

Vergaderjaar 2007–2008

31 557

Publieke omroep in beeld Financiering, bedrijfsvoering en toezicht

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I: ANTWOORDEN KAMERVragen, BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD	5	3	Bedrijfsvoering	49
1 Over dit onderzoek	7	3.1	Beheersing van kwaliteit en kosten van televisieprogramma's	49
2 Antwoorden op de Kamervragen	8	3.1.1	Beheersing van kwaliteit	50
2.1 Financiering	8	3.1.2	Beheersing van kosten	50
2.2 Bedrijfsvoering	11	3.2	Contracten met externe producenten	50
2.3 Scheiding private en publieke geldstromen	14	3.2.1	Ordelijk en controleerbaar	51
2.4 Verantwoording en toezicht	16	3.2.2	Registers	52
3 Reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	20	3.2.3	Doelmatigheidsrisico's	52
Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	24	3.3	Beloning	53
DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN	27	3.3.1	Directie- en bestuursleden	54
1 Inleiding	29	3.3.2	Presentatoren	54
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	29	3.3.3	Ontslagvergoedingen	55
1.2 Het omroepbestel	29	3.4	Financiële programmagebonden bijdragen van derden	55
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	31	3.4.1	Verantwoordingsinformatie	56
1.4 Leeswijzer deel II	33	3.4.2	Redactionele onafhankelijkheid	57
2 Financiering	34	4	Scheiding publieke en private geldstromen	58
2.1 Financieringsstromen op hoofdlijnen	34	4.1	Resultaten private activiteiten	58
2.1.1 Van Den Haag naar Hilversum	34	4.2	Kostentoerekening	60
2.1.2 Binnen Hilversum	36	4.3	Reservevorming	61
2.1.3 Informatie over geldstromen	38	5	Verantwoording en toezicht	62
2.2 Financiering door programmering	39	5.1	Verantwoording	62
2.2.1 Programmeringsproces en Geld op schema	39	5.2	Toezicht	63
2.2.2 Criteria voor plaatsing en financiering	43	5.2.1	Raden van toezicht	63
2.3 Reservevorming	44	5.2.2	Commissie Integriteit Publieke Omroep	65
2.3.1 Algemene Omroepreserve	45	5.2.3	Commissariaat voor de Media	66
2.3.2 Nederlandse Publieke Omroep	45	Bijlage	Toelichting aanpak onderzoek bedrijfsvoering	68
2.3.3 Omroepverenigingen	46		Afkortingen	69
2.4 Bevorderen van doelmatige besteding	47		Literatuur	70

**DEEL I: ANTWOORDEN KAMERVragen, BESTUURLIJKE
REACTIES EN NAWOORD**

1 OVER DIT ONDERZOEK

In juli 2007 ontving de Algemene Rekenkamer het verzoek van de Tweede Kamer om een onderzoek uit te voeren naar de landelijke publieke omroep. Het verzoek richtte zich op de financiering en de bedrijfsvoering van de publieke omroep en op de toezichts- en verantwoordingsstructuur en bevatte de volgende vier vragen:

1. In welke mate kan inzicht worden gegeven in de wijze waarop de publieke omroep wordt gefinancierd (inclusief de compensatiegelden voor de gedeerde reclame-inkomsten)?
2. In hoeverre voldoet de bedrijfsvoering van de publieke omroeporganisaties (inclusief de beloningsstructuren) aan de daaraan te stellen normen?
3. Hoe worden de publieke en private geldstromen gescheiden binnen de publieke omroeporganisaties?
4. Hoe verhoudt de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij publieke omroeporganisaties zich tot de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij rechtspersonen met een wettelijke taak in andere sectoren?

De landelijke publieke omroep bestaat uit de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) en de erkende omroepen. De publieke omroep ontving in 2007 € 563 miljoen aan publiek geld (exclusief reclamegelden). De NOS bestaat uit twee onderdelen: de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en NOS/RTV. De NPO voert binnen de publieke omroep taken uit ten aanzien van samenwerking en coördinatie. NOS-RTV is het onderdeel dat de NOS-programma's verzorgt op radio en televisie en ook de inhoud van teletekst beheert.

Binnen de erkende omroepen zijn drie categorieën te onderscheiden: de omroepverenigingen, de taakorganisaties (omroepen met een specifieke taak zoals de NPS en Teleac-NOT) en de omroepen op een geestelijke grondslag (zoals de Boeddhistische Omroep Stichting en de Nederlandse Moslim Omroep). Van deze erkende omroepen hebben we de volgende onderzocht: AVRO, BNN, EO, KRO, NCRV, TROS, VARA en VPRO. Deze organisaties ontvangen gezamenlijk ruim de helft van de publieke middelen voor omroepen en worden alle op dezelfde wijze gefinancierd. Vervolgens zijn wij nagegaan wat de belangrijkste actoren zijn die betrokken zijn bij de financiering en het toezicht. Het gaat om het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de NPO, het Commissariaat voor de Media en de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO). Ook deze organisaties hebben wij betrokken in ons onderzoek.

Behoudens de algemene financiële overzichten, hebben in ons onderzoek naar de financiering en de bedrijfsvoering de drie publieke televisienetten centraal gestaan. Andere media, zoals radio, digitale themazenders en internet, hebben een relatief beperkte financiële omvang en zijn daarom door ons buiten beschouwing gelaten.

In hoofdstuk twee van dit deel van het rapport beantwoorden wij de vragen van de Tweede Kamer en geven wij onze conclusies en aanbevelingen weer. De reacties van betrokken organisaties en ons nawoord zijn opgenomen in hoofdstuk drie. De bijlage van deel I bevat een overzicht waarin onze conclusies en aanbevelingen en de toezeggingen zijn samengevat.

In deel II van het rapport gaan we dieper in op de feiten waar we onze conclusies en aanbevelingen op baseren.

2 ANTWOORDEN OP DE KAMERVragen

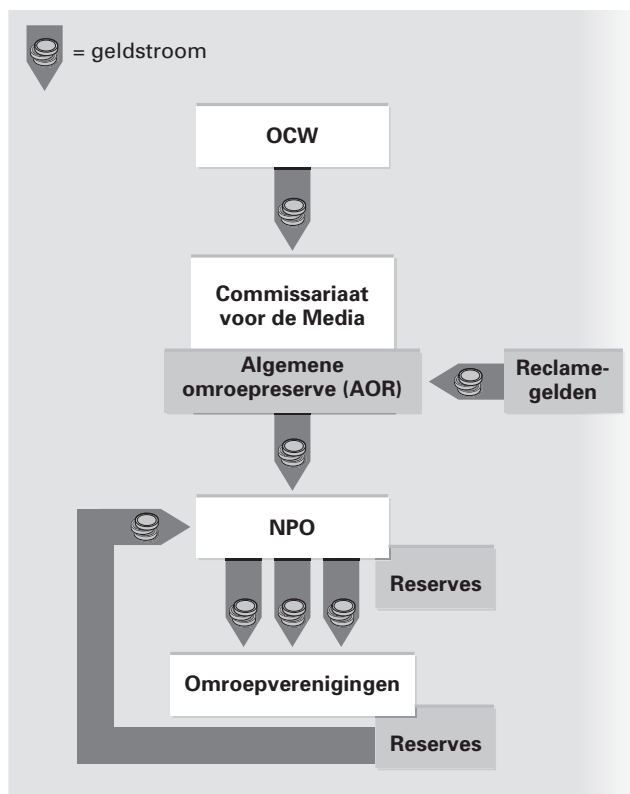
2.1 Financiering

De Tweede Kamer stelde ons de volgende vraag: in welke mate kan inzicht worden gegeven in de wijze waarop de publieke omroep wordt gefinancierd (inclusief de compensatiegelden voor de gedeerde reclame-inkomsten)? We hebben daarop de publieke geldstromen van het Ministerie van OCW naar de omroepverenigingen op hoofdlijnen in kaart gebracht. We zijn daarbij nagegaan of financiële gegevens uit verschillende documenten op elkaar aansluiten. Vervolgens hebben we ingezoomd op drie onderwerpen: het programmeringsproces, de reservevorming binnen de landelijke publieke omroep en de doelmatige besteding van publieke middelen.

Financieringsstromen op hoofdlijnen

Het Ministerie van OCW plaatst de rijksbijdrage (€ 563 miljoen in 2007) en de reclame-inkomsten (€ 192 miljoen in 2007) in de Algemene Omroepreserve (AOR, zie figuur 1). Vanuit deze reserve bekostigt het ministerie de landelijke publieke omroep. Het Commissariaat voor de Media beheert de AOR, maar verricht alleen betalingen op basis van een beschikking van het Ministerie van OCW. De bijdrage voor de landelijke publieke omroep maakt het Commissariaat over aan de NPO. Die verdeelt het geld over de omroepen, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen directe programmegebonden kosten, directe niet direct toerekenbare kosten (dndt) en indirecte kosten. De dndt- en indirecte kosten worden vergoed via een vast bedrag, de vergoeding voor directe kosten is gekoppeld aan prestaties.

Figuur 1 Financiële stromen en organisaties



In de periode 2002–2007 zijn de totale reclame-inkomsten met 11% gedaald van € 216 miljoen in 2002 tot ruim € 192 miljoen in 2007. De publieke omroep is in de periode 2002–2007 niet gecompenseerd voor gederfde reclame-inkomsten.

Informatie over publieke geldstromen naar de publieke omroep is verspreid over diverse bronnen. Wij constateren dat financiële realisatiecijfers uit verschillende documenten van het Ministerie van OCW, het Commissariaat voor de Media en de NPO niet op elkaar aansluiten. Hiervoor bestaan plausibele verklaringen. De belangrijkste is dat het departement de jaaradministratie afsluit, voordat het Commissariaat voor de Media en de NPO de definitieve cijfers gereed hebben. Doordat het Ministerie van OCW de verschillen niet toelicht, is de beschikbare informatie weinig inzichtelijk.

Ook uit het feit dat de Tweede Kamer ons heeft gevraagd de stromen in kaart te brengen, leiden wij af dat de mate waarin het Ministerie van OCW inzicht verschaft in de financieringsstromen voor verbetering vatbaar is. Wij bevelen de minister van OCW aan om bijvoorbeeld in de Media-begroting een inzichtelijk overzicht van de financieringsstromen op te stellen, en daarbij verschillen met andere documenten toe te lichten.

Programmeringsproces en Geld op schema

De vergoeding voor de directe kosten is een uitvloeisel van het programmeringsproces. Dit proces is de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd, mede door de introductie van de Geld op schema-systematiek voor de financiële planning. Kregen de omroepen vroeger een vast bedrag, nu is sprake van productfinanciering. Er is een directe koppeling van het beschikbare budget aan de in tijdslots opgedeelde zendtijd en de te behalen doelstellingen. De Geld op schema-systematiek is een belangrijk sturingsinstrument voor de NPO. Wij hebben in kaart gebracht hoe dit proces verloopt en of in voldoende mate duidelijke criteria ten grondslag liggen aan de verdeling van budget en zendtijd.

Beknopt weergegeven verloopt het programmeringsproces als volgt. Op basis van de meerjarenbegroting en de prestatieovereenkomst die de NPO met de minister van OCW afsluit, stelt de NPO in overleg met de omroepen per seizoen en televisienet zogenoemde genreschema's op. Het genreschema is een schematische opdeling van de beschikbare televisietijd in tijdslots. Voor elk tijdslot is aangegeven wat het beoogde genre is, het beoogde kijktijdaandeel¹ en de beoogde doelgroepen. Ook is aan een slot een bedrag gekoppeld. Met het genreschema bewaakt de NPO dat het totale schema de collectieve doelstellingen uit de prestatieovereenkomst met het Ministerie van OCW haalt (zoals het aandeel cultuur en Nederlands drama in de programmering). Bovendien zorgt de NPO ervoor dat het totale schema past binnen de begroting van de publieke omroep. Omroepverenigingen en de Nederlandse Programma Stichting (NPS) tekenen in op de slots en zijn daarbij dus elkaars concurrent. Vervolgens start een proces van overleg, onderhandeling en «passen en meten». De uitkomst van dit proces legt de NPO vast in een voor de omroepen bindend zendtijndelingsbesluit. De financiering die een omroep ontvangt, is afhankelijk van de tijdslots (en de daaraan gekoppelde bedragen) die de NPO aan een omroep toewijst. Er is wel een ondergrens vastgesteld: omroepen hebben jaarlijks recht op minimaal 75% van het budget dat bij hun status past.²

De criteria die de NPO hanteert om het genreschema op te stellen vinden we voldoende inzichtelijk. Het betreft een proces van uitwerking en

¹ Kijktijdaandeel (ook wel marktaandeel genoemd) is het percentage van alle tv-kijkers op moment x, dat naar programma y kijkt. (Ter vergelijking: kijkdichtheid is het percentage van alle Nederlanders, dat op moment x naar programma y kijkt.)

² Voor A-omroepen (omroepen met meer dan 300.000 leden) was in 2007 € 34,1 miljoen beschikbaar en voor B-omroepen (omroepen met meer dan 150.000 leden) € 17,0 miljoen.

detaillering van de meerjarenbegroting en de prestatieovereenkomst. Voor verbetering vatbaar vinden we het beoordelingskader dat de NPO vervolgens hanteert om voor een bepaald tijdslot een keuze te maken uit programma's van verschillende omroepen. Hierbij kan de kwaliteitskaart, die nu vooral wordt gebruikt bij de evaluatie van programma's, in een meer uitgewerkte vorm worden toegepast. De NPO onderkent deze verbetermogelijkheden en werkt aan een concrete invulling hiervan.

Reservevorming

De Europese Commissie heeft naar aanleiding van klachten van commerciële partijen onderzoek gedaan naar vermeende staatssteun. Daarbij zag de Europese Commissie in de omvangrijke reserves van de omroepen een bewijs voor overcompensatie. Wij zijn nagegaan wat de stand van zaken is voor het normeren van reserves binnen de publieke omroep.

De omroepverenigingen beschikken over een reserve voor programma-doeleinden (publiek geld) en de algemene verenigingsreserve (privaat geld). De NPO beschikt eveneens over een reserve voor programma-doeleinden en een exploitatiereserve.

De NPO heeft de omvang van de programmareserves van omroepen inmiddels genormeerd.³ Wanneer de omvang van deze reserves een vastgesteld maximum te boven gaat, roomt de NPO de overschrijding af en voegt deze toe aan de eigen programmareserve. De nieuwe Mediawet, die in juli is aangenomen door de Tweede Kamer en nu in behandeling is bij de Eerste Kamer en volgens planning per 1 januari 2009 in werking treedt, normeert het totaal bedrag aan programmareserves van alle omroepen én de NPO. Dit wetsvoorstel bepaalt dat het totaalbedrag aan programmareserves van al deze organisaties gezamenlijk niet meer mag bedragen dan 10% van het budget dat de minister van OCW in een kalenderjaar ter beschikking stelt.

De algemene verenigingsreserves van omroepverenigingen en de exploitatiereserve van de NPO vallen buiten deze systematiek. Voor deze reserves is in 1993 in wet- en regelgeving bepaald dat de omvang niet mag toenemen.

Bevorderen doelmatigheid

In het verlengde van de financiering van de omroepen is in de Mediawet vastgelegd dat de NPO als taak heeft om de doelmatige inzet van middelen binnen de publieke omroep te bevorderen. Wij hebben in kaart gebracht hoe de NPO invulling geeft aan deze taak. Daarbij zijn we nagegaan in welke mate de NPO de beschikbare mogelijkheden benut.

De afgelopen jaren heeft de NPO de doelmatige besteding van middelen bevorderd door de wegens overheidstaakstellingen en teruglopende reclame-inkomsten noodzakelijke bezuinigingen te coördineren. In achtereenvolgende bezuinigingsoperaties zijn eerst de indirecte kosten en vervolgens de directe kosten teruggedrongen. Ook het nieuwe programmeringsproces leidt tot een doelmatigheidsprikkel: omroepen concurreren met elkaar om een programma geplaatst te krijgen. Zij worden door de productfinanciering gestimuleerd kosten van programma's sterk te bewaken. De NPO geeft echter aan niet over voldoende adequate instrumenten te beschikken om de doelmatige besteding van middelen te bevorderen wanneer daar geen directe externe aanleiding voor is. Bovendien zouden repressieve activiteiten de samenwerking met omroepen rondom de programmering te veel verstoren. Voor ons is onvoldoende duidelijk waarom de NPO andere maatregelen niet zou kunnen toepassen. Te denken valt aan het uitvoeren van

³ De NPO hanteert hiervoor een staffel, lopend van 5% van het door de Raad van Bestuur van de NPO ter beschikking gestelde jaarbudget voor radio, televisie en internet voor omroepen met een jaarbudget van meer dan € 25 miljoen, tot 15% voor omroepen met een jaarbudget van minder dan € 2 miljoen.

benchmarkstudies van bepaalde kostenposten en het vergelijken van de toegekende referentiebedragen met de daadwerkelijke programmakosten. Ook menen wij dat van de lumpsumvergoeding voor indirecte en dndt-kosten een grotere doelmatigheidsprikkel zou uitgaan, wanneer de aansluiting van deze vergoeding op de daadwerkelijk gemaakte kosten periodiek zou worden geëvalueerd.⁴

Wij concluderen dat het bevorderen van een doelmatige inzet van publieke middelen de afgelopen jaren aandacht heeft gekregen. Een heldere uitwerking van deze taak ontbreekt echter. Wij bevelen de NPO aan om de in de wet omschreven taak helder uit te werken in een plan met concrete activiteiten en dit plan af te stemmen met de minister van OCW.

2.2 Bedrijfsvoering

De Tweede Kamer heeft ons wat betreft de bedrijfsvoering het volgende gevraagd: in hoeverre voldoet de bedrijfsvoering van de publieke omroeporganisaties (inclusief de beloningsstructuren) aan de daaraan te stellen normen? Hierop hebben we vier onderdelen onderzocht van de bedrijfsvoering van de acht grote omroepverenigingen:

1. beheersing van de kosten en de beheersing van de kwaliteit van televisieprogramma's;
2. contracten met externe producenten;
3. beloning van topfunctionarissen, beloning van presentatoren en ontslagregelingen;
4. financiële programmagebonden bijdragen van derden.

De selectie van deze onderwerpen is gebaseerd op een door ons opgestelde risicoanalyse, vanuit de invalshoeken rechtmatigheid, doelmatigheid en integriteit. Voor de vier genoemde bedrijfsvoeringsonderdelen zijn wij nagegaan of processen ordelijk en controleerbaar tot stand zijn gekomen. Deze algemene criteria hanteren wij bij elk onderzoek naar de bedrijfsvoering en zijn niet ontleend aan wettelijke eisen die gelden voor omroepverenigingen. Wanneer bepalingen in wet- en regelgeving van toepassing zijn op de door ons onderzochte bedrijfsvoeringsonderdelen, hebben wij deze bepalingen meegenomen. Dit geldt ook voor bepalingen uit de Richtlijnen en regelingen goed bestuur en integriteit. Deze richtlijnen zijn door de publieke omroep zelf opgesteld en zijn in 2006 in werking getreden. In de rest van dit rapport hanteren we de ingekorte benaming: Richtlijnen goed bestuur en integriteit. In deze paragraaf geven wij eerst per onderzocht bedrijfsvoeringsonderdeel aan wat onze belangrijkste toetspunten zijn geweest. Ook geven wij onze belangrijkste bevindingen weer. Aan het eind van deze paragraaf volgen onze conclusies en aanbevelingen.

Beheersing van kwaliteit en kosten van programma's

Wij zijn nagegaan of de acht grote omroepverenigingen op programma-niveau vooraf aangeven wat een televisieprogramma mag kosten en welke doelen zij daarbij nastreven. Ook zijn wij nagegaan of zij tijdens het maken van een programma de voortgang frequent monitoren en of zij achteraf een evaluatie opstellen.

Voor de programmakosten stellen alle omroepen vooraf gedetailleerde begrotingen op en gaan zij tijdens de productie frequent na wat de daadwerkelijke uitgaven zijn. Als het gaat om de doelen leggen slechts enkele omroepen per programma vast wat zij willen bereiken, anders dan

⁴ Hierbij merken wij op dat de lumpsumvergoeding voor de dndt-kosten pas recent is ingevoerd.

een te realiseren kijkcijfertaandeel. Het tussentijds monitoren en achteraf evalueren gebeurt bij omroepen vooral mondeling. Een vastlegging hiervan ontbreekt vaak.

Contracten met externe producenten

Wij zijn nagegaan of het totstandkomingsproces is vastgelegd, in welke mate een omroep zicht heeft op de nevenactiviteiten van zijn medewerkers en welke doelmatigheidsrisico's een rol spelen. We merken daarbij op dat dit onderwerp niet voor alle omroepen even belangrijk is. Sommige omroepen maken hun programma's vooral zelf. Andere besteden de productie van een groot deel van hun programma's uit aan externe producenten.

Van alle door ons onderzochte programma's die extern zijn uitbesteed, is een contract aanwezig. Wel komt het voor dat een overeenkomst pas ondertekend wordt wanneer het productieproces al is gestart. Geen van de onderzochte omroepen heeft voor het totstandkomingsproces van contracten met externe producenten procedures en toetspunten opgesteld. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie controleert of het overeengekomen bedrag past binnen de begroting en of er naast een inhoudelijke redacteur ook een meer zakelijke ingestelde medewerker betrokken is bij de onderhandelingen. Het belang van dergelijke aspecten wordt door omroepen wel onderkend, maar ze zijn niet op schrift vastgelegd. Bij de meeste omroepverenigingen worden contracten met producenten wel standaard ondertekend door meer personen. Doordat niet is vastgelegd wie inhoudelijk welk aspect van een contract toetst, is niet duidelijk wat men beoordeeld heeft en wat daarbij de gebruikte toetspunten waren.

De Richtlijnen goed bestuur en integriteit schrijven voor dat een omroep registers aanlegt van onder meer de nevenfuncties van topfunctionarissen en de financiële belangen van medewerkers. De meeste omroepverenigingen hebben dergelijke registers opgesteld, zij het dat er aan actualiteit, mate van openbaarheid en actief gebruik van de registers nog iets te verbeteren valt. Hiermee beschikken de omroepen over informatie die mogelijk van belang is voor het afdekken van integriteitsaspecten bij het tot stand komen van een contract met een externe producent. Doordat het totstandkomingsproces van contracten niet is vastgelegd hebben wij niet kunnen nagaan of dergelijke informatie gebruikt wordt.

Het programmeringsproces is zo ingericht dat de NPO jaarlijks op hoofdlijnen voor een jaar vooruit bepaalt welke programma's hij plaatst en voorafgaand aan elk seizoen over de nadere invulling van de programmering beslist. De meeste contracten van omroepen met externe producenten betreffen het produceren van één programma voor hoogstens een jaar. Wanneer een omroep echter voor een programma een contract met een producent afsluit dat betrekking heeft op meer jaren, bestaat het risico dat een omroep verplichtingen aangaat waarvoor hij later, als het programma mogelijk niet geplaatst wordt, geen bijdrage ontvangt. Dit risico is groter bij zogenoemde «outputdeals». Dan garandeert een omroep om voor een langere periode een bepaald aantal, soms globaal omschreven, programma's af te nemen van een producent. Bij enkele omroepen hebben wij dergelijke outputdeals aangetroffen. Door de afnameverplichting die een omroep aangaat en de daaraan eventueel gekoppelde boeteclausules ontstaan substantiële risico's voor een ondoelmatige besteding van publieke middelen en het weglekken van deze middelen naar private partijen.

Beloning van topfunctionarissen, beloning van presentatoren en ontslagregelingen

Wij hebben bij de acht geselecteerde omroepen de beloning van de algemeen directeur en de voorzitter van het bestuur bekeken. Ook hebben wij per omroep documenten bestudeerd, die verband houden met de beloning van enkele presentatoren en enkele ontslagregelingen. Wij hebben het totstandkomingsproces beoordeeld en doen geen uitspraken over de hoogte van de beloning. Ten tijde van het onderzoek bestonden er geen normen voor de hoogte van de beloning. In juni 2008 heeft het kabinet bepaald dat voor bestuurders een maximum van 130% van het ministersalaris geldt. Voor andere functionarissen zal een nog op te stellen «beloningscode» gaan gelden.

Wij zijn onder meer nagegaan door wie de beloning is vastgesteld. Daarnaast zijn we nagegaan in hoeverre er een duidelijke relatie is tussen de omvang van de beloning en de te leveren prestaties.

Hoe de beloning van algemeen directeuren en bestuurders is geregeld, verschilt sterk. Zo hebben sommige omroepen het salaris van de algemeen directeur gekoppeld aan een CAO-schaal. Anderen werken met een vast bedrag. In vier gevallen is de beloning van de voorzitter van bestuur vastgesteld door andere bestuursleden. Dit is een ongewenste situatie, omdat een naaste collega dan het salaris bepaalt. Overigens is sprake van een overgangssituatie. De omroepen geven aan, en hebben dit soms ook al vastgelegd, dat wanneer een raad van toezicht is ingesteld, deze raad de beloning van bestuursleden gaat bepalen.

Bij het belonen van presentatoren zijn twee situaties te onderscheiden. Een waarbij de presentator in dienst is bij de omroep en een waarbij een omroep een overeenkomst heeft afgesloten met een BV van een presentator. De omvang van de beloning is vooral het resultaat van een onderhandelingsproces tussen de omroep en de presentator. In een aantal gevallen is de relatie tussen de beloning en de te verrichten activiteiten zeer globaal omschreven. Verder ontbrak voor één presentator een vastlegging van de gemaakte afspraken. Een zorgpunt betreft de contracten met gezichtsbepalende presentatoren waarbij de omroep verschillende diensten afneemt. Naast het presenteren kan het bijvoorbeeld gaan om het ontwikkelen van formats en het produceren van programma's. De afhankelijkheid van een bepaalde presentator kan in dergelijke gevallen dusdanig groot worden, dat de zakelijke kanten van de relatie te veel naar de achtergrond verdwijnen.

De bestudeerde ontslagregelingen voor medewerkers zijn tot stand gekomen op basis van een sociale regeling die is overeengekomen met de vakbonden. De totstandkoming en de hoogte van enkele vertrekregelingen met bestuurders waren minder inzichtelijk. In sommige gevallen ontbrak een vastgelegde onderbouwing van gemaakte keuzen. In één geval was de regeling zeer summier beschreven.

Financiële programmagebonden bijdragen van derden

Wij zijn bij financiële programmagebonden bijdragen van derden nagegaan welke informatie omroepverenigingen moeten aanleveren en of voldaan wordt aan bepalingen in de Mediawet. Omroepen moeten in een bijlage van hun jaarrekening op het niveau van afzonderlijke programma's aangeven welke bijdragen van derden zij hebben ontvangen. Tussen omroepen bestaan grote verschillen. Sommige richten zich alleen op subsidieverstrekkingen als het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en mijden bewust commerciële partijen en overheids-

instellingen. Andere voeren juist een actieve acquisitie in de richting van dergelijke partijen. Verwarrend is overigens dat begrippen als sponsoring en cofinanciering in de Mediawet en nadere regelgeving niet consistent worden omschreven.

De meeste omroepen beschikken over een door de Mediawet verplicht programma- of redactiestatuut, waarin bepalingen zijn opgenomen die de redactionele onafhankelijkheid van de omroep moeten waarborgen.

Op basis van de in deze paragraaf gepresenteerde bevindingen concluderen wij dat de bedrijfsvoering van de vier onderdelen bij de onderzochte omroepverenigingen niet geheel ordelijk en controleerbaar is. Deze conclusie geldt voor alle onderzochte omroepverenigingen, waarbij onderling overigens wel verschillen zijn in de ordelijkheid en controleerbaarheid van de bedrijfsvoering.

In positieve zin springt de beheersing van de programmakosten er uit. Het nieuwe programmeringsproces heeft hieraan bijgedragen. De NPO en de omroepen maken nu bij de start van een seizoen afspraken over welke programma's een omroep gaat maken tegen welke financiële bijdrage. Van andere reguliere processen zoals het bewaken van de programma-kwaliteit en het aangaan van contracten met externe producenten kunnen omroepen mondeling het verloop schetsen. Doordat een vastlegging hiervan ontbreekt en deze processen niet zichtbaar worden beoordeeld, zijn dergelijke processen onvoldoende ordelijk en controleerbaar. Gezien de relatief beperkte omvang van een omroepvereniging en het belang van creativiteit in het primaire proces hebben wij er begrip voor dat omroepen huiverig zijn voor een toename van administratieve lasten. Wij vinden desondanks dat de ordelijkheid en controleerbaarheid met een beperkte inspanning aanzienlijk kan toenemen en bevelen de omroepen aan dergelijke processen beter vast te leggen.

Verder vinden wij dat extra aandacht nodig is voor de bijzondere overeenkomsten. Voorbeelden zijn het afsluiten van meerjarige contracten met externe producenten, contracten met voor een omroep gezichts-bepalende presentatoren en vertrekregelingen voor bestuurders. Indien een omroep beschikt over een raad van toezicht, dan bevelen wij aan dat het bestuur met deze raad afspraken maakt om deze bijzondere overeenkomsten ter goedkeuring voor te leggen aan de raad. De raad van toezicht kan met een meer afstandelijke blik beoordelen of verschillende belangen goed zijn afgewogen.

Specifieke aandacht verdienen de outputdeals die omroepen afsluiten met externe producenten. Gezien de risico's die dergelijke contracten met zich meebrengen, geven wij de NPO in overweging outputdeals alleen onder strikte voorwaarden toe te staan.

2.3 Scheiding private en publieke geldstromen

In deze paragraaf beantwoorden we de vraag van de Tweede Kamer: hoe worden de publieke en private geldstromen gescheiden binnen de publieke omroeporganisaties? In wet- en regelgeving zijn diverse bepalingen opgenomen die als doel hebben een adequate scheiding te waarborgen tussen private en publieke geldstromen binnen een publieke omroep. Zo moet worden voorkomen dat publiek geld weglekt naar private activiteiten. Wij hebben deze bepalingen in kaart gebracht en zijn nagegaan of deze in de praktijk relevante risico's afdekken.

Een omroepvereniging voert verschillende private activiteiten uit. Het gaat om verenigingsactiviteiten (bijvoorbeeld het organiseren van ledenvergaderingen) en zogeheten nevenactiviteiten (zoals het verkopen van

een dvd, het uitgeven van een programmablade en het beleggen van vermogen).

Een risico is dat omroepverenigingen publieke middelen gebruiken om negatieve resultaten van private activiteiten te dekken. Dit risico is grotendeels afgedekt door de eis dat resultaten van afzonderlijke private activiteiten in principe kostendekkend moeten zijn; als ze wel verliesgevend zijn, dan mag dat niet langer dan één jaar zijn en moeten ze betaald worden uit de positieve resultaten van andere private activiteiten. Het Commissariaat voor de Media controleert bij alle omroepen elk jaar of zij voldoen aan deze bepaling.

In de praktijk blijkt dat bijna alle omroepen een positief resultaat behalen op het totaal aan private activiteiten. Vooral de omroepbladen zijn voor bijna alle omroepverenigingen een belangrijke bron van inkomsten. Daarnaast beschikken sommige omroepen over een eigen vermogen. Ook het rendement van dit vermogen zorgt voor een bron van inkomsten. Het positieve resultaat op de private activiteiten draagt bij aan de uitvoering van de publieke taken: in 2007 is ongeveer 10% van het budget van de acht geselecteerde omroepverenigingen voor het maken van tv-programma's afkomstig van de omroepen zelf.

Om te bepalen of een private activiteit kostendekkend is, is het belangrijk dat omroepverenigingen kosten van ondersteunende afdelingen, overheadkosten en huisvestingskosten adequaat doorberekenen aan private activiteiten. Wanneer zij dit niet adequaat doen en geen of te weinig kosten doorberekenen, kan ten onrechte het beeld ontstaan dat een nevenactiviteit kostendekkend is. Er is niet voorgeschreven hoe omroepen hun kosten moeten toerekenen.

Wij zijn nagegaan hoe inzichtelijk omroepen hun kosten toerekenen. Alle omroepen hebben zelf een systematiek ingericht, waarmee ze kosten aan neven- en verenigingsactiviteiten doorberekenen. Deze systematieken zijn verschillend, maar over het algemeen inzichtelijk. Slechts bij een omroep is de toerekening minder transparant. Nader onderzoek wees uit dat er geen sprake was van een onjuiste toerekening van kosten. Het Ministerie van OCW is bezig het Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep aan te passen en daarin ook handreikingen voor de methode van kostentoerekening op te nemen.

Een ander risico betreft de mogelijkheid dat omroepverenigingen een positief resultaat op de publieke activiteiten toevoegen aan de algemene verenigingsreserve. Zoals wij in paragraaf 2.1 al melden is in 1993 in wet- en regelgeving bepaald dat de algemene verenigingsreserve niet meer mocht toenemen. Alle middelen die een omroep overhoudt, zowel van publieke als private activiteiten, moet een omroep daarom toevoegen aan de programmareserve.

Wij concluderen dat de bepalingen in wet- en regelgeving het risico voldoende afdekken dat omroepen private verliezen met publiek geld opvangen. Het is wel van belang dat de voorgenomen aanpassing van het handboek leidt tot duidelijke eisen voor de methode van kostentoerekening. Alleen dan ontstaat een gedegen inzicht in de mate waarin een afzonderlijke activiteit kostendekkend is.

Het verbod op een stijging van de algemene verenigingsreserve heeft als gevolg dat nieuwe omroepverenigingen geen verenigingsreserve kunnen opbouwen, en daardoor minder mogelijkheden hebben om eventuele negatieve resultaten op te vangen en bepaalde activiteiten te ontplooiën. Zo is het voor nieuwe omroepen niet mogelijk om geld te reserveren voor een wervingscampagne of om een programmablade te ontwikkelen. Wij bevelen de minister van OCW aan om de mogelijkheden te onderzoeken

om deze belemmeringen voor nieuwe omroepen weg te nemen of te verkleinen.

2.4 Verantwoording en toezicht

De Tweede Kamer stelde ons de volgende vraag: hoe verhoudt de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij publieke omroeporganisaties zich tot de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij rechtspersonen met een wettelijke taak in andere sectoren? We hebben de ontwikkelingen rond publieke verantwoording en toezicht in uiteenlopende sectoren op de voet gevolgd in de reeks onderzoeken over Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 1 tot en met 5 (2000–2006). Op basis van de opgedane ervaringen hebben wij in de publicatie «Kaders voor toezicht en verantwoording» onze belangrijkste uitgangspunten en redeneerlijnen over toezicht en verantwoording gepresenteerd. Aan de hand van deze uitgangspunten hebben wij de verantwoording van omroepverenigingen beoordeeld. Dit hebben we ook gedaan bij de belangrijkste actoren binnen de toezichtsstructuur: de raden van toezicht, de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) en het Commissariaat voor de Media. Indien relevant hebben wij ook bepalingen uit de Richtlijnen goed bestuur en integriteit, die de publieke omroep zelf heeft opgesteld, betrokken in ons onderzoek.

Verantwoording

We zijn nagegaan of een omroepvereniging zich moet verantwoorden over verschillende aspecten van haar functioneren. Dit betreft de financiën, de rechtmatigheid, de prestaties, de bedrijfsvoering en de naleving van de Richtlijnen goed bestuur en integriteit.⁵ Ook zijn wij nagegaan of de minister van OCW eisen heeft gesteld aan deze verantwoordingsinformatie.

In algemene zin wordt voldaan aan onze uitgangspunten. De minister heeft in het Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep eisen opgesteld waaraan de verantwoordingsinformatie moet voldoen. De jaarrekening van omroepen moet voorzien zijn van een verklaring van een externe accountant. In een controleprotocol heeft de minister eisen opgesteld voor de controle van deze accountant. Sinds het verslagjaar 2005 is verplicht gesteld dat de accountantsverklaring ook een rechtmatigheidsoordeel bevat. Alle oordelen van de externe accountants zijn in de periode 2002–2007 goedkeurend geweest.⁶ In de Richtlijnen goed bestuur en integriteit is voorgeschreven dat de omroepen een bedrijfsvoeringsverklaring afgeven. Bovendien moeten omroepen zich verantwoorden over de naleving van deze richtlijnen. Over de wijze waarop omroepen deze informatie openbaar moeten maken geven de richtlijnen geen aanwijzingen, behalve dat de openbaarmaking adequaat en toegankelijk moet zijn.

Probleempunt is dat geen van de onderzochte omroepen, op een uitzondering na, over 2007 een bedrijfsvoeringsverklaring heeft afgegeven in het jaarverslag. De omroepen stellen of geen bedrijfsvoeringsverklaring op of zij doen dit wel, maar in een niet-openbaar document. Wel hebben alle omroepen zich in de jaarverslagen over 2007 verantwoord over de naleving van de richtlijnen.

Wij hechten aan het jaarverslag als cruciaal instrument voor verantwoording door organisaties in het publieke domein. Dit document biedt de mogelijkheid om verantwoordingsinformatie toegankelijk en in onderlinge samenhang te presenteren. Wij adviseren de NPO in de Richtlijnen goed bestuur en integriteit duidelijk vast te leggen dat

⁵ De inhoud van de verantwoordingsinformatie hebben wij niet beoordeeld.

⁶ Over 2007 heeft de accountant van een omroep een verklaring met beperking afgegeven. Deze beperking betrof een boete van het Commissariaat die deze omroep uit de reserve voor programmadoeleinden had betaald, terwijl de omroep hiervoor de algemene verenigingsreserve had moeten aanwenden.

omroepen de bedrijfsvoeringsverklaring dienen op te nemen in het jaarverslag. Wij bevelen de omroepen aan om ook zelf het initiatief te nemen voor een integrale presentatie van de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag.

Een ander probleempunt betreft de onderbouwing van de bedrijfsvoeringsverklaring. Voor het afgeven van een dergelijke verklaring dient een omroepvereniging vooraf vast te leggen hoe bedrijfsprocessen dienen te verlopen en wat daarbij relevante toetspunten zijn. Zoals wij in paragraaf 2.2 al aangaven ontbreekt een dergelijke vastlegging. Het opstellen van een bedrijfsvoeringsverklaring is dan een weinig gefundeerde actie. Wij bevelen de omroepverenigingen aan vooraf aan te geven waaraan relevante processen dienen te voldoen en de bedrijfsvoeringsverklaring te baseren op een vastgelegde beoordeling van deze processen.

Raden van toezicht

Een raad van toezicht vormt een onderdeel van een samenhangend geheel van checks and balances dat een organisatie bij de les moet houden. Zij kunnen het vertrouwen van de omgeving in het bestuur en de organisatie versterken. De Richtlijnen goed bestuur en integriteit bevelen de omroepverenigingen aan om bestuur en toezicht nadrukkelijk van elkaar te scheiden. Zij bieden omroepen echter geen concrete handvatten hoe dit te doen. De aanbeveling om toezichthoudende en bestuurlijke taken te scheiden, is door alle omroepen serieus opgepakt. Alle omroepen hebben zich intensief bezonnen op de topstructuur van hun organisatie. Wij zijn nagegaan wat de stand van zaken is. Ook zijn wij nagegaan of, afgaand op de beschikbare documentatie, sprake zal zijn van adequate scheiding van besturende en toezichthoudende taken en of de raden van toezicht voldoende bevoegdheden krijgen om daadwerkelijk toezicht uit te oefenen.

Naar verwachting hebben vrijwel alle omroepverenigingen begin 2009 een functionerende raad van toezicht. Bij één omroep heeft de herbezinning ertoe geleid dat men de huidige organen (verenigingsraad, bestuur en directie) handhaaft, maar de verdeling van taken en verantwoordelijkheden aanscherpt.

Afgaand op de (concept)statuten die wij hebben bestudeerd gaat de positie van een raad van toezicht per omroepvereniging sterk verschillen. Bij sommige omroepverenigingen heeft de raad van toezicht belangrijke interventiemogelijkheden richting het bestuur en is de verenigingsraad meer een maatschappelijk klankbord. Bij andere omroepverenigingen liggen interventiemogelijkheden vooral bij de verenigingsraad en is de raad van toezicht vooral een adviseur van deze raad. In de laatst genoemde variant is naar onze mening de raad van toezicht onvoldoende toegerust om de toezichthoudende functie te vervullen. Er is dan eerder sprake van een raad van advies dan van een raad van toezicht.

Wij adviseren omroepverenigingen zorgvuldig na te gaan aan welke personen of welk orgaan men toezichthoudende taken toedeelt. Deze personen of organen dienen vervolgens te beschikken over adequate bevoegdheden. Dit zijn voorwaarden voor het ontwikkelen van een professionele toezichthoudende attitude binnen een organisatie. Wij adviseren verder de Commissie Integriteit Publieke Omroep, die een adviserende taak heeft ten aanzien van goed bestuur, de ontwikkelingen op dit terrein nauwlettend te volgen en te bevorderen dat omroepverenigingen ervaringen onderling uitwisselen.

Commissie Integriteit Publieke Omroepen

De Commissie Integriteit Publieke Omroepen is sinds 1 januari 2006 actief. De NPO heeft de commissie ingesteld met als doel goed bestuur en integriteit bij de omroepverenigingen te bevorderen. CIPO doet dit door het adviseren over, monitoren van en toezichthouden op de naleving van de Richtlijnen goed bestuur en integriteit. Wij hebben in kaart gebracht hoe CIPO de toezichthoudende taak invult.

De toezichthoudende taak heeft de commissie vooral ingevuld met een stimuleringsstrategie. Daarbij ligt het accent op voorlichting, rondetafelgesprekken en advisering. Voor 2007 had CIPO het voornemen om de toezichthoudende taak te versterken. De daadwerkelijk uitgevoerde activiteit beperkte zich tot een analyse van de jaarverslagen van omroepen. Ook in 2008 wil CIPO meer accent leggen op het toezicht en is het van plan door externen een onderzoek te laten uitvoeren naar de naleving van de richtlijnen.

CIPO is ingesteld door de publieke omroepsector zelf. Het is dan ook primair aan de publieke omroep om te oordelen over de wijze waarop CIPO haar taken uitvoert. Wij zijn van mening dat, nu de richtlijnen twee jaar van kracht zijn, de tijd rijp is voor een onderzoek naar de mate waarin omroepen de richtlijnen hebben geïmplementeerd en deze naleven. Het genoemde voornemen van CIPO sluit hier goed op aan.

CIPO geeft soms adviezen aan omroepen waarbij het de richtlijnen weinig precies interpreteert.⁷ Wij adviseren CIPO de geldende richtlijnen als richtsnoer te nemen. Anders ontstaat het risico op een schimmig gebied, waarbij mondelinge en schriftelijke adviezen van CIPO dezelfde status krijgen als formeel vastgestelde richtlijnen.

Commissariaat voor de Media

Ons onderzoek heeft zich gericht op het financieel toezicht dat het Commissariaat voor de Media uitoefent op de publieke omroepen. Dit toezicht richt zich op het naleven van diverse bepalingen uit de Mediawet, die onder meer als doel hebben te voorkomen dat publiek geld weglekt naar private activiteiten. Wij zijn nagegaan of het Commissariaat een toezichtsvisie en -beleid heeft geformuleerd. Relevante onderdelen daarin zijn bijvoorbeeld een risicoanalyse van de toezichtsobjecten, prioriteiten in het toezicht en het interventiebeleid.

Onderdelen van het toezichtsbeleid heeft het Commissariaat vastgelegd. Zo stelt het Commissariaat een jaarplanning op van de reviewactiviteiten. Ook is voor de analyse van de jaarrekeningen van omroepen een uitgebreid werkprogramma opgesteld. De meer strategische component, de toezichtsvisie, is echter niet op schrift vastgelegd en wordt vooral mondeling uitgewisseld.

Als we kijken naar de toezichtsactiviteiten zelf dan valt op dat het Commissariaat zich vooral richt op een generieke controle: het elk jaar analyseren en beoordelen van de jaarrekeningen (en aanvullende informatie) van alle omroepverenigingen aan de hand van een opgesteld werkprogramma. De aandacht voor meer specifieke controles, bijvoorbeeld door een bepaald thema bij enkele omroepen diepgaand te onderzoeken, is beperkt.

Wij adviseren het Commissariaat een toezichtsvisie op te stellen en vast te leggen, waarin aandacht wordt besteed aan differentiatie in de generieke controle (niet alles bij alle omroepen onderzoeken) en de mogelijkheid wordt opgenomen om meer specifieke controles uit te voeren. Een risicoanalyse van het veld vormt een noodzakelijke onderbouwing van een dergelijke visie.

⁷ Zo heeft CIPO in 2007 aangegeven dat omroepen ook mogen kiezen voor een interne verantwoording over de naleving van de richtlijnen, terwijl de richtlijnen spreken over publieke verantwoording in het jaarverslag.

Als we kijken naar de toezichtsactiviteiten van de verschillende actoren (het Commissariaat, de NPO en CIPO), dan lijkt er sprake te zijn van overlap. Verder valt op dat actoren elkaar wel op de hoogte houden van specifieke ontwikkelingen, maar dat concrete werkafspraken ontbreken. Daardoor mist men kansen om voort te bouwen op het werk van een ander. Wij bevelen de minister van OCW aan om het initiatief te nemen tot een traject waarbij de toezichtsactiviteiten van actoren beter op elkaar worden afgestemd: waar zitten overlap en lacunes en waar kunnen actoren beter gebruik maken van het werk van anderen en het toezicht ook voor de omroepen efficiënter inrichten?

3. REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De organisaties die wij hebben betrokken in ons onderzoek hebben op ons rapport gereageerd. Hieronder staan de ingekorte reacties weergegeven. De integrale reacties staan op www.rekenkamer.nl.

3.1 Reactie minister van OCW

Het doet de minister van OCW deugd dat onze bevindingen de hoofdlijnen van zijn beleid staven. Het Mediawettelijk financieringssysteem en toezicht biedt afdoende bescherming. Publiek geld kan bovendien niet aan private activiteiten van omroepverenigingen worden besteed.

De minister neemt de vier aan hem gerichte aanbevelingen over. Hij zal in de komende mediabegrotingsbrief 2009 een inzichtelijk overzicht met financieringsstromen opstellen naast de gebruikelijke presentatie van financiële gegevens en de onderbouwing daarvan. De minister zal de door ons geconstateerde plausibele afwijkingen toelichten.

De minister verwijst in zijn reactie naar het 20 juli jl. in de Staatscourant gepubliceerde herziene Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep, met daarin duidelijker eisen aan de wijze waarop omroepen kosten toerekenen aan (neven)activiteiten. De minister geeft aan hiermee de aanbeveling reeds te hebben ingevuld om te komen tot een eenduidiger wijze van kostentoerekening.

De minister schrijft dat hij onze aanbeveling om belemmeringen voor nieuwe omroepen weg te nemen ten aanzien van hun algemene verenigingsreserve heeft meegenomen in het concept van de Erkenningswet voor de publieke omroep. Naar zijn zeggen is een oplossing gevonden die enerzijds meer ruimte voor werkkapitaal voor de nieuwkomers biedt, maar anderzijds niet het principe van de Mediawet ondergraaft dat alle (netto)inkomsten bestemd zijn voor de programmering.

Als reactie op onze laatste aanbeveling zegt de minister toe dit najaar in zijn periodieke overleg met de NPO en het Commissariaat van de Media te bespreken op welke wijze overlap en lacunes in de toezichtsactiviteiten nog verder worden voorkomen, met in achtneming van ieders taak hierin en de daarvoor benodigde bevoegdheden en instrumenten.

Ook zal hij in zijn jaarlijkse overleg over het financiële toezicht met de betrokken organisaties eventuele aanpassingen en verbeteringen bespreken in vervolg op onze conclusies en aanbevelingen.

3.2 Reactie NPO

De NPO geeft aan in ons rapport op dit moment geen aanleiding tot een nadere reactie te zien en de behandeling in de Tweede Kamer met belangstelling af te wachten.

3.3 Reactie CIPO

CIPO laat weten de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer waardevol te vinden. Zij neemt aanbeveling over om de ontwikkelingen bij de raden van toezicht te volgen en kennisdeling te bevorderen. Onze aanbeveling dat CIPO de geldende richtlijnen zou moeten hanteren voor haar adviezen, neemt CIPO over. Ze plaatst de kanttekening dat de tekst van de Richtlijnen en regelingen goed bestuur en integriteit in beweging is en periodiek geëvalueerd dient te worden. Dit kan leiden tot aanbevelingen aan de NPO om de tekst aan te passen. Tot slot merkt CIPO op ernaar te streven transparant te zijn in haar advisering, onder meer door publicaties van adviezen op internet te plaatsen.

3.4 Reactie Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat geeft aan in onze aanbevelingen mogelijkheden te zien tot verbetering van het financiële toezicht. Het Commissariaat constateert dat uit ons rapport naar voren komt dat de langetermijnplanning van het toezicht van het Commissariaat voor verbetering vatbaar is. Het plaatst enkele opmerkingen om zijn positie op dit punt te verduidelijken.

De publieke omroep bevindt zich in een economische en technologisch rap veranderende omgeving. Hierdoor is flexibiliteit in het toezicht geboden, wat het Commissariaat tracht te realiseren door binnen zijn globale planning steeds weer nieuwe themaonderzoeken te entameren en waar nodig tot ad-hoconderzoeken te besluiten. Het Commissariaat vindt dat een grotendeels vastliggende, gedetailleerde langetermijnplanning zich niet goed verhoudt met de dynamiek van de omroepsector.

Het voorgaande onderschrijft volgens het Commissariaat ten dele onze stelling dat de keuze van themaonderzoeken een zeker ad-hockarakter heeft. Het meeste onderzoek van het Commissariaat wordt echter langere tijd van tevoren gepland. Ad-hoconderzoek wordt vaak ingegeven door een onvoorziene actualiteit. Het Commissariaat zal onderzoeken of een meer planmatige aanpak van het themaonderzoek mogelijk is, zonder dat de flexibiliteit onder druk komt te staan.

Op onze constatering dat het Commissariaat niet structureel rapporteert over specifieke onderzoeken, merkt het Commissariaat op dat rapportage altijd plaatsvindt, al dan niet openbaar, en dat de wijze van rapporteren samenhangt met de achtergrond van en de belanghebbenden bij het onderzoek.

Het Commissariaat beaamt dat het geen analyse vastlegt van zijn toezichtsobjecten. Het stelt de vraag of zo'n document nodig is gezien het overzichtelijke aantal toezichtsobjecten. Het oefent integraal toezicht uit op alle landelijke omroepen aan de hand van hun jaarrekeningen, managementletters en additionele informatie. De aan de controles ten grondslag liggende werkprogramma's bevatten zowel jaarlijks te controleren gegevens als bijzondere aandachtspunten. Daarnaast geldt dat jaarlijks bij een geselecteerd aantal landelijke omroepen de accountantscontrole wordt gereviewd. Sinds 2007 heeft het Commissariaat bij deze reviews een aantal speerpunten van het beleid geformuleerd. Verder zegt het Commissariaat toe onze aanbeveling over het verder vastleggen van een toezichtvisie gebaseerd op een risicoanalyse dit najaar te verwerken. Daarbij zal het de bijdrage van het financiële toezicht van het Commissariaat aan de meer strategische doelstellingen van het Commissariaat in kaart te brengen. Tot slot zal het nagaan of en in hoeverre een integrale controle op alle landelijke en regionale omroepen in de toekomst moet blijven plaatsvinden, of dat een meer themagerichte toetsing de voorkeur verdient.

3.5 Gezamenlijke reactie omroepverenigingen

De inhoud van ons rapport geeft de betrokken omroepvereniging op dit moment geen aanleiding te reageren, anders dan op de conclusie dat de bedrijfsvoering op de vier door ons onderzochte onderdelen «niet geheel ordelijk» zou verlopen. De omroepen verwijzen naar onze constatering dat omroepverenigingen van hun bedrijfsvoeringsprocessen niet altijd schriftelijk vastleggen hoe en in welke volgorde die verlopen, maar dat zij het verloop daarvan mondeling wel paraat hebben. De omroepen constateren dat de kwalificatie 'niet geheel ordelijk' dan betrekking heeft op de wijze waarop de verantwoording van de bedrijfsvoeringsprocessen plaatsvindt, in plaats van op de bedrijfsvoeringsprocessen zelf. De

conclusie dat de bedrijfsvoeringsprocessen niet geheel ordelijk verlopen, wordt daarom volgens hen niet door de feiten in het onderzoek onderbouwd. De omroepen dringen er bij ons op aan om de conclusies over de bedrijfsvoeringsprocessen in het licht van het bovenstaande in overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid te brengen.

3.6 Reactie AVRO

In aanvulling op de gezamenlijke reactie van de onderzochte omroepen heeft de AVRO gereageerd op twee specifieke onderwerpen: de outputdeal die de AVRO met Medical Multi Media Productions (MMM) heeft afgesloten en de nieuwe topstructuur van de AVRO.

De AVRO vindt de beschrijving van deze outputdeal onvolledig en onjuist. Er ontbreekt onder meer relevante contextinformatie. Zo is de outputdeal afgesloten in de tijd dat een omroep zelf programma's kon plaatsen, is de genoemde boeteclausule nog nooit toegepast en heeft het Commissariaat voor de Media toestemming gegeven voor de deelneming. Van een hoog risico is volgens de AVRO geen sprake. Bij de invoering van de Geld op schema-systematiek heeft de NPO toegezegd rekening te zullen houden met bestaande langlopende overeenkomsten, zo stelt de AVRO. Ook benadrukt de AVRO dat de positieve resultaten van MMM direct terugvloeien naar de AVRO en worden gebruikt voor het produceren van tv-programma's.

Onze aanbeveling aan de NPO om te overwegen om outputdeals alleen onder strikte voorwaarden toe te staan, vindt de AVRO gedateerd. Dat is volgens de AVRO al afgesproken in het Handboek Nieuwe Werkwijze van 2005.

Ten aanzien van de topstructuur van haar organisatie benadrukt de AVRO dat de conceptstatuten voldoen aan de eis van een adequate scheiding tussen toezicht en bestuur. Dit is ook bevestigd door CIPO. De AVRO geeft aan dat wij te weinig aandacht hebben gegeven aan de rol van de verenigingsraad. Dat orgaan zal toezicht houden op het bestuur, dat op zijn beurt weer toeziet op de directie. De verenigingsraad zal een auditcommissie instellen die onafhankelijk zal toezien op de financiën.

3.7 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd dat de minister van OCW, het Commissariaat en CIPO onze aanbevelingen overnemen. De implementatie van enkele aanbevelingen is reeds gestart en sommige andere pakt men dit najaar op.

In het vervolg van dit nawoord gaan wij in op enkele concrete punten uit de ontvangen reacties. De gezamenlijke omroepen en de AVRO bestrijden enkele van onze conclusies. Wij hebben in de reacties geen aanleiding gezien om onze conclusies aan te passen. Het commentaar op ons oordeel over de mate van ordelijkheid van de bedrijfsvoering van omroepvereniging is een definitiekwestie. Onder ordelijkheid verstaan wij ook het opzetten en het vastleggen van procedureregels. Op dit aspect zijn er naar onze mening verbeteringen wenselijk. Vandaar onze kwalificatie «niet geheel ordelijk».

De AVRO stelt terecht dat de afgelopen jaren in de praktijk de risico's rond de outputdeal gering zijn gebleken. Wij blijven echter van mening dat de risico's in potentie hoog zijn. Relevant daarbij is onder meer dat een schriftelijke vastlegging ontbreekt van de afspraak, dat de NPO bestaande langetermijnverplichtingen zou respecteren en dat het hier gaat om een deelneming van 50%; positieve exploitatieresultaten van MMM vloeien niet alleen naar de AVRO terug, maar ook naar een derde, private partij. In

het Handboek Nieuwe Werkwijze uit 2005 wordt inderdaad al gesproken over mogelijke afspraken tussen NPO en de omroepen over langetermijnverplichtingen van omroepen. De NPO is echter pas recent begonnen om invulling te geven aan deze intentie. De contextinformatie die de AVRO onder de aandacht brengt, hebben wij toegevoegd aan de casusbeschrijving.

De minister van OCW verwijst in zijn reactie naar het recent herziene Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep. Hierin worden duidelijker eisen gesteld aan de wijze waarop omroepen kosten toerekenen aan publieke en private activiteiten. Wij hebben vastgesteld dat het handboek op dit punt voldoet. De minister heeft de betreffende aanbeveling dus al uitgevoerd. De minister zegt tevens toe in zijn jaarlijkse overleg over het financiële toezicht op de publieke omroep met betrokken partijen te spreken over het vervolg op onze conclusies en aanbevelingen. Omdat vooralsnog een reactie van de NPO en de omroepen op onze aanbevelingen ontbreekt, zien wij dit als een belangrijke toezegging.

Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
<i>Minister van OCW</i>			
Financiële gegevens uit verschillende documenten sluiten niet op elkaar aan, hierdoor is de informatie over financieringsstromen weinig inzichtelijk.	De minister van OCW zou een inzichtelijk overzicht van financieringsstromen moeten opstellen en verschillen met andere documenten moeten toelichten.	De minister zal een dergelijk overzicht opstellen in de mediabegrotingsbrief 2009.	–
Duidelijke eisen ontbreken voor de wijze waarop omroepen kosten toerekenen aan activiteiten.	De minister van OCW zou duidelijke eisen moeten stellen aan de wijze waarop omroepen kosten aan publieke en private activiteiten toerekenen.	De eisen zijn opgenomen in een recente herziening van het Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep.	Wij stellen vast dat de eisen in het handboek voldoen.
Huidige regels voor normering van algemene verenigingsreserve belemmeren nieuwe omroepen.	De minister van OCW zou mogelijkheden moeten onderzoeken deze belemmeringen weg te nemen of te verkleinen.	De minister geeft aan in het concept van de Erkenningswet een oplossing te gaan opnemen voor de belemmeringen voor nieuwkomers.	–
Werkzaamheden van verschillende partijen die betrokken zijn bij het toezicht op omroepen lijken te overlappen. Concrete, uitgewerkte werkafspraken ontbreken.	De minister van OCW zou moeten bevorderen dat partijen werkafspraken maken om overlap en lacunes in de toezichtsactiviteiten te voorkomen.	De minister zal dit najaar de overlap en lacunes in het toezicht aan de orde stellen in zijn periodiek overleg met NPO en het Commissariaat.	–
<i>Nederlandse Publieke Omroep</i>			
Voor de taak van de NPO om de doelmatige inzet van middelen te bevorderen ontbreekt een heldere uitwerking.	De NPO zou deze taak helder moeten uitwerken in concrete activiteiten.	Geen inhoudelijke reactie ontvangen. NPO wacht kamerbehandeling af.	–
Outputdeals zorgen voor risico's voor een ondoelmatige besteding van publieke middelen en voor het weglekken van deze middelen naar private partijen.	De NPO zou moeten overwegen om outputdeals alleen onder strikte voorwaarden toe te staan.	Idem.	–
De meeste omroepen hebben geen bedrijfsvoeringsverklaring opgenomen in hun jaarverslag. Dit doet afbreuk aan het integrale karakter van het jaarverslag en de toegankelijkheid van informatie over de bedrijfsvoering.	De NPO zou in de richtlijnen moeten vastleggen dat omroepen een bedrijfsvoeringsverklaring in jaarverslag moeten opnemen.	Idem.	–
<i>Commissie Integriteit Publieke Omroep</i>			
Bij sommige omroepen doet zich het risico voor dat de raad van toezicht onvoldoende is toegerust om adequaat toezicht te kunnen houden.	CIPO zou ontwikkelingen nauwlettend moeten volgen en bevorderen dat omroepen op dit terrein ervaringen uitwisselen.	CIPO neemt de aanbeveling over.	–
Doordat CIPO in adviezen de richtlijnen weinig precies interpreteert bestaat het risico dat omroepen de richtlijnen verschillend gaan interpreteren.	CIPO zou de geldende richtlijnen moeten hanteren voor haar adviezen.	CIPO neemt aanbeveling over.	–
<i>Commissariaat voor de Media</i>			
Het Commissariaat voor de Media heeft geen toezichtsvisie opgesteld die is gebaseerd op een risicoanalyse.	Het Commissariaat zou op basis van een risicoanalyse een toezichtsvisie moeten ontwikkelen en op schrift vaststellen waarin het aandacht besteedt aan differentiatie in de generieke controle en de mogelijkheid om meer specifieke controles uit te voeren.	Het Commissariaat gaat dit najaar aan de slag met deze aanbeveling.	–

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord
<i>Omroepverenigingen</i>			
Door ontbreken van vastlegging en zichtbare beoordeling van bedrijfsvoeringsprocessen zijn deze processen niet geheel ordelijk en controlebaar. Hierdoor is ook de onderbouwing van de bedrijfsvoeringsverklaring gebrekkig.	Omroepen zouden deze bedrijfsvoeringsprocessen beter moeten vastleggen en zouden de bedrijfsvoeringsverklaring moeten baseren op een vastgelegde beoordeling van de processen.	De omroepen bestrijden dat de bedrijfsvoering niet ordelijk zou verlopen. Afgezien van deze opmerking zien de omroepen op dit moment geen aanleiding te reageren op het rapport.	Zie ons nawoord.
De meeste omroepen hebben geen bedrijfsvoeringsverklaring opgenomen in hun jaarverslag. Dit doet afbreuk aan het integrale karakter van het jaarverslag en de toegankelijkheid van informatie over de bedrijfsvoering.	Omroepen zouden zelf initiatief moeten nemen voor een integrale presentatie van verantwoordingsinformatie in hun jaarverslag.	Idem.	–
Extra aandacht is nodig voor bijzondere overeenkomsten, zoals outputdeals met externe producenten, contracten met belangrijke presentatoren en vertrekregelingen voor bestuurders.	Omroepen zouden moeten bevorderen dat het besturend orgaan afspraken maakt met het toezichthoudend orgaan om deze bijzondere overeenkomsten ter goedkeuring voor te leggen.	Idem. ¹	–
Bij sommige omroepen doet zich het risico voor dat de raad van toezicht onvoldoende is toegerust om adequaat toezicht te kunnen houden.	Omroepen zouden zorgvuldig moeten nagaan welk orgaan toezichthoudende taken krijgt toebedeeld en moeten dit orgaan adequate bevoegdheden geven.	Idem.	–

¹ In een aanvullende reactie bestrijdt de AVRO dat er sprake is van een hoog risico bij de outputdeal die zij hebben afgesloten met MMM.

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In juli 2007 heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht om een onderzoek uit te voeren *«gericht op het transparant maken van de financieringssystematiek bij de publieke omroeporganisaties en een beoordeling van de bedrijfsvoering bij die organisaties.»*

Wij hebben ons onderzoek uitgevoerd aan de hand van de vragen die de Tweede Kamer ons heeft gesteld, te weten:

1. In welke mate kan inzicht worden gegeven in de wijze waarop de publieke omroep wordt gefinancierd (inclusief de compensatiegelden voor de gedeerde reclame-inkomsten)?
2. In hoeverre voldoet de bedrijfsvoering van de publieke omroeporganisaties (inclusief de beloningsstructuren) aan de daaraan te stellen normen?
3. Hoe worden de publieke en private geldstromen gescheiden binnen de publieke omroeporganisaties?
4. Hoe verhoudt de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij publieke omroeporganisaties zich tot de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij rechtspersonen met een wettelijke taak in andere sectoren?

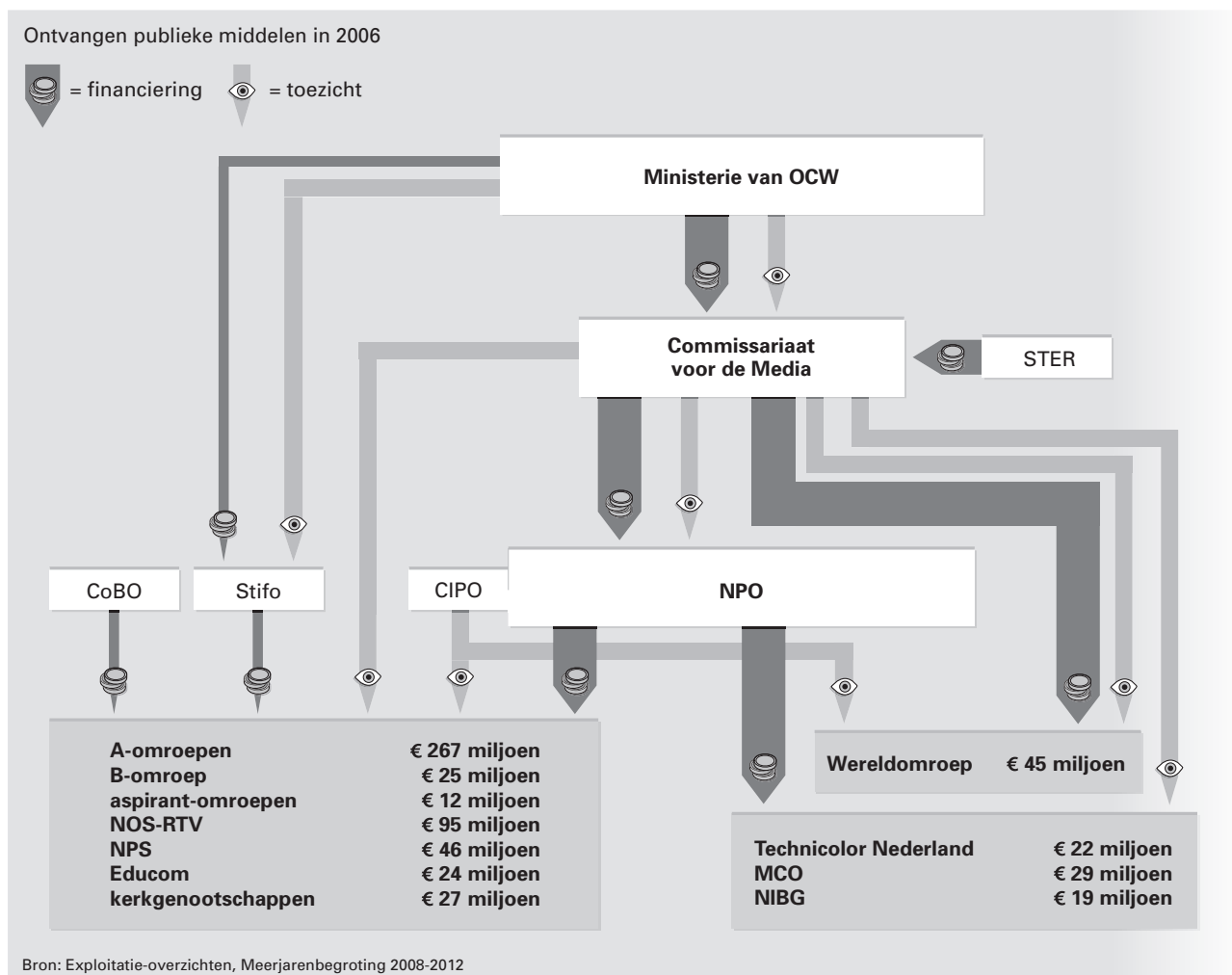
1.2 Het omroepbestel

De landelijke publieke omroep wordt gereguleerd door de Mediawet.⁸ Van de landelijke publieke omroep worden kwalitatief hoogstaande programma's op ieder gebied verwacht: nieuws en actualiteiten, kunst en wetenschap, drama en documentaires, sport en spel. Een publieke omroep die bovendien openstaat voor verschillende maatschappelijke stromingen en die iedereen aanspreekt en bereikt. Daarom zijn diverse partijen binnen het landelijke omroepbestel gezamenlijk verantwoordelijk voor een evenwichtig, pluriform en gevarieerd media-aanbod. Hierna beschrijven we de bij de landelijke publieke omroep betrokken partijen en hun taken.

⁸ Er is een voorstel voor een nieuwe Mediawet die in 2009 in werking zou moeten treden. Deze wet is in juli aangenomen door de Tweede Kamer en nu in behandeling bij de Eerste Kamer. Dit rapport gaat uit van de situatie onder de huidige Mediawet.

Figuur 1 is een schematische weergave van deze beschrijving.

Figuur 1 De landelijke publieke omroep



Financiering en toezicht

Allereerst zijn er partijen die een rol spelen bij de financiering van of het toezicht op het omroepbestel. Het *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)* is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving. De minister erkent omroepverenigingen steeds voor een periode van vijf jaar. De rechtstreekse bemoeienis van de minister van OCW is beperkt: de minister laat een deel van zijn taken uitvoeren door het *Commissariaat voor de Media*. Het Commissariaat ziet op grond van de Mediawet onder meer toe op de naleving van de Mediawet en de door het Commissariaat uitgevaardigd richtlijnen en beleidsregels. Verder beheert het Commissariaat de door de minister beschikbaar gestelde middelen en verstrekt deze op voorschotbasis aan de landelijke publieke omroep.

De *Nederlandse Publieke Omroep (NPO)* bevordert de samenwerking en coördinatie binnen de landelijke omroepen op grond van de Mediawet en verdeelt het geld over de omroepen. De NPO is onderdeel van de *Nederlandse Omroep Stichting (NOS)*, die organisatorisch uit twee onderdelen bestaat: het coördinatie- en samenwerkingsorgaan NPO en de programmaorganisatie NOS-RTV (tegenwoordig kortweg NOS). De *Raad*

van Bestuur van de NOS is behalve met de bekostiging van de landelijke omroep ook belast met het bevorderen van een doelmatige inzet van publieke middelen. De *Commissie Integriteit Publieke Omroep* (CIPO) is een commissie, ingesteld door de NPO, die toezicht houdt op het goed bestuur en de integriteit van de publieke omroep en mogelijke misstanden binnen de omroepsector onderzoekt.

Verder zijn er nog enkele organisaties die een financiële bijdrage leveren. De *Stichting Ether Reclame* (STER) voegt de gelden, die zij ontvangt uit de beschikbaarstelling van zendtijd voor reclame, jaarlijks toe aan het budget dat de minister beschikbaar stelt aan de publieke omroepsector. Het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (Stifo) bevordert volgens de Mediawet door subsidiëring de ontwikkeling en productie van artistiek hoogwaardige culturele programma's van de publieke landelijke omroep. Het fonds ontvangt daarvoor jaarlijks een dotatie van het Ministerie van OCW. De *Stichting Co-productie Binnenlandse Omroep* (CoBO) draagt financieel bij aan coproducties. Bron van inkomsten van de stichting zijn voornamelijk de auteursrechtelijke omroepvergoedingen die Belgische en Duitse kabelexploitanten betalen voor de gelijktijdige doorgifte van de zenders in het ontvangstgebied.

Erkende omroepen

Daarnaast zijn er de organisaties die zich bezighouden met de daadwerkelijke uitzending van radio- en televisieprogramma's. Momenteel zijn er tien omroepen, die verschillende maatschappelijke stromingen vertegenwoordigen. Omroepverenigingen met ten minste 300 000 leden hebben een A-status (AVRO, EO, KRO, NCRV, TROS, VARA, VPRO) en omroepen met ten minste 150 000 leden een B-status (BNN). Beginnende omroepen krijgen tijdelijk de aspirant-status (MAX, LLINK).

Daarnaast zijn er taakorganisaties (NOS-RTV, NPS, Educom⁹), die geen gezindte of stroming vertegenwoordigen, maar zijn opgericht om bepaalde wettelijke taken uit te voeren, zoals nieuwsvoorziening, opinievorming of cultuur. Ook is zendtijd gereserveerd voor kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen en de overheid. De Wereldomroep ten slotte is een internationale publieke omroep, die Nederlandstaligen in het buitenland voorziet van informatie.

Verder zijn er nog organisaties zonder zendmachtiging die een rol in het omroepbestel vervullen, zoals Technicolor Nederland, het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid en het Muziekcentrum van de Omroep.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Op basis van het verzoek van de Tweede Kamer hebben we een drieledige doelstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

1. inzicht te geven in de financiering, de bedrijfsvoering (waaronder de scheiding van publieke en private geldstromen en bezoldiging van topfunctionarissen en presentatoren) en de toezichts- en verantwoordingsstructuur van de organisaties in de landelijke publieke omroepsector;
2. de verkregen inzichten waar relevant en mogelijk te beoordelen;
3. desgewenst aanbevelingen te formuleren.

Ook bij het formuleren van de onderzoeksvragen hebben we zo goed mogelijk willen aansluiten bij de vragen van de Tweede Kamer. De onderzoeksvragen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld:

⁹ Dit is een samenwerking van de RVU en Teleac-NOT.

De financiering van de publieke omroep:

- Wat is de omvang van de belangrijkste financiële stromen naar de publieke omroepsector?
- Wat zijn de belangrijkste financiële stromen binnen de omroepsector en wat is hun omvang?

De bedrijfsvoering van de omroepverenigingen:

- Hoe sturen omroepen op kwaliteit en kosten van programma's (doelmatigheid)?
- Hoe gaan omroepen binnen hun bedrijfsvoering om met enkele onderwerpen waarbij integriteit een belangrijke rol speelt (contacten met producenten, bijdragen van derden en beloningen van topfunctionarissen en presentatoren)?
- Hoe waarborgen omroepen een scheiding tussen publieke en private geldstromen?

De verantwoording van en het toezicht op de omroepverenigingen:

- Hoe is de toezichts- en verantwoordingsstructuur georganiseerd, hoe gaan omroepen hier intern mee om en welke organisaties zijn hierbij betrokken?
- Hoe verantwoorden omroepen zich over aspecten van hun bedrijfsvoering?
- In welke mate voldoet deze structuur aan de daaraan te stellen eisen?

Wij hebben de toezichtsstructuur van de publieke omroep niet integraal vergeleken met andere sectoren of RWT's, omdat een vergelijkbare toezichtsstructuur met verenigingen niet bestaat. We hebben wel de situatie bij de omroepsector vergeleken met de governance codes van de culturele sector en de goededoelensector.

Afbakening van het onderzoek

Van de erkende omroepen hebben we ons gericht op de grootste omroepverenigingen qua financieel belang: AVRO, BNN, KRO, NCRV, EO, TROS, VARA en VPRO. Deze organisaties ontvangen gezamenlijk ruim de helft van de publieke middelen voor omroepen. Bovendien worden zij op dezelfde wijze gefinancierd. De educatieve omroepen, de NPS en de NOS hebben wij buiten beschouwing gelaten. Deze organisaties hebben relatief weinig private inkomsten, waardoor er minder risico is dat publieke en private gelden mengen. Daarnaast hebben we de belangrijkste actoren onderzocht die zijn betrokken bij de financiering en het toezicht. Het gaat om het Ministerie van OCW, de NPO, het Commissariaat voor de Media en CIPO.

Publieke middelen worden ingezet voor verschillende «platforms»: televisie, radio en internet. Behoudens de algemene financiële overzichten, hebben we ons in dit onderzoek voornamelijk gericht op de verdeling en inzet van publieke middelen voor tv-programma's (circa 80% van het budget).

Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoek hebben we dossiers bestudeerd en medewerkers gesproken van zowel het Ministerie van OCW, de NPO, het Commissariaat voor de Media als CIPO. Ook bij de onderzochte omroepen hebben we dossiers bestudeerd en medewerkers gesproken. In de bijlage hebben we een beschrijving opgenomen van de wijze waarop we het onderzoek naar de bedrijfsvoering van de omroepen hebben uitgevoerd.

1.4 Leeswijzer deel II

De opzet van dit rapport sluit aan op de vragen van de Tweede Kamer. Hoofdstuk 2 geeft inzicht in de wijze waarop de publieke omroepen worden gefinancierd vanuit de publieke middelen. Het gaat verder in op de rol van de NPO bij het verdelen van de financiële middelen en de coördinatie van de programmering. Hoofdstuk 3 behandelt onderdelen van de bedrijfsvoering van de acht onderzochte omroepverenigingen. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op het toezicht op omroepverenigingen. Belangrijke actoren bij het toezicht worden hier nader beschouwd.

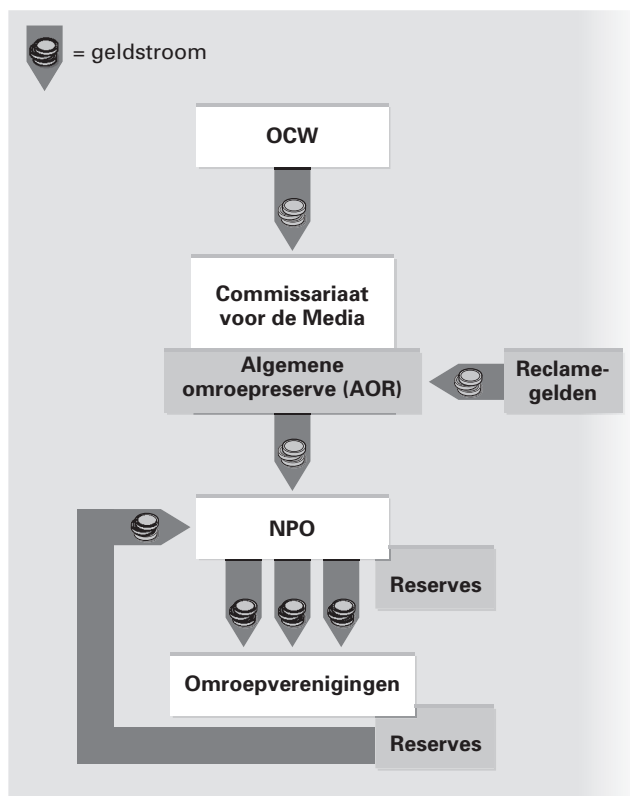
2 FINANCIERING

In dit hoofdstuk gaan we in op de eerste Kamervraag: in welke mate kan inzicht worden gegeven in de wijze waarop de publieke omroep wordt gefinancierd (inclusief de compensatiegelden voor de gedeerde reclame-inkomsten)?

We beantwoorden de vraag van de Tweede Kamer in een paar stappen. Eerst schetsen we de financieringsstromen en de ontwikkeling daarvan in de periode 2002–2007 op hoofdlijnen. Daarbij zijn wij ook nagegaan of financiële gegevens uit verschillende documenten op elkaar aansluiten. Vervolgens gaan we dieper in op het programmeringsproces van de NPO, aangezien de uitkomst daarvan bepalend is voor de verdeling van de publieke middelen over de omroepverenigingen. Daarna behandelen we de reservevorming binnen de publieke omroep. Tot slot beschrijven we hoe de NPO de doelmatige inzet van de publieke middelen bevordert, omdat de Mediawet deze taak bij de NPO heeft gelegd als onderdeel van de bekostiging van de omroepen.

Figuur 2 laat zien hoe de financiering van de publieke omroep verloopt.

Figuur 2 Financiële stromen en organisaties



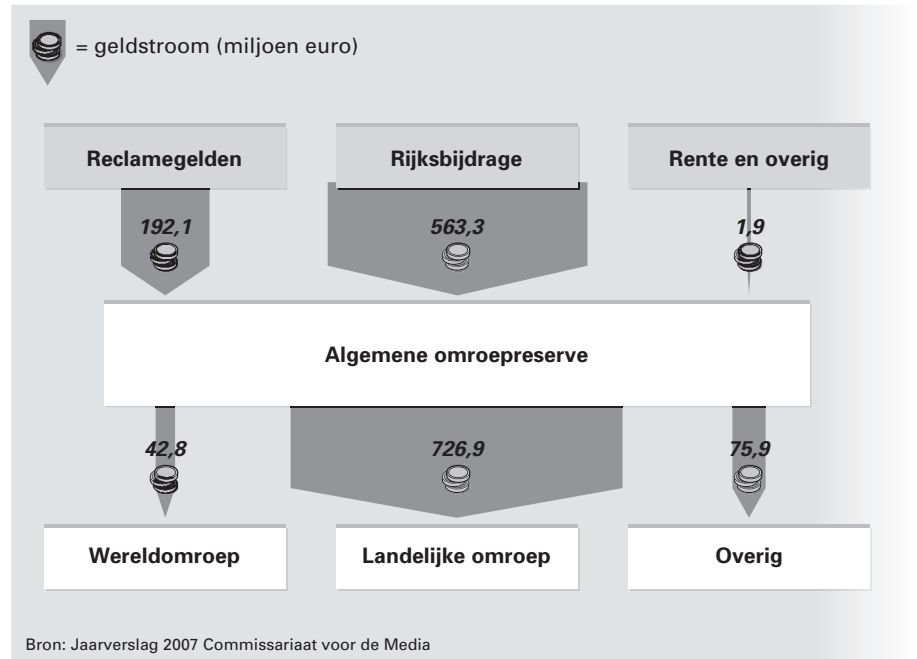
2.1 Financieringsstromen op hoofdlijnen

2.1.1 Van Den Haag naar Hilversum

De inkomsten van de publieke omroep bestaan uit een rijksbijdrage, reclame-inkomsten van de STER en de jaarlijkse rente op de Algemene

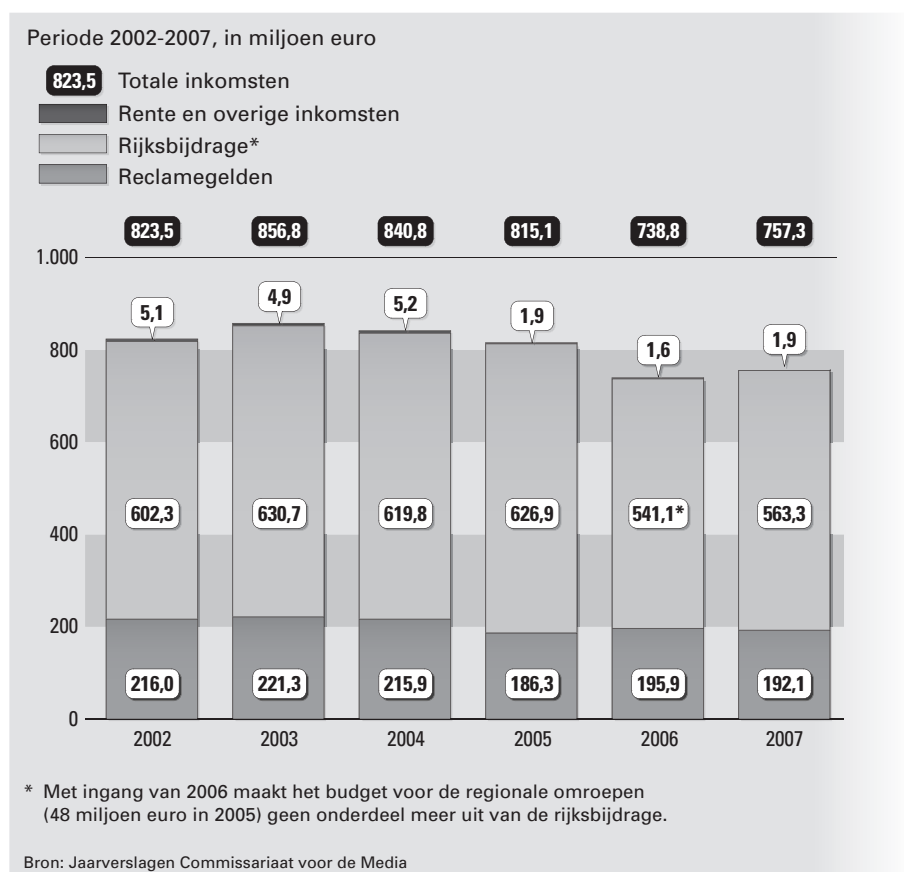
Omroepreserve (AOR). Deze drie geldstromen maken deel uit van de Mediabegroting. Figuur 3 geeft schematisch de inkomsten en uitgaven van de publieke omroep en de bijbehorende bedragen voor 2007 weer.

Figuur 3 Inkomsten en uitgaven publieke omroep 2007



De omvang van de rijksbijdrage is in de Mediawet vastgelegd en wordt jaarlijks geïndexeerd. Zowel de reclame-inkomsten als de rijksbijdrage worden in de AOR gestort. Het Commissariaat voor de Media beheert de AOR, maar verricht alleen betalingen op basis van een beschikking van de minister van OCW. Figuur 4 geeft de inkomsten over de periode 2002–2007 weer.

Figuur 4 Inkomsten AOR

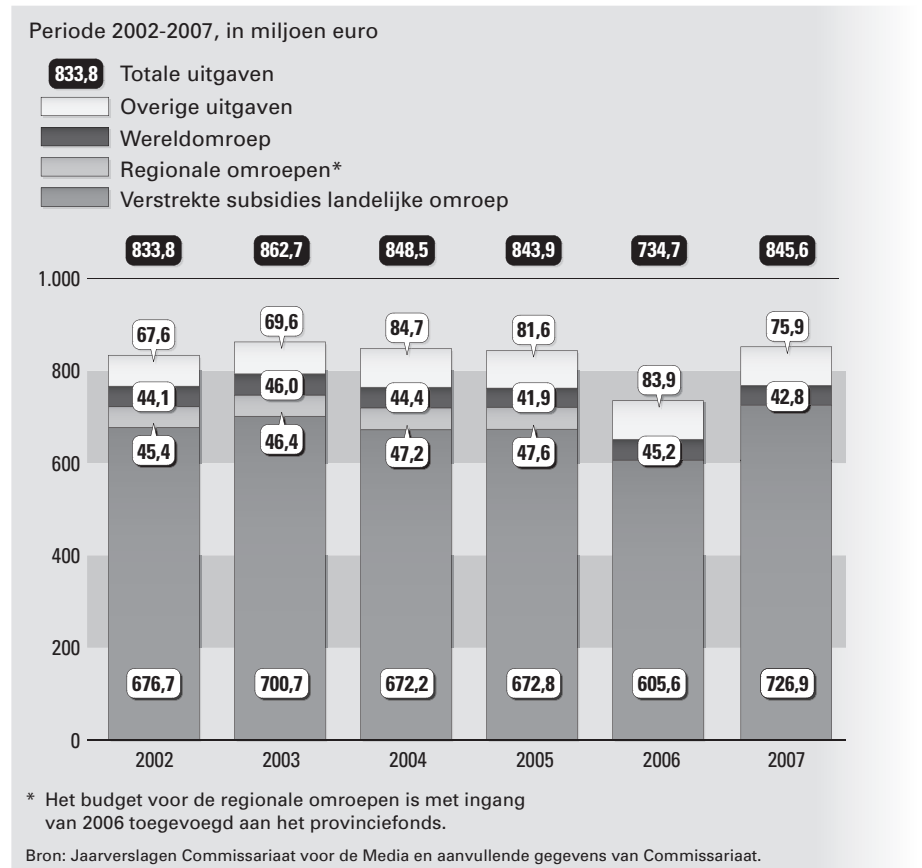


In de periode 2002–2007 zijn de reclame-inkomsten in totaal met meer dan 10% gedaald. Deze afnemende reclameopbrengsten zijn in deze periode niet gecompenseerd met extra rijksbijdragen, noch met andere gelden. De rijksbijdrage is in de periode 2002 tot en met 2005 vrijwel gelijk gebleven. In 2006 en 2007 is er een daling van de rijksbijdrage te zien, die voornamelijk veroorzaakt is door de opgelegde bezuinigingen. In 2004 heeft de minister van OCW de landelijke publieke omroep een bezuinigingstaakstelling opgelegd van € 64 miljoen, verdeeld over de periode 2004 tot en met 2007. Vanaf 2006 is tevens een structurele korting op het budget van de landelijke publieke omroep doorgevoerd van € 11 miljoen. Daarnaast is uitsluitend voor het jaar 2006 de landelijke publieke omroep een taakstelling opgelegd van € 10 miljoen.

2.1.2 Binnen Hilversum

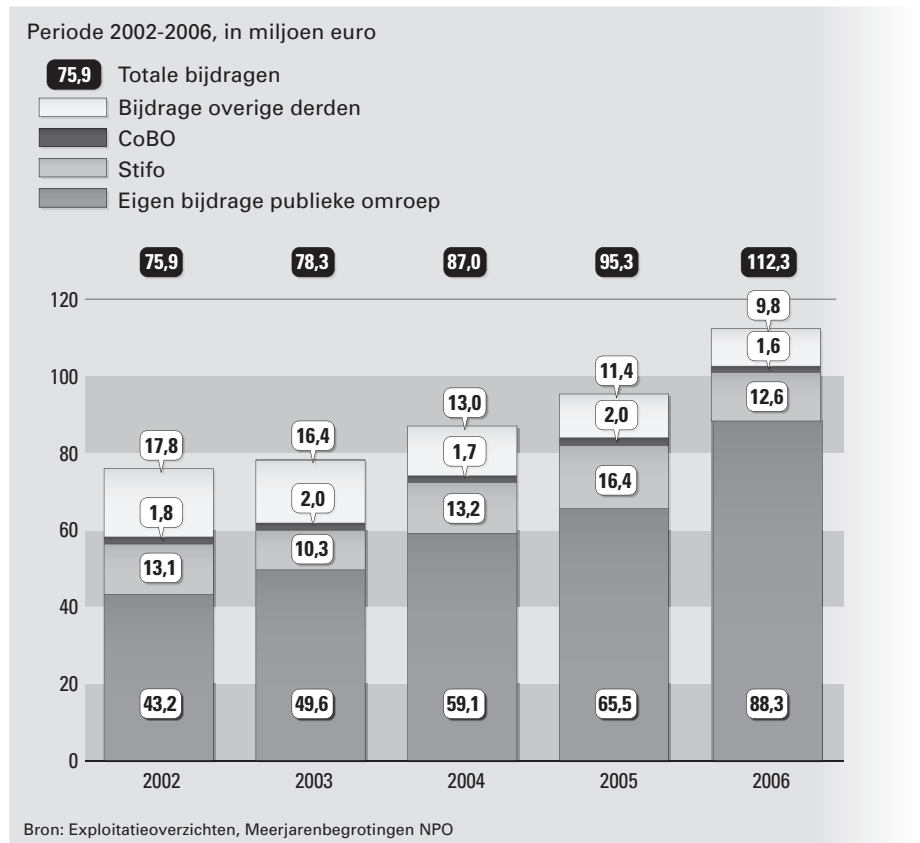
Uit de AOR keert het Commissariaat voor de Media van tevoren door de minister vastgestelde budgetten uit aan de Wereldomroep, de landelijke omroep (NPO) en overige organisaties, zoals het Instituut voor Beeld en Geluid en het Muziekcentrum van de Omroep. Figuur 5 geeft de uitgaven van het Commissariaat voor de Media in de periode 2002–2007 weer.

Figuur 5 **Uitgaven aan de publieke omroep**



De baten van de landelijke publieke omroep bestaan behalve uit de door de minister via de AOR verstrekte subsidies ook uit eigen bijdragen van omroepen. Deze eigen bijdragen zijn onder te verdelen in programmegebonden eigen bijdragen en niet-programmegebonden eigen bijdragen. De programmegebonden bijdragen ontvangen omroepen van het Stifo, de CoBO, overheidsinstellingen en ideële of commerciële organisaties. De niet-programmegebonden bijdragen bestaan uit de eventuele winsten die omroepen maken op verenigingsactiviteiten, programmabladen, vermogensactiviteiten of andere nevenactiviteiten. Deze winsten moeten omroepen in hetzelfde jaar aanwenden voor programma's of toevoegen aan de zogeheten reserve voor programmadoeleinden en in de daarop volgende jaren gebruiken voor de programmering. Figuur 6 geeft een overzicht van de eigen bijdragen en de bijdragen van derden in de periode 2002–2006. De eigen bijdrage van de publieke omroep is in deze periode verdubbeld. Gerelateerd aan de totale inkomsten gaat het om een groei van 5% in 2002, naar 7% in 2005 en zelfs 10% in bezuinigingsjaar 2006.

Figuur 6 Eigen bijdragen en bijdragen derden



2.1.3 Informatie over geldstromen

De informatie over publieke geldstromen naar de publieke omroep is verspreid over veel bronnen, die bij een nadere beschouwing niet op elkaar aansluiten. We hebben gebruik gemaakt van drie publicaties van het Ministerie van OCW: de Mediabegroting, de publicatie «Kerncijfers OCW» en het departementale jaarverslag. Ook de jaarverslagen van het Commissariaat voor de Media en de Meerjarenbegrotingen van de NPO hebben we bestudeerd.

Het Ministerie van OCW informeert de Tweede Kamer jaarlijks met de publicatie «Kerncijfers OCW» over de belangrijkste prestaties en ontwikkelingen op de beleidsterreinen van het Ministerie van OCW, waaronder de media. Dit departementbrede kengetallenboek verschijnt tegelijk met en ter ondersteuning van het departementale jaarverslag van OCW. De realisatiecijfers in deze publicatie komen bijvoorbeeld niet overeen met de realisatiecijfers in het jaarverslag van het Commissariaat voor de Media. De belangrijkste verklaring voor de verschillen in realisatiecijfers is dat het departement de boeken sluit, voordat het Commissariaat voor de Media en de NPO de definitieve cijfers gereed hebben.

2.2 Financiering door programmering

De Raad van Bestuur van de NPO verdeelt het door de minister vastgestelde en via het Commissariaat voor de Media verkregen budget over de afzonderlijke publieke omroepen en de NPS. Daarnaast heeft de Raad van Bestuur tot taak de programma's op en tussen de verschillende netten en platforms (radio, tv en internet) te coördineren. De NPO moet ervoor zorgen dat de uit te zenden bijdragen van de afzonderlijke omroepen *samen* voldoen aan de in de Mediawet vastgelegde taakopdracht aan de publieke omroep, de programmavoorschriften en prestatieafspraken met de minister van OCW.

Bij de verdeling van de beschikbare middelen over de omroepen maakt de NPO onderscheid tussen directe, directe niet direct toerekenbare (dndt) en indirecte kosten.¹⁰ Directe kosten zijn gerelateerd aan de hoofdtaak. Indirecte kosten zijn overheadkosten. Dndt-kosten zijn wel gerelateerd aan de hoofdtaak, maar kunnen niet worden toegerekend aan specifieke programma's. De indirecte en dndt-kosten keert de NPO aan de omroepen uit in een lumpsum. De omvang van de lumpsum per omroep stijgt of daalt niet bij een groei of afname van het aantal geproduceerde programma's. De vergoeding voor directe kosten is door het programmeringsproces en de financieringssytematiek gekoppeld aan de geleverde prestaties.

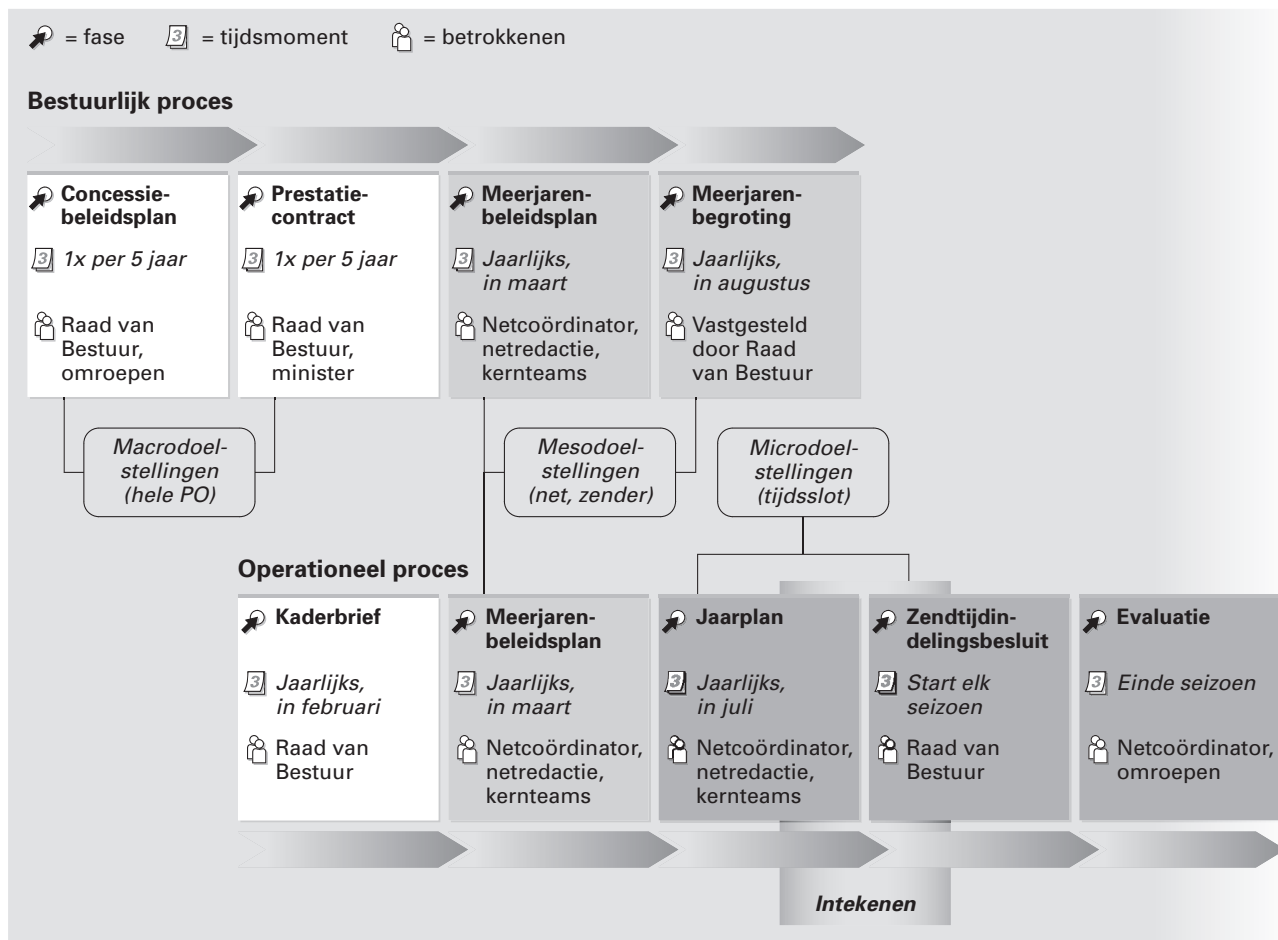
In de volgende paragraaf beschrijven we hoe het programmeringsproces en de bijbehorende financieringssytematiek verloopt. Verder zijn we nagegaan welke criteria de NPO gebruikt voor het verdelen van budget en zendtijd over de omroepen.

2.2.1 Programmeringsproces en Geld op schema

De verdeling van de directe middelen over de afzonderlijke omroepen is een rechtstreeks uitvloeisel van het programmeringsproces. De NPO heeft het programmeringsproces de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd, mede naar aanleiding van de resultaten van de visitatiecommissie Rinnooy Kan in 2004. Een belangrijke wijziging was de introductie van de Geld op schema-sytematiek voor de financiële planning. Dit betekent een directe koppeling van het beschikbare budget aan de in «tijdslots» opgedeelde zendtijd en de te behalen doelstellingen. Vóór de invoering van de Geld op schema-sytematiek kregen de omroepen een vast bedrag. De Geld op schema-sytematiek is een belangrijk sturingsinstrument voor de NPO. Het helpt om het budget adequaat te verdelen en om als publieke omroep als geheel binnen de begroting te blijven. Deze sytematiek is van toepassing op de erkende omroepverenigingen en de NPS. Voor NOS-RTV en de overige taakorganisaties en de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag zijn uitzenduren gereserveerd. Zij krijgen een vast budget. Figuur 7 geeft de programmeringscyclus voor tv weer, opgedeeld in het bestuurlijk en operationeel proces.

¹⁰ In de verantwoording van omroepen wordt alleen onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte kosten, de dndt-kosten worden dan tot de directe kosten gerekend.

Figuur 7 Fasen TV-programmering



Bestuurlijk proces

Aan het bestuurlijke traject nemen de NPO, de omroepen en de minister van OCW elk op enig moment deel. Voor de concessieverlening stellen de NPO en de omroepen elke tien jaar een Concessiebeleidsplan op en in de tussentijdse periode een Tussentijds Concessiebeleidsplan. De prestatieafspraken tussen de minister en de NPO worden hieraan ontleend. Deze prestatieafspraken worden vertaald in een meerjarenbeleidsplan per televisienet. Dit meerjarenbeleidsplan bevat de strategische ambities en financiële kaders van het programmabeleid. Het financiële kader wordt mede gebaseerd op de jaarlijkse kaderbrief. Hierin geeft de Raad van Bestuur van de NPO de hoofdlijnen en een indicatie van het budget per platform weer voor het komende jaar, als aftrap van het operationele proces.

Operationeel proces

In het operationele proces is een belangrijke rol weggelegd voor de drie netcoördinatoren van de NPO als regisseurs van het programmabeleid op de drie netten. Samen met de hoofden programmering tv van de omroepen, die zitting hebben in de centrale netredactie en de kernteams per net, stellen zij een jaarplan per net op. Dit plan vertaalt de ambities uit het meerjarenbeleidsplan in genreschema's en netbegrotingen. Figuur 8 is een voorbeeld van een genreschema voor Nederland 1.

Figuur 8 Genreschema Nederland 1 voorjaar- en najaarsseizoen 2007

🕒 programmaduur (minuten) 📺 kijktijdaandeel (%) 👤 leefstijlprofiel* 💶 referentiebedrag (euro)

	Maandag	Dinsdag	Woensdag	Donderdag	Vrijdag	Zaterdag	Zondag
20:00	nieuws	nieuws	nieuws	nieuws	nieuws	nieuws	nieuws
20:05	🕒 25'	🕒 25'	🕒 25'	🕒 25'	🕒 25'	🕒 25'	🕒 25'
20:10	📺 28	📺 28	📺 28	📺 28	📺 28	📺 25	📺 25
20:15	👤 GB/BB	👤 GB/BB	👤 GB/BB	👤 GB/BB	👤 GB/BB	👤 GB/BB	👤 GB/BB
20:20							
20:25							
20:30	nf service	nf verkeer	educatieve quiz	nf human interest	muziek	groot amusement	nf human interest
20:35	🕒 25'	🕒 30'	🕒 40'	🕒 50'	🕒 50'	🕒 50'	🕒 50'
20:40	📺 22	📺 18	📺 15	📺 17	📺 16	📺 16	📺 20
20:45	👤 GB/ZO	👤 GB/BB	👤 GB	👤 GB/BB/ZO	👤 GB/BB	👤 GB/BB/ZO	👤 GB/ZO
20:50	💶 67.000	💶 65.000	💶 45.000	💶 93.000	💶 80.000	💶 110.000	💶 83.000
20:55							
21:00	nf human interest	nf recht	fictie buit.	nf human interest	nf human interest/praatprog.	satire	groot amusement nf human interest
21:05	🕒 50'	🕒 35'	🕒 100'	🕒 40'	🕒 55'	🕒 35'	🕒 60'
21:10	📺 25	📺 17	📺 15	📺 15	📺 20	📺 18	📺 16
21:15	👤 GB/BB/ZO	👤 GB/BB	👤 GB	👤 ZO	👤 GB/BB	👤 GB/ZO	👤 GB/BB
21:20	💶 115.000	💶 71.000	💶 25.000	💶 60.000	💶 124.000	💶 100.000	💶 115.000
21:25							
21:30							
21:35							
21:40							
21:45							
21:50		nf recht				amusement spelshow/fictie buit.	
21:55		🕒 40'				🕒 50'	
22:00	fictie Ned	📺 15		fictie buit.		📺 15	
22:05	🕒 50'	👤 GB/BB		🕒 40'		👤 GB/ZO	
22:10	📺 16	💶 60.000		📺 15		💶 0	
22:15	👤 GB/BB			👤 ZO			
22:20	💶 250.000			💶 26.000			
22:25							
22:30							
22:35		nf recht			nf docusoap		fictie Ned
22:40		🕒 25'			🕒 25'		🕒 25'
22:45		📺 15			📺 17		📺 15
22:50		👤 GB/BB			👤 GB/BB		👤 GB/BB
22:55		💶 74.000			💶 30.000		💶 117.000
23:00							

* De NPO onderscheidt negen verschillende leefstijlprofielen.

In deze tabel komen voor:

GB = gemakzoekende burger, BB = bezorgde burger en ZO = zorgzame opvoeder.

Overige leefstijlgroepen zijn:

ZS = zorgeloze spanningszoeker, PB = participerende burger, MT = maatschappelijk teleurgestelde

SG = standvastige gelovige, TW = tolerante wereldburger en AP = ambitieuze pleziermaker.

Het genreschema is een schematische opdeling van de beschikbare televisiezendtijd in tijdslots, met daaraan gekoppeld het beoogde genre, de beoogde kijktijdaandelen¹¹, de beoogde leefstijlgroepen en het beschikbare bedrag, het zogeheten referentiebedrag. Welk soort programma op een tijdslot past is verder uitgewerkt in slotomschrijvingen, die op het jaarplan en de prestatieovereenkomst zijn gebaseerd. De netbegroting is de optelsom van de referentiebedragen, vermeerderd met van tevoren gereserveerde bedragen als frictiekosten, onvoorziene kosten, in te zetten budget voor programmavernieuwing en experimenten.

Met het opstellen van genreschema's bewaakt de NPO de collectieve doelstelling en de begroting van de publieke omroep. Door in te stemmen met het genreschema accorderen de omroepen de gezamenlijke programmering en budgettering van het net.

De referentiebedragen zijn richtbedragen. Ze zijn historisch gegroeid, er ligt geen formule of berekening aan ten grondslag. Ook zijn de referentiebedragen niet keihard; het uiteindelijke bedrag dat een omroep krijgt voor een geplaatst programma, is het resultaat van onderhandelingen tussen de betreffende omroep en de netcoördinator.

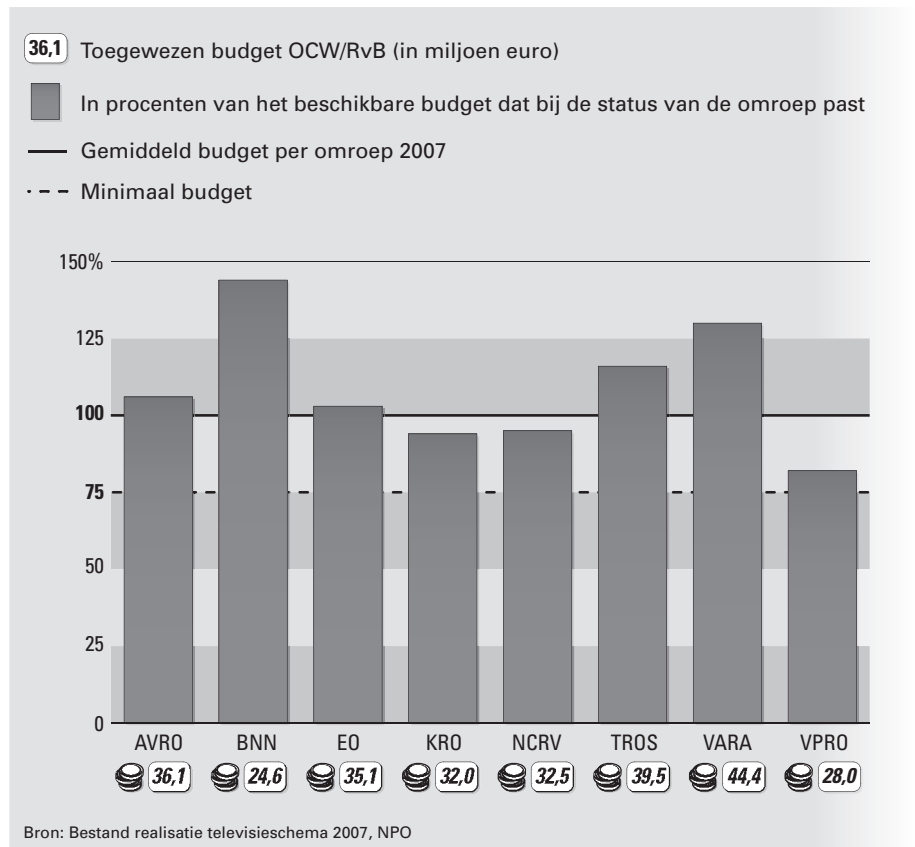
Omroepverenigingen en de NPS tekenen met lopende programma's en nieuwe programmavoorstellen in op de tijdslots in het genreschema. Hierbij geven ze aan hoeveel geld ze voor het programma nodig hebben en of ze een eigen bijdrage «op het schema willen leggen». Het aanbod aan programma's is altijd groter dan de beschikbare zendtijd. Hierdoor moeten omroepen met elkaar concurreren. Dit geldt vooral voor de slots op prime time, die potentieel het hoogste bereik voor programma's leveren.

De intekening leidt tot een intensief proces om uiteindelijk te komen tot de optimale verdeling van zendtijd en budget over de afzonderlijke omroepen. Dit proces bestaat uit veel passen en meten voor de netcoördinatoren en vele overleggen in de centrale netredactie, de kernteams en vooral in bilaterale overleggen tussen netcoördinator en omroep. De uitkomst daarvan bepaalt hoeveel geld en zendtijd de afzonderlijke omroepen krijgen. De Raad van Bestuur bekrachtigt dit in het voor de omroepen bindende zendtijndelingsbesluit.

De Geld op schema-systematiek impliceert dat de omroepen niet evenveel budget en zenduren krijgen. Er is wel een ondergrens: omroepen hebben jaarlijks recht op minimaal 75% van het bij hun status passende budget. In 2007 was dat € 34,1 miljoen voor een A-omroep en de helft daarvan voor een B-omroep. Omroepen hebben eveneens recht op een van hun status afhankelijk minimum aantal zenduren (650 voor een A-omroep en 325 voor een B-omroep). Figuur 9 geeft inzicht in het budget dat omroepen in 2007 na intekening en onderhandeling door de NPO toegewezen hebben gekregen.

¹¹ Kijktijdaandeel (ook wel marktaandeel genoemd) is het percentage van alle *tv-kijkers* op moment x, dat naar programma y kijkt. (Ter vergelijking: kijkdichtheid is het percentage van alle *Nederlanders*, dat op moment x naar programma y kijkt.).

Figuur 9 Toegewezen budget 2007



2.2.2 Criteria voor plaatsing en financiering

Als verschillende omroepen met een programma op hetzelfde tijdslot intekenen en alle voldoen aan de eisen van het genreschema, dan moet de netcoördinator de uiteindelijke keuze maken. Hij heeft daarvoor geen objectieve criteria tot zijn beschikking. De netcoördinator maakt een inschatting van het potentiële kijktijdaandeel van een programma op basis van cijfers uit het verleden, eigen ervaring met soortgelijke programma's en gevoel. Hij moet daarbij een evenwicht vinden tussen de doelstellingen van individuele omroepen en de doelstellingen van de publieke omroep als geheel. Omroepen zijn vrij om vorm en inhoud van hun programma's te bepalen, maar een netcoördinator ontkomt er bij de uitvoering van zijn taken niet aan zich met de inhoud van programma's te bemoeien. Dit is een precaire lijn tussen inbreng en zeggenschap.

Het proces van plaatsing bestaat voor een groot deel uit onderhandeling tussen netcoördinator en omroep. Dit is geen transparant proces. Alleen het resultaat wordt vastgelegd en overeenkomstig de eisen van de Algemene wet bestuursrecht op hoofdlijnen gemotiveerd in het zendtijdindielingsbesluit. De netcoördinator heeft geen systematiek om de afzonderlijke onderliggende keuzes te onderbouwen en zich daarover aan de omroepen te verantwoorden. Omroepen kunnen bezwaar aantekenen en vervolgens in beroep gaan tegen het zendtijdindielingsbesluit, wat ook wel gebeurt.

Bij het sturen op het behalen van doelstellingen op programmaniveau gebruikt de netcoördinator de kwaliteitskaart van de NPO. De kwaliteitskaart is een kwantitatief instrument dat acht kwaliteitscriteria onderscheidt.¹² Deze kaart is in potentie een belangrijk handvat, maar is nog in ontwikkeling. De kwaliteitskaart wordt nu vooral bij de evaluatie van programma's gebruikt. Het kwaliteitscriterium «aandeel en bereik van doelgroepen» (kijktijdaandeel) wordt voor elk programma gebruikt. De netcoördinator geeft verder voor de verschillende tijdslots aan op welke kwaliteitsdimensies een programma wordt beoordeeld. Probleem hierbij is dat nog niet voor alle kwaliteitscriteria geschikte indicatieve informatie voorhanden is. Mede doordat het kijktijdaandeel in tegenstelling tot de andere kwaliteitscriteria een eenduidig en gemakkelijk te kwantificeren criterium is, bestaat het gevaar dat de netcoördinator vooral daarop stuurt en evalueert. Dit is een belangrijk discussiepunt tussen de omroepverenigingen en de NPO. Het is bovendien moeilijk een algemene deler voor de verschillende kwaliteitscriteria te vinden, omdat de invulling daarvan per omroep en per genre verschilt. De kwaliteitscriteria kunnen dus niet vertaald worden in concrete doelstellingen. Mede hierom kan de kwaliteitskaart nooit uitgroeien tot een instrument om omroepen af te rekenen op prestaties. De NPO streeft hier ook niet naar. De NPO beoogt de kaart wel verder te optimaliseren en deze behalve als verantwoordingsinstrument achteraf, ook meer als sturinginstrument vooraf in te zetten. De NPO werkt aan een concrete invulling hiervan. Ook werkt de NPO aan een bredere invulling van de programmatische afspraken met omroepen, zodat de missie en de bijdrage van een afzonderlijke omroep aan de collectieve doelstelling van de publieke omroep verder wordt uitgewerkt. Het is de bedoeling dat dit in 2009 praktijk wordt.

2.3 Reservevorming

De Europese Commissie startte in 2004 naar aanleiding van klachten van commerciële partijen een onderzoek naar mogelijke staatssteun aan de publieke omroep. De Europese Commissie oordeelde in 2006 dat over de periode 1994 tot 2005 sprake is geweest van ongeoorloofde staatssteun in de vorm van ad-hocbetalingen, in de vorm van rechtstreekse subsidies en via fondsen en reserves, waardoor sprake was van overcompensatie. De Europese Commissie zag mede bewijs voor deze overcompensatie in de omvangrijke reserves van de publieke omroep. De Europese Commissie eiste dat de publieke omroep een bedrag van € 76,3 miljoen, vermeerderd met € 10,2 miljoen rente, terugbetaalde aan de staat. De minister van OCW heeft het bedrag van € 86,5 miljoen eind 2006 via een beschikking teruggevorderd van de NPO. Deze heeft het bedrag uit de eigen exploitatiereserve in 2006 overgemaakt naar de AOR. Om de wettelijke taakopdracht van de landelijke publieke omroep te waarborgen en om een onaanvaardbare aanslag op de programmering te voorkomen, heeft de Tweede Kamer besloten om het budget van de NPO in 2007 incidenteel met € 86,5 miljoen te verhogen. Overigens zijn de Nederlandse staat en de NPO in beroep gegaan tegen het oordeel van de Europese Commissie.¹³

Zoals figuur 1 liet zien, vormen zich reserves op verschillende plekken binnen de landelijke publieke omroep: bij het Commissariaat voor de Media, de NPO en de omroepen zelf. Wij hebben gekeken naar de omvang van de reserves en de stand van zaken wat betreft de normering van reserves.

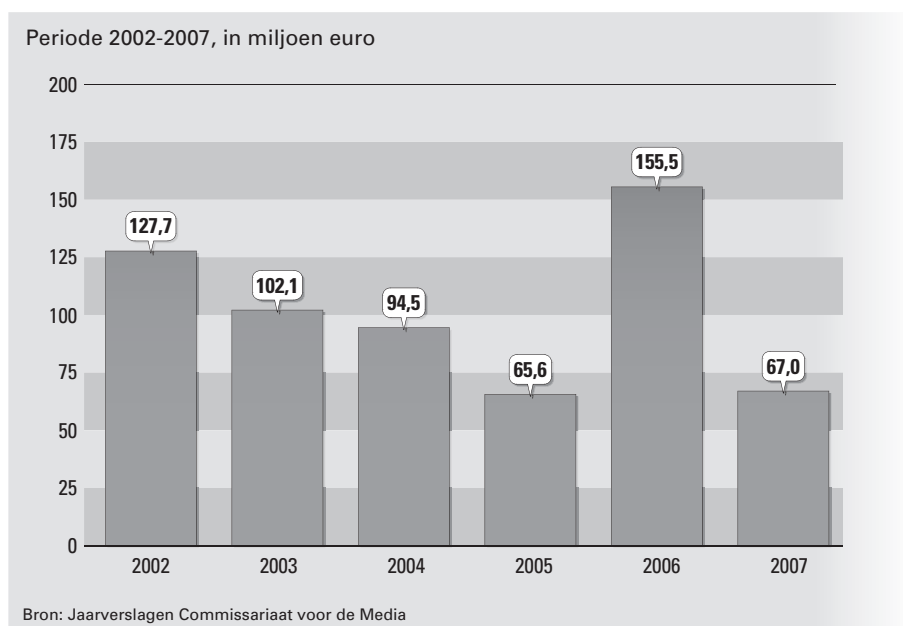
¹² Te weten: programmakwaliteit; betrouwbaarheid; innovatie; pluriformiteit; maatschappelijke interactie en invloed; aandeel en bereik van doelgroepen; kostenefficiëntie; doelmatigheid.

¹³ Momenteel onderzoekt de Europese Commissie in hoeverre de Mediawet in overeenstemming is met Europese regelgeving. In dit kader kijkt de EC naar nieuwe activiteiten die de publieke omroeporganisaties ontplooiën en de mogelijke marktverstoring die dit tot gevolg kan hebben.

2.3.1 Algemene Omroepreserve

Als het jaarlijks beschikbare budget groter is dan de uitstroom van gelden naar de landelijke publieke omroep en de overige uit de Mediabegroting gefinancierde instellingen, blijft er een exploitatieoverschot in de AOR staan. Het aanhouden van een overschot is wenselijk, om eventuele tegenvallers in de reclameontvangsten en liquidatie- of reorganisatiekosten bij omroepen op te vangen. Exploitatietekorten zijn ook mogelijk. Het saldo van de AOR vertoont tot 2005 een dalende trend. Eind 2006 was het saldo weer hoger, maar dat werd voornamelijk veroorzaakt door de terugvordering van € 86,5 miljoen door de Europese Commissie, die de NPO in de AOR heeft teruggestort. In 2007 is de stand van de AOR weer lager, door de eerder genoemde verhoging van het budget van de NPO. Figuur 10 geeft de ontwikkeling van de AOR in de periode 2002–2007 weer.

Figuur 10 Ontwikkeling AOR



2.3.2 Nederlandse Publieke Omroep

De NPO beschikt over een exploitatiereserve en een reserve voor programmadoeleinden. In tabel 1 worden de standen per 31 december van de jaren 2003–2007 weergegeven.

Tabel 1: Saldo reserves NPO eind van het jaar (in miljoenen €)

	2003	2004	2005	2006	2007
Exploitatiereserve	35,2	42,9	58,4	- 39,5	29,8
Reserve voor programmadoeleinden	8,7	15,2	73,0	61,0	60,6

Bron: Jaarverslagen NPO

De NPO kent ook nog het Fonds Omroepreserve, dat kan worden ingezet voor versterking van de programmering op televisie en om incidentele

tegenvallers op te vangen. Ultimo 2006 was dit fonds uitgeput. In de periode 2003 tot en met 2006 is hieruit € 106,9 miljoen verstrekt.

Vanaf 2005, naar aanleiding van het onderzoek van de Europese Commissie, heeft de NPO een maximum gesteld aan de reserves voor programmadoeleinden van de omroepen. De bedragen boven deze norm worden overgedragen aan de NPO. Hierdoor is in 2006 € 22,4 miljoen en in 2007 € 12,0 miljoen onttrokken aan de reserves voor programmadoeleinden van de omroepverenigingen en toegevoegd aan de reserve voor programmadoeleinden van de NPO. De NPO zet indien nodig behalve de reserve voor programmadoeleinden ook de eigen exploitatiereserve in voor programmadoeleinden. Zo heeft de NPO in 2006, een jaar waarin de publieke omroep te maken had met bezuinigingen van het rijk en dalende steropbrengsten, € 83 miljoen aan reserves ingezet. Hiermee is over 2006 netto meer geld van de NPO naar de omroepen gestroomd dan de NPO van de programmareserves van de omroepen heeft afgeroomd. Het voorstel voor de nieuwe Mediawet regelt dat het totaal van de programmareserves van de NPO en omroepen aan het eind van ieder kalenderjaar niet meer mag bedragen dan 10% van het totaal van het door de minister van OCW ter beschikking gestelde budget. Over 2008 verwacht de NPO beneden deze norm te blijven, mede omdat de NOS over 2008 naar verwachting een negatieve reserve heeft vanwege de kosten van de verkregen Eredivisierechten in 2008.

2.3.3 Omroepverenigingen

Omroepverenigingen hebben verschillende soorten reserves, waarvan de algemene verenigingsreserve en de reserve voor programmadoeleinden de belangrijkste zijn. De algemene reserve van omroepen is veelal in het verleden ontstaan uit bijdragen en legaten van leden of uit neveninkomsten. De stand van de algemene reserve van omroepen is in 1993 als gevolg van een wetwijziging bevroren. De algemene verenigingsreserve kan hierdoor alleen maar afnemen, bijvoorbeeld als verliezen op verenigingsactiviteiten moeten worden afgeboekt.

Netto-inkomsten die aan het eind van het jaar overblijven, komen ten goede aan de reserve voor programmadoeleinden. Deze reserve mag alleen worden gebruikt voor het maken van programma's. Ook deze reserves zijn gemaximeerd. De NPO hanteert hiervoor een staffel, variërend van maximaal 5% van het door de Raad van Bestuur van de NPO ter beschikking gestelde jaarbudget voor omroepen met een jaarbudget boven € 25 miljoen, tot maximaal 15% voor omroepen met een jaarbudget van minder dan € 2 miljoen. In tabel 2 worden de standen per 31 december van 2006 weergegeven.

Tabel 2: Saldo reserves omroepverenigingen eind van het jaar 2006 (in miljoen €)

	Algemene verenigingsreserve	Reserve voor programmadoeleinden
AVRO	0	1,9
BNN	0	1,5
EO	6,6	9,1
KRO	32,6	- 0,7
NCRV	34,9	2,0
TROS	14,0	2,8
VARA	31,7	2,0
VPRO	6,3	2,7

Bron: Jaarrekening 2006 van de betreffende omroepen

Twee omroepen kennen daarnaast nog een «overige reserve». Deze reserve bestaat onder meer uit reserves voor specifieke doeleinden (zoals multimediale en interactieve ontwikkeling, digitalisering) en deels uit een vervangingsreserve.¹⁴

2.4 Bevorderen van doelmatige besteding

In het verlengde van de bekostiging van omroepverenigingen heeft de NPO tot taak een doelmatige inzet van de publieke middelen te bevorderen. In de periode 2003–2007 coördineerde de NPO noodgedwongen een grote besparingsoperatie binnen de publieke omroep. McKinsey onderzocht in 2003 hoe de efficiëntie en effectiviteit van de publieke omroep kon worden verbeterd. Veel winst viel volgens de onderzoekers te behalen in indirecte (overhead)taken. De omroepen hebben zelf invulling gegeven aan de bezuinigingen. De NPO coördineerde de implementatie. Tot en met 2006 leidden de bezuinigingen tot een vermindering van ongeveer 645 fte (17% van het personeelsbestand) bij de publieke omroep. Tweederde van deze bezuiniging bestond uit medewerkers die indirecte activiteiten verrichtten. Toen de publieke omroep in 2006 geconfronteerd werd met een nieuwe taakstelling, moest ook op directe taken bezuinigd worden. Dit uitte zich onder meer in een toename van het aantal herhalingen op tv, van een kleine 50% in 2004 en 2005 tot 59% van het totale programma-aanbod in 2006. Figuur 11 laat zien hoe de directe en indirecte kosten zich in absolute en relatieve zin ontwikkelden in de periode 2002–2006.

¹⁴ AVRO € 29,5 miljoen en VPRO € 2,1 miljoen (2006).

Figuur 11 Directe (inclusief dndt) en indirecte kosten

Ontwikkeling verhouding directe en indirecte kosten, in miljoen euro en in procenten van het totaal

	2002		2003		2004		2005		2006	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Directe kosten	707	88%	658	87%	710	89%	680	88%	654	88%
Indirecte kosten	93	12%	95	13%	84	11%	95	12%	90	12%
Totaal	800		753		793		775		744	

Bron: Feiten en Cijfers 2004-2006

In totaal beoogde de landelijke publieke omroep in de periode 2004 tot en met 2007 ten opzichte van 2003 structureel € 11 miljoen te bezuinigen door efficiencyverbetering op indirecte taken. Wanneer we onvermijdelijke incidentele kosten buiten beschouwing laten, is aan de norm voldaan. In 2005 waren de indirecte kosten incidenteel hoger door een dotatie aan de pensioenvoorziening (€ 12,1 miljoen) als gevolg van een wijziging van het pensioenstelsel. In 2006 had de NPO incidenteel hoge uitgaven voor marketing bij de introductie van het programmeermodel (€ 2,1 miljoen) en moesten wederom incidentele uitgaven (€ 3,1 miljoen) aan pensioenvoorzieningen gedaan worden in het kader van een overgangsregeling. Aan het eind van de bezuinigingsperiode zijn de uitgaven aan indirecte taken op het niveau van 2007 bevroren. Deze worden alleen gecompenseerd voor inflatie.

De bezuinigingen hebben geleid tot een afname van de kosten per uur televisie in de periode 2004–2006 van ongeveer € 28 000 naar € 23 000.

Voor het overige bestaat de bemoeienis van de NPO met de doelmatige inzet van middelen uit het hanteren van de Geld op schema-systematiek bij de programmering. De NPO monitort en analyseert de doelmatigheid van de prestaties van omroepen niet. De twee financiële indicatoren op de kwaliteitskaart (doelmatigheid en kostenefficiëntie) worden niet afgezet tegen de scores op de andere zes indicatoren. De NPO ontvangt wel verantwoordingen van omroepen over de kosten per programma, maar gebruikt die alleen voor de externe verantwoording van de landelijke publieke omroep als geheel in de publicatie Feiten & Cijfers. De NPO stelt geen benchmark samen van de kosten van de verschillende omroepen. De NPO evalueert bewust niet of de referentiebedragen die omroepen voor programma's krijgen uitgekeerd een afspiegeling zijn van de benodigde of gemaakte kosten. Dit zou volgens de NPO te veel capaciteit kosten. Soms zijn de toegekende budgetten voor een slot te hoog, soms te laag, maar volgens de NPO compenseert dat elkaar. Het geld dat omroepen overhouden op een programma wordt aan andere programma's besteed of aan hun programmareserves toegevoegd.

3 BEDRIJFSVOERING

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede Kamervraag: in hoeverre voldoet de bedrijfsvoering van de publieke omroeporganisaties (inclusief de beloningsstructuren) aan de daaraan te stellen normen?

Op basis van een risicoanalyse die we hebben uitgevoerd vanuit de invalshoeken rechtmatigheid, doelmatigheid en integriteit hebben we de volgende vier onderwerpen geselecteerd:

1. de beheersing van de kosten en de beheersing van de kwaliteit van televisieprogramma's;
2. de contracten met externe producenten;
3. de beloning van topfunctionarissen, de beloning van presentatoren en ontslagregelingen;
4. de financiële programmabondens bijdragen van derden.

Bij de acht geselecteerde omroepverenigingen hebben we deze vier onderwerpen onderzocht en beoordeeld. We zijn nagegaan of processen ordelijk en controleerbaar verlopen. Ordelijk wil zeggen dat processen zijn opgezet volgens adequate, in de administratieve organisatie vastgelegde procedureregels en dat de processen functioneren in overeenstemming met die regels. Controleerbaar wil zeggen dat processen en de uitkomsten daarvan duidelijk zijn vastgelegd, waardoor de organisatie goed kan functioneren en (externe) audits efficiënt kunnen worden uitgevoerd. De eis dat bedrijfsvoeringsprocessen ordelijk en controleerbaar dienen te verlopen, is niet ontleend aan wet- en regelgeving die van toepassing is om omroepverenigingen. Het betreft reguliere eisen die wij hanteren bij het beoordelen van de bedrijfsvoering van organisaties.

Wanneer wet- en regelgeving bepalingen bevatten die specifiek betrekking hebben op de door ons onderzochte bedrijfsvoeringsonderwerpen, dan hebben we die meegenomen in ons onderzoek. Verder hebben wij relevante bepalingen uit de Richtlijnen en regelingen goed bestuur en integriteit toegepast. Deze richtlijnen zijn door de publieke omroep zelf opgesteld en zijn in 2006 in werking getreden. In de rest van dit rapport hanteren we de ingekorte benaming: Richtlijnen goed bestuur en integriteit.

De vier onderzochte onderdelen van de bedrijfsvoering worden in dit hoofdstuk een voor een behandeld.

3.1 Beheersing van kwaliteit en kosten van televisieprogramma's

In het vorige hoofdstuk kwam aan de orde hoe de NPO met de Geld op schema-systematiek bijdraagt aan de doelmatigheid bij de uitoefening van directe taken. Hier behandelen we de doelmatigheid van het primaire proces binnen de omroepen zelf. Wet- en regelgeving stellen hier geen voorwaarden aan.

De Algemene Rekenkamer spreekt geen oordeel uit over de doelmatigheid op zichzelf, aangezien daarbij zowel de kosten als kwaliteit van de geleverde prestatie in aanmerking moeten worden genomen. Kwaliteit is in deze sector een niet te objectiveren begrip. In plaats daarvan richten we ons op de waarborgen voor doelmatigheid bij het maken van programma's binnen omroepverenigingen: worden prestatiedoelen gesteld en geëvalueerd, is er een systeem van kwaliteitszorg en worden kosten gevolgd?

3.1.1 Beheersing van kwaliteit

Omroepen benoemen in jaarplannen en meerjarenplannen omroepbrede doelstellingen en doelstellingen per platform. Daarnaast werken veel omroepen met «kernwaarden» waar ook programma's aan moeten voldoen. Deze kernwaarden sluiten aan op de missie van de omroep. Per programma committeert iedere omroep zich aan de doelstellingen voor kijktijdaandeel en doelgroep uit het genreschema van de NPO. De meeste omroepen leggen echter niet standaard vast welke doelen ze zelf met hun programma's willen bereiken.

Omroepen monitoren de eigen prestaties aan de hand van periodieke managementrapportages. Deze rapportages gaan in op het bereiken van de doelstellingen in het jaarplan van de omroep en het kijktijdaandeel van de omroep per net en soms ook per programma. In enkele gevallen rapporteren omroepen ook in kwalitatieve zin over programma's.

Omroepen hebben allen een eigen opvatting van kwaliteit, die aansluit op de eigen missie en kernwaarden en een enkele omroep heeft zelf een instrument ontwikkeld om de kwaliteit van programma's te volgen. Hierbij vinden omroepen dat het niet eenvoudig is om indicatoren te formuleren die hun opvatting over kwaliteit weergeven en om vervolgens op deze indicatoren te sturen.

De meeste omroepen evalueren programma's mondeling in besprekingen binnen redacties en op vaste overlegmomenten tussen programmamakers en directie. Soms laten omroepen specifieke programma's kwalitatief evalueren door de afdeling Mediaonderzoek & Advies van de NPO of andere onderzoeksbureaus. Soms schakelen omroepen hun leden in om de kwaliteit van programma's te beoordelen. Slechts voor een minderheid van de door ons geselecteerde programma's waren de uitkomsten van een evaluatie vastgelegd.

3.1.2 Beheersing van kosten

De Geld op schema-systematiek, waarbij omroepen per programma betaald krijgen, vereist een goede bedrijfsvoering en risicobeheersing van de omroepen. Bij alle omroepen bewaken producers de financiën van programma's. Zij stellen programmabegrotingen op, bewaken de ontwikkeling van de programmakosten en maken, samen met de redacteurs, de afweging tussen kosten en kwaliteit.

In het kader van de planning- en controlcyclus stellen alle omroepen maandelijks, per kwartaal of trimester financiële voortgangsrapportages op voor de directie. Hierbij worden in veel gevallen grote budgetoverschrijdingen en -onderschrijdingen op programma's vermeld. Omroepen vangen overschrijdingen meestal op door te bezuinigen op een andere aflevering van hetzelfde programma. Soms kunnen overschrijdingen gecompenseerd worden met overschotten van een ander programma of spreken omroepen hun (programma)reserves aan. Wanneer een programma minder kost dan een omroep had begroot, vloeit het overschot terug in de programmareserve van de omroep.

3.2 Contracten met externe producenten

Omroepverenigingen maken niet alle programma's zelf. Een deel van de programma's wordt gemaakt door externe producenten. Dit is niet alleen een vrije keus van omroepen. In de Mediawet is bepaald dat ten minste 25% van de programma's door externe producenten gemaakt moet zijn. Deze eis geldt voor alle omroepen gezamenlijk. De mate waarin afzonderlijke omroepen het maken van programma's uitbesteden, verschilt per

omroep. Het percentage uitbestede programma's varieert voor de onderzochte omroepverenigingen van ongeveer 15% tot 50% van de programmazendtijd.

Wij zijn in de eerste plaats nagegaan of het totstandkomingsproces van contracten met externe producenten ordelijk en controleerbaar verloopt. Is bijvoorbeeld vastgelegd hoe de procedures dienen te verlopen en wat cruciale aspecten zijn?

In de tweede plaats hebben wij aandacht besteed aan de naleving van een onderdeel van de Richtlijnen goed bestuur en integriteit. Een onderdeel van deze richtlijn heeft betrekking op integriteit en schrijft voor dat omroepverenigingen registers aanleggen van onder meer nevenfuncties en financiële bindingen van medewerkers. Zo wordt gewaarborgd dat omroepen zicht hebben op mogelijke integriteitsrisico's en dat zij daar rekening mee kunnen houden bij de totstandkoming van bijvoorbeeld contracten met externe producenten.

In de derde plaats zijn wij nagegaan welke doelmatigheidsrisico's er spelen ten aanzien van het aangaan van contracten met producenten. In de Geld op schema-systematiek krijgt een omroep een bijdrage die gekoppeld is aan de programma's die een omroep voor een komend seizoen gaat leveren. We zijn nagegaan hoe dit zich verhoudt tot de contracten die omroepen afsluiten met externe producenten. Gaan omroepen bijvoorbeeld verplichtingen aan voor het afnemen van programma's waarvoor het nog onzeker is dat ze geplaatst en uitgezonden worden?

3.2.1 Ordelijk en controleerbaar

Voor alle omroepen geldt dat niet, of in beperkte mate is beschreven hoe het proces voorafgaand aan de contractopstelling en -ondertekening dient te verlopen. De nadruk ligt op mondelinge onderhandelingsprocessen, waarvan weinig wordt vastgelegd. Hierdoor is dit proces moeilijk te reconstrueren. Zo is vaak niet vastgelegd wie bij het totstandkomingsproces betrokken zijn geweest en wie bepaalde aspecten waarop heeft beoordeeld.

Sommige omroepen hebben wel aspecten van het totstandkomingsproces vastgelegd. Ongeveer de helft van de omroepen heeft duidelijk vastgelegd wie bevoegd is tot welke bedragen overeenkomsten aan te gaan. Verder worden bij de meeste omroepen de contracten standaard ondertekend door verschillende medewerkers. Doordat echter niet is vastgelegd waar een handtekening voor staat, is niet duidelijk welke toetspunten zijn beoordeeld. Ten slotte hebben een paar omroepen de inhoudelijke eisen voor contracten met externe producenten uitgewerkt in een zogenoemd dealmemo. Hierin zijn de belangrijkste inhoudelijke aandachtspunten voor de onderhandeling vastgelegd, bijvoorbeeld de onderhandelingsinzet voor de uitzendrechten van programma's.

De onderzochte omroepverenigingen kunnen wel mondeling aangeven wat belangrijke toetspunten zijn en welke medewerkers een rol hebben bij het totstandkomingsproces. Zo geven ze aan het belangrijk te vinden dat de omroep beschikt over voldoende uitzendrechten en dat niet alleen een inhoudelijk redacteur betrokken is bij de onderhandelingen met een producent, maar ook een meer zakelijk ingestelde medewerker die beschikt over gedetailleerde kennis van de productiekosten van een programma. Doordat dergelijke zaken niet op schrift zijn vastgelegd, hebben wij dat niet kunnen controleren.

De uiteindelijke contracten worden wel bewaard en geregistreerd. Alle onderzochte omroepverenigingen beschikken over een systematische

vastlegging van contracten, waarin bijgehouden wordt met wie welke contracten zijn of worden afgesloten.

Soms komt het voor dat productie- en licentieovereenkomsten vanwege uitvoerige discussies over eigendoms- en uitzendrechten pas ondertekend worden als het productieproces al is gestart.

3.2.2 Registers

De Richtlijnen goed bestuur en integriteit schrijven voor dat omroepen registers aanleggen van financiële en andere bindingen (met bijvoorbeeld productiebedrijven) van medewerkers, van nevenfuncties van medewerkers en van de ontvangen en aangeboden geschenken. Deze registers dienen volgens de richtlijnen openbaar te zijn. Voor het register van de nevenfuncties geldt deze eis alleen voor topfunctionarissen.

Voor de Richtlijn goed bestuur en integriteit geldt «pas toe of leg uit»: omroepen die niet voldoen aan een richtlijn moeten dit gemotiveerd aangeven in hun jaarverslag.

Overigens geldt er niet alleen een eis voor de omroepvereniging om informatie te verzamelen over de nevenfuncties van de medewerkers. In de CAO voor omroepmedewerkers is vastgelegd dat medewerkers ook de plicht hebben dergelijke functies te melden.

Door het aanleggen van dergelijke registers krijgt een omroep zicht op risico's van integriteitsschendingen: wie hebben bijvoorbeeld financiële belangen in externe productiebedrijven, wie vervullen nevenfuncties die mogelijk een belangenconflict opleveren en welke medewerkers ontvangen regelmatig geschenken?

Bijna alle omroepen hebben de vereiste registers aangelegd en hebben hiermee informatie verzameld die voor het voorkomen van integriteitsschendingen relevant is. Vaak is echter niet duidelijk welke conclusies of vervolgacties een omroep verbindt aan de verzamelde informatie. Wel worden mogelijke risico's die verband houden met bijvoorbeeld nevenfuncties in het algemeen besproken tussen de medewerker en zijn of haar direct leidinggevende. Vrijwel geen enkele omroep voert een analyse uit van de meldingen van medewerkers. De informatie over de nevenfuncties van topfunctionarissen is slechts bij een deel van de omroepen te raadplegen via openbaar toegankelijke bronnen (zoals de website van de omroep). Veel omroepen waarborgen niet dat zij de registers jaarlijks actualiseren.

3.2.3 Doelmatigheidsrisico's

Er zijn drie categorieën van contracten tussen omroepen en externe producenten te onderscheiden. Een eerste categorie betreft contracten waarin een omroep een programma voor een seizoen koopt. Een tweede categorie betreft contracten waarin een omroep een bepaald programma voor meerdere seizoenen koopt. In de derde categorie gaat het om contracten waarin een omroep toezegt gedurende meerdere seizoenen een vaak globaal omschreven pakket van programma's af te nemen. De afspraak kan ook het karakter hebben van het afgeven van een omzetgarantie door de omroep. De laatste genoemde contracten worden ook wel aangeduid met de term *outputdeals*.¹⁵

De meeste contracten die omroepen afsluiten met externe producenten hebben betrekking op één seizoen en één programma. Bij de meeste omroepverenigingen hebben we ook meerjarige contracten aangetroffen. Voordelen voor de omroep zijn een mogelijke prijsreductie (kwantum-

¹⁵ De onderscheiden categorieën vormen in de praktijk een glijdende schaal. Een voorbeeld vormt een contract voor een programma voor een seizoen, waarbij een omroep zich verplicht een afkoopsom te betalen wanneer de omroep afziet van het afnemen van een vervolgserie. Een dergelijk contract houdt het midden tussen een meerjarig contract en een contract voor een seizoen.

korting) en het voorkomen van terugkerende discussies over rechten. Voordeel voor de producenten is een grotere zekerheid over de inkomsten op de lange termijn. Nadeel voor de omroep is echter dat het risico bestaat dat een programma het ene seizoen wel geplaatst wordt en een ander seizoen niet. Omroepen geven aan dat ze vaak wel mondelinge toezeggingen van de netcoördinator van de NPO weten te ontlocken. Een schriftelijke vastlegging van deze afspraken ontbreekt echter. Momenteel werken de NPO en de omroepen aan een betere informatie-uitwisseling over dergelijke meerjarige afspraken. De NPO wil dat omroepen in de toekomst dergelijke meerjarige afspraken en langlopende verplichtingen aangaan in overleg met netcoördinatoren. Zij garanderen op hun beurt daar rekening mee te houden. De NPO gaat dit soort garanties op korte termijn toevoegen aan de programmatische afspraken die hij maakt met afzonderlijke omroepen.

Bij twee omroepen hebben we outputdeals aangetroffen. Risico's op het aangaan van verplichtingen zonder dat hier ontvangsten tegenover komen te staan, is bij dergelijke contracten groot. Ook kan het risico ontstaan dat er publiek geld weglekt naar private activiteiten. Een casus bij de AVRO illustreert de risico's die verbonden zijn aan een outputdeal.

Outputdeal van de AVRO

Met toestemming van het Commissariaat voor de Media heeft de AVRO een deelneming van 50% in het productiebedrijf Medical Multi Media Productions (MMM). De andere 50% is in handen van IDTV, een externe producent. In 2002 heeft de AVRO een outputdeal met MMM gesloten die afloopt in 2010. Relevant is op te merken dat in 2002 een omroep veel grotere invloed had op het plaatsen van zijn programma's dan in de huidige situatie. In de outputdeal is afgesproken dat de AVRO MMM een jaarlijkse omzet garandeert van circa € 2 miljoen en MMM bepaalde voorrechten gunt. Zo heeft MMM het recht om, wanneer de AVRO nieuwe programma's wil uitbrengen, als eerste met een voorstel te komen en krijgt het vervolgens de gelegenheid dit aan te passen aan de wensen van de AVRO. Daartegenover staat dat MMM nieuwe formats als eerste aanbiedt aan de AVRO. In 2006 werd duidelijk dat de verplichte afname waarschijnlijk groter zou zijn dan het aantal programma's dat de AVRO geplaatst kreeg. De AVRO stond voor de keuze om of programma's te laten maken die het waarschijnlijk niet zou kunnen uitzenden of de afspraak over de jaarlijkse omzet niet na te komen en de daaraan gekoppelde boete te betalen.

Het Commissariaat voor de Media heeft de relatie tussen MMM en de AVRO altijd nauwlettend gevolgd. Het Commissariaat is van mening dat de AVRO met het overeenkomen van de boeteclausule het publieke belang ondergeschikt heeft gemaakt aan het belang van MMM en dat het risico bestaat dat publieke middelen wegvloeien. Wanneer de AVRO de boete betaalt, is volgens het Commissariaat sprake van het bijdragen aan winst door derden. Dit is volgens de Mediawet verboden. Vooral nog betreft dit een hypothetische situatie: de AVRO heeft nog geen boete aan MMM betaald.

In de correspondentie met het Commissariaat geeft de AVRO aan dat hij, gezien het huidige programmeringsproces, ernaar streeft de afnamegarantie in deze omvang en de daaraan verbonden boeteclausule in een nieuw contract met MMM (na afloop van het huidige contract) niet op te nemen.

3.3 Beloning

Wij hebben gekeken naar de beloning van de algemeen directeuren en van de voorzitters van het bestuur. Bij elk van de acht omroepverenigingen hebben wij de documenten rond de beloning van enkele presentatoren en van enkele ontslagregelingen onderzocht. We hebben ons in de eerste plaats gericht op het in kaart brengen van de gehanteerde beloningsconstructies. De hoogte van de beloning is door ons niet beoordeeld, omdat tijdens het onderzoek hiervoor geen normen bestonden. Eind juni 2008 werd bekend dat het kabinet de bestuurders in de publieke omroepsector onder het regime van een salarismaximum wil

stellen en andere functionarissen (waaronder presentatoren) onder het regime van een zogenoemde beloningscode. Wij zijn wel nagegaan of het totstandkomingsproces ordelijk en controleerbaar was.

Ontwikkelingen in wet- en regelgeving betreffende beloningen in de publieke omroepsector

Eind juni 2008 maakte de minister van OCW bekend dat het kabinet heeft besloten de bestuurders in de publieke omroep onder het regime van een salarismaximum te plaatsen. Voor topfunctionarissen zal 130% van het ministersalaris (€ 179 008 in 2008) als maximum worden gehanteerd. Andere functionarissen, onder wie presentatoren, gaan vallen onder het regime van de beloningscode. Dit houdt in dat de sector zelf een beloningscode moet opstellen waarin de hoogte van salarissen wordt gemaximeerd. De minister moet vervolgens de code goedkeuren en zal deze verbindend verklaren voor de hele sector.

De publieke omroep valt momenteel al wel onder het regime van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT). De omroepverenigingen moeten van medewerkers die in dienst zijn van de omroep de beloning openbaar maken wanneer die beloning boven de WOPT-norm (€ 169 000 in 2007) uitkomt.¹⁶ Omroepen zijn volgens de WOPT niet verplicht de vergoeding van presentatoren openbaar te maken die geen dienstverband hebben met een omroep, maar waarbij de vergoeding verloopt via het bedrijf van een presentator. Sommige omroepen rapporteren wel over de vergoedingen van dergelijke presentatoren wanneer zij zelf loonbelasting betalen over de vergoedingen die zij uitkeren aan het bedrijf van de presentator.

3.3.1 Directie- en bestuursleden

Voor de beloning van de algemeen directeur passen omroepen verschillende constructies toe. Bij één omroep valt het salaris van de algemeen directeur binnen het salarisgebouw van de omroep-CAO. Enkele andere omroepen hanteren een opslagpercentage bovenop de hoogste schaal van de CAO. Andere omroepen werken met een normbedrag. Het is niet altijd duidelijk hoe de hoogte van dit bedrag is bepaald. De hoogte van het functieloon varieert per omroep tussen de circa € 120 000 en circa € 200 000 op jaarbasis. Twee omroepen passen daarnaast een variabele beloning toe. De criteria voor toekenning van deze beloning zijn globaal geformuleerd. In alle gevallen is de beloning vastgesteld door een hoger gepositioneerd orgaan.

De hoogte en constructie van de bezoldiging van de voorzitter van het bestuur varieert sterk per omroep. Dit komt vooral omdat bij sommige omroepen de functie van bestuursvoorzitter een fulltime functie is en bij andere een parttime functie. Bij twee omroepen zijn overigens de directie en het bestuur samengevoegd, zodat van een afzonderlijke bestuursvoorzitter geen sprake is.

Bij vier omroepen is de beloning van de bestuursvoorzitter door leden van het bestuur zelf vastgesteld. Dit is een overgangssituatie. Wanneer raden van toezicht zijn ingesteld, dan bepalen deze raden voortaan de beloning van bestuursleden. Twee omroepen hebben vastgelegd dat de raad van toezicht, direct na aantreden, de bezoldiging van de zittende bestuursleden zal beoordelen en eventueel aanpassen.

3.3.2 Presentatoren

Bij de beloning van presentatoren kunnen twee soorten constructies worden onderscheiden: een omroep heeft een presentator in vaste dienst of een omroep heeft een opdrachtovereenkomst afgesloten met een presentator of zijn of haar bedrijf. Tussen omroepen bestaan verschillen in

¹⁶ Op verzoek van de minister van OCW heeft het Commissariaat de WOPT-meldingen van de landelijke publieke omroep onderzocht. De resultaten van dit onderzoek heeft de minister op 30 juli 2008 naar de Tweede Kamer verzonden.

de mate waarin zij een van beide constructies toepassen. Sommige omroepen hebben vooral presentatoren in vaste dienst, andere werken uitsluitend met opdrachtovereenkomsten.

Wanneer een presentator in vaste dienst is, krijgt de presentator naast een CAO-salariëring een extra toelage voor presentatieactiviteiten. In de meeste gevallen wordt in het contract duidelijk aangegeven welke activiteiten de presentator moet verrichten om aanspraak te kunnen maken op de toeslag. Waar dit niet het geval is, worden activiteiten op jaarlijkse basis vastgesteld in een gesprek tussen presentator en een omroepfunctionaris. In de meeste gevallen leidt een wijziging in de presentatieactiviteiten tot een aanpassing van de toelage.

In de situatie waarin de omroep een opdrachtovereenkomst heeft afgesloten met de presentator of zijn of haar bedrijf, wisselt de mate waarin presentatieactiviteiten nauwkeurig worden afgebakend. In sommige gevallen wordt heel duidelijk een relatie gelegd tussen de beloning en de te leveren prestaties door de presentator. In andere gevallen is deze relatie veel losser gedefinieerd. In één geval lagen aan de beloning geen schriftelijk vastgelegde afspraken ten grondslag.

Naast deze twee constructies waarbij er een directe relatie is tussen een omroep en een presentator, komt het ook voor dat de beloning van een presentator deel uit maakt van een contract met een productiebedrijf, waarbij meer diensten worden afgenomen. Hierbij kan gedacht worden aan presentatieactiviteiten, het produceren van programma's en het ontwikkelen van formats voor nieuwe programma's.

Drie omroepen hebben een beleid geformuleerd voor de beloning van presentatoren in vaste dienst. Daarbij worden verschillende categorieën presentatoren onderscheiden en zijn kaders voor de beloning vastgelegd. Afgezien van de beleidskaders die deze drie omroepen hebben geformuleerd, hanteert men geen specifieke methode om de marktconformiteit van de beloning van presentatoren vast te stellen. De uiteindelijke beloning voor de presentatieactiviteiten is de uitkomst van onderhandelingen tussen een omroep en de presentator.

De tekenbevoegdheid voor het vaststellen van de beloning van presentatoren ligt bij alle omroepen hoog in de organisatie: de contracten waren in alle gevallen ondertekend door de algemeen directeur of de bestuursvoorzitter.

3.3.3 Ontslagvergoedingen

De meeste ontslagvergoedingen betroffen vergoedingen die de omroep naar aanleiding van een interne reorganisatie aan medewerkers verstrekke. Bij de totstandkoming van deze vergoedingen was een met de vakbonden overeengekomen interne sociale regeling leidend.

De totstandkoming van enkele ontslagvergoedingen voor topfunctionarissen was minder ordelijk en controleerbaar. In één geval waren de wederzijdse rechten en plichten van de omroep en betrokkene niet uitgewerkt in een overeenkomst. Ook ontbrak een onderbouwing van de hoogte van de vergoeding. Ook in een ander geval was de hoogte van de vergoeding niet onderbouwd.

3.4 Financiële programmagebonden bijdragen van derden

Het is omroepen toegestaan om gebruik te maken van bijdragen van derden voor het maken van programma's.¹⁷ Bij nieuws- en actualiteitenprogramma's zijn bijdragen van derden niet toegestaan. Commerciële

¹⁷ Begrippen als sponsoring, confinanciering en bijdragen van derden worden in relevante documenten overigens niet altijd consistent omschreven. In de Mediawet is een definitie van sponsoring opgenomen. Bijdragen van een overheidsbedrijf worden in de Mediawet als sponsorbijdrage gezien, terwijl de beleidsregels van het Commissariaat aangeven dat onder sponsoring niet valt de bijdrage van een overheidsinstelling.

sponsoring is alleen toegestaan bij cultuur- of sportprogramma's en programma's met een ideële doelstelling.

We zijn nagegaan welke informatie omroepen hierover moeten opnemen in hun verantwoording en in welke mate omroepen relevante wettelijke bepalingen ten aanzien van de redactionele onafhankelijkheid naleven.

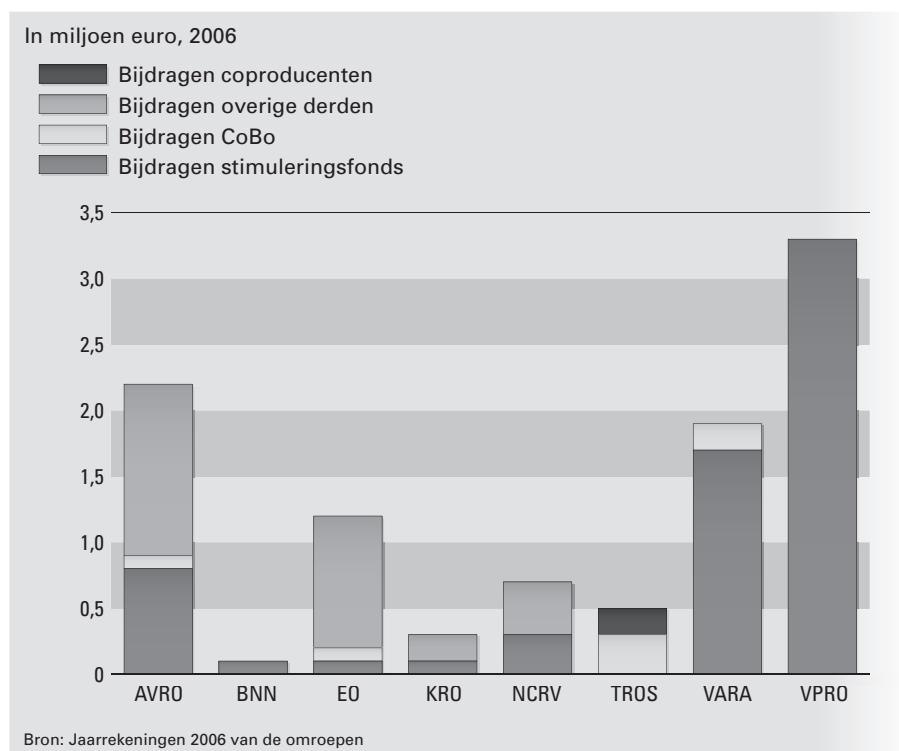
3.4.1 Verantwoordingsinformatie

Omroepen kunnen bedragen rechtstreeks van een derde ontvangen of via een buitenproducent. In beide gevallen moeten omroepen de ontvangen bedragen in een bijlage bij hun jaarrekening melden. Daarbij moeten ze aangeven: het bedrag dat zij hebben ontvangen, de naam van de derde partij en wat de specifieke relatie is tussen deze partij en de omroepinstelling.

In een bijlage bij hun jaarrekening geven alle omroepen een overzicht van de programma's waarbij sprake was van cofinanciering of sponsoring. Alle omroepen hebben ook aangegeven welke bedragen rechtstreeks zijn ontvangen en welke bedragen via de buitenproducent. Het Commissariaat voor de Media gaat jaarlijks voor alle omroepen na of omroepen de vereiste informatie aanleveren.

In figuur 12 zijn de door de omroepen verantwoorde bijdragen in 2006 weergegeven.

Figuur 12 **Bijdragen derden per omroep**



Uit figuur 12 wordt duidelijk dat de bijdragen per financieringsbron en per omroep sterk verschillen. Sommige omroepen zijn terughoudend met het ontvangen van bijdragen van derden of richten zich alleen op bepaalde

partijen zoals CoBO en het Stifo. Andere omroepen zijn minder terughoudend of voeren een actieve acquisitie om zoveel mogelijk bijdragen van derden te ontvangen.

3.4.2 Redactionele onafhankelijkheid

Bij financiering van programma's door derden moet de redactionele onafhankelijkheid van omroepen verzekerd zijn, zodat derden geen zeggenschap krijgen over de inhoud van programma's. Hierin kan een spanningsveld liggen: partijen die de totstandkoming van programma's meefinancieren hebben vaak een belang bij een zekere inhoud van het programma en vragen om een redactionele inbreng. In de Mediawet en in Richtlijnen goed bestuur en integriteit is vastgelegd dat omroepmedewerkers die betrokken zijn bij de redactionele totstandkoming van een programma geen afspraken mogen maken of onderhandelingen voeren met cofinanciers over hun financiële bijdrage. De omroepen moeten dit nader uitwerken in redactiestatuten. Verder mogen omroepen derden geen enkele redactionele zeggenschap over programma's toestaan. Gedeeltelijke, kleine redactionele bijdragen aan een programma zijn toegestaan, mits deze een informatief karakter hebben. De meeste omroepen hebben een programma- of redactiestatuut, waarin zij bepalingen hebben opgenomen die de redactionele onafhankelijkheid van de omroep moeten waarborgen. Deze bepalingen houden vaak in dat programmamedewerkers niet betrokken mogen zijn bij het acquireren van sponsoring. Dit gaat via het bestuur/de directie of een speciaal aangewezen medewerker. De TROS heeft geen organisatiebreed redactiestatuut opgesteld.

Voor financiële bijdragen van departementen heeft het Ministerie van Algemene Zaken zelf een richtlijn opgesteld. In deze richtlijn wordt uitgegaan van een bepaalde samenwerkingsvorm, waarbij de nadruk ligt op inhoudelijke en financiële bemoeienis met het te produceren programma. Dit is in strijd met de beoogde redactionele onafhankelijkheid die wordt benadrukt in de Richtlijnen goed bestuur en integriteit en in de Mediawet. Eind juni 2008 heeft het kabinet op voordracht van de minister van OCW overigens besloten alle bijdragen van departementen aan programma's te gaan verbieden. De geconstateerde inconsistentie is hierdoor in de nabije toekomst niet meer relevant.

4 SCHEIDING PUBLIEKE EN PRIVATE GELDSTROMEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de derde Kamervraag: hoe worden de publieke en private geldstromen gescheiden binnen de publieke omroeporganisaties?

Omroepen mogen naast hun publieke activiteiten ook private activiteiten uitvoeren. Private activiteiten zijn onder te verdelen in zogenaemde neven- en verenigingsactiviteiten. Voorbeelden van nevenactiviteiten zijn het verkopen van dvd's, het uitgeven van een programmabladd, het verhuren van faciliteiten en het deelnemen in een andere rechtspersoon. Voorbeelden van verenigingsactiviteiten zijn het organiseren van bijeenkomsten en het uitvoeren van een ledenwerfcampagne.

Het scheiden van publieke en private geldstromen is belangrijk, omdat private taken niet met publiek geld mogen worden bekostigd. Andersom is wel toegestaan.

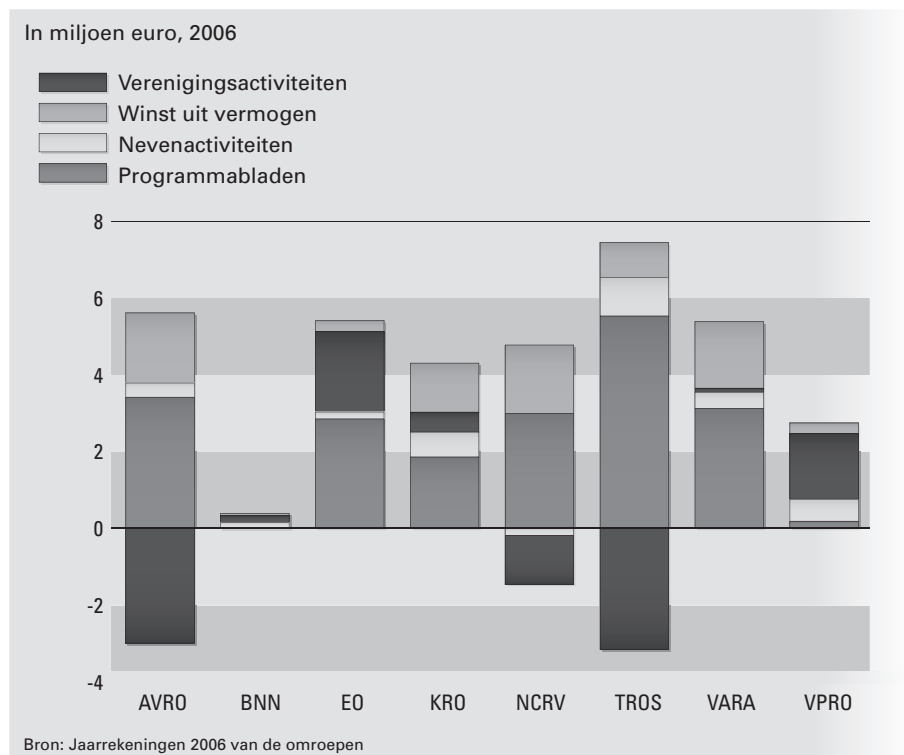
In de Mediawet zijn diverse bepalingen opgenomen die als doel hebben te voorkomen dat publiek geld weglekt naar private activiteiten. We hebben deze bepalingen geïnteriseerd en zijn nagegaan in welke mate omroepverenigingen ze naleven. Drie onderwerpen hebben daarbij centraal gestaan: het resultaat van private activiteiten, de wijze waarop omroepverenigingen hun kosten toerekenen aan verschillende activiteiten en de reservevorming.

4.1 Resultaten private activiteiten

Wanneer de private activiteiten een negatief resultaat hebben, dan bestaat het risico dat omroepen publiek geld inzetten om dit negatieve resultaat af te dekken. In de Beleidsregels nevenactiviteiten is daarom bepaald dat nevenactiviteiten in principe kostendekkend moeten zijn. Uitzonderingen zijn bijvoorbeeld aanloopverliezen. Die worden gedurende maximaal drie jaar toegestaan onder de voorwaarde dat het negatief resultaat wordt opgevangen door het positief resultaat van andere nevenactiviteiten. Een andere uitzondering betreft de kosten van verenigingsactiviteiten. De kosten van die activiteiten mogen omroepen tot een bepaalde hoogte afdekken met de opbrengsten uit programmabladd.

In de verplichte bijlagen van hun jaarverslag moeten omroepen aangeven wat het resultaat is van afzonderlijke nevenactiviteiten. Het Commissariaat voor de Media gaat jaarlijks bij alle omroepen na of voldaan wordt aan de eis dat nevenactiviteiten kostendekkend moeten zijn. De informatie uit de bijlagen bij het jaarverslag van 2006 van de onderzochte omroepverenigingen hebben we voor een aantal categorieën opgenomen in figuur 13.

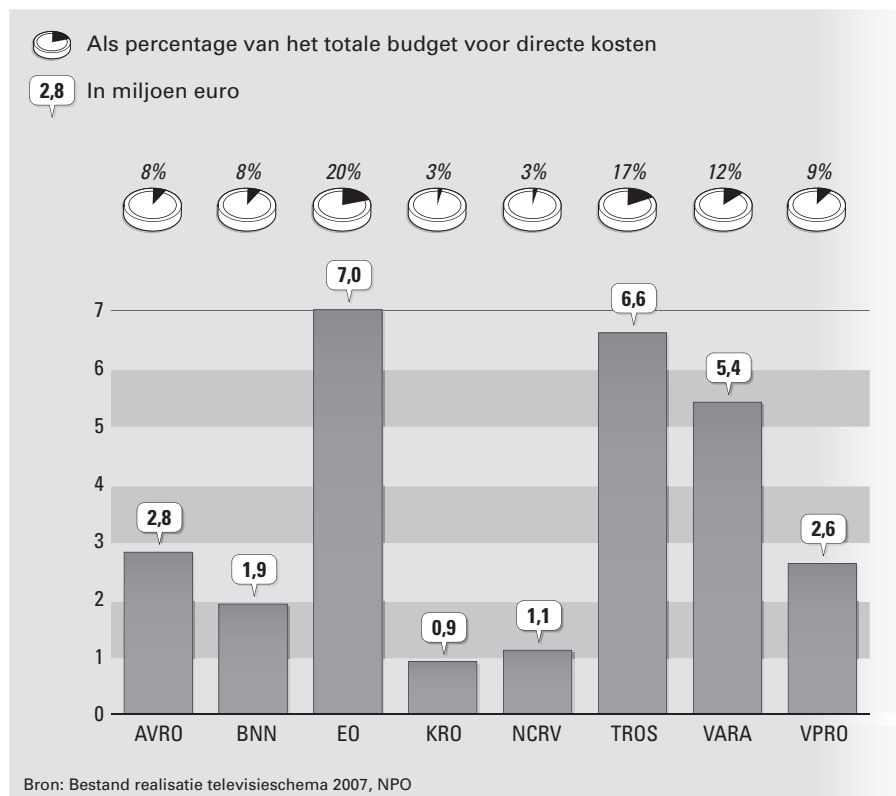
Figuur 13 **Netto resultaat private activiteiten**



Uit figuur 13 is een aantal zaken af te leiden. Duidelijk wordt dat programmabladen een belangrijke bron van inkomsten vormen voor de meeste omroepverenigingen. Voor sommige omroepen zijn deze programma-bladen ook van belang om de negatieve resultaten van de verenigings-activiteiten af te dekken. Naast de programmabladen vormt voor enkele omroepen ook het resultaat uit vermogen een belangrijke inkomstenbron. Het totale resultaat van de overige nevenactiviteiten is bij alle omroepen positief. Een uitzondering vormt de NCRV, die had alleen in 2006 een negatief resultaat op de overige nevenactiviteiten. Ten slotte valt op dat BNN nauwelijks of geen positief resultaat behaalt op private activiteiten. Een oorzaak hiervoor vormen de regels voor de reservevorming. In de volgende paragraaf gaan we hier op in.

In de Mediawet is bepaald dat omroepen alle inkomsten uit private activiteiten moeten inzetten voor de publieke taak. Ongeveer 10% van de financiële middelen die de acht geselecteerde omroepverenigingen inzetten voor televisie-programma's is afkomstig uit het positief resultaat van private activiteiten. Figuur 14 geeft inzicht in de eigen bijdrage die de onderzochte omroepverenigingen inzetten om programma's te bekostigen, bovenop de publieke middelen die zij ontvangen.

Figuur 14 Eigen bijdrage per omroep



4.2 Kostentoerekening

Zoals eerder aangegeven moeten nevenactiviteiten in principe kosten-dekkend zijn. Om dit te kunnen controleren is het wel van belang dat omroepen de kosten van bijvoorbeeld ondersteunende afdelingen, management en huisvesting op een adequate manier toerekenen aan de verschillende activiteiten. Wanneer een omroep dergelijke kosten niet of onvoldoende doorrekent aan nevenactiviteiten, kan ten onrechte het beeld ontstaan dat deze activiteiten een positief resultaat opleveren. In het huidige Handboek Financiële Verantwoording Media is geen uitgewerkt pakket van eisen opgenomen voor de wijze waarop omroepen kosten toerekenen. Wij zijn nagegaan hoe inzichtelijk omroep-verenigingen hun kosten toerekenen.

Alle omroepen hebben hiervoor een werkwijze ontwikkeld, vaak in de vorm van verdeelsleutels. Welke methode men hanteert, verschilt per omroep. Over het algemeen rekenen omroepen de kosten inzichtelijk toe. Slechts bij één omroep is de toerekening aan neven- en verenigingsactiviteiten minder transparant. Nader onderzoek wees uit dat er bij die omroep geen sprake was van een onjuiste toerekening van kosten.

Het Ministerie van OCW is van plan om in het Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep handreikingen voor de toerekening van diverse kosten op te nemen.

4.3 Reservevorming

In paragraaf 4.1 hebben we het risico behandeld dat omroepen mogelijke negatieve resultaten van private activiteiten dekken met publieke middelen. Een ander risico betreft de mogelijkheid dat omroepen publieke middelen toevoegen aan hun algemene verenigingsreserve. In 1993 is de algemene verenigingsreserve echter bevroren. Deze reserve kan hierdoor alleen maar afnemen, bijvoorbeeld als verliezen op verenigingsactiviteiten moeten worden afgeboekt.

Deze bepaling heeft als gevolg dat nieuwe omroepen, zoals BNN, geen algemene verenigingsreserve kunnen opbouwen. Dit levert verschillende problemen op. Deze omroepen kunnen geen reserve opbouwen om bijvoorbeeld ledenwerfcampagnes te financieren of om een programmablad te ontwikkelen. Zonder programmablad en zonder eigen reserves zijn de private inkomsten van deze omroepen aanmerkelijk kleiner dan die van andere omroepen.

In enkele gevallen doen zich vraagstukken voor over de financiering van bepaalde kosten. Een voorbeeld is de casus die beschreven is in de kadertekst van paragraaf 3.2.3. Het Commissariaat voor de Media ziet nauwlettend toe op dergelijke praktijken en beschikt over voldoende bevoegdheden om, indien nodig, op te treden.

5 VERANTWOORDING EN TOEZICHT

In dit hoofdstuk gaan we in op de vierde Kamervraag: hoe verhoudt de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij publieke omroeporganisaties zich tot de toezichts- en verantwoordingsstructuur bij rechtspersonen met een wettelijke taak in andere sectoren? De Algemene Rekenkamer heeft de ontwikkelingen rond publieke verantwoording en toezicht in uiteenlopende sectoren op de voet gevolgd in de reeks onderzoeken over verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (deel 1 tot en met 5, 2000–2006).

Op basis van de opgedane ervaringen hebben wij in de publicatie «Kaders voor toezicht en verantwoording» onze belangrijkste uitgangspunten en redeneerlijnen over toezicht en verantwoording gepresenteerd. Aan de hand van deze uitgangspunten hebben wij de verantwoording van omroepverenigingen en de actoren binnen de toezichtsstructuur beoordeeld. Indien relevant hebben wij ook bepalingen uit de Richtlijnen goed bestuur en integriteit van de publieke omroep zelf betrokken in ons onderzoek.

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op hoe omroepen verantwoording afleggen over hun functioneren. Vervolgens bespreken we de belangrijkste actoren die betrokken zijn bij het toezicht op de landelijke publieke omroep.

5.1 Verantwoording

Met een goede publieke verantwoording moet een organisatie informatie geven over de financiële positie, de prestaties en de bedrijfsvoering. De minister heeft de voorschriften voor de financiële verantwoording van omroepen vastgelegd in de Mediawet en nader uitgewerkt in het Handboek Financiële Verantwoording voor de publieke omroep. Externe accountants moeten een verklaring afgeven bij de jaarverslagen van de omroepverenigingen. Sinds 2005 moet deze verklaring ook een rechtmatigheidsoordeel bevatten.¹⁸ De minister van OCW heeft een controleprotocol opgesteld met aanwijzingen voor de werkzaamheden en oordeelsvorming van de externe accountant. Het Commissariaat kan hierbij aanvullende aanwijzingen opstellen. De oordelen van de externe accountants zijn in de periode 2002–2007 voor alle omroepen goedkeurend geweest.¹⁹ Omroepen moeten zich volgens de Richtlijnen goed bestuur en integriteit verantwoorden over de bedrijfsvoering via een bedrijfsvoeringsverklaring.

Een bedrijfsvoeringsverklaring moet goed onderbouwd zijn. Hiervoor is het van belang dat bedrijfsvoeringsprocessen duidelijk zijn beschreven en zijn voorzien van relevante toetspunten. Het moet vooraf duidelijk zijn hoe deze processen moeten verlopen, zodat de bestuurder achteraf inzichtelijk kan maken dat deze processen in de praktijk goed zijn gevolgd en voldoen aan de toetspunten. Eerder in dit rapport hebben we geconstateerd dat omroepen op verschillende onderdelen van de bedrijfsvoering hun processen niet of nauwelijks hebben beschreven en niet hebben aangegeven wat belangrijke toetspunten zijn. Dit maakt het moeilijk om een goed onderbouwde bedrijfsvoeringsverklaring af te geven.

Omroepen moeten in hun jaarverslag aangeven in hoeverre ze aan de Richtlijnen goed bestuur en integriteit voldoen. Eventuele afwijkingen van bepalingen uit deze richtlijnen moeten ze toelichten. In de jaarverslagen over 2007 gaan alle omroepen in op de naleving van de richtlijnen. Veel omroepen gaan hierbij in op de veranderingen in de topstructuur van de vereniging, zoals het instellen van een raad van toezicht, die mede door

¹⁸ Het Commissariaat voor de Media gebruikt deze rechtmatigheidsoordelen om in zijn jaarverslag aan te geven of publiek geld in de omroepsector rechtmatig is besteed. De minister van OCW gebruikt deze informatie vervolgens in het departementale jaarverslag.

¹⁹ Over 2007 heeft de accountant van de TROS een verklaring met beperking afgegeven. Deze beperking betrof de financiële verwerking van een boete van het Commissariaat, die deze omroep uit de reserve voor programmadoeleinden had betaald, terwijl de omroep hiervoor de algemene reserve had moeten aanwenden.

de richtlijnen zijn ingegeven. De meeste omroepen geven aan op onderdelen nog bezig te zijn met de implementatie van de richtlijnen. Sommige omroepen beperken zich tot de opmerking dat ze alle bepalingen uit de richtlijnen op termijn zullen overnemen. Andere omroepen geven beargumenteerd aan dat ze bepaalde onderdelen van de richtlijnen niet overnemen.

5.2 Toezicht

Belangrijke actoren die betrokken zijn bij het toezicht op de omroepen zijn de raden van toezicht van de afzonderlijke omroepverenigingen, de Commissie Integriteit Publieke Omroepen en het Commissariaat voor de Media. Deze actoren komen in deze paragraaf aan de orde.

5.2.1 Raden van toezicht

Voor toezicht door een raad van toezicht hanteert de Algemene Rekenkamer de volgende redeneerlijn. Een raad van toezicht:

- is onafhankelijk en deskundig;
- houdt integraal toezicht op grond van goede informatie;
- legt aan relevante betrokkenen betrouwbaar verantwoording af over zijn werkzaamheden;
- kan van belang zijn voor het verticale toezicht.

Daarnaast is het voor een sterke positie van een raad van toezicht van belang dat dit orgaan voldoende interveniërende bevoegdheden heeft richting het besturend orgaan.

Aangezien raden van toezicht een relatief nieuw verschijnsel zijn binnen de omroepen, hebben we onderzocht hoe ver de implementatie gevorderd is en welke bevoegdheden deze raden van toezicht hebben of in de toekomst krijgen.

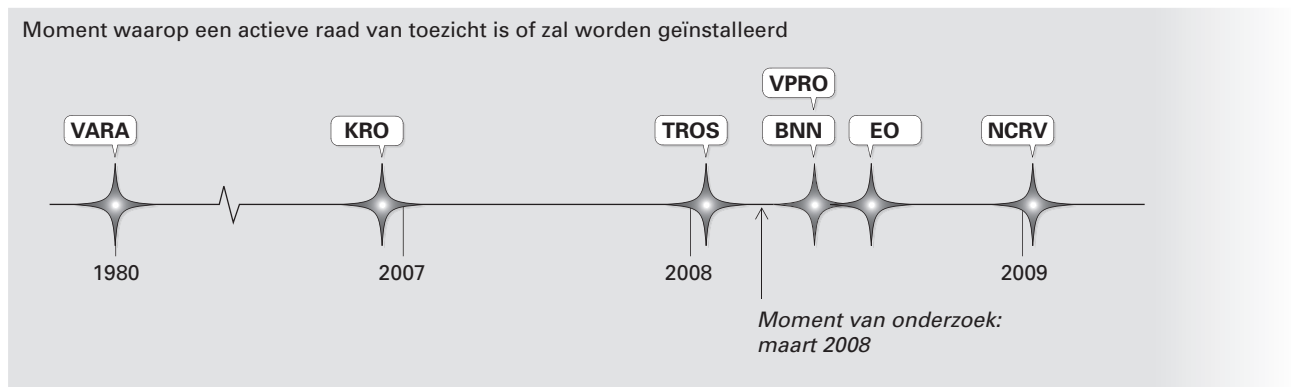
Instelling raden van toezicht

De Richtlijnen goed bestuur en integriteit doen aanbevelingen om bestuur en toezicht binnen omroepverenigingen nadrukkelijk van elkaar te scheiden. De richtlijnen schrijven niet voor dat omroepen de toezichtstaak in een afzonderlijk orgaan moeten beleggen. De meeste omroepen hebben echter besloten dit wel te doen. Zo hebben twee omroepen recentelijk een raad van toezicht ingesteld. Vier omroepen hebben het voornemen om dit op korte termijn te doen. Naar verwachting hebben begin 2009 zeven van de acht onderzochte omroepen een functionerende raad van toezicht. De AVRO heeft als enige omroep bewust gekozen om het toezicht niet in een afzonderlijk orgaan te beleggen, maar om de toezichtsfunctie binnen de verenigingsraad en het bestuur aan te scherpen.

De omroepen, die van plan zijn een raad van toezicht in te stellen, hebben conceptstatuten opgesteld, waarbij de bevoegdheden en taken van de nieuwe raad van toezicht worden beschreven.²⁰ Deze conceptstatuten moesten ten tijde van het onderzoek veelal nog worden vastgesteld door de verenigingsraden van de omroepen. Figuur 15 geeft het moment aan waarop de raden van toezicht bij de omroepen zijn ingesteld of actief worden. In deze figuur is ook aangegeven op welk moment het onderzoek bij de omroepen heeft plaatsgevonden.

²⁰ We hebben voor de NCRV niet kunnen nagaan welke bevoegdheden de nieuwe raad van toezicht krijgt, aangezien deze omroep ten tijde van het onderzoek nog geen conceptstatuten had opgesteld.

Figuur 15 Implementatie raden van toezicht



Bevoegdheden van raden van toezicht

Omroepen zijn in hoge mate vrij om te bepalen welke bevoegdheden ze de raden van toezicht toekennen. De richtlijnen van de publieke omroep zijn op dit punt niet verplichtend. Ook geven de richtlijnen niet concreet aan met welke onderwerpen het toezichthoudende orgaan zich moet bezighouden en welke (intervenierende) bevoegdheden dit orgaan ten minste moet hebben. Dit in tegenstelling tot de codes goed bestuur in de culturele sector en de sector van de goede doelen. Deze codes benoemen een aantal concrete bevoegdheden voor het toezichthoudende orgaan of formuleren principes die in acht moeten worden genomen bij het toezicht op organisaties binnen de sector.

De Mediawet schrijft voor dat omroepen de juridische vorm van een vereniging hebben. Voor een vereniging zijn de verenigingsleden de belangrijkste stakeholders. Leden hebben belangrijke invloed op de besluitvorming binnen de vereniging en spelen van oudsher ook een rol bij het toezicht op het bestuur van de vereniging. Bij het instellen van een afzonderlijk toezichtsorgaan komen de omroepen voor de vraag te staan welke positie, in termen van taken en bevoegdheden, dit orgaan moet hebben ten opzichte van de verenigingsraad. Aan de hand van de statuten maken we op dat omroepen hierin verschillende keuzes maken. Alle omroepen geven de raden van toezicht adviserende en toezichthoudende taken. In hun adviserende rol richten de raden van toezicht zich op de verenigingsraad en op het bestuur van de omroep. Bij het toezicht op de vereniging controleren de raden van toezicht het bestuur. Hoewel alle omroepen deze twee rollen onderscheiden, leggen sommige omroepen meer de nadruk op de toezichthoudende rol van de raad van toezicht, terwijl andere omroepen meer nadruk leggen op de adviserende rol ten opzichte van de verenigingsraad. Hiermee verschillen ook de mogelijkheden van raden van toezicht om te interveniëren richting het bestuur van de omroepen.

Een aantal omroepen kiest voor een raad van toezicht met relatief ruime goedkeurende bevoegdheden. Deze raden krijgen bijvoorbeeld de bevoegdheid om jaarverslagen en jaarrekeningen goed te keuren, voordat de verenigingsraad deze stukken vaststelt. Bij andere omroepen functioneert de raad van toezicht vooral als een professionele adviseur van de verenigingsraad. De raad van toezicht onderzoekt de jaarrekening en het jaarverslag en brengt op basis daarvan een advies uit aan de verenigingsraad, die vervolgens kan besluiten de jaarrekening en het jaarverslag al

dan niet goed te keuren. Wanneer een raad van toezicht vooral als adviseur optreedt, komen de interveniërende bevoegdheden in grotere mate bij de verenigingsraad te liggen.

De meeste raden van toezicht hebben – of krijgen – wel bevoegdheden om bestuursleden te benoemen en te schorsen en hun bezoldiging vast te stellen. Maar ook hier leggen enkele omroepen de bevoegdheid om bestuursleden te ontslaan niet bij de raad van toezicht, maar bij de verenigingsraad neer.

De AVRO, de enige omroep die besloten heeft geen raad van toezicht in te stellen, heeft in de conceptstatuten de toezichthoudende functie van de verenigingsraad versterkt. Vanuit de verenigingsraad wordt een auditcommissie ingesteld die toezicht gaat houden op de bedrijfsvoering en de financiën. Het bestuur stuurt vervolgens de directie aan en houdt daarop ook toezicht. De voorzitter van het bestuur blijft wel voorzitter van de verenigingsraad.

Voor het goed functioneren van een raad van toezicht is het van belang dat deze beschikt over adequate, onafhankelijke informatie over het functioneren van de vereniging. Om dit te waarborgen moet een raad van toezicht, zonder bijzijn van het bestuur, overleg kunnen voeren met de externe accountant. Bij enkele omroepen is dit in de statuten vastgelegd en krijgt de raad van toezicht eveneens de bevoegdheid om de externe accountant te benoemen.

5.2.2 Commissie Integriteit Publieke Omroep

De Commissie Integriteit Publieke Omroep is in 2006 opgericht door de NPO en bestaat uit drie onafhankelijke leden, ondersteund door een secretaris. De oprichting van CIPO komt voort uit de Mediawet, waarin de NPO de taak krijgt een code ter bevordering van goed bestuur en integriteit in te stellen en te zorgen voor het toezicht en naleving van deze gedragscode. CIPO heeft van de NPO de opdracht gekregen om goed bestuur en integriteit bij de landelijke publieke omroepen te bevorderen. CIPO heeft onder meer de bevoegdheid om mogelijke misstanden te onderzoeken. Bovendien heeft ze als taak om omroepen te adviseren over handhaving, toepassing en interpretatie van de Richtlijnen goed bestuur en integriteit en de NPO te adviseren over aanpassing van deze richtlijnen. Ook moet CIPO toezicht houden op handhaving en naleving van deze richtlijnen.

De werkwijze van CIPO

Ondanks dat CIPO een toezichthoudende taak heeft, ziet CIPO zichzelf niet primair als toezichthouder.²¹ CIPO wil door een reactieve, stimulerende rol te spelen goed bestuur en integriteit bij de omroepen bevorderen en faciliteren. De controlerende en toezichthoudende taak vervult CIPO vooral door onderzoek te verrichten naar aanleiding van signalen van mogelijke misstanden. CIPO heeft geen toezichtsvisie en toezichtsbeleid op schrift gesteld en heeft geen risicoanalyse van thema's of objecten van toezicht uitgevoerd. Volgens CIPO past dit ook niet bij haar rol in het omroepbestel.

CIPO wil de komende periode een balans zoeken tussen stimuleren en handhaven. Voor 2007 had CIPO het voornemen om de toezichthoudende taak te intensiveren. Ook voor 2008 wil CIPO het accent op handhaven versterken. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het handhaven van de richtlijnen ligt echter bij de omroepen.

²¹ CIPO heeft, anders dan het publiceren van haar bevindingen, geen sanctiemogelijkheden.

Feitelijk uitgevoerde activiteiten

In 2007 heeft CIPO op basis van informatie uit jaarverslagen geïnventariseerd welke omroepen voorop lopen met de implementatie van de richtlijnen en de verslaglegging hierover. CIPO is nagegaan of registers voor bijvoorbeeld nevenfuncties of financiële bindingen aanwezig zijn. CIPO heeft niet onderzocht of de aanwezige registers en de wijze waarop omroepen met de informatie uit deze registers omgaan, inderdaad goede waarborgen vormen voor integriteit. Ook heeft CIPO in de periode 2006–2008 op basis van signalen mogelijke belangenverstrengeling en dubbelfuncties bij verschillende omroepen onderzocht.

De afgelopen periode heeft CIPO omroepen, de NPO en de minister geadviseerd over interpretatie of aanpassing van verschillende bepalingen uit de richtlijnen. In adviezen rond het thema openbaarheid heeft CIPO eisen geformuleerd die lager liggen dan wat gebruikelijk is en die soms op gespannen voet staan met de Richtlijnen goed bestuur en integriteit zelf. Zo heeft CIPO aangegeven dat omroepen ook mogen kiezen voor interne verantwoording over naleving van de richtlijnen, terwijl de richtlijnen spreken over publieke verantwoording in het jaarverslag. Verder heeft CIPO omroepen die over 2006 een bedrijfsvoeringsverklaring hebben opgenomen in het (financieel) jaarverslag erop gewezen dat dit niet noodzakelijk is en dat kan worden volstaan met de mededeling dat een bedrijfsvoeringsverklaring is opgesteld. CIPO geeft te kennen dat de richtlijnen op het onderdeel openbaarmaking niet eenduidig zijn en is voornemens dit bij de NPO aan te kaarten. In 2008 is CIPO van plan een externe partij te laten onderzoeken in hoeverre omroepen de richtlijnen naleven.

5.2.3 Commissariaat voor de Media

Het toezicht van het Commissariaat voor de Media op radio en televisie kent drie pijlers; vergunningverlening, programmatoezicht en financieel toezicht. Ons onderzoek heeft zich gericht op de derde pijler, het financiële toezicht. Het financieel toezicht richt zich op het naleven van diverse bepalingen uit de Mediawet die onder meer tot doel hebben te voorkomen dat publiek geld weglekt naar private activiteiten.

Goed extern toezicht is volgens de Algemene Rekenkamer gebaseerd op een toezichtsvisie en is vastgelegd in een toezichtsbeleid. De elementen informatieverzameling, oordeelsvorming en interventies moeten hierbij goed op elkaar zijn afgestemd. We hebben onderzocht of het Commissariaat voor de Media beschikt over een toezichtsvisie en een toezichtsbeleid, gebaseerd op een risicoanalyse van de toezichtsobjecten. Vervolgens hebben we vanuit dezelfde invalshoek de belangrijkste instrumenten van het financieel toezicht bestudeerd.

Kaders voor het financieel toezicht

Op operationeel niveau heeft het Commissariaat voor de Media onderdelen van het toezichtsbeleid vastgelegd. Op een meer strategisch niveau heeft het Commissariaat echter geen integrale toezichtsvisie geformuleerd, waarmee richting wordt gegeven aan toezichtsactiviteiten. Ook heeft het Commissariaat geen analyse van de toezichtsobjecten uitgevoerd en vastgelegd, waarbij per omroep de belangrijkste onderdelen van de bedrijfsvoering worden geïdentificeerd. In 2005 heeft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoek naar Verantwoording en Toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak (deel 5) het Commissariaat

aanbevolen een dergelijke analyse uit te voeren om zo eventuele risico's te identificeren en daarop gericht toezicht te ontwikkelen. Het Commissariaat heeft algemene doelen voor het financieel toezicht geformuleerd²², maar maakt niet inzichtelijk hoe de toezichtsactiviteiten bijdragen aan het behalen van deze doelstellingen. In zijn jaarverslagen geeft het Commissariaat aan tot welk oordeel het komt op basis van het uitgevoerde financieel toezicht. Het Commissariaat formuleert deze conclusies alleen op hoofdlijnen.

De instrumenten van het financiële toezicht

Bij het financieel toezicht maakt het Commissariaat gebruik van verschillende instrumenten. Aan de hand van reviews beoordeelt het Commissariaat de kwaliteit van de controles die de externe accountants van de omroepen hebben uitgevoerd. Deze reviews worden uitgevoerd door een extern accountantsbureau. De basis van dit beleid vormt het jaarplan, dat wordt bijgesteld op basis van onder meer de reviewuitkomsten van het vorige verslagjaar en de actuele ontwikkelingen. Het Commissariaat hanteert als uitgangspunt dat de externe accountant van de NPO jaarlijks en de externe accountants van de andere omroepen eenmaal in de vier jaar worden gereviewd. Het Commissariaat kent geen themagerichte inrichting van de review, waarbij alle omroepen op één thema worden doorgelicht.

Het Commissariaat beoordeelt ook de jaarrekeningen van de omroepen. Dit doet het op basis van een sjabloon, waarin per omroep een lijst van aandachtspunten wordt opgesteld. Het sjabloon bevat verder onderdelen die nevenactiviteiten en inkomsten uit bijdragen van derden betreffen. De uitkomsten van deze analyse koppelt het Commissariaat terug aan de individuele omroepen via een beoordelingsbrief. In deze brief geeft het Commissariaat bindende aanwijzingen aan de omroep voor het volgende boekjaar.

Omroepen moeten volgens de Mediawet ook een afschrift van de jaarrekening naar de NPO sturen. Ook de NPO heeft tot taak de jaarrekeningen te analyseren en eventuele opmerkingen aan het Commissariaat door te geven. De NPO kan voor de omroepen bindende besluiten nemen en toezien op de naleving daarvan.

Naast de generieke controle van het Commissariaat via de review en de analyse van de jaarrekeningen, voert het Commissariaat ook speciale onderzoeken uit naar specifieke thema's binnen de bedrijfsvoering van omroepen. De voorgenomen onderzoeken presenteert het Commissariaat jaarlijks in een handhavingsbrief, die ter kennisgeving aan de minister van OCW wordt gezonden. De selectie van onderwerpen van onderzoek komt ad hoc tot stand; hier ligt geen risicoanalyse of langetermijnvisie aan ten grondslag. Het Commissariaat rapporteert niet structureel over uitkomsten van deze onderzoeken.

Onderwerpen waar het Commissariaat onderzoek naar verricht, zoals de bezoldiging van bestuurders, kunnen zich op het werkterrein van CIPO bevinden. De Richtlijnen goed bestuur en integriteit waar CIPO zijn bevoegdheden aan ontleent en de bepalingen uit de Mediawet waar het Commissariaat op toeziet, overlappen namelijk. Het Commissariaat en CIPO hebben afgesproken elkaar op de hoogte te stellen van elkaars werkzaamheden en hun optreden zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

²² Het financieel toezicht van het Commissariaat richt zich op rechtmatigheid en transparantie van de bestedingen van publieke omroepmiddelen, op non-commercialiteit van de publieke omroepinstellingen en op financiële integriteit.

Tijdens het onderzoek bij de omroepen hebben we informatie verzameld over (interne) procedures en richtlijnen bij de omroepen en over een aantal geselecteerde programma's, topfunctionarissen en presentatoren. We hebben aandacht besteed aan opzet en werking.

Per omroep hebben we gemiddeld vier programma's, twee functionarissen en twee presentatoren onderzocht. Bij de selectie van programma's hebben we gelet op een voldoende spreiding over een aantal criteria, zoals genres, hoogte toegekend bedrag door NPO, eigen bijdrage omroep, eigen productie, buitenproducent en sponsoring. De geselecteerde presentatoren zijn gezichtsbepalend voor de desbetreffende omroep en werken daar in vaste dienst of op freelancebasis. Daarnaast hebben we informatie over de bezoldiging van de algemeen directeur en de voorzitter van bestuur ingezien.

We zijn eerst nagegaan welke informatie we van de omroepen nodig hadden. Met een brief aan de omroepen hebben we onze informatiebehoefte toegelicht. We hebben daarin een onderscheid gemaakt tussen informatie die we vooraf wilden ontvangen, zoals interne richtlijnen en procedures, en informatie die we tijdens ons bezoek wilden inzien, zoals kostenadministratie, contracten met producenten en bezoldiging.

Daarnaast hebben we de omroepen een overzicht gevraagd van de in 2006–2007 overeengekomen vertrekregelingen.

Informatie die we tijdens ons bezoek hebben ingezien, bestond bijvoorbeeld uit registers met contracten en nevenfuncties, programma-evaluaties, personeelsdossiers, componenten en hoogte van de bezoldiging en informatie over geselecteerde vertrekregelingen. Tijdens een tweede bezoek hebben we gesprekken gevoerd met verschillende personen binnen de omroepverenigingen.

Op basis van de informatieanalyse en de informatie uit de gesprekken bij de omroepen hebben we per omroep een verslag opgesteld en aan de omroepen voor commentaar voorgelegd.

AFKORTINGEN

AOR	Algemene Omroepreserve
AVRO	Algemene Vereniging Radio Omroep
BNN	Barts Neverending Network
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CIPO	Commissie Integriteit Publieke Omroep
CoBO	Stichting Co-productiefonds Binnenlandse Omroep
Dndt	Directe niet direct toerekenbare kosten
EO	Evangelische Omroep
Educom	Stichting Educatieve omroepcombinatie
Fte	Fulltimerequivalent
KRO	Katholieke Radio Omroep
MCO	Muziekcentrum van de Omroep
MMM	Medical Multi Media Productions BV
NCRV	Nederlandse Christelijke Radio Vereniging
NIBG	Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NOT	Nederlandse Onderwijs Televisie
NPO	Nederlandse Publieke Omroep
NPS	Nederlandse Programma Stichting
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RTV	Radio en televisie
STER	Stichting Ether Reclame
Stifo	Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties
Teleac	Televisieacademie
TROS	Televisie en Radio Omroep Stichting
VARA	Vereniging Arbeiders Radio Amateurs
VPRO	Vrijzinnig Protestantse Radio Omroep
WOPT	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens

LITERATUUR

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2006). *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 850, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording. Uitgangspunten, redeneerlijnen en handreikingen van de Algemene Rekenkamer*. Den Haag: Sdu.

AVRO (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

AVRO (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

AVRO (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

AVRO (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

AVRO (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

AVRO (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

BNN (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

BNN (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

BNN (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

BNN (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

BNN (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

BNN (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

Commissariaat voor de Media (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

Commissariaat voor de Media (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

Commissariaat voor de Media (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

Commissariaat voor de Media (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

Commissariaat voor de Media (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

Commissariaat voor de Media (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

EO (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

EO (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

EO (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

EO (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

EO (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

EO (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

KRO (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

KRO (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

KRO (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

KRO (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

KRO (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

KRO (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

McKinsey en Company (2003). *Organisatie- en efficiëntieverbeteringen Publieke Omroep*. Hilversum

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Kerncijfers 2002–2006*. Den Haag.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Kerncijfers 2003–2007*. Den Haag.

NCRV (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

NCRV (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

NCRV (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

NCRV (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

NCRV (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

NCRV (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2003a). *Jaarverslag 2002*. Hilversum

Nederlandse Publieke Omroep (2003b). *Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2004–2008*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2004a). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2004b). *Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2005–2009*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2005a). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2005b). *Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2006–2010*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2006a). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2006b). *De publieke omroep in feiten en cijfers 2004*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2006c). *Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2007–2011*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2007a). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2007b). *De publieke omroep in feiten en cijfers 2005*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2007c). *Meerjarenbegroting Publieke Omroep 2008–2012*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2007d). *De publieke omroep in feiten en cijfers 2006*. Hilversum.

Nederlandse Publieke Omroep (2007e). *Realisatie bezuinigingen 2006*. Hilversum

Nederlandse Publieke Omroep (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

Stichting Kunst & Zaken (2006). *Code cultural governance; pas toe of leg uit*. Rotterdam

TROS (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

TROS (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

TROS (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

TROS (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

TROS (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

TROS (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

Vereniging Fondsenwervende Instellingen (2005). *Advies Goed Bestuur voor Goede Doelen*. Amsterdam

VARA (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

VARA (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

VARA (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

VARA (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

VARA (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

VARA (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

VPRO (2003). *Jaarverslag 2002*. Hilversum.

VPRO (2004). *Jaarverslag 2003*. Hilversum.

VPRO (2005). *Jaarverslag 2004*. Hilversum.

VPRO (2006). *Jaarverslag 2005*. Hilversum.

VPRO (2007). *Jaarverslag 2006*. Hilversum.

VPRO (2008). *Jaarverslag 2007*. Hilversum.

Wet- en regelgeving

Commissariaat voor de Media (2007). Regeling houdende beleidsregels omtrent nevenactiviteiten publieke omroepen (beleidsregels nevenactiviteiten).

Mediawet (Wet van 21 april 1987 houdende regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005a). *Rijksbegroting 2006 Onderwijs Cultuur en Wetenschap, Begroting VIII*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005b). Regeling vaststelling Handboek Financiële Verantwoording Media.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006a). *Vaststelling van nieuwe regels over de organisatie en uitvoering van de publieke media-opdracht (Mediawet 20..)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 571, nrs. 1–4. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006b). *Wetgevings-overleg van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 30 oktober 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VIII, nr. 76. Den Haag: Sdu.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wet van 21 april 1987, houdende regels betreffende de verzorging van radio- en televisieprogramma's, de omroepbijdrage en de steunverlening aan persorganen. Stb. 1987, 249.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Ministerie van Algemene Zaken en Ministerie van Binnenlandse Zaken. Mediabesluit. Stb. 1987, 573.

Nederlandse Publieke Omroep (2005). *Richtlijnen en Regelingen Goed Bestuur en Integriteit*. Hilversum.