

Vergaderjaar 2019–2020

32 827

Toekomst mediabeleid

Nr. 183

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 13 februari 2020

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 10 december 2019 inzake «Hilversum in beeld; Doelmatigheid bij de publieke omroep» (Kamerstuk 32 827, nr. 180).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 13 februari 2020. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

1

Wat wordt bedoeld met «interne weerstand binnen NPO-organisatie» waardoor de praktische uitwerking van de doelmatigheidsopdracht de afgelopen jaren is bemoeilijkt?

De vormgeving van de opdracht werd door de raad van bestuur NPO belegd bij de directie financiën. De uitvoering moest logischerwijze gebeuren door de directie video (voorheen televisie). Daar keek men anders aan tegen het sturen op doelmatigheid. Men vond de plannen van de directie financiën niet goed aansluiten bij de eigen werkwijze. Een daar ontwikkelde benchmark en een dashboard werden niet gebruikt.

2

Welke «diverse constructies» voor het honorarium presentatoren worden gebezigd?

Voor honorering van presentatoren zijn wij diverse vormen tegengekomen. Omroepen hebben met presentatoren bijvoorbeeld dienstverbanden, opdrachtovereenkomsten of een combinatie daarvan. Minder duidelijk zijn vaak honoreringen die via een buitenproducent lopen. Daar kan sprake zijn van declaraties van honorarium voor presentatie, maar ook bijvoorbeeld van een productiefee indien de presentator eigenaar is van het bedrijf dat zijn programma produceert.

3

Welke kosten vallen onder «andere lasten»?

Andere lasten betreffen de kosten die NPO en de omroepen maken voor hun organisaties. Voor NPO vallen daar ook de on-demandactiviteiten van de publieke omroep onder, voor de omroepen geldt dit ook voor hun neven- en verenigingsactiviteiten.

4

Welke kosten vallen onder «overig media-aanbod»?

Dit betreft activiteiten op «nieuwe» media, zoals websites voor specifieke programma's. De on-demandactiviteiten vallen daar niet onder (zie antwoord op vraag 3).

5

Hoeveel procent van de kosten van de categorie sport wordt besteed aan voetbal?

Wij beschikken niet over gegevens waarbij de kosten voor sportprogramma's worden opgedeeld in de kosten voor verschillende sporten.

6

Wat is het programmakader van «expressie»?

Ons is niet duidelijk wat met het begrip «programmakader» wordt bedoeld. Voor een overzicht van de ccc-codes per aanboddomein verwijzen wij naar figuur 15 van ons rapport (pagina 50).

7

Waaraan werd het extra geld besteed, aangezien de NPO aanzienlijk meer geld besteedde bij de AVROTROS programma's dan waar de NPO op grond van het garantiebudget toe verplicht was?

Omroepen krijgen voor programma's ieder jaar minimaal hun garantiebudget uitbetaald. Dat is bepaald in artikel 2.149 van de Mediawet.

Daarboven beschikt NPO over een «versterkingsbudget» dat ook over de omroepen wordt verdeeld. Dat verdelen van de middelen over omroepen vindt plaats via het zogenoemde «geld op schema»-systeem. NPO moet er daarbij dus voor zorgen dat omroepen in elk geval niet minder dan het garantiebudget krijgen uitbetaald. In de praktijk ontvangen omroepen als gevolg van het versterkingsbudget echter veelal aanzienlijk meer geld voor programma's dan het garantiebudget. Hoeveel meer hangt af van onderhandelingen tussen NPO en omroepen en (in beperktere mate) wat de omroep zelf aan financiering bijlegt. Dit totale beschikbare bedrag wordt door de omroep in principe uitgegeven aan het maken van programma's. Uit het staatje op pagina 16 blijkt dat van de ledenomroepen AVROTROS in 2018 het meeste geld aan programma's uitgifte. Dat kon bijvoorbeeld gebeuren doordat de omroep door NPO in de gelegenheid werd gesteld meer programma's te maken, of duurdere programma's. Voor KRO-NCRV gold datzelfde in iets mindere mate, voor BNNVARA in nog iets mindere mate.

8

Waarom werd het extra geld besteed, aangezien de NPO aanzienlijk meer geld besteedde bij de BNNVARA programma's dan waar de NPO op grond van het garantiebudget toe verplicht was?

Zie het antwoord op vraag 7

9

Waarom werd het extra geld besteed, aangezien de NPO aanzienlijk meer geld besteedde bij de KRO-NCRV programma's dan waar de NPO op grond van het garantiebudget toe verplicht was?

Zie het antwoord op vraag 7

10

Wat is de verklaring voor het feit dat de NPO in 2018 aanzienlijk meer geld dan het verplichte garantiebudget uitgifte aan de AVROTROS? Hoe worden dergelijke overschrijdingen verantwoord?

Dit betreffen geen overschrijdingen. Het garantiebudget is geen maximum, maar een gegarandeerd minimum. NPO betaalt de omroepen voor hun programma's doorgaans een bedrag dat hoger is dan dit minimum. De hoogte daarvan wordt bepaald door de programma-onderhandelingen met die omroep.

11

Welke definities worden gehanteerd met betrekking tot onafhankelijke producenten (buitenproducenten)?

Als definitie hanteert NPO de bepalingen in de Mediawet, artikel 2.120 waarin wordt omschreven welke instellingen niet als onafhankelijke producenten worden beschouwd. Daarnaast heeft het Commissariaat voor de Media in artikel 3 van de Beleidsregel programmaquota bepaald dat ook coproducties met omroepen en aangekochte producties onder onafhankelijke producties vallen. Uitgesloten worden producenten die vrijwel uitsluitend voor één enkele omroep werken.

12

Worden productiebedrijven, die worden gebruikt om de WNT-norm te omzeilen of verkapte of verborgen salarisverhogingen mogelijk maken, ook meegeteld als onafhankelijke producenten?

Wij kunnen niet beoordelen of er productiebedrijven zijn die louter het doel hebben om de WNT-norm te omzeilen. Indien met de vraag wordt bedoeld op productiebedrijven waarmee presentatoren (al dan niet als eigenaar) zijn verbonden, luidt het antwoord dat deze voor zover wij kunnen nagaan ook meegeteld worden als buitenproducenten.

13

Welk percentage van het totale programmabudget wordt besteed aan programma's die worden gemaakt door echte onafhankelijke buitenproducenten die niet vallen onder de categorie grote systeemproducenten?

Dit onderscheid wordt in de ons bekende data niet gemaakt. Wel is bekend dat een aanzienlijk deel van de bewuste buitenproducenten onderdeel uitmaakt van grotere mediaconglomeraten met aandeelhouders die zich in het buitenland bevinden. Te denken valt daarbij aan IDTV of Endemol Shine die rechtsreeks of via dochterondernemingen voor de publieke omroep werken.

14

Wat zijn de voorbeelden tussen de contacten van de NPO en omroepen, waarin NPO-netmanagers de inhoud van een programma ter discussie stelden?

In gespreksverslagen kwamen we bijvoorbeeld tegen dat een netmanager een omroep bij een specifiek programma vroeg een «minder negatieve insteek» te kiezen. Of dat de vraag gesteld werd of een bepaalde presentator wel «leuk genoeg» was voor een bepaald programma.

15

In hoeverre is de Algemene Rekenkamer van mening dat in het huidige systeem de doelen die voortvloeien uit de wettelijke mediataak en zoals afgesproken in onder andere de prestatieovereenkomst worden nagekomen?

Wij constateren dat de doelen die voortvloeien uit de wettelijke mediataak door NPO worden vertaald in doelen van de programmering, waarbij manieren zijn ontwikkeld om het al dan niet bereiken van die doelen te meten. Daarover doet NPO verslag in de jaarlijkse Terugblik. Dit betreft de *doeltreffendheid*. Die hebben wij niet beoordeeld. Wij hebben onderzocht op welke manier de NPO uitvoering geeft aan de opdracht zorg te dragen voor *doelmatigheid*. Daarvoor moeten de gewenste en/of bereikte doelen afgezet worden tegen de middelen die daarvoor worden of zijn aangewend. Dit gebeurt niet of nauwelijks, is onze conclusie.

16

Wat was de reden dat omroepen niet tot amper wensten mee te werken aan de steekproeven van de NPO om meer inzicht te krijgen in de kosten van programma's?

Veel omroepen vinden het ongemakkelijk om NPO inzage te geven in details over programmakosten. Ze ervaren dat als een inbreuk in hun autonomie en zijn bang dat NPO vooral kijkt waar besparingsmogelijkheden zijn en niet open staat voor een verzoek om aanvullende financiering.

17

Welke concrete aanpassingen zijn noodzakelijk om te voorzien in de behoefte om de uitgaven aan buitenproducenten beter inzichtelijk te maken en beter te kunnen kwalificeren? Hoe kan de sturende rol van de NPO hierop vergroot worden?

Zowel bij de begroting voor een programma waarop geld door NPO wordt toegekend als bij de realisaties waarin uitgaven worden verantwoord, zouden kosten van buitenproducenten moeten worden uitgesplitst in voldoende relevante posten, waaronder ook zaken als productiefte en overheadkosten. Die uitsplitsing zou in begroting en realisatie bovendien moeten overeenkomen zodat een onderlinge vergelijking mogelijk is. NPO zou dit kunnen afdwingen door de bestaande «bindende regeling» aan te scherpen.

Overigens is in onze ogen een nadere detaillering van begroting en realisaties ook wenselijk voor programma's die door omroepen zelf worden geproduceerd. Op de achtergrond speelt nog het probleem dat omroepen ook bij een heldere verantwoording in staat blijven geld dat ze voor een specifiek programma ontvangen te herverdelen over andere programma's. Dat maakt het voor NPO uiterst moeilijk te sturen op de doelmatigheid van de bestedingen. Dit is een van de redenen waarom wij de Minister de aanbeveling hebben gedaan te heroverwegen of NPO binnen het huidige bestel over voldoende instrumenten beschikt om adequaat invulling te geven aan zijn opdracht. De Minister heeft in zijn reactie echter aangegeven het vooralsnog niet nodig te vinden het instrumentarium van NPO te heroverwegen.

18

Welke aanpassingen zijn noodzakelijk om het toezicht van het CvdM op de doelmatigheidsopdracht van de NPO te vergroten?

Uw Kamer heeft in een amendement op de Mediawet in 2016 vastgelegd dat het toezicht van het Commissariaat voor de Media wordt uitgebreid met toezicht op de opdracht van NPO om zorg te dragen voor doelmatige besteding. Binnen dat verleende mandaat zou het Commissariaat in onze ogen intensiever toezicht kunnen houden op de daadwerkelijke uitvoering van deze opdracht dan het tot dusver doet.

19

Waarom kon NOS van NPO bieden op de licentie voor de Olympische Spelen 2018–2020, terwijl het interne advies op grond van doelmatigheidsoverwegingen negatief was?

Er lag in dit geval inderdaad een intern negatief advies van de NPO-organisatie. Maar de beslissing om NOS mandaat te verlenen voor een bieding is voorbehouden aan de Raad van Bestuur van NPO die van een dergelijk advies kan afwijken. Wij hebben geen informatie over de reden waarom daarvan in dit specifieke geval is afgeweken.

20

Klopt de constatering dat als NOS niet meedingt naar sportrechten, de sportrechten goedkoper worden?

In zijn algemeenheid zal op een markt de prijs van een goed dalen zodra er minder vraag is. Het ligt voor de hand dat dat ook het geval is bij de internationale markt voor mediarechten voor sportwedstrijden. Er zijn aanwijzingen dat terughoudendheid bij de NOS – voor Nederlandse rechten een grote speler – een prijsdrukkend effect heeft, maar wij kunnen dit niet bewijzen.

21

Waarom lijkt NPO geen sterke onderhandelingspositie te hebben bij succesvolle programma's?

Vaste waarden zijn succesvolle programma's die NPO jaar op jaar wil programmeren. In onderhandelingen over prijs en prestatie worden die

vaak jaren achtereen ongemoeid gelaten of stijgen de programma's in prijs. Reden hiervoor is dat NPO die programma's niet kwijt wil raken. Daar waar NPO wel probeerde de kosten van vaste waarden terug te dringen, zoals bij praatprogramma's, slaagde NPO niet in die missie.

22

Is er bij de berekening van de kosten van programma's van externe producenten rekening gehouden met het deel vaste kosten waarbij eigen productie omroepen aparte bekostiging van de vaste kosten buiten het programmabudget vallen?

Omroepen krijgen ruim 15 procent van hun totale programmabudget uitbetaald voor organisatiekosten. Met dat geld financieren de omroepen hun organisatie, los van het geld dat ze besteden aan het maken van programma's. Omdat het percentage van 15 procent gerelateerd is aan het totale programmabudget, geldt het ook voor het deel van de programma's dat omroepen uitbesteden aan buitenproducenten. Voor de vergoeding van organisatiekosten maakt het dus niet uit in welke mate omroepen hun programmabudget zelf of door buitenproducenten laten verzorgen. In de vergelijking tussen kosten voor eigen producten en uitbesteding zijn die organisatiekosten voor NPO (en dus de belastingbetaler) als financier dus niet relevant. Wel berekenen buitenproducenten hun eigen organisatiekosten door aan de omroep. NPO betaalt zo voor een uitbesteed programma twee maal organisatiekosten.

23

Is er bij de berekening van de kosten van programma's van externe producenten rekening gehouden met btw dat de omroepen niet mogen terugvragen bij de Belastingdienst?

In de kosten van programma's wordt btw meegenomen.

24

Hoe vaak komen constructies voor waarbij de presentator van een programma tevens eigenaar van het productiebedrijf is? Welke suggesties heeft de Algemene Rekenkamer om dergelijke schijnconstructies te voorkomen?

In ons onderzoek zijn we dergelijke constructies tegengekomen. Over de vraag op welke schaal dit voorkomt, kunnen we op basis van dit onderzoek geen uitspraak doen. Het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep is op dit moment niet onverkort van toepassing op werk dat externe producenten verrichten. Omroepen hebben wel de inspanningsverplichting de honorering van presentatoren plaats te laten vinden conform het beloningskader. Uit ons onderzoek blijkt dat die bepaling niet in alle gevallen het gewenste resultaat oplevert. Aanscherping van het beloningskader is een optie. Vastgelegd zou in elk geval kunnen worden dat de omroep en NPO betrouwbare informatie ontvangen om de naleving van de beloningslimiet te kunnen controleren. Daarnaast hebben wij in ons rapport de door de Minister niet overgenomen aanbeveling gedaan af te zien van de voorgenomen verhoging van de minimumnorm voor buitenproductie. Met een stimulans om programma's uit te besteden, wordt de ruimte voor bedoelde constructies vergroot.

25

Hoe hoog waren de kosten voor «inkopen van publiek» van het programma Jinek?

Kosten van individuele programma's en de uitsplitsing in verschillende kostenposten beschouwen we als bedrijfsgevoelige informatie die we niet openbaar maken.

26

Over welke bindende regelingen beschikt de NPO om adequate financiële informatie over de kosten van programma's van omroepen te ontvangen? In hoeverre worden deze regelingen door omroepen nageleefd?

NPO beschikt over een Bindende Regeling voor gerealiseerde programmakosten die overeenkomt met de gegevens in figuur 8 op pagina 27 van het rapport. Voor zover wij kunnen nagaan voorzien omroepen NPO van gegevens zoals genoemd in de regeling. Probleem is echter dat die gegevens niet goed aansluiten op de begroting, weinig gedetailleerd zijn en dat definities van de verschillende posten niet helder zijn zodat omroepen de posten verschillend interpreteren.

27

Op welke wijze kan beter worden gemonitord of uitbesteding aan externe producenten ook tot betere prestaties leidt?

In zijn algemeenheid zou NPO voor alle programma's moeten monitoren welke prestatie tegenover de beschikbaar gestelde middelen staat, of ze nu worden uitbesteed of niet. Wij denken dat het goed is doelen te prioriteren en voor die beperkt aantal doelen vast te leggen hoeveel geld daarmee gemoeid is. Dat geldt dan dus ook voor programma's die worden uitbesteed. Omdat met uitbestede programma's gemiddeld meer geld gemoeid is, zou van die programma's verlangd kunnen worden dat er meer mee wordt bereikt in termen van bijvoorbeeld kijkersaandeel, kwaliteit en het voldoen aan publieke waarden.