



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. mevrouw dr. G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ S-GRAVENHAGE

| | | | |
|-------------------|--|-----------------------|-----------------------|
| Datum | Onderwerp | | |
| 24 november 2023 | Aanbieding KPMG-rapport naleving WNT/BPPO en reactie van het Commissariaat | | |
| Uw kenmerk | Ons kenmerk | Contactpersoon | Doorkiesnummer |
| | 914718 / 955446 | Persoonsgege... | +31 35 773 Bedri... |

Geachte mevrouw Uslu,

Hierbij bieden wij u het KPMG-rapport van 1 november 2023 en onze reactie daarop aan.

Aanleiding

Berichtgeving in de media, onder meer in een BNR-podcast, over misstanden met betrekking tot (top)salarissen bij de landelijke publieke omroepen, alsmede een daartoe strekkend verzoek van de NPO, vormden in 2022 aanleiding voor het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) onderzoek te laten doen naar de naleving van de Wet Normering Topinkomens (hierna: de WNT) en het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (hierna: het BPPO) door de landelijke publieke omroepen en het toezicht op de naleving. KPMG Forensic (hierna: KPMG) voerde dit onderzoek uit. Om tevens inzicht te krijgen in zijn eigen rol, heeft het Commissariaat verzocht dit onderwerp mede in het onderzoek te betrekken.

Inleiding

Het BPPO is op grond van door de Mediawet opgedragen zelfregulering tot stand gekomen. De laatste herziening van het BPPO¹ vond plaats in 2017, toen de maximale honorering werd vastgesteld conform de maximale WNT-normen. Per 1 juli 2021 is het de taak van het Commissariaat om toezicht te houden op de naleving van het BPPO, als onderdeel van de per die datum in werking getreden Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021 (hierna: de Gedragscode).

Omroepen hebben als WNT-instellingen de verplichting om in het jaarverslag verantwoording af te leggen over de bezoldiging van topfunctionarissen. Het Commissariaat is volgens artikel 7.1 van de Regeling normering topinkomens OCW-sectoren² onder meer ten aanzien van de landelijke omroepen en de NPO belast met het toezicht op de naleving van de WNT.

¹ Het BPPO is een bindende regeling in de zin van artikel 2.60, eerste lid, van de Mediawet 2008.

² Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 8 december 2012, nr. WJZ/353186 (10126), houdende verlaagde bezoldigingmaxima voor topfunctionarissen in het onderwijs en ter invoering



Onderzoek KPMG

Het onderzoek van KPMG ziet op de periode 2019 tot en met 2021³ en kent twee centrale onderwerpen:

- De wijze waarop de NPO en de landelijke publieke omroepen opzet, bestaan en werking van de WNT en het BPPO borgen en naleven en of daarbij sprake is (geweest) van onregelmatigheden.
- De wijze waarop het Commissariaat zijn toezicht op de WNT/BPPO tot dusver heeft ingericht en uitgevoerd.

Daarnaast is op verzoek van de NPO onderzoek gedaan naar een in 2019 via e-mail door [Bedrijfsinforma...](#) (hierna: [Bedrijfsi...](#)) voorgestelde beloningsconstructie.

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van vrijwillige medewerking van de in het onderzoek betrokken partijen⁴, omdat het Commissariaat over de periode vóór 1 juli 2021 geen specifiek op de naleving van het BPPO gerichte toezichtstaak had. Op grond van de uitgevoerde werkzaamheden heeft KPMG een rapport van feitelijke bevindingen opgesteld.

Reactie Commissariaat

Op basis van de door KPMG gerapporteerde bevindingen komt het Commissariaat tot de hierna geformuleerde conclusie op hoofdlijnen en staan wij stil bij de vervolgstappen die het Commissariaat naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek zal nemen. In een bijlage bij deze brief gaan we meer in detail in op de belangrijkste bevindingen van KPMG en onze duiding daarvan.

Conclusie

Uit het onderzoek is niet gebleken dat de landelijke publieke omroepen de WNT- en BPPO-normen overschrijden⁵. Het Commissariaat beschouwt dit als een goed teken. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat het aantal presentatoren dat boven de maximumnorm wordt beloond sinds de invoering van het BPPO is teruggebracht van 17 naar nul⁶.

Dit neemt echter niet weg dat uit het rapport van KPMG ook naar voren komt dat het BPPO kwetsbaarheden bevat die tot gevolg kunnen hebben dat overschrijdingen niet worden gesignaleerd. Het bestaan van kwetsbaarheden betekent overigens niet dat omroepen deze uitbuiten en welbewust de hand lichten met de naleving van het BPPO. Wel hebben de kwetsbaarheden tot gevolg dat de wijze waarop omroepen en de NPO het BPPO toepassen niet altijd transparant en navolgbaar is.

De genoemde kwetsbaarheden zijn, in de analyse van het Commissariaat, met name gelegen in de volgende omstandigheden: i) onvolledige verantwoording van de beloningen van presentatoren die bij meerdere omroepen werken; ii) beperkt zicht op beloningen van presentatoren die via

van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW-sectoren).

³ De periode 2019 tot en met 2021 betreft de periode van het verschijningsjaar van het rapport "Hilversum in beeld" van de Algemene Rekenkamer tot en met het jaar dat het toezicht op naleving van het BPPO, als onderdeel van de Gedragscode integriteit publieke omroep 2021, is overgegaan naar het Commissariaat.

⁴ Op basis van de aan KPMG ter beschikking gestelde informatie en informatie verkregen uit interviews met betrokken en openbaar beschikbare informatie.

⁵ KPMG constateert dat het risico bestaat dat de huidige inrichting van het toezicht onvoldoende waarborgen biedt voor de naleving van de WNT en het BPPO.

⁶ De regeling heeft ertoe heeft geleid dat volgens het KPMG-rapport van geen enkele presentator in dienst bij de publieke omroep in 2021 een overschrijding van de BPPO-/WNT-normen werd vastgesteld, daar waar tot en met 2020 overschrijdingen voorkwamen die uit hoofde van overgangsregelingen waren toegestaan.



buitenproducenten worden betaald door het ontbreken van verantwoording; iii) beperkte (accountants)controle ten aanzien van het signaleren van overschrijdingen van BPPO-normen en iv) mogelijke subjectiviteit bij de totstandkoming van beloning van presentatoren.

i) onvolledige verantwoording van de beloningen van presentatoren die bij meerdere omroepen werken

De BPPO-opgaven van omroepen aan de NPO zijn niet altijd juist en volledig, omdat niet alle omroepen een volledige opgave doen van medewerkers die (mogelijk) ook voor andere omroepen werkzaam zijn. Hierdoor bestaat de kans dat overschrijdingen van BPPO-normen niet worden gesignaleerd. Ook kan dit ertoe leiden dat omroepen hun verplichtingen onder de WNT niet volledig nakomen. Als presentatoren in dienst van de omroep, als niet-topfunctionarissen, de WNT-norm zouden overschrijden, moet dit immers op grond van de WNT worden gemeld⁷.

ii) beperkt zicht op beloningen van presentatoren die via buitenproducenten worden betaald door het ontbreken van verantwoording

Er is beperkt zicht op beloningen van presentatoren die via buitenproducenten worden betaald. Hoe omroepen invulling geven aan de inspanningsverplichting om hun contracten met buitenproducenten zodanig in te richten dat daarbij in de geest van het BPPO wordt gehandeld, is niet altijd duidelijk. Uit een toelichting van de NPO volgt dat er presentatoren zijn die een programma presenteren van een door een buitenproducent geproduceerd programma, met wie de betreffende omroepen niettemin een rechtstreekse overeenkomst hebben gesloten. In dergelijke gevallen hebben omroepen wel zicht op de door hen rechtstreeks aan de presentator betaalde beloning⁸.

Dit neemt niet weg dat er geen verantwoording wordt afgelegd over beloningen van presentatoren die werken in dienst of opdracht van een buitenproducent. Het Commissariaat merkt op dat dit wel de aanleiding van het onderzoek is geweest. Naar het oordeel van het Commissariaat ligt het voor de hand ook de beloning van presentatoren via buitenproducenten onder de werking van het BPPO te brengen. De juridische constructie die ten grondslag ligt aan de inzet van de presentator zou niet van invloed moeten zijn op de toepasselijkheid van het BPPO, omdat dit omzeiling vergemakkelijkt en de effectiviteit van het BPPO ondermijnt.

iii) beperkte (accountants)controle ten aanzien van het signaleren van overschrijdingen van BPPO-normen

De (accountants)controle van de naleving van het BPPO is beperkt en brengt mogelijke overschrijdingen niet altijd aan het licht. Volgens het KPMG-rapport stellen de in het onderzoek betrokken omroepen zich veelal de naleving van het BPPO ten doel, maar leggen de omroepen de verantwoordelijkheid voor de feitelijke naleving bij de presentatoren. Omroepen leggen conform het BPPO periodiek verantwoording af aan de NPO over de presentatoren die onder de regeling vallen, met een dienstverband bij of een overeenkomst van opdracht met de publieke omroep. Daarbij gaan de omroepen ervan uit dat de NPO beschikt over alle relevante informatie en toeziet op de naleving van het BPPO.

⁷ Bezoldiging van niet-topfunctionarissen bij een WNT-instelling, zoals presentatoren in dienst bij de publieke omroep, is volgens de WNT niet genormeerd, maar de bezoldiging moet in geval van overschrijding van de WNT-normen onder vermelding van de functie en motivering van de overschrijding door de WNT-instelling worden verantwoord.

⁸ Niet uitgesloten kan worden dat een presentator via de buitenproducent nog een aanvullende beloning ontvangt voor de presentatiewerkzaamheden waarop omroepen geen of beperkt zicht hebben. Voor het bestaan van dergelijke aanvullende beloningen heeft het Commissariaat overigens geen aanwijzingen.



De NPO gaat uit van de juistheid en volledigheid van de door de omroepen opgegeven informatie en het oordeel van de externe accountant, en ziet in zijn controlerende rol niet in de volle breedte toe op de naleving van het BPPO door de omroepen⁹. Omdat omroepen zelfstandige rechtspersonen zijn, is er volgens de NPO geen sprake van een controlerende rol voor de NPO als sturings- en samenwerkingsorgaan. Ook heeft de NPO aan het Commissariaat toegelicht dat de NPO bij zijn werkzaamheden steunt op de informatie van omroepbesturen en de verklaring van de certificerende accountant met meldingsplicht in het geval van een overtreding van de WNT.

Het Commissariaat constateert dat volgens het BPPO de omroepen verantwoordelijk zijn voor een deugdelijke toepassing en naleving van de regeling en hierover verantwoording moeten afleggen aan de NPO. Het Commissariaat acht het afleggen van verantwoording alleen zinvol als dit gepaard gaat met het uitoefenen van passend toezicht door de NPO om een juiste en bovenal consistente toepassing van het BPPO te waarborgen. Het Commissariaat tekent daarbij aan dat de NPO deze rol alleen kan uitoefenen als omroepen op navolgbare en toetsbare wijze verantwoording afleggen over de wijze waarop zij het BPPO hebben toegepast – bij voorkeur volgens specifieke voorschriften in het BPPO. Het BPPO bevat echter geen nadere voorschriften voor de manier waarop omroepen verantwoording moeten afleggen aan de NPO. Ook bevat het BPPO geen nadere voorschriften voor de manier waarop de NPO zijn controlerende rol moet uitoefenen.

iv) mogelijke subjectiviteit bij de totstandkoming van beloning van presentatoren

Het Commissariaat ziet mogelijke subjectiviteit bij de totstandkoming van de beloning van presentatoren als kwetsbaarheid voor het niet signaleren van overschrijdingen van BPPO-normen. Er is geen toezicht of puntentoekenning en indeling in een beloningsschaal binnen redelijke grenzen en navolgbaar is vastgesteld. Evenmin wordt de juistheid van de omvang van het dienstverband of de opdracht geverifieerd. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat omroepen hiermee welbewust de hand lichten, heeft een en ander tot gevolg dat er onvoldoende zicht is op de juiste en consistente toepassing van het BPPO, waarbij de beloningsverhoudingen tussen presentatoren zoveel mogelijk worden geobjectiveerd.

Vervolgstappen

Om de naleving van de WNT en het BPPO en het toezicht hierop te verbeteren, is een aanscherping van het BPPO noodzakelijk. Een aangescherpte regeling zou in ieder geval specifieke bepalingen moeten bevatten over de manier waarop omroepen verantwoording afleggen, waarbij ook (met publieke middelen) betaalde beloningen bij andere omroepen en betalingen via buitenproducenten worden meegenomen en een juiste toepassing van de WNT- en BPPO-normen navolgbaar en toetsbaar wordt aangetoond. De NPO heeft kenbaar gemaakt dat hij overweegt de regeling op een beperkt aantal punten aan te passen en aan te scherpen, waaronder (mogelijk) op het punt van de deeltijdfactor, de toetsing van de puntentoekenning en de verplichting tot het sluiten van een rechtstreekse overeenkomst met presentatoren die met een externe producent werken.

Het Commissariaat gaat – vanuit zijn rol als toezichthouder op de Gedragscode waarvan het BPPO onderdeel vormt – met de NPO en/of het College van Omroepen afspraken maken over de conclusies en verbeteringen. Wij houden uw ministerie hiervan op de hoogte.

In de bijlagen treft u ter informatie het vertrouwelijke rapport van KPMG. De verspreidingskring van het door KPMG opgestelde rapport is, behoudens wettelijke verplichtingen, beperkt tot het Commissariaat als opdrachtgever en het Ministerie van OCW.

⁹ De NPO heeft toegelicht dat op basis van door de NPO ingeschatte risico's van mogelijke overschrijdingen, in voorkomende gevallen informatie wordt ingewonnen bij de omroepen. Dit is met name van toepassing bij presentatoren die voor meer dan één omroep werken.



**Commissariaat
voor de Media**

[cvdm.nl](https://www.cvdm.nl)

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Amma Asante MA
Voorzitter



BIJLAGE

Bevindingen

In zijn rapport komt KPMG tot bevindingen met betrekking tot de volgende onderwerpen:

- Indeling presentatoren in BPPO-schalen laat ruimte voor subjectiviteit door omroepen;
- Omroepen leven de in de toelichting bij de BPPO-opgaven opgenomen invulinstructies niet eenduidig na;
- Geen toezicht op de naleving van het BPPO in de volle breedte;
- Beperkt toezicht op het BPPO door het Commissariaat;
- Naleving van BPPO-normen wordt niet zichtbaar aangetoond voor presentatoren die via buitenproducenten worden betaald;
- Geen aanwijzingen voor onregelmatigheden ten aanzien van een door Bedrijfs... voorgestelde beloningsconstructie.

Hieronder gaan we meer in detail in op deze bevindingen en zullen wij deze nader duiden. Paginanummers verwijzen naar de relevante pagina's van het rapport van KPMG.

Indeling presentatoren in BPPO-schalen laat ruimte voor subjectiviteit door omroepen (p. 11-12)

Het BPPO biedt ruimte voor subjectiviteit, onder meer doordat de persoonlijke inbreng van de presentator wordt meegewogen bij de bepaling van de inschaling en het dienstverband.

KPMG concludeert dat de subjectiviteit waarmee de vaststelling van beloningsnormen gepaard gaat, mogelijk ertoe leidt dat overschrijdingen niet wordenesignaleerd.

Het KPMG-rapport bevat aanwijzingen dat sommige omroepen mogelijk op oneigenlijke wijze gebruik hebben gemaakt van hun subjectieve beoordelingsruimte, met name waar het aankomt op de vaststelling van de omvang van het dienstverband of de opdracht. Uit het rapport komt namelijk naar voren dat gevallen bekend zijn waarin een presentator wordt ingeschaald in de hoogste BPPO-schaal ondanks een mindere inzet. Ook zijn gevallen bekend waarin presentatoren bij één omroep beschikken over een 100% dienstverband, terwijl zij ook voor één of meerdere andere omroepen werkzaam zijn. Dit duidt op een onjuiste toepassing van het BPPO of roept op zijn minst een vermoeden daarvan op.

Het Commissariaat onderschrijft de bovengenoemde conclusie van KPMG en stelt vast dat de door KPMG genoemde omstandigheden kunnen leiden tot een oneigenlijke toepassing van het BPPO, omdat deze omroepen in staat stellen beloningen op kunstmatige wijze op te stuwen. De hoogte van een beloning wordt steeds bepaald door enerzijds de toepasselijke beloningsschaal en anderzijds de omvang van het dienstverband of de opdracht. Beide factoren moeten op zo objectief mogelijke wijze worden vastgesteld om een juiste, consistente en transparante toepassing van het BPPO te waarborgen, zo volgt ook uit het BPPO.¹⁰

De indeling van een presentator in een beloningsschaal aan de hand van een puntensysteem, waarbij ook persoonlijke eigenschappen van de presentator een rol spelen, zal echter steeds gepaard gaan met enige mate van subjectiviteit. Dat is tot op zekere hoogte onvermijdelijk en aanvaardbaar, maar ook subjectieve keuzes die in het kader van de puntentoekenning worden gemaakt, moeten redelijk,

¹⁰ Zie onderdeel 3 van het BPPO op p. 8: "De aard en het belang van het werk van Presentatoren die onder het BPPO worden gebracht, verschillen. Om tot een objectivering te komen van de beloningsverhoudingen tussen die Presentatoren is het nodig een aantal factoren te definiëren die deze verhoudingen op een acceptabele en transparante wijze kunnen onderbouwen en die als basis voor de honorering van de bedoelde groep Presentatoren kunnen dienen."



navolgbaar en toetsbaar zijn. De vaststelling van de omvang van een dienstverband of een opdracht kan uiteraard steeds objectief gebeuren.

Uit het voorgaande leidt het Commissariaat af dat een consistente en zoveel mogelijk geobjectiveerde toepassing van het BPPO in de huidige opzet niet is gegarandeerd. Dit kan leiden tot het toekennen van beloningen die strijdig zijn met het BPPO zonder dat dit wordt opgemerkt. Dit laatste is, naar het oordeel van het Commissariaat, mede het gevolg van het feit dat de indeling in beloningsschalen in het geheel niet wordt getoetst door de NPO. Als gevolg hiervan zijn er geen of weinig externe controle- en correctiemechanismen ter voorkoming van een oneigenlijke toepassing van de subjectieve beoordelingsruimte door omroepen.

De NPO heeft aan het Commissariaat toegelicht, dat het indelen van presentatoren aan de hand van het BPPO zo objectief als mogelijk plaatsvindt, gegeven het feit dat de omroepen zelfstandige rechtspersonen zijn. De NPO geeft daarbij aan dat het indelen van presentatoren feitelijk functiewaardering betreft, vanuit de verantwoordelijkheid van de omroepen als werkgever of opdrachtgever van een presentator.

Tevens heeft de NPO aan het Commissariaat toegelicht dat hij bij zijn werkzaamheden op de informatie van de omroepbesturen en de verklaring van de certificerende accountant¹¹ steunt. Omdat omroepen zelfstandige rechtspersonen zijn, zou het BPPO voor de NPO als sturings- en samenwerkingsorgaan bovendien niet de bevoegdheid bieden om een controlerende rol te nemen.

Omroepen leven de in de toelichting bij de BPPO-opgaven opgenomen invulinstructies niet eenduidig na (p. 12-14)

Omroepen leggen op grond van onderdeel 9 van het BPPO verantwoording af aan de NPO over alle presentatoren die onder de regeling vallen. Het BPPO bevat geen nadere voorschriften voor de manier waarop omroepen verantwoording moeten afleggen aan de NPO.

De publieke omroepen verstrekken, hiertoe gevraagd door de NPO, jaarlijks aan de NPO informatie over de honorering van alle medewerkers van publieke omroepen die in de regeling BPPO vallen, door middel van het inzenden van een door de NPO bepaald model. De NPO heeft in de toelichting bij de BPPO-opgaven invulinstructies opgenomen.

In de BPPO-opgaven worden conform de invulinstructie van de NPO alleen presentatoren vermeld die door omroepen worden verlonde dan wel op basis van een niet-verlonde opdrachtovereenkomst voor een omroep werkzaam zijn. De NPO heeft toegelicht dat het hierbij gaat om presentatoren van wie de beloning boven een bepaald bedrag uitkomt, of kan komen als een presentator voor meerdere omroepen werkzaam is.

De BPPO-opgaven van omroepen aan de NPO zijn niet altijd juist en volledig. Uit de door KPMG uitgevoerde analyses op de onderlinge consistentie van de in de BPPO-opgaven opgenomen informatie, komt naar voren dat niet alle omroepen een volledige opgave hebben gedaan van medewerkers die (mogelijk) ook voor andere omroepen werkzaam zijn.

¹¹ De totstandkoming van de arbeidsovereenkomst van de presentator, in overeenstemming met het BPPO, is echter niet in scope van de accountantscontrole van de jaarlijkse financiële verantwoording van de omroep.



In één geval is een presentator, die werkzaam was bij twee omroepen, niet opgenomen in de BPPO-opgave van de omroep waarbij de presentator in vaste dienst was. Volgens de betrokken omroep bleef de presentator volgens zijn eigen opgave met zijn verdiensten bij beide omroepen beneden het toegestane maximum.

KPMG trekt in zijn rapport de conclusie dat het niet of niet juist opnemen van informatie in de BPPO-opgaven, de mogelijkheid belemmert om na te gaan of er sprake is van een overschrijding van de BPPO-normen.

Het Commissariaat onderschrijft deze conclusie. Het onjuist of onvolledig invullen van de BPPO-opgaven wekt de indruk van onzorgvuldigheid van de kant van de omroepen. Omroepen zijn op grond van het BPPO verantwoordelijk voor een correcte naleving van de regeling.

Volgens het KPMG-rapport stellen de in het onderzoek betrokken omroepen veelal dat zij zich de naleving van het BPPO ten doel stellen, maar leggen de verantwoordelijkheid voor de feitelijke naleving bij de presentatoren. Volgens aan KPMG verstrekte informatie komt dat doordat de omroepen zich als gevolg van privacywetgeving beperkt voelen in het inwinnen van informatie over beloningen die presentatoren ontvangen bij andere omroepen.

Dit gaat volgens het Commissariaat echter voorbij aan het feit dat omroepen hierover contractuele afspraken¹² kunnen maken met presentatoren, uit hoofde waarvan presentatoren worden verplicht de noodzakelijke gegevens te verschaffen. Ook kunnen omroepen betrekkelijk eenvoudig vaststellen of een presentator werkzaamheden bij één of meerdere andere omroepen verricht, omdat deze werkzaamheden naar hun aard zichtbaar zijn voor de buitenwereld en het aantal publieke omroepen bovendien beperkt is, zodat de werkzaamheden die een presentator elders verricht betrekkelijk eenvoudig ter kennis van een omroep kunnen komen.

Geen toezicht op de naleving van het BPPO in de volle breedte (p. 14, 25-27)

KPMG constateert dat de huidige inrichting van het toezicht op en de borging van de naleving van het BPPO ertoe leidt dat er geen toezichthoudend orgaan is dat in de volle breedte de naleving van het BPPO controleert.

Als gevolg hiervan bestaat het risico dat het toezicht op de naleving van het BPPO onvoldoende waarborgen biedt. In dat kader merkt KPMG in zijn rapport tevens op dat er een verschil bestaat in de opvattingen over taken en verantwoordelijkheden van de NPO enerzijds en de omroepen anderzijds. Waar de omroepen uitgaan van de veronderstelling dat de NPO beschikt over alle informatie aangaande beloningen van presentatoren en toeziet op de naleving van het BPPO, gaat de NPO bij het toezicht op de naleving van het BPPO uit van de juistheid en volledigheid van de door de omroepen opgegeven informatie en voert hij hierop geen controle uit.

Wel gaat de NPO na, als signalen of vermoedens daartoe aanleiding geven, of een presentator werkzaam is voor meerdere omroepen en welke gevolgen dit eventueel heeft voor de naleving van het BPPO. De NPO heeft aan het Commissariaat toegelicht dat, gelet op het feit dat een presentator

¹² Volgens het BPPO dient de presentator in de betrokken overeenkomst(en) te verklaren dat hij de van toepassing zijnde BPPO-norm niet vanwege nevenfuncties overschrijdt. Omroepen moeten conform het BPPO en artikel 2.11 van de Gedragscode erop toezien dat een presentator geen nevenfuncties vervult bij een andere publieke media-instelling of de NPO, waardoor het van die instellingen te ontvangen gezamenlijke honorarium boven de BPPO-norm uitkomt.



zijn of haar activiteiten in de openbaarheid¹³ vertoont, dit achteraf altijd gecontroleerd kan worden – wat de NPO in voorkomende gevallen ook doet.

Tevens heeft de NPO toegelicht dat hij in voorkomende gevallen vooraf nagaat of de totale honorering vanuit de publieke omroep niet boven het maximum van het BPPO uitkomt, als er twijfels bestaan over de vraag of de presentator zelf voldoende in de gaten houdt. De verantwoordelijkheid ligt hiervoor volgens de NPO op basis van het BPPO bij de presentatoren.

Ook heeft de NPO aan het Commissariaat toegelicht dat de NPO bij zijn werkzaamheden steunt op de informatie van omroepbesturen en de verklaring van de certificerende accountant met meldingsplicht in het geval van een overtreding van de WNT.

Hiermee gaat de NPO naar het oordeel van het Commissariaat voorbij aan het feit dat de NPO uit hoofde van het bepaalde in art. 2.60, tweede lid, Mediawet 2008 is belast met het toezicht op de naleving van het BPPO als bindende regeling. Gelet bovendien op de spilfunctie die hij vervult en het overzicht waarover hij beschikt als orgaan waaraan de omroepen periodiek verantwoording moeten afleggen, is de NPO bij uitstek gepositioneerd een passende toets uit te voeren om te verzekeren dat het BPPO naar letter en geest behoorlijk wordt nageleefd. Op deze manier wordt een consistente toepassing van de regeling zoveel mogelijk gewaarborgd. De bevoegdheden die de NPO daarbij zo nodig kan inzetten, worden hem geboden door art. 2.59 Mediawet 2008.¹⁴

Het uitoefenen van de controlerende rol door de NPO is uiteraard alleen mogelijk als omroepen op transparante, navolgbare en toetsbare wijze verantwoording afleggen over de wijze waarop zij het BPPO hebben toegepast. In dat verband constateert het Commissariaat dat het BPPO geen specifieke voorschriften bevat voor de manier waarop omroepen deze verantwoording moeten afleggen.

Als gevolg hiervan kan tevens niet worden vastgesteld of een puntentoekenning en indeling in een beloningsschaal binnen redelijke grenzen en navolgbaar is vastgesteld. Evenmin kan de juistheid van de omvang van het dienstverband of de opdracht worden geverifieerd. Hierdoor wordt het uitoefenen van effectief toezicht bemoeilijkt en is een juiste en consistente toepassing van het BPPO – waarbij de beloningsverhoudingen tussen presentatoren zoveel mogelijk worden geobjectiveerd – niet gewaarborgd.

Beperkt toezicht op het BPPO door het Commissariaat

Het toezicht op de naleving van het BPPO werd tot 1 juli 2021 uitgevoerd door de Commissie Integriteit Publieke Omroepen (hierna: de CIPO), een zelfregulerende instantie van de NPO zónder bestuursrechtelijke bevoegdheden. De CIPO oefende geen zelfstandige controle uit op de naleving van het BPPO anders dan dat zij zich op hoofdlijnen liet informeren over door de NPO gesignaleerde overschrijdingen.

Per 1 juli heeft de NPO de CIPO opgeheven en is het de taak van het Commissariaat om toezicht te houden op de naleving van het BPPO, als onderdeel van de per 1 juli 2021 vastgestelde Gedragscode.

¹³ Presentatoren kunnen overigens in theorie ook vergoedingen ontvangen voor ander werk dat zij doen voor een omroep (bijv. redactiewerk), terwijl dat werk niet zichtbaar is voor de buitenwereld.

¹⁴ Art. 2.59 Mediawet 2008 bepaalt dat omroepen desgevraagd aan de NPO alle inlichtingen verstrekken voor zover dat nodig is voor de vervulling van de taken. Ook kan de NPO inzage verlangen in zakelijke gegevens en bescheiden van omroepen. In aanvulling hierop verplicht art. 2.178, tweede lid, Mediawet 2008 omroepen een deugdelijke administratie te voeren waaruit de NPO te allen tijde de benodigde informatie die hij nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken op eenduidige wijze kan verkrijgen.



Het toezicht op de naleving van de WNT/BPPO maakte tot 1 juli 2021 al wel onderdeel uit van het toezicht door het Commissariaat op rechtmatigheid van de uitgaven van de publieke omroepen. Deze toetsing vond plaats op basis van de in de jaarrekeningen van omroepen volgens de definitie van de WNT verantwoorde informatie over de bezoldiging van topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen, zoals presentatoren. Het toezicht beperkte zich in de periode 2019-2021 tot het (kritisch) bevragen van de in jaarrekeningen door de omroepen gepubliceerde informatie. Het Commissariaat heeft deze lijn na 1 juli 2021 voortgezet, in afwachting van de uitkomsten van het lopende onderzoek WNT/BPPO.

Het Commissariaat constateert dat het KPMG-rapport niet vermeldt dat de accountantscontrole van de WNT-verantwoording in de jaarverslagen van de publieke omroepen geen volledig uitsluitel geeft over de juiste naleving van de WNT, omdat de accountant bij de controle van de jaarrekeningen van de publieke omroepen conform het Controleprotocol WNT en het Handboek financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen, NPO en Ster, geen controle uitvoert van de anticumulatiebepaling van artikel 1.6a WNT en artikel 5, lid 1, sub n en o Uitvoeringsregeling WNT. Dit betekent dat de accountant niet controleert of er sprake is van een normoverschrijding door eventuele beloningen van leidinggevende topfunctionarissen bij andere WNT-plichtige omroepen¹⁵.

Bezoldiging van niet-topfunctionarissen is volgens de WNT niet genormeerd, maar moet onder vermelding van de functie en motivering van de overschrijding door de WNT-plichtige instelling openbaar worden gemaakt als de bezoldiging hoger is dan de WNT-norm. Opgemerkt wordt dat openbaarmaking van mogelijke normoverschrijding door presentatoren vanwege cumulatieve niet onder de WNT valt. Dit geldt zowel voor cumulatieve vanwege beloningen bij meerdere omroepen als voor cumulatieve vanwege met publiek geld betaalde beloningen via een of meer buitenproducenten.

Nu de onderzoeksresultaten bekend zijn, is het Commissariaat van oordeel dat intensivering van zijn toezichtstaak niet voor de hand ligt zolang de opgave- en beoordelingssystematiek van het BPPO in zijn huidige vorm blijft voortbestaan. Het Commissariaat concludeert dat effectief toezicht wordt gehinderd zolang er geen duidelijke richtlijnen bestaan om de naleving van de BPPO-normen, en daarmee de WNT-normen, navolgbaar en toetsbaar aan te tonen.

Naleving van BPPO-normen wordt niet zichtbaar aangetoond voor presentatoren die via buitenproducenten worden betaald (p. 26)

Omroepen hebben een inspanningsverplichting om hun contracten met buitenproducenten zodanig in te richten dat daarbij in de geest van het BPPO wordt gehandeld¹⁶.

De NPO heeft aan het Commissariaat toegelicht dat de maximale beloning in het BPPO alleen geldt voor de vergoedingen die presentatoren van publieke omroepen ontvangen en niet voor honoraria die worden betaald door organisaties buiten de publieke omroep, zoals buitenproducenten. De

¹⁵ Op het moment dat een leidinggevende topfunctionaris met een lopende dienstbetrekking bij een WNT-instelling tevens een dienstbetrekking als leidinggevende topfunctionaris bij een andere WNT-instelling aangaat op of na 1 januari 2018, dan dient deze leidinggevende topfunctionaris ervoor te zorgen dat de gecumuleerde bezoldiging bij alle WNT-instellingen niet boven het voor het betreffende jaar geldende algemene bezoldigingsmaximum uitkomt.

¹⁶ Hoofdstuk 8 BPPO diverse contracten: Dit BPPO is niet van toepassing op overeenkomsten tussen omroepen en externe producenten die betrekking hebben op de productie van content. Indien evenwel een producent in zo een geval optreedt als wederpartij van een presentator, dan zal de publieke media-instelling zich tot het uiterste inspannen naar de bedoeling van dit BPPO te contracteren.



reden hiervoor is dat buitenproducenten private rechtspersonen zijn die zelfstandig beslissen over de hoogte van de beloningen die zij aan hun werknemers of opdrachtnemers betalen.

Volgens aan KPMG verstrekte informatie heeft de NPO in een dergelijke situatie geen zicht op de hoogte van de door of via de buitenproducenten aan de presentatoren betaalde honoraria. Bij de goedkeuring van de NPO voor de kosten van een door een publieke omroep uit te zenden programma, wordt door de NPO wel een benchmark uitgevoerd op de programmakosten op titelniveau in relatie tot de eerdere kosten van het programma of voor soortgelijke programma's en wordt, indien daar aanleiding voor is, nadere informatie opgevraagd bij de omroepen. Volgens de NPO bestaat er daardoor wel inzicht in de kosten van de presentatie van een programma.

Het Commissariaat stelt op basis van het KPMG-rapport vast dat onduidelijk is hoe omroepen invulling geven aan de inspanningsverplichting ten opzichte van buitenproducenten. Over de inspanningsverplichting wordt niet door de omroepen aan de NPO verantwoord¹⁷. Een controle van de begroting kan inderdaad aanwijzingen opleveren over de hoogte van de aan de presentator te betalen beloning, maar geeft nog geen uitsluitsel over de vraag hoe omroepen invulling geven aan hun inspanningsverplichting. Daarvoor is inzage in de contracten tussen omroepen en buitenproducenten noodzakelijk. Uit het rapport van KPMG blijkt niet of en, zo ja, hoe omroepen in de praktijk invulling geven aan hun inspanningsverplichting. Omdat de inspanningsverplichting geen formele en transparante verantwoording beoogt van beloningen die via buitenproducenten worden betaald, is er op basis van het KPMG-onderzoek beperkt zicht¹⁸ op de beloningen die via buitenproducenten worden betaald. Het Commissariaat merkt op dat dit wel de aanleiding van het onderzoek is geweest.

Uit een toelichting van de NPO volgt dat er presentatoren zijn die een programma presenteren bij een buitenproducent, met wie de betreffende omroepen niettemin een rechtstreekse overeenkomst hebben gesloten. In dergelijke gevallen hebben omroepen wel zicht op de door hen rechtstreeks aan de presentator betaalde beloning¹⁹.

Naar het oordeel van het Commissariaat ligt het overigens voor de hand ook de beloning van presentatoren via buitenproducenten onder de werking van het BPPO te brengen. De juridische constructie die ten grondslag ligt aan de inzet van de presentator zou niet van invloed moeten zijn op de toepasselijkheid van het BPPO, omdat dit omzeiling vergemakkelijkt en de effectiviteit van het BPPO ondermijnt. Hoewel NPO noch omroepen inzage kunnen afdwingen in informatie die is opgenomen in een overeenkomst tussen andere private (rechts)personen, verzet niets zich ertegen dat omroepen met buitenproducenten overeenkomen dat buitenproducenten de aan een presentator te betalen beloning dienen te maximeren op de toepasselijke BPPO-norm en hierover verantwoording afleggen aan de desbetreffende omroep.

¹⁷ Het BPPO bevat geen nadere voorschriften over de wijze waarop omroepen verantwoording moeten afleggen over de inspanningsverplichting.

¹⁸ Ten behoeve van het onderzoek, heeft KPMG over de periode 2019 tot en met 2021 acht van de door een externe producent voor publieke omroepen geproduceerde programma's geselecteerd en de gegevens opgevraagd aangaande de beloningen voor presentatoren van die programma's.

Ten behoeve van het onderzoek, heeft KPMG over de periode 2019 tot en met 2021 de door [Bedrijfsinfo...](#) voor publieke omroepen geproduceerde programma's opgevraagd en de gegevens opgevraagd aangaande de beloningen voor presentatoren van die programma's.

¹⁹ Niet uitgesloten kan worden dat presentatoren via de buitenproducent nog een aanvullende beloning ontvangen voor de presentatiewerkzaamheden waarop omroepen geen of beperkt zicht hebben. Voor het bestaan van dergelijke aanvullende beloningen heeft het Commissariaat overigens geen aanwijzingen.



Geen aanwijzingen voor onregelmatigheden ten aanzien van een door [Bedrijfs...] voorgestelde beloningsconstructie

In het onderzoek is ook een in 2019 door productiemaatschappij [Bedrijfs...] aan BNNVARA verstuurd e-mail meegenomen, waarin een beloningsvoorstel werd gedaan aan een presentator van BNNVARA en een afnamegarantie was opgenomen voor de producent [Bedrijfs...].

De in de BNR-podcast verstrekte informatie over deze e-mail zou zijn gebaseerd op een melding door een klokkenluider. Deze zou in 2019 aanvankelijk bij twee Kamerleden en nadien bij het Ministerie van OCW (hierna OCW) melding hebben gedaan over misstanden bij de publieke omroepen.

KPMG heeft geen voor het onderzoek bruikbare onderbouwing van deze melding kunnen krijgen. Overigens is door OCW aangegeven, dat door de klokkenluider geen informatie over het omzeilen van beloningsconstructies is verstrekt²⁰.

Door KPMG is ook aan een van de makers van de BNR-podcast de vraag voorgelegd of hij aan de klokkenluider kon vragen of hij bereid was medewerking te geven aan het onderzoek. De klokkenluider heeft aangegeven geen formele medewerking aan het onderzoek te willen verlenen. KPMG heeft van de klokkenluider geen onderliggende, voor het onderzoek verifieerbare documentatie ontvangen.

Volgens BNNVARA heeft het in de e-mail gedane voorstel niet geleid tot een overeenkomst. De door de presentator voor BNNVARA verrichte presentatiewerkzaamheden zijn door [Bedrijfs...] aan BNNVARA gefactureerd en hebben mede betrekking op ontwikkeling, voorbereiding en redactiewerkzaamheden.

Volgens opdrachtnemer [Bedrijfs...] zijn voor de werkzaamheden van de presentator geen andere vergoedingen uit publieke middelen rechtstreeks of via programmabegrotingen ontvangen. BNNVARA verklaart geen overige doorbelastingen van [Bedrijfs...] te hebben ontvangen. Er was geen sprake van vergoedingen via belangen in (eigen) productiebedrijven. Uit het onderzoek zijn geen aanwijzingen voor andere dan presentatievergoedingen, die uit publieke middelen zijn betaald, naar voren gekomen.

KPMG heeft van [Bedrijfs...] geen opgave van de door [Bedrijfs...] aan deze presentator betaalde vergoeding voor zijn (met private middelen bekostigde) werkzaamheden voor [Bedrijfs...] ontvangen. Gelet op het feit dat deze vergoeding voor 1 juli 2021 door de presentator is ontvangen, heeft het Commissariaat deze informatie niet kunnen vorderen, vanwege het ontbreken van een specifiek op de naleving van het BPPO gerichte toezichtstaak voor 1 juli 2021.

²⁰ Zie pagina 30 ADR-rapport "Feitenonderzoek naar de procesgang van een melding bij OCW over de publieke omroep" van 23 augustus 2022.