningskaders via constructies zouden worden omzeild, KPMG vond daar geen voorbeelden van, dan gaat een transparantieregister geen uitkomst bieden. Het kenmerk van een constructie is juist dat de betaling aan het zicht onttrokken is en niet via de reguliere betalingen loopt. In een transparantieregister zal dit dan ook niet zichtbaar worden. In dat geval is er straks een transparantieregister waarin alle uitgaven aan salarissen en programma's openbaar zijn, terwijl het wantrouwen blijft bestaan en er tegelijkertijd wel grote negatieve gevolgen gekoppeld zijn aan dit instrument zoals beschreven onder punt 1 en 2.

Voorgestelde lijn richting Kamer. Wat doet u wel?

Dat u niet meegaat met de gevraagde maatregelen uit de motie betekent niet dat u niet voor transparantie bent. Wij adviseren de rode lijn van transparantie op titelniveau niet over te gaan, maar daarbinnen het maximale te doen om doelmatigheid en transparantie op het niveau van de genres te bevorderen. Ten opzichte van de bestaande kaders en de al aangekondigde verbeteringen wordt daarom nog één aanscherping voorgesteld in de verantwoording over kosten. De NPO gaat vanaf nu inzichtelijk maken welke titels er onder een bepaald genre vallen, zodat de verantwoordingsinformatie over de kosten per genre ook kan worden afgezet tegen de titels die binnen dat genre zijn gemaakt.

Het doel is dat politiek en burger kunnen vertrouwen op de bestaande systematiek van verantwoording en controle, waarbij omroepen en NPO verantwoordt over kosten op het niveau van de genres, de NPO een beloningskader voor de beloningen van presentatoren vaststelt en stuurt op de doelmatigheid van de programma-uitgaven. Het Commissariaat ziet tot slot toe op de naleving van deze kaders en taakuitvoering door de NPO en omroepen. De NPO en omroepen verstrekken hiervoor al informatie aan zowel OCW als het Commissariaat. Het Commissariaat kan indien nodig geacht aanvullend specifieke informatie bij de NPO en omroepen opvragen. Bij de casus over de studiohuur voor Jinek is dat bijvoorbeeld gebeurd. Het is goed deze zorgvuldig ingerichte procedure in de brief nogmaals te beschrijven.

Tot slot draagt de vormgeving van het bestel niet bij aan de transparantie ervan. De hoeveelheid partijen en verschillende rollen en verantwoordelijkheden bemoeilijken ook het volgen van de verschillende geldstromen. Daarom adviseren wij om de Tweede Kamer te informeren dat u bij de voorgenomen hervorming ook meeweegt hoe de voorstellen bijdragen aan het vergroten van de transparantie door het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden.

Datum
20 september 2024

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

redacted on: 11/12/24

- Redaction (2 redactions)

1 Privilege / Exemption reason used:

1 -- "Persoonsgegeven" (2 instances)

Redacted pages:

Page 1, Persoonsgegeven, 1 instance

Page 4, Persoonsgegeven, 1 instance