

Vergaderjaar 2024–2025

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

29 838

Auteursrechtbeleid

Nr. 236

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2025

Inleiding

Op grond van artikel 39 lid 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: Kaderwet) dienen elke vijf jaar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) te worden beoordeeld. Ter uitvoering hiervan heeft in 2024 de KWINK-groep de evaluatie uitgevoerd van het functioneren van het College van Toezicht Auteursrechten (hierna: CvTA) over de periode 2018–2023. Het eindrapport van deze evaluatie doe ik uw Kamer hierbij toekomen. In deze brief zijn het kabinetsstandpunt en de beleidsreactie van het CvTA op het onderzoek opgenomen. In bijlage I bij deze brief worden de conclusies en de aanbevelingen van de KWINK-groep samengevat.

Het CvTA houdt toezicht op in totaal 24 collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties (hierna: cbo's en obo's). Uitgangspunt is een regelmatige, zorgvuldige en correcte verdeling van geïnde gelden (in 2023: EUR 600 miljoen). Het CvTA weegt bij zijn toezicht vanuit het publiek belang de belangen van zowel rechthebbenden als betalingsplichtigen mee. Daarmee draagt het CvTA bij aan het behoud van een economisch gezonde, waardevolle en diverse culturele sector in Nederland.

Voor het onderzoek heeft de KWINK-groep een documentenstudie gedaan en gesprekken gevoerd met de diverse stakeholders (waaronder maar niet beperkt tot cbo's en obo's) en is het CvTA gevraagd een zelfevaluatie te doen. Bij het beoordelen van de taakuitvoering door het CvTA zijn de zes principes van goed toezicht als uitgangspunt genomen.¹

¹ Zoals opgenomen in de toezichtvisie (2013) «Minder last, meer effect; Zes principes van goed toezicht» van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kabinetsreactie

Ik ben de KWINK-groep erkentelijk voor de heldere rapportage over de evaluatie van het CvTA en voor de aanbevelingen die worden gedaan om de organisatie en het functioneren van het CvTA verder te verbeteren. De onderzoekers hebben onder andere in overweging gegeven om de mogelijkheden te onderzoeken om de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten (hierna: Wet toezicht) te vereenvoudigen. Met name op het punt waar het externe toezicht van het CvTA aan de governance van de cbo's raakt, zou er behoefte aan meer duidelijkheid en richting bestaan. Ik zal daaraan gevolg geven. De onderzoekers hebben verder geadviseerd om de incidentele bijdrage voor het CvTA om te zetten naar een structurele bijdrage opdat het zijn personeelsbestand kan stabiliseren. Ook die aanbeveling wordt overgenomen. Ten slotte hebben de onderzoekers er terecht op gewezen dat een zelfstandig bestuursorgaan zoals het CvTA op grond van de Kaderwet iedere vijf jaar moet worden geëvalueerd. Ik zal het kabinetsstandpunt op het punt van de vereenvoudiging en verduidelijking van de Wet toezicht hieronder nader toelichten.

De kern van de taakuitoefening door het CvTA is gelegen in de Wet toezicht. In de Wet toezicht is richtlijn 2014/26/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het collectieve beheer van auteursrechten en naburige rechten en de multiterritoriale licentieverlening van rechten inzake muziekwerken voor het online gebruik ervan op de interne markt (hierna: richtlijn collectief beheer) geïmplementeerd. De richtlijn dicteert welke regels cbo's en obo's moeten respecteren in hun relatie met rechthebbenden, gebruikers en andere cbo's en obo's. De Wet toezicht geeft in het voetspoor van de richtlijn regels over de organisatie van cbo's en obo's, het beheer van de gelden en het afleggen van verantwoording over hun taakuitoefening. Het CvTA ziet erop toe dat die regels worden nageleefd en beschikt daartoe over een handhavingsinstrumentarium. Voor zowel het CvTA als de onder toezicht gestelden is het van belang dat deze wet een duidelijk beeld geeft van de verplichtingen waaraan cbo's en obo's moeten voldoen en, van daaruit, welke taken en bevoegdheden het CvTA in dit verband heeft.

De Wet toezicht kent aan het CvTA een taakomschrijving toe die verder reikt dan de richtlijn collectief beheer. Naar geldend recht houdt het CvTA toezicht op de naleving van de omgezette bepalingen uit de richtlijn collectief beheer. Daarnaast moet het CvTA op grond van artikel 2 van de Wet toezicht er ook op toezien dat cbo's en obo's voldoende zijn toegerust om hun taken naar behoren uit te voeren. De Wet toezicht ontbeert momenteel een helder referentiekader hiervoor. Onduidelijk is daardoor aan welke wettelijke eisen het CvTA hierbij moet toetsen of cbo's en obo's daaraan voldoen. Dit lijkt een van de oorzaken te zijn van de discussie tussen het CvTA enerzijds en cbo's en obo's anderzijds over de afbakening van het externe toezicht door het CvTA en het interne toezicht door de cbo's en obo's zelf. Het vormt ook de oorsprong van de discussie over welke inrichting van de organisatie en de governance bij cbo's en obo's is geïndiceerd. Een gedeeld beeld van waaraan de inrichting van de organisatie en de governance bij cbo's en obo's minimaal moeten voldoen ontbreekt. Door middel van een wetswijziging zou daarin kunnen worden voorzien.

Die algemene taakopdracht heeft bij ontstentenis van een goed referentiekader gevolgen voor de taakuitoefening door het CvTA. De toezichthouder moet er voldoende op zijn toegerust om aan de opgedragen toezichtstaak onafhankelijk en naar behoren gevolg te geven. Daarnaast heeft de algemene taakopdracht gevolgen voor de door de cbo's en obo's ervaren

regeldruk. De conclusies van de KWINK-groep geven aanleiding opnieuw te bezien of sprake is van een passende balans tussen enerzijds het belang van toezicht op de juiste taakuitoefening door cbo's en obo's en anderzijds de kosten en andere (regeldruk)effecten die dat heeft voor de praktijk. Dit raakt ook aan de vraag aan welke toezichthoudende activiteiten het CvTA prioriteit geeft.

Een vertrekpunt bij het vinden van het nieuwe evenwicht kan zijn het Europeesrechtelijk vereiste toezicht op de naleving van de regels die zijn gebaseerd op de richtlijn collectief beheer. Een van de andere uitgangspunten waarmee rekening kan worden gehouden betreft de nieuwe risicogerichte toezichtstrategie dat het CvTA in 2024 heeft ingevoerd. Ik ga mede in het licht van het voorgaande onderzoeken welke aanpassingen van de Wet toezicht wenselijk zijn. VOI@E, de brancheorganisatie van cbo's, heeft 7 maart 2025 een eigen onderzoek naar het toezicht op collectief beheer in Europa openbaar gemaakt. VOI@E stelt zich op het standpunt dat buitenlandse cbo's een minder in de beleidsvrijheid ingrijpende vorm van toezicht ervaren. Ook het CvTA heeft onderzoek gedaan naar toezicht in het buitenland. Verder heeft het CvTA onderzoek verricht naar zijn preventieve toezicht gebaseerd op de artikelen 3 en 5 van de Wet toezicht. Conform artikel 3 dient het CvTA schriftelijk in te stemmen met bepaalde besluiten van cbo's. Op basis van artikel 5 zijn cbo's verplicht het CvTA vooraf schriftelijk te informeren over bepaalde besluiten die zij van plan zijn te nemen. Het ligt voor de hand om ook de uitkomst van deze onderzoeken te betrekken bij het vervolg. Uiteraard zal de commissie auteursrecht om advies worden gevraagd en zal het veld worden geconsulteerd over een wetsvoorstel. Naast het CvTA, VOI@E en de cbo's en obo's, gaat het daarbij met name ook om rechthebbenden en betalingsplichtigen.

Beleidsreactie door CvTA

Het CvTA onderschrijft de twee grote opgaven die in het eindrapport worden benoemd waar het de komende jaren verder mee aan de slag wil gaan.

Op de eerste plaats het in de praktijk brengen en uitvoeren van de vastgestelde toezichtstrategie CvTA. Het CvTA is blij met de erkenning en waardering van de onderzoekers voor deze nieuwe aanpak en met het advies om de middelen voor het CvTA structureel te versterken. Met het structureel maken van de begroting van het CvTA voor 2025, wordt hier ook daadwerkelijk invulling aan gegeven. Het CvTA kan zich er goed in vinden dat er periodiek zal worden bekeken welke middelen nodig zijn om het toezicht uit te kunnen voeren. Het CvTA is daarbij blij met de huidige financieringssystematiek voor de kosten van het toezicht waardoor het CvTA voldoende kwalitatief en onafhankelijk toezicht kan uitvoeren.

Het tweede punt betreft het investeren in de relatie met de organisaties onder het toezicht. Het CvTA heeft hier de afgelopen periode veel in geïnvesteerd, maar naar blijkt nog niet voldoende gezien de bevindingen van de onderzoekers. Hoewel er natuurlijk altijd al snel een spanning zit op de relatie tussen een toezichthouder en de 24 ondertoezichtgestelden onderschrijft het CvTA volledig het door de onderzoekers gestelde doel om het wederzijdse begrip en vertrouwen toe te laten nemen, met respect voor ieders verantwoordelijkheid.

Het CvTA is blij met het initiatief om te kijken naar vereenvoudiging en verduidelijking van de Wet toezicht. Het CvTA verkent mede vooruitlopend op een mogelijke wetswijziging momenteel op basis van zijn risicogerichte toezicht of het preventieve toezicht op basis van artikelen 3 en 5 van

de Wet toezicht in de toekomst anders kan worden ingericht ten behoeve van het verminderen van regeldruk bij cbo's. Daarover gaat het CvTA met de sector nog verder in gesprek waarbij ook de ervaringen met de inrichting van de organisatie en de governance bij cbo's en obo's inzake artikel 2 van de Wet toezicht kan worden betrokken.

Wat betreft de overige aanbevelingen gaat het CvTA graag verder in gesprek met het Ministerie van JenV om samen te bepalen op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven, op welke termijn en wat daarvoor nodig is.

Tot besluit

Het evaluatierapport is een helder rapport met duidelijke aanbevelingen. Met de KWINK-groep concludeer ik dat het CvTA voor grote opgaven staat de komende jaren. Over de concrete uitvoering van de aanbevelingen, die deels ook mijn ministerie aangaan, ga ik met het CvTA in gesprek. Uiteraard zal ik ook de dialoog zoeken met andere stakeholders, zoals cbo's en obo's, rechthebbenden en betalingsplichtigen, ook via hun representatieve vertegenwoordigers. Ik ben mij ervan bewust dat het CvTA een kleine toezichthouder is, werkend in een complexe omgeving. Het CvTA heeft afgelopen jaren de nodige stappen gezet op het gebied van het vernieuwen van het toezicht. Deze evaluatie geeft goede aanknopingspunten voor de verdere ontwikkeling van het CvTA. Ik kijk met vertrouwen naar de verdere gezamenlijke vormgeving hiervan.

De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal ontving een afschrift van deze brief.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken

Conclusies:

- Het CvTA hanteert een maatschappelijke rolopvatting, door publieke belangen als uitgangspunt te nemen en het toezicht niet te beperken tot de naleving van wettelijke voorschriften door de cbo's en obo's. Deze keuze sluit aan bij het huidige denken over de maatschappelijke rol van toezichthouders.
- Het CvTA is er de afgelopen jaren nog onvoldoende in geslaagd om zijn rolopvatting uit te leggen aan de sector. Sectorbreed is er stevige kritiek op de rolopvatting van het CvTA. De cbo's vinden dat het CvTA zijn rol te ruim opvat, zeker als het gaat om het toezicht op de governance van de cbo's
- Het CvTA is in de evaluatieperiode onvoldoende in staat gebleken om duidelijkheid te geven over zijn rol en de verhouding tot het interne toezicht door de cbo's en obo's. Met de publicatie van zijn toezichtstrategie in 2024 zet het CvTA erop in het onderscheid tussen de interne toezichtfunctie en het publiekrechtelijke toezicht door het CvTA te verduidelijken. Het CvTA en de cbo's en obo's zijn erbij geholpen als de Wet toezicht op het punt van intern en extern toezicht wordt verduidelijkt en vereenvoudigd.
- De wettelijke vereisten waaraan cbo's en obo's moeten voldoen en de bevoegdheden van het CvTA zijn in de loop der jaren toegenomen. De werkwijze bij het uitvragen van informatie door het CvTA over alle wettelijke vereisten waaraan cbo's en obo's moeten voldoen, leidde bij cbo's en obo's tot hoge administratieve lasten. Door wijzigingen in het verleden van de Wet toezicht is het aantal wettelijke vereisten waar het CvTA op toetst verder toegenomen. In 2024 heeft het CvTA een toezichtstrategie gepresenteerd met een focus op risicogericht en verlicht toezicht, waardoor ook de administratieve lasten voor onder toezicht gestelde cbo's en obo's moeten verminderen.
- Het CvTA heeft zijn rol en taken niet vertaald naar concrete doelstellingen, aldus het evaluatierapport. Ook hanteren het CvTA en het Ministerie van JenV geen prestatie-indicatoren voor het beoordelen van het functioneren van het CvTA. Het is daardoor lastig om te beoordelen hoe effectief het CvTA in zijn toezicht is geweest. De cbo's en obo's zijn de afgelopen jaren goed bekend geraakt met de vereisten uit de Wet toezicht en voldoen hier grotendeels aan. Het CvTA ontvangt weinig klachten, bezwaren en beroepen.
- Het CvTA heeft gedurende de evaluatieperiode zijn wettelijke toezicht-taken in onafhankelijkheid uitgevoerd. Het CvTA wordt ervaren als een onafhankelijke toezichthouder, die eigen oordelen vormt over de opgehaalde informatie.
- Tijdens de evaluatieperiode is het CvTA transparanter gaan handelen met betrekking tot de invulling van zijn toezicht. Het CvTA publiceert sinds 2021 jaarlijks een jaarplan en is in 2023 gestart met het opstellen van een toezichtstrategie die in 2024 is gepubliceerd. Er is nog ruimte voor verbetering in het op eenduidige wijze rapporteren over werkzaamheden en resultaten in jaarverslagen, toezichtrapportages en andere documentatie.
- Het CvTA heeft zich, binnen de mogelijkheden van een relatief kleine zbo, toegelegd op het verder professionaliseren van de organisatie. Op organisatorisch vlak heeft het CvTA aanzienlijke uitdagingen en is het CvTA kwetsbaar. Het stabiliseren van het personeelsbestand en het behoud van opgebouwde kennis en deskundigheid vormt de basis om de nieuwe toezichtstrategie te kunnen implementeren en uitvoeren.
- Bij het CvTA zijn geen (grote) budget-overschrijdingen geconstateerd en zijn de lasten per fte gedaald. De cbo's zijn niet positief over de efficiëntie van het toezicht. Volgens de onder toezicht gestelden kan

het CvTA minder detailinformatie opvragen en meer focussen op de belangrijkste problemen en risico's.

Aanbevelingen:

- Het CvTA dient zorg te dragen voor meer duidelijkheid over en draagvlak binnen de auteursrechtelijke sector voor de maatschappelijke rolopvatting van het CvTA.
- Het CvTA moet meer duidelijkheid verschaffen over de verhouding tussen intern en extern toezicht.
- Het CvTA moet meer inzicht bieden in het doelbereik van het toezicht.
- Het CvTA moet op meer eenduidige wijze rapporteren over toezichtactiviteiten en resultaten in onder andere jaarverslagen en toezichtrapportages.
- Het CvTA moet zorgen voor meer inzicht in de prioritering van de in te zetten bevoegdheden.
- Het CvTA moet een werkwijze implementeren om op systematische manier de eigen organisatie te evalueren.
- Het ministerie moet de mogelijkheden onderzoeken om de Wet toezicht te vereenvoudigen en verduidelijken.
- Het ministerie moet de incidentele aanvullende financiële bijdrage ten behoeve van het stabiliseren van het personeelsbestand van het CvTA omzetten naar een structurele aanvullende bijdrage.
- Het ministerie moet het CvTA in de toekomst elke vijf jaar evalueren, overeenkomstig de Kaderwet zbo's.
- Het CvTA en het ministerie moeten in de periodieke overleggen de voortgang van de nieuwe toezichtstrategie monitoren.
- Het CvTA en het ministerie moeten een gezamenlijk beeld ontwikkelen van de doelen en doeltreffendheid van het toezicht.
- Het CvTA en het ministerie moeten prestatie-indicatoren formuleren om de doelmatigheid van het CvTA in kaart te brengen en hierover op eenduidige wijze rapporteren.