

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap**

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
295663

Datum 26 april 2011
Betreft Lijst van vragen

Hierbij zend ik u de antwoorden op de schriftelijke vragen over het rapport van de Algemene Rekenkamer "Publieke Omroep in Beeld, terugblik"(kamerstuk 31 557, nr. 7), die door de Commissie Rijksuitgaven aan mij is aangeboden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

1 Vraag:

Ten tijde van het onderzoek in 2008 waren de verschillende omroepen bezig om een raad van toezicht in te stellen. Zijn er afspraken gemaakt op welke termijn deze overgang moet zijn afgerond?

Antwoord:

Er zijn geen afspraken gemaakt over de termijn waarin deze overgang moet zijn afgerond, maar de AR concludeert in zijn terugblikrapportage dat toerusting van de raden van toezicht adequaat is (pagina 23).

Feit is dat inmiddels bij alle media-instellingen en de NPO (tezamen 21) een helder onderscheid is aangebracht tussen bestuur en toezicht. Als zodanig benoemd komt een raad van toezicht voor bij een ruime meerderheid van de organisaties. Ook in andere modellen kan naar het oordeel van CIPO sprake zijn van een helder onderscheid tussen bestuur en toezicht. De AVRO hanteert bijvoorbeeld het zogenoemde participatiemodel.

2 Vraag:

De controle op contracten van presentatoren/producenten is niet formeel geregeld, in de praktijk zijn de raden van toezicht als adviseur nauw betrokken. Hoe oefenen zij controle uit, wat houdt die controle concreet in?

Antwoord:

De AR ziet een rol voor de raden van toezicht waar het gaat om beloningsvoorstellen voor presentatoren die boven het maximumnormbedrag van het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (BPPO) uitgaan.

De huidige door de NPO vastgestelde gedragscode bevat geen bepaling over betrokkenheid van het toezichthoudend orgaan bij dergelijke overeenkomsten. Om die reden heeft CIPO die betrokkenheid tot nu toe niet onderzocht. In het concept van de herziene gedragscode is het goedkeuren van 'majeure besluiten' inmiddels wel in de taakstelling van toezichthouders opgenomen, zodat dit aspect van toezicht bijvoorbeeld in het jaarlijkse nalevingonderzoek een plaats kan krijgen.

In de praktijk geeft de raad van toezicht advies, en keurt de verenigingsraad goed of neemt het bestuur het advies over (pagina 17). Het BPPO schrijft verder voor dat de betrokken media-instelling het voorstel voorlegt aan de raad van bestuur van de NPO. Deze beslist vervolgens of de uitzondering wordt toegestaan.

3 Vraag:

De aanbeveling om de raden van toezicht de bijzondere overeenkomsten te laten goedkeuren is niet geheel opgevolgd. Kan de regering aangeven wat de redenen hiervoor is?

Antwoord:

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 2.

4 Vraag:

Is het visie document ondertussen gereed? Zo nee, waarom niet en zo ja wanneer mag de Kamer het document alsmede de beleidsreactie ontvangen?

Antwoord:

In de opzet om een integrale visie en strategie te ontwikkelen past het niet om tussentijds voor een geïsoleerde afdeling - in dit geval de afdeling Financieel Toezicht - een visiedocument tot stand te brengen zoals de Algemene Rekenkamer kennelijk van het Commissariaat heeft verlangd. Overigens betekent het ontbreken van een schriftelijk stuk niet dat er geen visie zou zijn op de wijze waarop het financiële toezicht moet worden ingericht. Organisatiebreed is de omgeving waarbinnen het Commissariaat opereert sterk aan het veranderen. Dat betekent heroriëntatie op zijn rol en positie en herijking van de missie/visie die in 2005 is vastgesteld. Hiertoe is het Commissariaat in het laatste kwartaal van 2010 een programma gestart waarbinnen in interactie met medewerkers en stakeholders een nieuwe toekomstvisie en een op deze visie geformuleerde(meerjaren)strategie worden geformuleerd. Toekomstscenario's zijn ontwikkeld die als input dienen voor het visie- en strategietraject. Het Commissariaat verwacht het visie- en strategietraject in de eerste helft van 2011 af te ronden. In de tweede helft van 2011 zal dan de thematische vertaling hiervan naar toezicht- en handhavingsbeleid plaatsvinden.

5 Vraag:

Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht door middel van analyse en beoordeling van de financiële stukken van alle landelijke publieke oproepen. Zij is relatief veel tijd kwijt aan het verzamelen van stukken, er is weinig tijd voor meer gerichte diepgaande onderzoeken bij één of enkele omroepen. Dit terwijl de financiële stukken al integraal zijn beoordeeld door een accountant. Waarom kiest het Commissariaat voor deze aanpak, wat is de meerwaarde? Waarom is de aanbeveling, om de toezichtaanpak te heroverwegen en een toezichtvisie op te stellen, niet opgevolgd?

Antwoord:

De aanbevelingen uit het rapport 'Publieke Omroep in beeld' in 2008 zijn wel degelijk opgevolgd. Er is een matrix opgesteld waarin een aantal risico's van de landelijke publieke media-instellingen is gedefinieerd. Deze matrix is vervolgens vertaald in een risicomodel. De uitkomsten verkregen door toepassing van dit risicomodel hebben voor het Commissariaat niet geleid tot een heroverweging van zijn taakopvatting. Hierdoor wordt vooralsnog vastgehouden aan het integraal beoordelen van de financiële stukken en contracten van de landelijke publieke media.

Bij een schaalgrootte van 21 landelijke publieke media-instellingen is integraal beoordelen niet een buitengewone methode, dit in tegenstelling tot de circa 300 regionale en lokale media-instellingen. Voor de beoordeling van deze financiële (jaar)stukken worden selecties gemaakt op basis van risico's en vooraf gestelde parameters.

Het integraal beoordelen van de financiële (jaar)stukken van de landelijke media-instellingen is een logische stap die volgt op de aanlevering van

financiële stukken conform het 'Handboek Financiële Verantwoording landelijke publieke media-instellingen, Wereldomroep en Ster 2009'. Door navolging van het 'handboek' krijgt het Commissariaat een bredere inkijk in de rechtmatigheid van de publieke middelen dan dat de accountant krijgt. De accountant stelt vast of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid, en geeft zijn oordeel daarover weer in een accountantsverklaring. Echter kijkt hij niet naar de mediawettelijke kant van de financiële (jaar) stukken. Ter illustratie hiervan kan het Commissariaat wijzen op de verantwoording van de nevenactiviteiten. Waar de accountant controleert op getotaliseerde resultaten, ziet het Commissariaat toe op de baten en lasten per nevenactiviteit en de verplichting van kostendekkendheid per nevenactiviteit.

6 Vraag:

Er is nog steeds sprake van overlap in toezichtactiviteiten. Commissariaat voor de Media, de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) en de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) houden zich nog steeds bezig met dezelfde onderwerpen. Waarom is er niet meer samenwerking?

Antwoord:

Daar waar vereenvoudiging in het toezicht mogelijk is en het voorkomen van overlap, zijn aanpassingen aangebracht. Zo adviseerde CIPO de NPO om Richtlijn 4 van de gedragscode (Cofinanciering; Ideële sponsoring) te schrappen, omdat de Mediawet 2008 hiervoor inmiddels een adequaat kader geeft. De NPO ziet eveneens het belang van voorkoming van overlap en nam het advies over. In het concept van de herziening van de gedragscode komt het desbetreffende thema dan ook niet meer voor. Overigens is overlap tussen werkzaamheden van CIPO en de NPO niet waarschijnlijk, omdat CIPO immers door de raad van bestuur van de NPO is ingesteld om toe te zien op handhaving van de code.

Bij de constatering van overlap door de AR mag niet uit het oog worden verloren dat de onderscheiden actoren vanuit heel verschillende invalshoeken hun werk doen. De NPO heeft tot taak te waken over de belangen van de gezamenlijkheid, CIPO ziet toe op naleving van de interne richtlijnen en het Commissariaat heeft de wettelijke taak om te bewaken dat de Mediawet wordt nageleefd en publiek geld goed wordt gebruikt. Er is wat deze drie partijen betreft een heldere scheiding van functies, die, geflankeerd door goede afstemmingskaders, ervoor zorgt dat het verrichten van dubbele werkzaamheden kan worden voorkomen. Bij de voorbeelden die de Algemene Rekenkamer noemt van onderwerpen waarover meerdere instanties zich hebben gebogen is slechts terloops vermeld dat dit "weliswaar vanuit een andere invalshoek gebeurt", terwijl daarin nu juist een essentieel verschil is gelegen. De uiteindelijke bevindingen zijn complementair en bieden daardoor meerwaarde.

7 Vraag:

Zijn er inmiddels afspraken gemaakt tussen het Commissariaat en CIPO om tot betere afstemming van werkzaamheden te komen? Er is geen bestuurlijk overleg geweest met minister van OCW? Dit was wel een aanbeveling, waarom is hier geen gehoor aan gegeven?

Antwoord:

CIPO en het Commissariaat hebben in september 2009 een samenwerkings-overeenkomst gesloten. De overeenkomst is op de internetsite van CIPO geplaatst: www.integriteitomroep.nl/cipo (onderaan). Hierin is vastgelegd dat partijen minimaal vier keer per jaar in overleg treden met als doel elkaar te informeren over zaken aangaande kwesties die onder de competenties van partijen vallen en om overlap te voorkomen.

CIPO en het Commissariaat -zullen zo nodig- aanvullende afspraken maken nu in de brief van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap van 17 december 2010 (Kamerstuk, 2010-2011, 32 033, nr.6) extra toezichthoudende en handhavende maatregelen zijn voorgesteld.

Er is bestuurlijk overleg geweest tussen de minister en het Commissariaat. Hierin is het handhavings- en toezichtbeleid aan de orde geweest. Dit is ook gebeurd met de raad van bestuur van de NPO, waaronder het CIPO ressorteert. Deze overleggen hebben o.a. geresulteerd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2010 (Kamerstuk, 2010-2011,32 033, nr. 6) om het toezichtinstrumentarium te verbeteren. Zoals u kunt opmaken uit mijn brief is dat ik, daar waar nodig, voor de handhaving acties onderneem ter voorkoming van onnodige overlap en aanscherping van de instrumenten van de toezichthouders. Mijn rol daarbij is om, indien nodig, afstemming tussen de verschillende toezichthouders te bevorderen.

8 Vraag:

Bij vaststelling van wanbeheer of onrechtmatige uitgaven, kan het Commissariaat een niet bindend verzoek aan NPO doen om de bevoorschotting stop te zetten. Waarom is dit niet bindend?

Antwoord:

Een verzoek van het Commissariaat is nu nog niet bindend omdat de Mediawet 2008 het Commissariaat niet de mogelijkheid biedt om bindende verzoeken te doen.

Het afgelopen jaar is nagegaan of uitbreiding van het toezichtinstrumentarium wenselijk en mogelijk is. Het Commissariaat nam hiertoe het initiatief omdat in enkele concrete gevallen een onbevredigend gevoel achterbleef omdat op bestuurlijke of financieel-administratieve misstanden alleen achteraf gereageerd kon worden met het opleggen van een administratieve boete nadat de schade al was toegebracht.

Het initiatief heeft geresulteerd in een aantal voornemens, die ik bij brief van 17 december 2010 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk,2010-2011, 32 033, nr.6) heb bekend gemaakt. De voornemens hebben onder meer betrekking op uitbreiding van de werkingssfeer van bepaalde toezichtinstrumenten zoals de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom en de introductie van nieuwe bevoegdheden zoals het geven van aanwijzingen ingeval van

(dreigend) wanbeheer of ongerechtvaardigde verrijking. Hierbij is ook het verzoek aan de NPO om de bevoorschotting stop te zetten omgezet in een bindend verzoek. Dat zal in de Mediawet 2008 worden aangepast.

9 Vraag:

Wat is de verhouding tussen de verschillende invalshoeken van de organen (CIPO, Commissariaat voor de Media, de accountants en raden van toezicht bij de omroepverenigingen) met betrekking tot de toezichtstaken?

Antwoord:

Zie de antwoorden op vraag 5 (accountants versus Commissariaat) en vraag 6 (CIPO, Commissariaat en NPO). Raden van toezicht van de omroepen zijn de eerstverantwoordelijke toezichthouder op het functioneren van een omroepvereniging binnen de mediawettelijke kaders.

10 Vraag:

Hoe gaat u om met de opmerkingen gemaakt op pagina 13 dat er nog steeds sprake is van overlap?

Antwoord:

Zie hiervoor de antwoorden bij vraag 5, vraag 6 en vraag 7.

11 Vraag:

Er zijn drie omroepen waar getwijfeld wordt aan de onafhankelijkheid van de raad van toezicht. Hoe kan deze onafhankelijkheid worden vergroot?

Antwoord:

Volgens het rapport betreft het EO, NCRV en VPRO, waarbij een aantal voormalig bestuurders zitting heeft in de raad van toezicht. De Algemene Rekenkamer merkt overigens op dat zij niet heeft kunnen vaststellen of die omstandigheid feitelijk van invloed is op de drie raden maar adviseert zelfs de schijn van te grote betrokkenheid en te geringe onafhankelijkheid te vermijden. Ook CIPO adviseert omroepen geen oud-bestuurders als toezichthouder aan te stellen. Dat oud-bestuurders in een aantal raden van toezicht voorkomen is mede een gevolg van de vlotte overgang naar het 'RvT-model' die bij de meeste omroepen heeft plaatsgevonden. Zodoende wilde een aantal omroepen de benodigde expertise kunnen behouden. Het aantal oud-bestuurders neemt af bij het verstrijken van termijnen.

Verder zijn het evenwichtig samenstellen van raden van toezicht, conform vooraf opgestelde profielen, en adequate scholing van toezichthouders evenzeer van belang om de onafhankelijkheid te waarborgen.

12 Vraag:

De raad van toezicht moet kunnen worden aangesproken op de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de toezichtstaken. Hoe wordt dit vormgegeven?

Antwoord:

CIPO heeft de NPO voorgesteld in de gedragscode op te nemen dat het toezichthoudend orgaan in de jaarstukken van de media-instelling verslag doet van zijn werkzaamheden in het boekjaar en ook of naar het oordeel van de toezichthouders het bestuur de beoogde doelen heeft gehaald. Ook zou het verslag specifieke opgaven en vermeldingen moeten bevatten die de

gedragscode en andere bepalingen krachtens (zelf)regulering verlangen. Aldus wordt de verantwoording toegankelijk voor alle belanghebbenden.

13 Vraag:

De belangrijkste aanbeveling aan de minister van OCW, het bevorderen dat partijen werkafspraken maken om overlap en lacunes in de toezichtactiviteiten te voorkomen, is volgens de Algemene Rekenkamer niet opgevolgd. In de bestuurlijke reactie weerspreekt de minister dit. Kan daar een argumentatie op volgen? Gaat de minister de aanbeveling alsnog opvolgen?

Antwoord:

Zoals al opgemerkt in de AR-rapportage zijn er sinds 2008 belangrijke stappen gezet om het toezichtbeleid van OCW te verbeteren.

De conclusie van de AR dat de werkzaamheden van verschillende partijen nog steeds onvoldoende op elkaar zijn afgestemd deel ik niet.

De AR gaat uit van een aantal aannames die geen recht doen aan de bestuurlijke verhoudingen, de verantwoordelijkheden en de werkelijke ontwikkelingen.

De belangrijkste resultaten die genoemd kunnen worden, zijn:

- het voornemen om het toezichtinstrumentarium te verbeteren en aan te vullen (brief van 17 december 2010, Kamerstuk, 2010-2011, 32 033, nr.6);
- het jaarlijkse regieoverleg van toezichthouders onder leiding van het Ministerie van OCW;
- het periodiek overleg over toezicht tussen de NPO en het Commissariaat;
- de samenwerkingsovereenkomst tussen het Commissariaat en CIPO.

Hiermee zijn de taken en bevoegdheden op het vlak van toezicht adequaat toebedeeld. De rol van OCW kan beperkt blijven, nu betrokkenen zelf voorzieningen hebben getroffen om tot afstemming te komen.

Bijvoorbeeld bij sponsorcontracten zien twee organen toe op dit proces. De uit te voeren toets is echter anders. De NPO toetst of deze contracten schadelijk zijn voor het algemene belang van de publieke omroep. Het Commissariaat toetst of de omroepen zich houden aan de wettelijke regels over sponsoring. Ook bij de beoordeling van de governancestructuur bij de erkenning van omroepen is door zowel CIPO als het Commissariaat bijgedragen aan een zeer zorgvuldige besluitvorming. Niet gebleken is dat hier sprake is van een hinderlijke overlap.

Het is belangrijk dat toezichthoudende partijen onderling werkafspraken kunnen maken. OCW scheidt de kaders, maar gaat niet in detail in op de uitvoering daarvan. Deze werkzaamheden zijn gedelegeerd.

14 Vraag:

Het Commissariaat voor de Media stelt dat het ontbreken van een schriftelijk stuk niet betekent dat er geen visie is op financieel toezicht. Wat is die visie?

Antwoord:

Het Commissariaat houdt financieel toezicht op de rechtmatigheid en transparantie van de besteding van publieke gelden door de media-instellingen (landelijke, regionaal en lokaal).

Dit doet hij door beoordeling van jaarlijkse financiële stukken, het opvragen van contracten, het controleren van de inrichting en werking van de administratieve organisatie/interne controle en Governance structuur, de verantwoording van de nevenactiviteiten, het monitoren van belangenverstrengeling etc. conform de mediawettelijke regels.

Het Commissariaat gaat op deze manier te werk omdat hij het als hoofddoel van het financieel toezicht ziet om zich ervan te verzekeren dat publieke middelen in alle gevallen worden besteed aan de doelen waarvoor ze zijn verstrekt. Door pro-actief en preventief op te treden, wordt het weglekken van publiek geld voorkomen en het beginsel van non-commercialiteit van de publieke media-instellingen in stand gehouden.

15 Vraag:

Het toezichtinstrumentarium van het Commissariaat voor de Media wordt uitgebreid. Waarom acht het Commissariaat de zorg van de Algemene Rekenkamer ongegrond, dat het Commissariaat niet uit de voeten kan met meer toezichtbevoegdheden?

Antwoord:

De AR schrijft in het rapport dat de geuite behoefte van het Commissariaat aan meer bevoegdheden zorgen baart. Zoals door het Commissariaat is aangegeven is het probleem van de ondercapaciteit inmiddels opgelost. Verder meent hij dat er voldoende tijd is voor een zorgvuldige voorbereiding op het uitoefenen van toezicht met behulp van nieuwe toezichtinstrumenten. Deze worden immers niet van de ene op de andere dag aan het Commissariaat toevertrouwd. Zij vergen aanpassing van de Mediawet, waarmee de nodige tijd is gemoeid. Zodra de wet zal zijn aangepast is de hierboven beschreven heroriëntatie op missie, visie en strategie ruimschoots afgerond. Uiteraard betreft hij bij deze heroriëntatie ook de instrumenten die ten dienste staan en zullen komen te staan. Voor vrees dat het Commissariaat niet uit de voeten zal kunnen met meer armslag bij het uitoefenen van toezicht acht hij geen grond aanwezig.

16 Vraag:

Hoe verhoudt het rapport van de Algemene Rekenkamer zich tot het door de minister van OCW aangekondigde doelmatigheidsonderzoek binnen de Publieke Omroep? Wegen de kosten van dit doelmatigheidsonderzoek (voor 1,2 miljoen euro door BMC) op tegen de meerwaarde ervan?

Antwoord:

Er is geen directe relatie tussen het rapport van de AR en het door mij aangekondigde onderzoek. Uiteraard zullen bevindingen van de AR worden

meegenomen voor zover zij passen binnen het kader van het onderzoek. Het onderzoek is ten behoeve van een zorgvuldige invulling van de bezuinigingstaakstelling van € 200 mln op het rijksmediabudget, zoals in het regeerakkoord is opgenomen. Het is belangrijk om zo zorgvuldig en grondig mogelijk kostenbesparingen te vinden in de sfeer van een efficiëntere organisatie zodat de programmering zoveel mogelijk kan worden ontzien. Een structurele bezuiniging van € 200 mln rechtvaardigt in dit geval de incidentele uitgave van € 1,1 miljoen. Overigens draagt de publieke omroep € 500.000,-- bij in de kosten, omdat de werkmethode ook van belang is bij de daadwerkelijke realisatie van de bezuinigingen in de komende jaren.