

Vergaderjaar 2024–2025

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 330

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2024

Uw Kamer heeft het afgelopen jaar drie moties aangenomen die gaan over de uitgaven door de landelijke publieke omroep en de doelmatigheid en transparantie daarvan. De motie Martens-America (VVD) en Keijzer (BBB) roept op tot het instellen van een transparantieregister met daarin de kosten van de programmering uitgesplitst op het niveau van individuele programmatitels.¹ Een tweede motie van het lid Martens-America vraagt om een toelichting op de genre-indeling van de programmering bij de landelijke publieke omroep en de koppeling van de programmering aan die genres.² En de motie Ergin (DENK) vraagt om het structureel uitvoeren van onderzoek naar de kosten van programmering door de NPO.³ De transparantie van uitgaven door de landelijke publieke omroep wordt ook genoemd in het in het hoofdlijnenakkoord en in het regeerprogramma van dit kabinet. Daarin staat dat transparantie onderdeel is van de hervorming van de landelijke publieke omroep. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer toegezegd om uiterlijk voor het WGO Media uw Kamer te informeren over de uitvoering van de motie over het transparantieregister.⁴ Die toezegging kom ik in deze brief na. Voor ik inga op deze en de andere genoemde moties kijk ik kort vooruit naar het onderwerp transparantie in het kader van de in het regeerprogramma aangekondigde hervorming.

Transparantie in aangekondigde hervorming

In het regeerprogramma is afgesproken dat de landelijke publieke omroep wordt hervormd en dat transparantie daarbij een relevant thema is. Ik vind het belangrijk dat de publieke omroep transparant is in de manier waarop de middelen om de publieke media-opdracht uit te voeren worden

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 59.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 827, nr. 302.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 827, nr. 313.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 115.

uitgegeven. Vanuit dat perspectief is de vraag om meer transparantie terecht. Dat hoort bij de besteding van publieke middelen, en is ook cruciaal voor het draagvlak van de publieke omroep bij het publiek. De publieke omroep moet vooraf publiek duidelijk maken welke doelen en prestaties hij wil bereiken met welke middelen en daar achteraf vervolgens publiek verantwoording over afleggen, zodat de NPO en de omroepen hierop aanspreekbaar zijn. Om die reden wil ik bij het nadenken over een aangepaste inrichting van het huidige bestel ook expliciet de vraag betrekken welke verbeteringen doorgevoerd kunnen worden in de cyclus van planvorming, begroting en verantwoording van de landelijke publieke omroep. Het moet voor iedereen in Nederland duidelijk zijn wat we van een publieke omroep verwachten, welke doelen hierover afgesproken worden, welke middelen hier tegenover staan en vervolgens in welke mate deze doelen zijn bereikt.

Transparantie dient breder te worden toegepast dan enkel op de kostenverantwoording van het programma-aanbod. Transparantie of het gebrek eraan hangt ook samen met bestuurlijke drukte en aantallen spelers, met duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, met de verhouding tussen de NPO, de omroepen en de onafhankelijke producenten, en met besluitvormingsprocessen en helder belegd toezicht. Deze elementen zijn ook onderdeel van de voorgenomen hervorming.

Reactie op ingediende moties

In het vervolg van mijn brief ga ik eerst in op de motie van het lid Ergin, die de NPO oproept om structureel onderzoek te doen naar de uitgaven aan programma's door de omroepen. Die motie vraagt van mij geen nadere uitwerking, omdat dit binnen de NPO al zo gebeurt en dat vind ik een goede zaak. Hiervoor bestaat de bindende regeling gerealiseerde kosten media-aanbod, die omroepen verplicht om de NPO na het uitzendjaar te informeren over de werkelijk gerealiseerde kosten van het media-aanbod dat de omroepen hebben verzorgd. Deze bindende regeling is in zijn geheel openbaar en te vinden op de website van de NPO.⁵ De regeling is eind vorig jaar uitgebreid, zodat nu ook van programma's geproduceerd door buitenproducenten achteraf de gerealiseerde kosten kunnen worden opgevraagd. De informatie over de daadwerkelijke kosten van de programmering wordt gebruikt voor het bepalen van benchmarks, het opbouwen van verdere kennis en analyses en het opstellen en beoordelen van toekomstige begrotingen bij program-mavoorstellen. Daarmee draagt de regeling bij aan de doelmatigheid van de uitgaven bij de landelijke publieke omroep. De bindende regeling is onderdeel van de stappen waarmee de NPO in de afgelopen jaren zijn inzet rondom de sturing op doelmatigheid heeft geïntensiveerd.

De suggestie uit de motie Martens-America om inzicht te geven in de programmering per genre vind ik een goed idee. Ik heb dat verzoek besproken met de NPO. Daarbij heb ik de afspraak gemaakt dat vanaf nu als onderdeel van de jaarlijkse Terugblik een overzicht wordt gepubliceerd van alle uitgezonden titels per genre. De genre-indeling voor de programmering, en daarmee voor de uitgaven per genre in de begroting en de verantwoording, is gebaseerd op de systematiek uit de Beleidslijn Crossmediale Content Classificatie die, evenals de eerder genoemde bindende regeling, openbaar is.⁶ Het eerste overzicht van programma's per genre over het uitzendjaar 2023 is inmiddels gepubliceerd.⁷ Daarmee worden de bestedingen per genre inzichtelijk. Ik vind dit een waardevolle

⁵ Openbare documenten - financieel (npn.nl)

⁶ Openbare documenten - programmering (npn.nl)

⁷ Openbare documenten - Beleid & Verantwoording - Terugblik (npn.nl)

toevoeging aan de andere openbare informatie over de bestedingen bij de landelijke publieke omroep die de NPO elk jaar publiceert in de Terugblik, en die voor iedereen toegankelijk is via de website van de NPO.

Tot slot behandel ik de motie Martens-America c.s. die oproept tot het instellen van een transparantieregister met de kosten van individuele programma's. In de brief van mijn ambtsvoorganger hierover stond dat de voorgestelde maatregel uit deze motie zou worden getoetst aan de criteria van noodzaak en proportionaliteit.⁸ Voor een instrument met potentieel dusdanig negatieve effecten geldt dat er een evident en urgent maatschappelijk probleem moet zijn dat een dergelijke maatregel kan rechtvaardigen, en dat er geen andere, minder vergaande maatregelen moeten zijn om tot hetzelfde doel te kunnen komen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat hier in dit geval niet aan wordt voldaan. Daarom kan en wil ik niet overgaan tot het instellen van een openbaar transparantieregister met daarin een uitsplitsing van de kosten van ieder radio- en televisieprogramma. Hieronder licht ik mijn conclusie toe.

Negatieve effecten

Om te beginnen vormt transparantie op programmaniveau een groot risico voor de onafhankelijkheid van de landelijke publieke omroep. Daarover is in eerdere discussies over dit onderwerp al veel gezegd. Er is geen enkele garantie dat een transparantieregister er niet toe gaat leiden dat individuele programmakeuzes door politiek en publiek ter discussie worden gesteld vanwege de kosten. Ik vind het principieel onwenselijk dat er discussie op dat niveau kan en zal worden gevoerd. Dat staat haaks op de kernwaarde dat er afstand is tussen de politiek en onafhankelijke media. Die kernwaarde is uitgewerkt in de Mediawet en in de nieuwe Europese Verordening Mediavrijheid. Door openbaarheid van uitgaven te beperken tot het niveau van genres voorkomen we dat programmatische keuzes worden beïnvloed door politieke druk en publiek debat. Als individuele programmakeuzes voortdurend publiekelijk worden betwist en in de politiek worden besproken, kan dat de autonomie van de omroep en daarmee het vertrouwen en draagvlak voor het publieke bestel ondermijnen. In een rechtsstaat is het essentieel dat de media vrij kunnen functioneren zonder directe invloed van politieke druk, zodat zij onafhankelijk en onpartijdig kunnen blijven in hun informatievoorziening en maatschappelijke rol.

Ik hecht op dit punt ook veel waarde aan de opvatting van de onafhankelijke toezichhouder. Vanwege het belang van de onafhankelijkheid van de publieke omroep adviseerde het Commissariaat voor de Media in zijn advies bij het concessiebeleidsplan 2016–2020 van de NPO om niet over te gaan op openbare verantwoording op programmaniveau. Het standpunt van het Commissariaat hierin is niet veranderd.

De motie vraagt om een overzicht van de kosten per programma per kostencategorie. Uit de overwegingen bij de motie blijkt dat het doel van de motie ook is om het omzeilen van salarisregels voor presentatoren tegen te gaan. Bij een transparantieregister volgens deze uitgangspunten zouden alle beloningen van alle presentatoren van de landelijke publieke omroep openbaar worden. Alleen dan kan immers worden beoordeeld of aan de salarisregels wordt voldaan. Daarmee wordt een grote inbreuk gepleegd op hun privacy. Die inbreuk moet te rechtvaardigen zijn vanuit urgente maatschappelijke problematiek, ook ten opzichte van andere personen die vanuit (semi-)publieke middelen worden betaald en waar deze verplichting niet voor geldt.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 115.

Met deze maatregel worden de kosten per programma van de landelijke publieke omroep openbaar, inclusief de betalingen aan externe producenten voor programma's die door hen in opdracht van een omroep zijn gemaakt. Tegelijkertijd geldt de openbaarheid van de kosten niet voor de programma's die door, of in opdracht van, de commerciële omroepen worden gemaakt. Zo ontstaat een ongelijk speelveld tussen partijen die in dezelfde markt werken en daarin elkaars concurrent zijn. De concurrentiepositie van de publieke omroepen en die van de onafhankelijk producenten wordt op deze manier negatief beïnvloed, zij hebben ten opzichte van de commerciële omroepen, en ten opzichte van elkaar, een slechtere onderhandelingspositie. Daar komt bij dat door de openbaarmaking ook concurrentiegevoelige informatie over kosten van derde partijen zoals rechthebbenden en facilitaire leveranciers die in opdracht van de publieke omroep hebben gewerkt openbaar wordt. Die partijen mogen in het economisch verkeer met de publieke omroep in beginsel uitgaan van vertrouwelijkheid. De invoering van een transparantieregister zou er uiteindelijk zelfs toe kunnen leiden dat partijen niet langer met publieke omroepen willen samenwerken. De uitvoering van de publieke taak door de publieke omroep komt hierdoor mogelijk in gevaar.

Noodzaak en proportionaliteit

De motie geeft een aantal overwegingen om het instellen van een transparantieregister te rechtvaardigen. Daarbij speelt de naleving van de beloningskaders een belangrijke rol. Volgens de motie kunnen die worden omzeild omdat de kosten per programma niet transparant zijn. Ik wil hier het volgende over opmerken.

Eerder bent u geïnformeerd over het externe onderzoek dat het Commissariaat voor de Media heeft laten uitvoeren door KPMG Forensic naar de naleving van de Wet Normering Topinkomens (WNT) en het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (BPPO).⁹ Het KPMG-rapport, inclusief de reactie van het Commissariaat, is aan uw Kamer toegestuurd per brief van 11 januari 2024.¹⁰ Het KPMG-onderzoek geeft een feitelijk en onafhankelijk inzicht in de wijze waarop de NPO en de landelijke publieke omroepen de WNT en het BPPO naleven. Ook is er aandacht voor de wijze waarop het Commissariaat het toezicht op de WNT/BPPO tot dusver heeft ingericht en uitgevoerd.

Uit het KPMG-onderzoek is naar voren gekomen dat er binnen de publieke omroep geen topfunctionarissen en geen presentatoren meer zijn die boven de maximumnorm voor de beloningen zitten. Het aantal presentatoren dat op grond van een overgangsregeling boven de maximumnorm werd beloond, is in de afgelopen jaren teruggebracht van zeventien naar nul. Dit laat duidelijk zien dat voor werknemers van de publieke omroep de regelgeving zijn werk heeft gedaan. Ook voor presentatoren die via onafhankelijke producenten worden ingehuurd, laat het onderzoek van KPMG zien dat er geen overtredingen zijn rond de inhuur van presentatoren bij de door KPMG onderzochte onafhankelijke producenten.

De constatering die in de motie wordt gedaan, wordt dus niet ondersteund door de feiten uit het onderzoek. Die tonen aan dat het ingezette beleid om de overschrijdingen van de norm tegen te gaan werkt. Dit ondersteunt de conclusie dat op dit punt de noodzaak voor een transparantieregister ontbreekt.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 34.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 VIII, nr. 42.

Hoewel het KPMG-rapport geen onvolkomenheden op dit gebied aan het licht heeft gebracht, concludeerde het Commissariaat naar aanleiding van het onderzoek dat een verdere aanscherping van het BPPO noodzakelijk is. In de brief van mijn ambtsvoorganger is aangekondigd dat de NPO hiertoe voorstellen zou doen zodat deze kunnen worden meegewogen bij het oordeel over de uitvoering van de motie over het transparantieregister.

De NPO heeft inmiddels een nieuw, verder aangescherpt BPPO ter goedkeuring aan mij voorgelegd. Een van de belangrijkste wijzigingen is dat gezichtsbepalende presentatoren die vrijwel uitsluitend worden gecontracteerd voor één programma en waarvan buiten kijf staat dat zij voldoen aan de criteria voor het toekennen van een beloning op BPPO-niveau, altijd rechtstreeks gecontracteerd zullen worden door de betreffende omroep. Ook als het programma wordt geproduceerd door een externe producent vindt er in die gevallen dus geen betaling plaats door de producent aan de presentator. Dat draagt bij aan de naleving van het BPPO en het toezicht daarop.

Ten aanzien van presentatoren met meerdere opdrachtgevers is in het nieuwe BPPO bepaald dat de optelsom van de door een presentator gedurende een kalenderjaar te verdienen beloning voor werkzaamheden ten behoeve van programma's voor de publieke omroep het BPPO-maximum niet mag overschrijden. Voor de naleving hiervan geldt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de presentator zelf, de producenten, de contracterende omroepen en de NPO. Het is de bedoeling dat de NPO in voorkomende gevallen een coördinerende omroep aanwijst die hier de eindregie op voert.

Bovendien is het van belang om te vermelden dat er een Samenwerkingscode tot stand is gekomen tussen de NPO, het College van Omroepen (CvO), de Vereniging van Nederlandse Content Producenten (NCP) en de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA). In deze Samenwerkingscode is bepaald dat ook producenten zich zullen committeren aan de beloningsregels uit het BPPO.

Het regelgevend kader op het gebied van de beloningen aan presentatoren wordt hiermee nog verder aangescherpt, zodat in de toekomst geen twijfel meer kan bestaan over het omzeilen van de beloningskaders.

Aanvullend hierop is mijn inschatting dat het voorgestelde transparantieregister niet gaat leiden tot minder twijfel over mogelijke omzeilingen. Bij eventuele constructies, die in het KPMG-onderzoek dus niet zijn gevonden, gaat het om een aanvullende geldstroom naar een presentator. Als die er überhaupt zou zijn wordt die in een transparantieregister niet zichtbaar.

De motie stelt tot slot dat bij besteding van belastinggeld altijd zoveel mogelijk transparantie en verantwoording betracht moet worden, en dat gebrek aan transparantie en verantwoording het draagvlak voor het publieke bestel aantast.

Zoals gezegd denk ik dat uitvoering van de motie, met transparantie op programmaniveau, juist het draagvlak voor het bestel kan aantasten als dat ertoe leidt dat programmatische keuzes publiekelijk ter discussie gesteld gaan worden en onderdeel kunnen worden van politiek debat. Voor het draagvlak voor het publieke bestel is de onafhankelijkheid daarvan essentieel. Die moeten we met elkaar bewaken. Wel kan het voor het draagvlak van het publieke bestel bevorderlijk zijn om te kijken naar verbetermogelijkheden in de huidige cyclus van planvorming, begroting

en verantwoording van de publieke omroep, zonder dat dat leidt tot directe politieke invloed op de programmering. Dat betrek ik bij de voorgenomen hervorming van het huidige bestel

Hiervoor is transparantie in de verantwoording op het niveau van de programmering niet noodzakelijk. De bestaande verantwoording bij de landelijke publieke omroep biedt hiervoor al de benodigde aanknopingspunten. De NPO en de omroepen maken in de begroting op genreniveau inzichtelijk hoe zij van plan zijn de beschikbare middelen in te zetten en leggen daarover in hun jaarverslagen en de Terugblik op genreniveau verantwoording af. Die verantwoording op het niveau van de genres is de afgelopen jaren ook verbeterd. De omroepen rapporteren in hun jaarrekening onder andere over de uitsplitsing van de productiekosten en over de uitgaven per genre afgezet tegen het vorige jaar. De afspraken over de inrichting van de jaarverantwoording van de omroepen en de NPO zijn vastgelegd in de Regeling financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen.¹¹ De NPO heeft de afgelopen periode de jaarlijkse Terugblik verrijkt met uitgebreide financiële verantwoordingsinformatie zoals de uitsplitsing van kosten per genre in kostencategorieën en de uitgaven per uur en per kijker op het niveau van de genres.¹²

Concluderend

Alles overziend zie ik vanuit de principes van noodzaak en proportionaliteit geen grond voor de verplichting tot actieve openbaarmaking van kosten op het niveau van de programmering en van beloningen van individuele presentatoren. Daarvoor heeft dit instrument potentieel te vergaande effecten, terwijl de feiten, zoals onder andere weergegeven in het KPMG onderzoek, de noodzaak ervan niet ondersteunen. Er zijn andere instrumenten die bijdragen aan het doel van goede verantwoording en transparantie, en daarmee vertrouwen in de publieke omroep. Een aantal daarvan zijn in deze brief benoemd, zoals het nog verder aanscherpen van het BPPO en de uitbreiding van de verantwoording met de titels per genre.

Ook zonder een transparantieregister bestaat daarmee een zorgvuldig ingericht systeem van verantwoording en controle, met verantwoording op het niveau van de genres in de jaarverslagen van de NPO en de omroepen, met een jaarlijkse Terugblik met de verantwoording over de prestaties van het publieke bestel als geheel, zowel inhoudelijk als financieel, en met de NPO die verantwoordelijk is voor het sturen op doelmatigheid en het vaststellen van onder andere de beloningskaders. Het Commissariaat houdt toezicht op de rechtmatigheid van de uitgaven, op de wijze waarop de NPO het doelmatigheidssysteem heeft ingericht en toepast, op de naleving van de beloningskaders, en kan de NPO of de omroepen als daartoe aanleiding bestaat om inlichtingen vragen, aanspreken en zo nodig handhavend optreden. Ik zie wel verbetermogelijkheden in de wijze waarop de publieke omroep aan de voorkant aangeeft welke doelen hij in een jaar wil bereiken, welke middelen daar tegenover staan en vervolgens hoe de publieke omroep rapporteert over het halen van deze doelen.

Als het gaat om openbaarheid van de programma-uitgaven bij de publieke omroep ligt de grens wat mij betreft dus op het niveau van de genres. Daarbinnen verwacht ik van de omroepen en de NPO maximale transparantie en verantwoording. Het Commissariaat ziet daar op toe. Dat de actieve openbaarmaking plaatsvindt op het niveau van de genres

¹¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046601/2022-04-30/0>

¹² Zie hiervoor bijvoorbeeld de Terugblik 2023, pagina 20–29 via Openbare documenten (npo.nl)

betekent niet dat er in voorkomende gevallen niet meer gedetailleerde informatie of specifieke kosten verstrekt kunnen worden indien de Kamer daar om vraagt. De juridische analyse die naar aanleiding van vragen uit de Eerste Kamer bij de discussie over dit onderwerp in 2016 is uitgevoerd, was daar heel duidelijk over.¹³ Op deze manier kan, in tegenstelling tot bij actieve openbaarmaking, zowel aan de kant van de Kamer als aan de kant van de verantwoordelijke bewindspersoon altijd zorgvuldig worden gewogen welke informatie er wordt gevraagd, en of en hoe deze vervolgens wordt verstrekt. Zoals in 2016 ook werd geconcludeerd kan op die manier recht worden gedaan aan zowel de publieke verantwoording, de parlementaire controle als de onafhankelijkheid van de landelijke publieke omroep.

Tot slot wil ik nogmaals benadrukken dat ik vind dat het voor iedereen in Nederland duidelijk moet zijn hoe de middelen bij de publieke omroep worden besteed. Ik ga het onderwerp van transparantie daarom betrekken bij de hervorming van de landelijke publieke omroep. Ik wil daarbij onder ander kijken naar verbeteren van de verantwoordingscyclus van de publieke omroep. Deze en andere elementen betrek ik bij mijn plannen voor de hervorming, om ook op die manier bij te dragen aan de navolgbaarheid en doelmatigheid van de bestedingen om de publieke media-opdracht uit te voeren.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

¹³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 264, X