

Vergaderjaar 1996–1997

25 120

Financieel toezicht op omroepverenigingen

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Blz.		Blz.
Samenvatting	5	3.2.2 Indiening en behandeling stukken	20
		3.2.3 Uitvoering	21
1 Inleiding	7		
1.1 Algemeen	7	4 Conclusies en aanbevelingen	23
1.2 Verdeling taken en verantwoordelijkheden	7	4.1 Commissariaat voor de Media	23
1.3 Organisatie	8	4.1.1 Wettelijke instrumenten	23
1.4 Onderzoeksvragen	9	4.1.2 Toezicht	23
		4.2 Ministerie	24
2 Commissariaat voor de Media	10	4.2.1 Wettelijke instrumenten	24
2.1 Wettelijke instrumenten	10	4.2.2 Toezicht	24
2.2 Toezicht	10		
2.2.1 Algemeen	10	5 Reacties betrokkenen en nawoord Rekenkamer	26
2.2.2 Indiening en behandeling jaarstukken	12	5.1 Hoofdlĳn reacties	26
2.2.3 Vermogenspositie omroepverenigingen	14	5.2 Toezicht op het financieel beheer van de omroepverenigingen	27
2.2.4 Neveninkomsten en -activiteiten	16		
2.2.5 Exploitatie intellectuele eigendomsrechten	17	5.3 Voorzieningen	27
2.2.6 Dienstbaarheid aan winst door derden	17	5.4 Rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten	28
2.2.7 Sancties	18	5.5 Toezicht op regionale en lokale omroepen	28
		5.6 Samenhangende visie op toezicht	28
3 Ministerie	20		
3.1 Wettelijke instrumenten	20	Bijlage 1 In het onderzoek gehanteerde voorwaarden	30
3.2 Toezicht	20	Bijlage 2 Wettelijke instrumenten Commissariaat en minister	32
3.2.1 Algemeen	20		

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht het financiële toezicht van het Commissariaat voor de Media op de omroepverenigingen in de boekjaren 1993 en 1994 en de wijze waarop de verantwoordelijke bewindspersoon toezicht hield op het Commissariaat.

De omroepverenigingen worden voor het grootste deel gefinancierd uit publieke middelen. In 1994 ging het om f 642 miljoen. Daarnaast hebben zij neveninkomsten, in 1994 f 446 miljoen. Bij het financiële toezicht gaat het er in hoofdzaak om dat het Commissariaat erop toeziet dat de omroepverenigingen al hun inkomsten besteden aan programma's. Het Commissariaat verdeelt de middelen die de minister beschikbaar heeft gesteld over de omroepverenigingen en stelt de definitieve vergoedingen vast op grond van een beoordeling van de jaarrekeningen.

De uitvoering van het financiële toezicht vertoonde gebreken. Weliswaar heeft het Commissariaat een aanzet tot verbetering van zijn toezicht gegeven door in 1992 de eis te stellen dat de omroepverenigingen voortaan een integrale verantwoording moesten indienen. Daarmee ontstond inzicht in al hun activiteiten en de daarmee gepaard gaande geldstromen. De controles van het Commissariaat beperkten zich echter tot die verantwoordingen, terwijl het financieel beheer buiten beschouwing bleef. Terecht werd veel aandacht besteed aan de vermogenspositie en de verantwoording van neveninkomsten. Welke nevenactiviteiten de omroepen ontplooiën en welke inkomsten hieraan verbonden zijn onderzoekt het Commissariaat echter niet structureel. Het accepteert dat bepaalde posten als voorzieningen worden opgenomen, terwijl ze tot het eigen vermogen horen. Het maakte niet goed gebruik van zijn wettelijke sanctiemogelijkheden. Ook de dossiervorming liet te wensen over.

Het Commissariaat heeft op zichzelf voldoende wettelijke instrumenten voor het financiële toezicht. Weliswaar ontbreekt het sanctie-instrument om de jaarrekeningen van de omroepverenigingen af te keuren, maar dit wordt gecompenseerd door het feit dat het Commissariaat de definitieve vergoedingen voor de omroepen zondig lager kan vaststellen. Hiermee beschikt het Commissariaat over een afgewogen geheel aan wettelijke instrumenten.

De minister heeft niet genoeg instrumenten om zijn toezichthoudende rol ten opzichte van het Commissariaat waar te kunnen maken. Zo zou de minister het recht moeten krijgen inzage te nemen in de administratie van het Commissariaat, algemene voorschriften te geven voor het financieel beheer door het Commissariaat en maatregelen te treffen als het Commissariaat niet naar behoren functioneert.

Het ministerie verwacht van het Commissariaat dat het toeziet op de naleving van de mediawetgeving en op de besteding van de gelden door de omroepverenigingen overeenkomstig hun doel. De werkzaamheden van het ministerie beperkten zich tot het toezien op de rechtmatigheid van de betalingen door het Commissariaat aan de omroepen. Het ministerie had geen zicht op de rechtmatigheid van de bestedingen door de omroepverenigingen.

De Rekenkamer beveelt aan dat zowel het Commissariaat als de minister zich nader bezint op hun rolinvulling met betrekking tot het financiële toezicht op de omroepverenigingen. Het Commissariaat zou daarbij moeten betrekken hoe het om wil gaan met het financiële toezicht op de overige onderdelen van het publieke bestel, waaronder de circa 230 regionale en lokale publieke omroepen. Het Commissariaat zou aan

moeten geven hoe het tot een dekkend toezicht wil komen, waar de controles zich inhoudelijk op moeten richten, welke controle-instrumenten worden gebruikt en wat de rol van de extern accountants hierbij is, welke normenkaders moeten worden gehanteerd, welk sanctiebeleid past bij het financiële toezicht en welke gevolgen een en ander heeft voor de vormgeving en werkwijze van de organisatie. De minister zou aan moeten geven wat hij verwacht van het financiële toezicht door het Commissariaat en hoe dit zich verhoudt tot de comptabele verantwoordelijkheid van de minister. Ook zou de minister aandacht moeten besteden aan de vraag hoe gebruik moet worden gemaakt van de bestaande controlestructuur en wat er moet gebeuren als het financiële toezicht van het Commissariaat niet aan zijn verwachting of aan de bedoelingen van de wetgever voldoet.

De uitvoering en organisatie zouden verbeterd kunnen worden. Zo zou het Commissariaat structureel toezicht moeten houden op de naleving van de nevenactiviteitenregeling. Het toezicht op het financieel beheer van de omroepverenigingen zou onderdeel moeten zijn van het financiële toezicht door het Commissariaat. Het initiatief van het Commissariaat dat leidde tot het Handboek financiële verantwoording waaraan de omroepverenigingen zich met ingang van 1996 moeten houden is een stap in de goede richting voor het waarborgen van een behoorlijke boekhouding als onderdeel van het financieel beheer. Het Commissariaat zou verder beter gebruik moeten maken van de verschillende sanctie-instrumenten. Bij het ministerie verdienen de schriftelijke vastlegging van uitgevoerde werkzaamheden en de dossiervorming bijzondere aandacht.

In zijn reactie gaf het Commissariaat aan verbeteringen in de organisatie en uitvoering van het financiële toezicht aan te zullen brengen. De minister gaf in zijn reactie aan in algemene zin bereid te zijn het toezichtsregime te willen verbeteren. Zowel het Commissariaat als de minister zeiden dat een bezinning op het toezicht niet nodig was omdat in 1995 de mediawetgeving was aangescherpt. Die aanscherping kan echter volgens de Rekenkamer niet in de plaats treden van het ontwikkelen van een samenhangende visie hoe het toezicht in te zetten, en wat de betekenis van het financiële toezicht is met het oog op de toekomst van het publieke bestel.

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

De Algemene Rekenkamer deed tussen januari 1995 en juli 1996 onderzoek naar het financiële toezicht van het Commissariaat voor de Media op de omroepverenigingen over de boekjaren 1993 en 1994 en naar de wijze waarop de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het omroepbestel toezicht hield op het Commissariaat.

Het totale omroepbudget ten laste van de rijksbegroting bedroeg in 1994 circa f 1,4 miljard. Hiervan kwam circa 65% uit de omroepbijdragen en 35% uit de STER-inkomsten. Zowel de geïnde omroepbijdragen als de STER-inkomsten worden afgedragen aan het Rijk dat de gelden vervolgens via de rijksbegroting door tussenkomst van het Commissariaat voor de Media verdeelt over alle omroepinstellingen.

De omroepverenigingen ontvingen in 1994 circa f 642 miljoen ten laste van de rijksbegroting. Daarnaast hebben de omroepverenigingen opbrengsten uit nevenactiviteiten.

Tabel 1 Baten en lasten omroepverenigingen in 1993 en 1994 (x f 1 miljoen)

	1993	1994
Baten uit omroepmiddelen	630	642
Overige baten ¹	423	446
Totaal baten	1 053	1 088
Lasten omroepbedrijf	700	730
Overige lasten	341	342
Totaal lasten	1 041	1 072

Bron: Bedrijfsmatige positie omroepen 1993 en 1994; Reyn, de Blaey Rotterdam.

1.2 Verdeling taken en verantwoordelijkheden

Minister

Eind augustus 1994 is de verantwoordelijkheid voor het omroepbestel van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) overgegaan op de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). In de rest van het rapport wordt met «minister» bedoeld de minister van WVC respectievelijk de staatssecretaris van OCW. De eindverantwoordelijkheid van de minister voor het publieke omroepbestel houdt onder meer in dat hij zich ervan moet vergewissen dat het Commissariaat zijn toezichthoudende taak naar behoren vervult. Zonodig moet hij ingrijpen. De minister is niet verantwoordelijk voor het dagelijkse doen en laten van de omroepen.

Daarnaast heeft de minister een comptabele verantwoordelijkheid, omdat de financiering van het publieke bestel via zijn begroting loopt. In dat kader stelt de minister jaarlijks de totale vergoeding voor de gezamenlijke omroepverenigingen ten laste van de rijksbegroting voor het komende jaar vast. Hij doet dit aan de hand van een jaarlijks bijgewerkt meerjarenplan van de omroepen, dat een periode van vier jaar bestrijkt. In dit plan moeten de omroepen de hoogte van de bedragen aangeven die zij nodig achten om hun omroeptaken te kunnen uitvoeren. Het plan is opgebouwd uit de begrotingen van alle omroepverenigingen. De NOS moet deze begrotingen coördineren en het plan naar het Commissariaat sturen. Het Commissariaat moet vervolgens het meerjarenplan van advies

¹ M.n. inkomsten uit omroepbladen maar ook bijvoorbeeld sponsorbijdragen en subsidies van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties.

voorzien en het aan de minister voorleggen. Behalve met de informatie uit het meerjarenplan en het commentaar van het Commissariaat moet de minister bij de vaststelling van de totale vergoeding ook rekening houden met de jaarlijks te verwachten loon- en prijsstijging. De minister stelt vervolgens de benodigde middelen ter beschikking aan het Commissariaat, die de gelden moet verdelen.

Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media is bij de Mediawet ingesteld (Stb. 1987, 249, laatstelijk gewijzigd bij wet van 4 juni 1996, Stb. 343). Artikel 134 regelt in algemene zin de toezichthoudende taak van het Commissariaat. In de praktijk wordt hierbij onderscheid gemaakt in toezicht op de programmavoorschriften en op de financiële voorschriften. Bij het financiële toezicht op de omroepverenigingen gaat het er in hoofdzaak om dat het Commissariaat erop toeziet dat zij in beginsel al hun inkomsten besteden aan programma's.

Een belangrijke andere taak van het Commissariaat die in dit rapport tot het financiële toezicht wordt gerekend is de verdeling van de middelen die de minister ter beschikking heeft gesteld over de omroepverenigingen. Het Commissariaat berekent de vergoeding per omroepvereniging door het aantal toegewezen uren zendtijd voor radio en televisie te vermenigvuldigen met een vast bedrag per uur zendtijd voor radio en voor televisie. Het Commissariaat stelt de uurbedragen vast, waarbij het rekening houdt met de vastgestelde totale vergoeding en het aantal uren zendtijd. Vóór de vaststelling van de vergoedingen voor de individuele omroepverenigingen moet het Commissariaat de NOS horen. Na de vaststelling stelt het Commissariaat de vergoedingen op voorschotbasis ter beschikking aan de omroepen. De bevoorschotting vindt maandelijks plaats en is gebaseerd op de begrotingen en liquiditeitsprognoses van de omroepverenigingen. Na afloop van het boekjaar sturen de omroepverenigingen hun jaarrekening met accountantsverklaring naar het Commissariaat. Het Commissariaat toetst de jaarrekening en stelt vervolgens de definitieve vergoeding vast.

Daarnaast moet het Commissariaat onder meer zendtijd toewijzen, vergunningen verlenen voor abonnee-televisie en de Algemene Omroepreserve beheren.

1.3 Organisatie

Ministerie

Binnen het ministerie is de directie Media, Letteren en Bibliotheken (DMLB) de beleidsverantwoordelijke eenheid. Eind 1990 legde het ministerie zijn visie over de verantwoordelijkheid van de minister voor het mediabestel vast in de notitie Project wet- en regelgeving DMLB. De Departementale Accountantsdienst (DAD) van het ministerie is belast met de controle op het financiële beheer en de verantwoording daarover door de DMLB.

Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media is zijn werkzaamheden in 1988 begonnen. Het wordt betaald uit de omroepmiddelen (1994: f 5,4 miljoen). Ten tijde van het onderzoek had het Commissariaat een driehoofdig college. Het ambtelijke apparaat van het Commissariaat beschikte in 1994 over 30 medewerkers. Het toezicht op de programmavoorschriften ligt bij de afdeling Zendtijd- en Toezichtzaken (ZTZ, 1994: 17 medewerkers), die

daarnaast onder meer met de zendtijdtoewijzing is belast. De afdeling Financiële en Technische Zaken (FTZ: in de periode 1993–1995 vijf formatieplaatsen waarvan er vier waren ingevuld) is belast met het financiële toezicht op:

- de omroepverenigingen. Het onderzoek richtte zich op deze groep, waartoe in de onderzochte periode de AVRO, EO, KRO, NCRV, TROS, VARA, VOO en VPRO behoorden. De VOO trad in 1995 uit het publieke bestel;
- de NOS, de Wereldomroep en de kleine landelijke zendgemachtigden (bijvoorbeeld de educatieve omroepen en kerkgenootschappen);
- de 13 regionale publieke omroepen en hun koepelorganisatie;
- de lokale publieke omroepen (160 in 1993 en 215 in 1994) en hun koepelorganisatie.

1.4 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richtte zich op de boekjaren 1993 en 1994 van de omroepverenigingen. Het gaat dus om de mediawetgeving voor deze jaren en om die activiteiten van het Commissariaat en het ministerie die betrekking hadden op deze boekjaren, ongeacht in welk jaar deze activiteiten plaatsvonden.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in het onderzoek:

- Heeft het Commissariaat voor de Media voldoende wettelijke instrumenten voor het financiële toezicht op de omroepverenigingen?
 - Is het financiële toezicht van het Commissariaat op de omroepverenigingen doelmatig en toereikend om tot een gefundeerd oordeel te komen over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de omroepverenigingen?
 - Heeft de minister voldoende wettelijke instrumenten om zijn toezichthoudende rol ten opzichte van het Commissariaat waar te kunnen maken?
 - Is het toezicht van de minister op het financiële toezicht van het Commissariaat doelmatig en toereikend om te kunnen steunen op het oordeel van het Commissariaat over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de omroepverenigingen?

Voor de voorwaarden die de Rekenkamer hanteerde wordt verwezen naar bijlage 1.

De Rekenkamer stuurde in oktober 1996 haar bevindingen naar het Commissariaat en de minister van OCW. Zij reageerden eind oktober 1996. Hun reacties zijn in hoofdlijnen weergegeven in hoofdstuk 5 en voorzien van een nawoord. Waar de reacties daartoe aanleiding gaven heeft de Rekenkamer haar rapport aangepast.

2. COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

2.1 Wettelijke instrumenten

De Mediawet biedt het Commissariaat diverse toezichtsinstrumenten. De belangrijkste worden hier genoemd, voor een compleet overzicht wordt verwezen naar bijlage 2.

Het Commissariaat heeft het recht om de omroepverenigingen alle inlichtingen te vragen die het redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig oordeelt en het recht om inzage te nemen in boeken en bescheiden. Ook ontvangt het Commissariaat de jaarverslagen en jaarrekeningen (voorzien van een accountantsverklaring) van de omroepen. Het Commissariaat heeft het recht de reserves van de omroepen te maximeren; zij moeten wat daar bovenuit gaat dan terugbetalen aan het Commissariaat. Het Commissariaat mag toestaan dat omroepen nevenactiviteiten uitvoeren. De nevenactiviteit mag niet meer zijn dan een marginaal verschijnsel en moet een middel zijn voor het bereiken van het doel: het verzorgen van programma's. Het Commissariaat moet goedkeuring verlenen aan een regeling voor het exploiteren van aan programma's verbonden auteursrechten. Het Commissariaat kan sancties opleggen door bijvoorbeeld de bevoorschotting stop te zetten of te verminderen. Hoewel het Commissariaat de jaarrekeningen van de omroepverenigingen niet hoeft goed te keuren, heeft het wel de mogelijkheid de definitieve vergoeding aan een omroep lager vast te stellen. Ook kan het de zendtijd van een omroep verminderen onder intrekking van de over de desbetreffende periode toegekende vergoeding. Het Commissariaat kan administratieve boetes opleggen, bijvoorbeeld wanneer een omroepvereniging weigert de gevraagde inlichtingen te verstrekken.

De Rekenkamer stelde vast dat voor het Commissariaat de volgende wettelijke mogelijkheden niet uitdrukkelijk waren geregeld:

- het recht eisen te stellen aan de inrichting van de begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen van de omroepverenigingen. Overigens is inmiddels geregeld dat de minister nadere voorschriften en modellen kan vaststellen voor de indeling van de jaarrekeningen van de omroepen;
- het recht voorschriften te geven over de noodzakelijke reikwijdte van de controle door de extern accountants van de omroepverenigingen en over de normen voor rapportering door de extern accountants;
- het recht controleplannen en -rapporten van de extern accountants van de omroepen bij hen of bij de omroepen op te vragen. Overigens is het Commissariaat van mening dat de Mediawet voldoende mogelijkheden biedt om de controlerapporten op te vragen;
- het recht administratieve voorschriften te geven over het financieel beheer van de omroepen.

2.2 Toezicht

2.2.1 Algemeen

De Rekenkamer trof bij het Commissariaat geen stukken aan waarin op samenhangende wijze werd afgewogen aan welke onderwerpen het Commissariaat het beste aandacht zou kunnen besteden bij het financiële toezicht op de omroepverenigingen. Behalve de brief uit 1989 (zie hieronder) trof de Rekenkamer ook geen interne voorschriften en procedures aan die verband hielden met de controle-aanpak van het Commissariaat. Het Commissariaat verricht geen risico-analyses op basis waarvan vervolgens jaarlijks werkprogramma's voor het financiële toezicht op de omroepverenigingen kunnen worden opgesteld.

De Rekenkamer stelde vast dat de controles van het Commissariaat zich beperkten tot de financiële verantwoordingen van de omroepverenigingen. In het bijzonder werd daarbij aandacht besteed aan de vermogenspositie (reserves) en de verantwoording van hun neveninkomsten. De Rekenkamer stelde vast dat het Commissariaat geen controles deed op het financieel beheer van de omroepverenigingen of als onderdeel daarvan de gevoerde boekhouding.

In 1989 stuurde het Commissariaat een brief aan de omroepverenigingen met eisen ten aanzien van de inrichting en indiening van de jaarstukken van de omroepen. De brief fungeert volgens het Commissariaat als werkprogramma en als toetsingskader bij de beoordeling van de jaarstukken. De omroepverenigingen moeten hun jaarstukken uiterlijk eind mei, vijf maanden na afloop van het boekjaar bij het Commissariaat indienen.

Het Commissariaat maakt gebruik van de controles van de extern accountants van de omroepverenigingen. In de brief van 1989 werden voorschriften gegeven over de gewenste reikwijdte van de accountantsverklaring. De accountant moet verklaren dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft. Daarnaast moet hij expliciet verklaren dat alle verantwoorde baten en lasten voor radio, televisie en vereniging op aanvaardbare wijze zijn gescheiden, dat de personele uitgaven geen betalingen aan personeelsleden bevatten in afwijking van de in de betreffende CAO opgenomen bepalingen en de op deze CAO gebaseerde bedrijfsregelingen en dat de omroep geen faciliteiten in eigendom heeft verworven².

De omroepen hoefden vroeger alleen de afrekeningen van radio- en televisieactiviteiten in te dienen. Het Commissariaat stelde in verband met een wijziging van de Mediawet bij brief van oktober 1992 de eis dat de omroepverenigingen voortaan een geïntegreerde verantwoording moesten indienen, voor het eerst over het boekjaar 1993. Dit houdt in dat in de jaarrekening over alle activiteiten en over alle daarmee gepaard gaande geldstromen verantwoording moet worden afgelegd. Bij activiteiten gaat het om de radio- en televisieactiviteiten en de verenigingsactiviteiten, maar ook om alle ondersteunende en nevenactiviteiten al dan niet ondergebracht in afzonderlijke rechtspersonen.

Naast de integrale verantwoordingen moeten de omroepverenigingen van het Commissariaat ook de financiële verantwoordingen indienen van alle rechtspersonen die aan de omroep verbonden zijn.

De jaarstukken worden als volgt behandeld:

- de jaarstukken worden aan de hand van de brief van 1989 beoordeeld;
- de beoordeling leidt tot een vragenbrief aan de omroepen of eventuele aanwijzingen om bepaalde correcties aan te brengen;
- de omroepvereniging stuurt een antwoordbrief aan het Commissariaat;
- als het antwoord bevredigend is, volgt de definitieve vaststelling van de vergoeding over het desbetreffende boekjaar.

Het Commissariaat volgt de lijn dat in beginsel geen gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid om zelf boekenonderzoek te doen. Hierop wordt een uitzondering gemaakt als een wettelijk voorschrift dit expliciet vereist (ledentelling), als uit de maatschappij (vooral de vakbladen) signalen komen die een dergelijk onderzoek zouden rechtvaardigen of als de bestudering van de jaarrekening daar in de ogen van het Commissariaat aanleiding toe geeft. In de onderzochte periode heeft het Commissariaat geen enkele maal een boekenonderzoek uitgevoerd. In 1990 en in 1992 is dit wel gebeurd.

² Deze voorschriften vloeien rechtstreeks voort uit de mediawetgeving, de laatste twee voorschriften komen overigens in de huidige mediawetgeving niet meer voor.

Volgens het Commissariaat vindt jaarlijks een bespreking met de omroepverenigingen plaats, vaak samen met hun extern accountant. De Rekenkamer heeft daarvan in de dossiers echter geen verslagen aangevonden. De door de Rekenkamer geraadpleegde extern accountant van een omroepvereniging deelde mee dat hij nog nooit een gesprek met het Commissariaat had gevoerd.

2.2.2 Indiening en behandeling jaarstukken

De Rekenkamer stelde vast dat geen van de omroepverenigingen de financiële verantwoording over 1993 en 1994 tijdig indiende. De gemiddelde datum van ontvangst op het Commissariaat was zes à zeven maanden na afloop van het boekjaar, één à twee maanden te laat. De vragenbrieven over de jaarstukken 1993 werden omstreeks november 1994 verzonden, circa vier maanden na ontvangst van de jaarstukken en tien maanden na afloop van het boekjaar. De antwoordbrieven van de omroepen over 1993 kwamen omstreeks mei-juni 1995 binnen, circa zes maanden na verzending van de vragenbrief en anderhalf jaar na afloop van het boekjaar. De definitieve afwikkeling over 1993 varieerde, maar vond gemiddeld plaats aan het begin van 1996, ruim twee jaar na afloop van het boekjaar. De afhandeling van het boekjaar 1994 geeft een versnelling te zien. Begin 1996 waren de meeste jaarrekeningen afgedaan. De tijdwinst zat vooral in de laatste twee stappen, de antwoorden van de omroepen en de afdoening door het Commissariaat.

Over 1993 dienden veel omroepverenigingen in eerste instantie alleen de afrekening radio- en televisieactiviteiten in. Pas na aandringen van het Commissariaat werden de vereiste integrale verantwoordingen ingediend.

De Rekenkamer stelde vast dat het Commissariaat de jaarrekeningen opvraagt van alle hem bekende instellingen die verbonden zijn aan een omroep. Niet altijd voldeden de omroepen (tijdig) aan dit verzoek. Zo vroeg het Commissariaat aan twee omroepen om de jaarrekening van de hen ondersteunende stichtingen in te dienen. Eén omroep diende de jaarrekeningen over 1992 en 1993 van zijn ondersteunende stichting inderdaad in, zij het pas twee respectievelijk drie jaar nadat het Commissariaat daarom vroeg. De andere omroep weigerde de jaarrekeningen van zijn ondersteunende stichting in te dienen. Het Commissariaat nam op dit punt geen verdere actie dan het sturen van herinneringsbrieven.

Het Commissariaat beschouwt de accountantsverklaring als gegeven, in die zin dat het geen aanvullende activiteiten uitvoert om na te gaan in hoeverre het op de verklaring van de accountant kan steunen. Hoewel het Commissariaat de waarde van de afgegeven accountantsverklaringen niet in alle gevallen onomstreden zegt te vinden, is dit geen aanleiding geweest om verder te controleren.

De mediawetgeving bevat nog enkele relevante bepalingen voor het financiële toezicht. Het gaat om het verbod om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden, het verbod op overeenkomsten met bestuursleden en werknemers of rechtspersonen waarin deze een belang van 10% of meer bezitten en het verbod op het behalen van voordeel van werknemers en bestuursleden in verband met werkzaamheden van betrokkenen. Hoewel in de brief van 1989 niet werd aangegeven dat de extern accountant bij zijn controle aandacht moest besteden aan deze bepalingen, veronderstelde het Commissariaat dat de accountantsverklaring deze onderwerpen afdekt. De inhoud van de afgegeven accountantsverklaringen steunt deze veronderstelling niet. Ook deelde een door de Rekenkamer geraadpleegde extern accountant van een omroep mee dat hij zijn controlewerkzaamheden in beginsel niet richt op

deze overige voorschriften uit de mediawetgeving. Mocht hij in zijn reguliere controle op overtreding van een van deze voorschriften stuiten, dan meldt hij dat aan het bestuur van de omroep en niet aan het Commissariaat. Het maakt geen onderdeel uit van zijn verklaring.

De vragen die het Commissariaat in de vragenbrieven stelde zijn zeer divers van aard. Zo werd relatief vaak gevraagd om toezending van geïntegreerde verantwoordingen en ontbrekende accountantsverklaringen (vooral boekjaar 1993). Andere vaak gestelde vragen gingen over cijfermatige aansluitingen. Zo kwamen cijfers in de jaarrekeningen niet altijd overeen met cijfers uit andere bronnen zoals opgaven van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties. Dit fonds verstrekt subsidies voor programma's, die de omroepen in hun jaarrekening moeten verantwoorden. Ook werd regelmatig gevraagd bepaalde plotselinge kostenstijgingen toe te lichten, zoals bijvoorbeeld een stijging van free-lancekosten met 50%. Ten slotte werden regelmatig vragen gesteld over de vorming van voorzieningen.

De Rekenkamer kon op basis van de vragenbrieven vaak niet vaststellen met welk doel het Commissariaat bepaalde vragen stelde. Zo was bijvoorbeeld in het geval van de plotselinge stijging van de free-lancekosten niet duidelijk of de rechtmatigheid van de uitgaven in twijfel werd getrokken, of dat getwijfeld werd aan de efficiëntie van de omroep op dit punt.

Na beantwoording van de vragen door de omroepverenigingen wordt de definitieve vergoeding vastgesteld. In de vaststellingsbrief wordt zonedig als voorwaarde gesteld, dat de correcties die het Commissariaat voorstelt in de eerstvolgende jaarrekening moeten worden verwerkt. Dit is een opschortende voorwaarde in die zin, dat het Commissariaat de toekenning in latere jaren kan verlagen als de omroep de correcties niet verwerkt. De Rekenkamer constateerde dat in sommige vaststellingsbrieven opnieuw vragen werden gesteld. Zij kon niet vaststellen waarom het Commissariaat in enkele gevallen tot het oordeel kwam dat de definitieve vaststelling kon plaatsvinden, terwijl er toch opnieuw vragen werden gesteld.

Het Commissariaat stelde intern geen termijnen vast voor de afhandeling van de jaarstukken. Ook bevatten de vragenbrieven vaak geen of geen duidelijke termijnen voor de beantwoording door de omroepverenigingen. Overigens gaf 1994 op dit punt een beter beeld te zien dan 1993.

Het Commissariaat vermeldde in zijn jaarverslag 1994, dat in mei 1995 verscheen, dat het de vergoedingen voor de omroepinstellingen voor 1992 en 1993 definitief had vastgesteld. Deze informatie was niet juist. Dossieronderzoek bij het Commissariaat wees uit dat in mei 1995 voor één omroepvereniging de vergoeding 1993 definitief was vastgesteld. Voor de overige zeven omroepverenigingen vond de definitieve vaststelling plaats in de periode juli 1995 – april 1996.

Het Commissariaat vormt voor iedere omroepvereniging per boekjaar een dossier. De dossiers bevatten veelal de begroting, jaarrekening en accountantsverklaring, de vragen- en vaststellingsbrieven van het Commissariaat en de antwoordbrieven van de omroepen. Er worden geen (samenvattende) controlerapporten per omroep opgesteld, waarin de bevindingen, de daaruit voortvloeiende conclusies en de eventueel te ondernemen acties worden neergelegd. Gebleken is dat naar aanleiding van de vragenbrieven nog regelmatig telefonisch overleg plaatsvindt met omroepen. De dossiers bevatten hiervan geen verslagen, hoewel de

omroepen in dat overleg vaak wel vragen beantwoordden. Ook trof de Rekenkamer in de dossiers geen overzichten aan waaruit bleek dat de jaarrekening en accountantsverklaring van de omroepen op alle door het Commissariaat gestelde voorschriften waren getoetst. Omdat de dossiers geen voorgeschreven inhoudsopgave bevatten, kon de Rekenkamer niet vaststellen of de dossiers compleet waren.

Het Commissariaat stelde in maart 1993 aan de minister voor om in de mediawetgeving termijnen op te nemen waarbinnen de omroepverenigingen de inlichtingen die het Commissariaat nodig acht moeten verstrekken. Een dergelijke wetwijziging is niet tot stand gekomen. Wel is thans een termijn voor indiening van de jaarstukken in de wetgeving opgenomen.

De minister heeft inmiddels met gebruikmaking van een wijziging van de Mediawet en op initiatief van het Commissariaat regels gesteld voor onder meer de inrichting van de jaarrekening van de omroepverenigingen in het Handboek financiële verantwoording, dat op 1 januari 1996 in werking is getreden. Hiermee is volgens het ministerie een waarborg geschapen dat de omroepverenigingen een behoorlijke boekhouding voeren. Het is volgens de Rekenkamer echter geen waarborg voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer van de omroepverenigingen. Het Handboek zou volgens het Commissariaat kunnen bijdragen aan een versnelde afhandeling van de jaarstukken.

2.2.3 Vermogenspositie omroepverenigingen

2.2.3.1 Reserves

De omroepverenigingen hebben drie soorten reserves: de algemene of verenigingsreserve, de programmareserve en de overige reserves.

Tabel 2 Reserves omroepverenigingen (x f 1 miljoen)

	1991	1992	1993	1994
reserves	400	439	461	468

Bron: Bedrijfsmatige positie omroepen 1993 en 1994; Reyn, de Blaey Rotterdam.

In het verleden werd de algemene of verenigingsreserve onder meer uit neveninkomsten opgebouwd. De stand van deze reserve is per 1 januari 1993 als gevolg van een wetwijziging feitelijk bevroren. Sindsdien moeten alle netto-inkomsten die aan het einde van het jaar overschieten in beginsel aan de programmareserve worden toegevoegd. De algemene reserve zou hierdoor alleen nog maar kunnen afnemen, namelijk als verliezen op nevenactiviteiten moeten worden afgeboekt.

De programmareserve is de reserve die wordt opgebouwd uit de neveninkomsten en eventuele overschotten in een jaar op de ter beschikking gestelde omroepmiddelen. Het Commissariaat vond het niet nodig deze reserves te maximeren. In 1992 stelde de minister in overleg met de Tweede Kamer vast dat de vermogens van de omroepverenigingen niet verder zouden mogen stijgen en dat zij vanaf 1993 met hun eigen vermogens een bijdrage zouden moeten leveren aan de versterking van de programmering. De omroepen zouden hun bijdragen aan het Commissariaat en de minister moeten aantonen (Kamerstukken II, 1991/92, 22 147, nr. 24).

De Rekenkamer stelde vast dat het Commissariaat er in zijn adviezen over de meerjarenplannen van de gezamenlijke omroepen herhaaldelijk op wees dat daarin de eigen bijdragen uit de vermogens van de omroepen niet, zoals voorgeschreven, werden gespecificeerd. Ook gaf het Commissariaat aan dat de vermogens van de omroepen bleven stijgen en dat het twijfelde aan de bereidheid van de omroepverenigingen om hun vermogens overeenkomstig de afspraken in te zetten. Het Commissariaat merkte naar aanleiding van het meerjarenplan 1994–1997 op dat het uiteraard aan de hand van de jaarrekeningen zou controleren of de aangegeven eigen bijdrage daadwerkelijk zou worden geleverd.

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen op welke wijze het Commissariaat bij de beoordeling van de jaarstukken controleerde of de eigen bijdragen daadwerkelijk werden geleverd. Wel heeft het Commissariaat in 1995 een brief gestuurd naar de minister over de inzet van de eigen vermogens van de omroepen in 1992.

De overige reserves van de omroepen zijn divers van aard. Een deel is gebaseerd op het jaarrekeningenrecht, bijvoorbeeld de herwaarderingsreserve bij waardering van de activa op actuele waarde en de reserve koersverschillen voor beleggingen. Een ander deel van de overige reserves is echter minder helder, zoals de «reserve beleggingsopbrengsten», «reserve ontwikkelingsprojecten» en «reserve toekomstige ontwikkelingen». In enkele gevallen drong het Commissariaat aan op correctie van dergelijke reserves door aan te geven dat deze moesten worden overgeboekt naar de programmareserve.

De Rekenkamer kon niet vaststellen welke criteria het Commissariaat hierbij hanteerde, zodat niet duidelijk was wat het Commissariaat acceptabel vond en wat niet.

De Rekenkamer stelde vast dat het Commissariaat bij de beoordeling van de jaarstukken vooral lette op de juistheid van toevoegingen of onttrekkingen aan de verschillende reserves.

2.2.3.2 Voorzieningen

Voorzieningen horen niet tot het eigen vermogen van een organisatie. Volgens algemeen aanvaarde bedrijfseconomische normen kunnen voorzieningen worden gevormd in de volgende gevallen:

- concrete risico's die uitgaan boven het algemene risico dat aan ondernemen is verbonden;
- verplichtingen en verliezen waarvan de omvang op de balansdatum onzeker is, doch redelijkerwijs is te schatten;
- op de balansdatum bestaande risico's ter zake van bepaalde te verwachten verplichtingen of verliezen waarvan de omvang redelijkerwijs is te schatten;
- kosten die in een volgend boekjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het boekjaar of in een voorafgaand boekjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal boekjaren.

De meest gangbare voorzieningen zijn die voor pensioenen, belastingen, groot onderhoud, garanties en reorganisaties.

Tabel 3 Voorzieningen omroepverenigingen (x f 1 miljoen)

	1991	1992	1993	1994
Voorzieningen	37	50	53	47

Bron: Bedrijfsmatige positie omroepen 1993 en 1994; Reyn, de Blaey Rotterdam.

Bij de omroepverenigingen kwamen voorzieningen voor reorganisaties het meest voor. Er zijn echter ook voorzieningen waarvan de Rekenkamer vindt dat deze vanuit bedrijfseconomisch oogpunt niet als voorziening zijn aan te merken; met andere woorden dat onder de voorzieningen posten zijn opgenomen die eigenlijk tot het eigen vermogen van de omroepen moeten worden gerekend. Voorbeelden zijn de voorzieningen «knelpunten arbeidsmarkt», «innovatiefonds», «diverse bedrijfsrisico's» en «relatieve veroudering personeel». Deze laatste voorziening heeft een omroep getroffen omdat «gesteld kan worden dat ten aanzien van deze medewerkers [personeel werkzaam bij de onderdelen radio en televisie] vanaf een bepaalde leeftijd afname van creativiteit optreedt, waardoor extra medewerkers moeten worden aangetrokken om deze afname te compenseren. Gezien het relatief jonge personeelsbestand [...] op dit moment wordt deze problematiek over een aantal jaren manifest. Teneinde tot een gelijkmatige en rechtvaardige verdeling van deze extra kosten te komen is reeds nu [1992] gestart met het vormen van een voorziening. De jaarlijkse dotatie is gesteld op f 800 000» (uit een brief van de omroep aan het Commissariaat).

Hoewel het Commissariaat wel ieder jaar vragen stelde over de vorming en besteding van de meeste vanuit bedrijfseconomisch oogpunt niet voor de hand liggende voorzieningen, heeft het geen enkele maal aangedrongen op correctie.

2.2.4 Neveninkomsten en -activiteiten

Een omroepvereniging mag nevenactiviteiten verrichten, voor zover dit wettelijk is toegestaan (bijvoorbeeld verzorgen van een programmablad) of voor zover het Commissariaat daarvoor toestemming heeft verleend. De omroepen hoeven wettelijk geen toestemming te hebben van het Commissariaat voor de oprichting van rechtspersonen waarin zij ondersteunende of nevenactiviteiten willen onderbrengen. Het Commissariaat vindt dat hiermee voldoende gegarandeerd is dat het overzicht heeft over alle nevenactiviteiten. Het Commissariaat gaat dan ook niet structureel na of omroepen nevenactiviteiten ontplooiën en waar zij hun ondersteunende en nevenactiviteiten hebben ondergebracht.

Het Commissariaat heeft bepaald dat nevenactiviteiten niet structureel verliesgevend mogen zijn. Als dat wel het geval is, moeten ze worden gestaakt. Het Commissariaat heeft het begrip «structureel» niet verder uitgewerkt. De Rekenkamer kon niet vaststellen op welke wijze het Commissariaat naging of nevenactiviteiten structureel verliesgevend zijn.

De omroepverenigingen moeten volgens de wet alle inkomsten uit nevenactiviteiten besteden aan programma's, tenzij het gaat om inkomsten die rechtstreeks voortvloeien uit en besteed worden aan verenigingsactiviteiten of inkomsten die verband houden met de uitgifte van programmabladen voor zover deze in een bepaald jaar nodig zijn om een eventueel verlies op verenigingsactiviteiten te dekken. Het Commissariaat rekent alle netto-inkomsten die niet uit de algemene omroepmiddelen komen tot de neveninkomsten van de omroepen (bijvoorbeeld inkomsten uit programmabladen, maar ook rentebaten en vermogenswinst). Compensatie tussen netto-inkomsten uit de ene nevenactiviteit en verliezen op een andere nevenactiviteit is niet toegestaan. Daarnaast heeft het Commissariaat bepaald dat, behalve in geval van aanloopverliezen, compensatie tussen boekjaren is uitgesloten.

Tussen het Commissariaat en de omroepverenigingen bestond verschil van mening over de toevoeging van neveninkomsten aan de algemene reserve. De omroepverenigingen vonden dat dit was toegestaan, het Commissariaat vond dat winsten uit nevenactiviteiten moesten worden

toegevoegd aan de programmareserve. Over dit meningsverschil lopen nog enkele procedures bij de Raad van State en bij de rechtbank van Amsterdam.

De Rekenkamer stelde vast dat het Commissariaat bij de beoordeling van de jaarstukken vooral nagaat of de neveninkomsten juist en volledig zijn verantwoord. De Rekenkamer merkt hierbij op dat het Commissariaat niet zelf onderzoekt welke nevenactiviteiten door de omroepen worden ontplooid en welke inkomsten hieraan verbonden zijn. Hierdoor bestaat het risico dat omroepen nevenactiviteiten verrichten waar het Commissariaat geen zicht op heeft.

2.2.5 Exploitatie intellectuele eigendomsrechten

Het Commissariaat keurde in 1993 de Regeling exploitatie intellectuele eigendomsrechten (REXIE) goed. De omroepverenigingen mogen volgens de wet de auteursrechten van hun programma's exploiteren binnen het kader van deze regeling, die van toepassing is op uitgezonden programma's. Voor de hieronder vallende activiteiten (met name het uitgeven van boeken, CD's en videobanden) hoeven omroepen geen afzonderlijke goedkeuring meer te vragen aan het Commissariaat. Voor de exploitatie van rechten verbonden aan niet uitgezonden programma's moet wel afzonderlijke toestemming worden gevraagd. Omdat het Commissariaat wil voorkomen dat deze activiteiten gaan overheersen binnen het geheel aan activiteiten van de omroepen, heeft het een maximumprijs van f 500 vastgesteld voor de uit te geven artikelen. Het Commissariaat heeft het volume niet gemaximeerd.

De REXIE voegde een eis toe aan de reikwijdte van de accountantsverklaring. In de REXIE is namelijk voorgeschreven dat uit de verklaring moet blijken of en in hoeverre de omroep zich heeft gehouden aan de financiële aspecten van deze regeling. Indien deze verklaring ontbreekt, moet de omroep binnen een maand nadat hij zijn jaarrekening heeft ingediend aan het Commissariaat een volledig feitelijke en financieel overzicht verstrekken van zijn REXIE-activiteiten.

De Rekenkamer stelde vast dat geen van de afgegeven accountantsverklaringen over 1993 en 1994 mede betrekking had op de financiële aspecten van de REXIE. Wel vroeg het Commissariaat in afzonderlijke brieven een specificatie van de nevenactiviteiten (waaronder de REXIE-activiteiten) van de omroepen. Deze specificatie was niet voorzien van een accountantsverklaring. Omdat de REXIE-inkomsten vaak niet afzonderlijk in de jaarrekening waren opgenomen, betrof de verklaring van de accountant over het getrouwe beeld niet specifiek de REXIE-inkomsten.

Het Commissariaat controleert niet afzonderlijk of de omroepen zich aan de REXIE-voorschriften houden en of de REXIE-activiteiten niet gaan overheersen binnen het geheel aan activiteiten. De inrichtingsvoorschriften uit het Handboek financiële verantwoording verbeteren de controlemogelijkheden op de REXIE.

2.2.6 Dienstbaarheid aan winst door derden

Het is de omroepverenigingen wettelijk verboden dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden, waarbij overigens normaal economisch handelen wel is toegestaan. Anderzijds mogen de omroepen binnen het kader van de REXIE aan merchandising doen. Omdat het gevaar bestaat dat merchandising in conflict komt met het dienstbaarheidsverbod, heeft het Commissariaat de grenzen aangegeven. Uitgangspunt is dat omroepen in de prijsonderhandelingen over de productie, aankoop en

uitzending van programma's rekening mogen houden met het voordeel dat producenten kunnen behalen uit merchandising van uitgezonden programma's. In principe is het echter niet toegestaan dat omroepen geld krijgen van producenten voor het uitzenden van programma's. Het Commissariaat heeft aangegeven dat er afwijkingen mogelijk zijn, maar heeft dit niet nader uitgewerkt.

Omroepverenigingen die programma's uitzenden zijn verantwoordelijk voor de inhoud en deels de totstandkoming hiervan. Dit betekent onder meer dat zij er op moeten letten dat hun buitenproducenten geen bijdragen van sponsors aannemen in het kader van de productie van een door de omroep aangekocht programma. In verband hiermee heeft de NOS in juli 1992 vastgesteld dat de omroepen in hun contracten met buitenproducenten moeten vastleggen dat deze producenten een informatieplicht hebben op dit punt. Deze beleidslijn is door het Commissariaat onderschreven.

Het Commissariaat controleert niet structureel of de omroepen zich houden aan het dienstbaarheidsverbod.

2.2.7 Sancties

Begin maart 1994 herzag het Commissariaat zijn sanctieregeling uit 1988. In grote lijnen is vastgelegd wanneer welke sanctie wordt opgelegd en wat de procedures zijn. Voor het financiële toezicht kunnen de volgende sancties relevant zijn:

- administratieve boete. In de boeteregeling wordt uitgewerkt hoe hoog het standaard boetebedrag is per overtreding. De uitwerking betreft overigens alleen overtredingen van bepalingen over het uitzenden van reclameboodschappen en -uitingen;
- intrekking van verleende toestemming of ontheffing;
- vermindering of intrekking van zendtijd (deze wordt opgelegd als omroepen niet meer voldoen aan de vereisten voor het verkrijgen van zendtijd en aan de verplichtingen van de mediawetgeving (in de toelichting wordt de wettelijke bepaling programmavoorschriften expliciet genoemd) of als de reclameregels worden overtreden.

Het Commissariaat vindt dat met name vermindering of intrekking van de zendtijd zo zwaar is, dat uitbreiding van de sancties niet nodig is. Het ontbreken van een goedkeuringsrecht van de jaarrekening van de omroepen ervaart het Commissariaat niet als een gemis, omdat het immers de definitieve vergoeding aan de omroepen kan vaststellen. Het Commissariaat gaat er daarnaast vanuit dat negatieve publiciteit een belangrijke corrigerende werking heeft: als een omroep slecht in het nieuws komt, zou zich dit vanzelf wreken.

In de sanctieregeling wordt geen aandacht besteed aan de wettelijke mogelijkheid om afrekeningen lager vast te stellen of de bevoorschotting te staken. Ook wordt in de regeling niet ingegaan op de wettelijke bevoegdheid van het Commissariaat om het jaarverslag van een omroep openbaar te maken.

Het Commissariaat heeft over de boekjaren 1993 en 1994 nooit van zijn wettelijke sanctiemogelijkheden gebruik gemaakt. Het Commissariaat ondernam de volgende acties:

- acceptatie van de antwoorden van de omroepen op de vragenbrief en definitieve vaststelling van de vergoeding;
- definitieve vaststelling van de vergoeding en vragen stellen daarbij;
- definitieve vaststelling van de vergoeding onder de voorwaarde dat in de eerstvolgende jaarrekening bepaalde correcties worden verwerkt, met

de toevoeging dat als hieraan niet wordt voldaan het Commissariaat de vergoedingen in latere jaren kan verlagen of een deel van de vergoeding alsnog terug zal vorderen.

In alle gevallen werd de definitieve vergoeding over de boekjaren 1993 en 1994 vastgesteld conform de bevoorschotting. De belangrijkste correcties waar het Commissariaat om vroeg betroffen de besteding van neveninkomsten en de vermogensvorming.

Het Commissariaat is van oordeel, dat correcties moeten worden verwerkt in de eerstvolgende jaarrekening die wordt ingediend. Omdat de afhandeling van de jaarstukken lang duurt, kunnen de correcties vaak pas enkele jaren na afloop van het boekjaar worden verwerkt. Zo was er uitgebreide correspondentie tussen het Commissariaat en een omroep over de verdeling van de overschotten over 1993. Het Commissariaat was van mening dat per saldo een deel van de algemene reserve moest worden overgeboekt naar de programmareserve. De definitieve vergoeding werd in 1995 vastgesteld, onder de voorwaarde dat de omroep de wijzigingen in de eerstvolgende jaarrekening zou verwerken. De eerstvolgende jaarrekening is die over 1995, die in mei 1996 bij het Commissariaat zou moeten worden ingediend. Pas dan kan het Commissariaat nagaan of de correcties 1993 goed zijn verwerkt. Een bevestiging van de omroep dat de correcties zullen plaatsvinden is niet aangetroffen.

Het Commissariaat beschikt niet over een bewakingssysteem van vereiste correcties. In de dossiers werden geen overzichten aangetroffen van nog aan te brengen en inmiddels verwerkte correcties. De Rekenkamer heeft ook niet kunnen vaststellen of en hoe het Commissariaat feitelijk nagaat of vereiste correcties inderdaad zijn aangebracht. De onderzochte dossiers gaven daar geen uitsluitsel over. Dit werd mede veroorzaakt door de lange periode die ligt tussen de jaarrekening waaruit de correcties voortvloeien en de jaarrekening waarin zij moeten worden verwerkt.

3 MINISTERIE

3.1 Wettelijke instrumenten

De minister moet zich overtuigen van de goede werking van de structuur die in de wet- en regelgeving is voorzien. Dit betekent volgens het ministerie dat de minister op de hoogte moet zijn van het functioneren van het stelsel en dat hij zondig moet ingrijpen. De minister heeft diverse wettelijke instrumenten om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. De belangrijkste worden hier genoemd, voor een compleet overzicht wordt verwezen naar bijlage 2.

Het Commissariaat moet jaarlijks over zijn werkzaamheden verslag uitbrengen aan de minister. De minister moet het verslag doorzenden naar de Staten-Generaal. De minister heeft het recht alle inlichtingen van het Commissariaat te vragen die hij nodig acht. De minister moet de begroting en jaarrekening van het Commissariaat goedkeuren. In de jaarrekening legt het Commissariaat onder meer verantwoording af over het beheer van de omroepmiddelen.

De Rekenkamer stelde vast dat de minister niet beschikte over de volgende wettelijke mogelijkheden:

- het recht inzage te nemen in de administratie van het Commissariaat;
- het recht inrichtingseisen te stellen aan de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening van het Commissariaat en hiervoor indieningstermijnen te stellen;
- het recht voorschriften te geven over de noodzakelijke reikwijdte van de controle door de extern accountant en over de normen voor rapportering door de extern accountant;
- het recht de controleplannen en -rapporten van de extern accountant van het Commissariaat bij hem of het Commissariaat op te vragen;
- het recht administratieve voorschriften te geven over het financieel beheer door het Commissariaat;
- het recht algemene aanwijzingen te geven aan het Commissariaat;
- de mogelijkheid voorzieningen te treffen indien het Commissariaat niet naar behoren functioneert.

3.2 Toezicht

3.2.1 Algemeen

Om op de hoogte te blijven van het functioneren van het stelsel is een goede informatievoorziening een vereiste. Het ministerie ontvangt de begroting en jaarrekening van het Commissariaat. Volgens het Handboek administratieve organisatie moet de DMLB een recht- en doelmatigheidstoets uitvoeren op de jaarrekening van het Commissariaat.

Het ministerie ontvangt, naast de begroting en jaarrekening, ook het jaarverslag van het Commissariaat. Over een beoordeling van het jaarverslag wordt in het handboek niets vermeld. Het ministerie ontvangt alle besluiten van het Commissariaat, waaronder de besluiten tot definitieve vaststelling van de vergoedingen aan de omroepverenigingen.

3.2.2 Indiening en behandeling stukken

Het ministerie heeft met het Commissariaat afspraken gemaakt over de inhoud en tijdige indiening van de jaarrekening en het jaarverslag van het Commissariaat. De afspraken gingen echter niet over de verantwoording van het door het Commissariaat uitgevoerde toezicht of de verantwoording van de resultaten van dat toezicht.

De Rekenkamer trof geen voorschriften aan voor de inhoud van de controle die het DMLB moet uitvoeren en voor de wijze van rapporteren. Ook trof de Rekenkamer geen rapportages aan waarin de bevindingen van de recht- en doelmatigheidstoets van de DMLB waren neergelegd.

De minister heeft tot nu toe de begrotingen en jaarrekeningen van het Commissariaat altijd goedgekeurd. De DMLB volstond met de mededeling aan de minister dat niets een goedkeuring van de begrotingen en jaarrekeningen in de weg stond. Over de jaarverslagen werd alleen meegedeeld dat deze inhoudelijk geen aanleiding gaven tot opmerkingen. De Rekenkamer kon niet vaststellen op basis waarvan deze oordelen tot stand waren gekomen. De onjuiste informatie in het jaarverslag 1994 van het Commissariaat werd niet gesignaleerd. Geen enkele maal heeft het ministerie een besluit van het Commissariaat voorgedragen ter schorsing of vernietiging.

Het ministerie beschikte niet over een op schrift gesteld normenkader voor de beoordeling van de meerjarenplannen van de omroepverenigingen. Het ministerie toetste de meerjarenplannen aan de beleidswensen van de minister over het financiële beleid van de omroepen. Daarbij werd ook een vergelijking gemaakt met de ramingen zoals opgenomen in de begroting van het ministerie. In de onderzochte periode vond het ministerie de inzet van de eigen vermogens van de omroepen voor de versterking van de programmering en het behalen van efficiencyvoordelen door structurele samenwerking tussen de omroepen belangrijke onderwerpen.

De Rekenkamer kon niet vaststellen of en hoe het ministerie bij zijn beoordeling van de meerjarenplannen gebruik maakte van de adviezen van het Commissariaat. Ook kon de Rekenkamer niet vaststellen of en hoe het ministerie gebruik maakte van de resultaten van het jaarlijkse bedrijfstakonderzoek van Reyn, De Blaey Rotterdam. In de dossiers werd geen verslaglegging aangetroffen van de beoordelingen van de meerjarenplannen door het ministerie.

Om tijdig de budgetten voor het komende jaar te kunnen vaststellen, stelde de minister termijnen voor de indiening van de meerjarenplannen 1993–1996 en 1994–1997. Omdat beide meerjarenplannen te laat werden ingediend, konden ze niet als wettelijk voorgeschreven basis dienen voor de tijdige vaststelling van de budgetten. Overigens zijn de indieningstermijnen nu wettelijk verankerd.

3.2.3 Uitvoering

In enkele gesprekken met het ministerie is gevraagd hoe het ministerie het toezicht op het Commissariaat beschouwt. Het ministerie verwacht dat het Commissariaat toeziet op de naleving van de mediawetgeving en op de besteding van de gelden door de omroepverenigingen overeenkomstig hun doel. Het ministerie was van mening dat het Commissariaat niet hoeft toe te zien op het door de omroepen gevoerde financiële beheer. Wel zou het Commissariaat moeten toezien op een behoorlijke boekhouding van de omroepverenigingen. Het Handboek financiële verantwoording is volgens het ministerie een waarborg voor een behoorlijke boekhouding.

De DMLB gaat ervan uit dat het doornemen van de begrotings- en verantwoordingsstukken van het Commissariaat tot een voldoende onderbouwd oordeel leidt over het functioneren van het Commissariaat. Ook gaat de DMLB ervan uit dat, mocht het Commissariaat niet goed functioneren, daarover wel signalen uit het veld komen. Komen deze niet, dan betekent dit volgens de DMLB dat het Commissariaat goed functio-

neert. Overigens bleek uit gesprekken dat de DMLB vindt dat het Commissariaat zijn taken in het algemeen goed uitvoert.

De DAD van het ministerie is belast met de controle op het financiële beheer door de DMLB en de verantwoording daarover. Deze controle moet zich volgens hun voorschriften onder meer richten op de rechtmatigheid van de betalingen van het Commissariaat aan de omroepen.

De Rekenkamer trof geen afspraken aan tussen de minister en het Commissariaat of de extern account van het Commissariaat over de gewenste reikwijdte en diepgang van de accountantscontrole. De accountant van het Commissariaat richt zich bij zijn controle op de verantwoording van het beheer van de omroepmiddelen door het Commissariaat op onder meer de bevoorschotting en de afrekening van de vergoedingen aan de omroepverenigingen.

De Rekenkamer stelde vast dat de werkzaamheden van de DAD zich wat betreft de rechtmatigheid beperkten tot de rechtmatigheid van de betalingen door het Commissariaat aan de omroepen. De werkzaamheden strekten zich niet uit tot de rechtmatigheid van de bestedingen door de omroepverenigingen.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Commissariaat voor de Media

4.1.1 Wettelijke instrumenten

Op zichzelf biedt de mediawetgeving het Commissariaat voor de Media voldoende instrumenten voor het financiële toezicht op de omroepverenigingen. Weliswaar ontbreekt het sanctie-instrument om de jaarrekeningen van de omroepverenigingen af te keuren, maar dit wordt gecompenseerd door het feit dat het Commissariaat de definitieve vergoedingen voor de omroepen zonodig lager kan vaststellen. Hiermee beschikt het Commissariaat over een afgewogen geheel aan wettelijke instrumenten.

De Rekenkamer is desondanks van mening dat het wettelijk instrumentarium van het Commissariaat nog zou kunnen worden verbeterd, zodat op een efficiënte manier gebruik gemaakt kan worden van de bestaande controlestructuur bij de omroepverenigingen. Hierbij valt met name te denken aan het recht om voorschriften te geven over de reikwijdte van de controle door de extern accountants.

De Rekenkamer is van oordeel dat het toezicht op het financieel beheer van de omroepverenigingen onderdeel is van het financiële toezicht door het Commissariaat (zie ook 4.1.2). In dit verband wordt aanbevolen het Commissariaat het wettelijk recht toe te kennen om de omroepverenigingen algemene voorschriften te geven voor het financieel beheer.

4.1.2 Toezicht

Het Commissariaat voor de Media had nog onvoldoende gewaarborgd dat het financiële toezicht op de omroepverenigingen over de boekjaren 1993 en 1994 doelmatig was en toereikend om tot een gefundeerd oordeel te komen over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de omroepverenigingen. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat het Commissariaat in 1992 wel een aanzet tot verbetering van zijn toezicht had gegeven, door van de omroepverenigingen voortaan een integrale verantwoording van al hun activiteiten en geldstromen te eisen. Ook het initiatief van het Commissariaat dat leidde tot het Handboek financiële verantwoording waaraan de omroepen zich met ingang van 1996 moeten houden, verdient waardering.

Om tot een verdere verbetering te komen beveelt de Rekenkamer het Commissariaat aan zich nader te bezinnen op de vraag wat het, gegeven het wettelijk kader, met het financiële toezicht op de omroepverenigingen wil bereiken en hoe het dit vervolgens vorm wil geven. Ook zou het Commissariaat daarbij moeten betrekken hoe het om wil gaan met het financiële toezicht op de overige onderdelen van het publieke bestel, waaronder de circa 230 regionale en lokale publieke omroepen. Daarbij verdienen volgens de Rekenkamer in ieder geval de volgende punten aandacht:

- hoe moet tot een dekkend toezicht worden gekomen;
- waar moeten de controles zich inhoudelijk op richten en hoe wordt dat bepaald;
- welke controle-instrumenten worden gebruikt, wat kan boekenonderzoek hierbij betekenen en wat kan hierbij de rol zijn van de extern accountants van de omroepverenigingen;
- welke uitgewerkte normenkaders moeten bij de controles worden gehanteerd;
- hoe moet over de uitgevoerde controles worden gerapporteerd;

- welk sanctiebeleid past bij het financiële toezicht en hoe worden opgelegde sancties bewaakt;
- welke gevolgen heeft dit geheel voor de vormgeving en werkwijze van de organisatie.

Ook de uitvoering van het financiële toezicht op de omroepverenigingen over de boekjaren 1993 en 1994 vertoonde gebreken. Het beperkte zich tot een beoordeling van de financiële verantwoordingen van de omroepverenigingen, waarbij het Commissariaat overigens terecht veel aandacht besteedde aan de reserves en voorzieningen en aan de neveninkomsten van de omroepverenigingen.

De Rekenkamer vindt dat het Commissariaat de uitvoering in ieder geval op de volgende punten verder zou moeten verbeteren:

- het zou zijn financiële toezicht moeten aanvullen met het toezicht op het financieel beheer van de omroepverenigingen;
- het zou structureel toezicht moeten houden op de naleving van de nevenactiviteitenregeling en van de financiële voorschriften in de mediawetgeving die niet rechtstreeks gevolgen hebben voor de juistheid en volledigheid van de financiële verantwoording van de omroepen;
- het zou niet moeten accepteren dat bepaalde posten als voorzieningen worden opgenomen, terwijl deze vanuit bedrijfseconomisch oogpunt tot het eigen vermogen van een omroep behoren;
- het zou meer gebruik moeten maken van de diversiteit aan sanctie-instrumenten waarover het beschikt.

4.2 Ministerie

4.2.1 Wettelijke instrumenten

De minister heeft ook na de wetwijziging van de Mediawet in 1995 nog onvoldoende instrumenten om zijn toezichthoudende rol ten opzichte van het Commissariaat waar te kunnen maken. Om zijn instrumentarium te completeren zou hij het wettelijk recht moeten krijgen om:

- inzage te nemen in de administratie van het Commissariaat;
- algemene voorschriften te geven over het financieel beheer door het Commissariaat;
- algemene aanwijzingen te geven aan het Commissariaat;
- voorzieningen te treffen indien het Commissariaat niet naar behoren functioneert.

De Rekenkamer vindt dat het wettelijk instrumentarium van de minister nog verder zou kunnen worden verbeterd met mogelijkheden om op een efficiënte manier gebruik te kunnen maken van de bestaande controlestructuur. Hierbij valt vooral te denken aan het recht voorschriften te geven over de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening van het Commissariaat en over de reikwijdte van de controle door de extern accountant. Ook kan gedacht worden aan het recht de controleplannen en -rapporten van de extern accountant bij hem of het Commissariaat op te vragen.

4.2.2 Toezicht

Het toezicht van de minister op het Commissariaat was onvoldoende doelmatig en toereikend om te bepalen of de minister kon steunen op het oordeel van het Commissariaat over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de omroepverenigingen over de boekjaren 1993 en 1994.

De Rekenkamer beveelt de minister aan zich nader te bezinnen op de vraag wat hij van het Commissariaat als financieel toezichthouder op het

publieke bestel verwacht, wat dat betekent voor zijn relatie met het Commissariaat en hoe hij deze vervolgens vorm wil geven. Daarbij zou hij volgens de Rekenkamer in ieder geval aandacht moeten besteden aan de volgende punten:

- hoe zou het financiële toezicht door het Commissariaat er op hoofdlijnen uit moeten zien, zodat de minister zijn eindverantwoordelijkheid voor het publieke bestel kan waarmaken; hij zou daarbij in ieder geval aan moeten geven dat het Commissariaat toezicht moet houden op het financieel beheer van de omroepverenigingen;
- hoe verhoudt het financiële toezicht door het Commissariaat zich tot de comptabele verantwoordelijkheid van de minister;
- hoe moet gebruik worden gemaakt van de bestaande controlestructuur;
- welke normen moeten worden gehanteerd bij de beoordeling van het financiële toezicht door het Commissariaat;
- hoe moet binnen het ministerie worden gerapporteerd over de uitgevoerde beoordeling;
- wat moet er gebeuren als blijkt dat het financiële toezicht van het Commissariaat niet aan de verwachting van de minister of de bedoelingen van de wetgever voldoet.

Vervolgens zou volgens de Rekenkamer de uitvoering van het toezicht door het ministerie op het Commissariaat hieraan moeten worden aangepast, waarbij vooral de schriftelijke vastlegging van uitgevoerde werkzaamheden en de dossiervorming extra aandacht verdienen.

5 REACTIES BETROKKENEN EN NAWOORD REKENKAMER

5.1 Hoofdlijn reacties

Het Commissariaat schreef dat het met belangstelling heeft kennis genomen van de gemaakte opmerkingen, conclusies en aanbevelingen. Een deel van de bevindingen geeft het Commissariaat aanleiding verbeteringen in de organisatie en uitvoering van het financiële toezicht aan te brengen. Enkele concrete toezeggingen waren:

- risico-analyses en de controle-aanpak schriftelijk vast te leggen;
- toe te zien op de naleving van bepalingen in de mediawetgeving waarin staat dat bestuursleden en medewerkers van de omroepen en andere (rechts)personen waarmee de omroepen een overeenkomst hebben gesloten, geen op geld waardeerbare voordelen mogen bedingen of aanvaarden die verband houden met de werkzaamheden van de omroepen;
- de sanctieregeling aan te passen waardoor deze zich niet meer beperkt tot een aantal specifieke toezichtstaken, maar betrekking heeft op het totale werkterrein van het Commissariaat;
- na te gaan hoe de controlegegevens, bevindingen en resultaten van gesprekken op een meer formele wijze kunnen worden vastgelegd c.q. moeten worden bevestigd door de omroepen;
- naast het Handboek financiële verantwoording over te gaan tot een hernieuwde vastlegging van de door de omroepen te verstrekken informatie over de naleving van de Mediawet.

Zowel het Commissariaat als de minister wezen met nadruk op het feit dat het onderzoek betrekking had op de jaren 1993 en 1994 terwijl de mediawetgeving met ingang van 1995 belangrijk is gewijzigd en aangescherpt. Het Commissariaat schreef dat de wettelijke instrumenten voor het toezicht door het Commissariaat zijn verruimd. Van de ruimere bevoegdheden zou het Commissariaat dankbaar gebruik hebben gemaakt. Volgens het Commissariaat zouden de door de Rekenkamer aanbevolen wettelijke instrumenten het werk van het Commissariaat vergemakkelijken.

De minister wees er onder andere op dat in de huidige Mediawet inmiddels de voorschriften voor het meerjarenplan zijn aangescherpt. Ook zijn door middel van een algemene maatregel van bestuur specifieke regels opgesteld waaraan de financiële rapportages van de omroepen moeten voldoen. De minister merkte op dat hij weliswaar het recht ontbeert om de administratie bij het Commissariaat in te zien, maar dat de DAD bij de jaarlijkse review in de praktijk alle stukken kan inzien. Verder wees hij erop dat hij over het recht van goedkeuring van de begroting en jaarrekening van het Commissariaat beschikt, waarmee hij naar zijn mening het Commissariaat voldoende doeltreffend kan sturen. De minister gaf desalniettemin aan in algemene zin bereid te zijn om te bezien of het huidige toezichtsregime nog verder kan worden verbeterd. Hij heeft de staatssecretaris verzocht zich daarover te verstaan met het Commissariaat.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft waardering voor de verbeteringsmaatregelen die het Commissariaat heeft aangegeven. De Rekenkamer is ermee bekend dat de mediawetgeving met ingang van 1995 op een aantal voor het financiële toezicht belangrijke punten is aangescherpt. Zij heeft dit waar dat aan de orde was vermeld in haar rapport.

Ook de minister wijst op de Mediawet 1995. De Mediawet is weliswaar in 1995 aangescherpt door bijvoorbeeld termijnen te stellen waarbinnen

stukken moeten worden ingediend en door het ontwikkelen van het Handboek financiële verantwoording. Ondanks dat ontbreken nog enkele belangrijke wettelijke instrumenten, met name voor de minister, zoals het recht algemene aanwijzingen te geven aan het Commissariaat. Het goedkeuringsrecht van de minister op de financiële stukken van het Commissariaat kan slechts in zeer beperkte mate als sturingsinstrument voor de kwaliteit van het financiële toezicht door het Commissariaat dienen. De Rekenkamer wacht met belangstelling de initiatieven van de staatssecretaris af.

5.2 Toezicht op het financieel beheer van de omroepverenigingen

Het Commissariaat bestreed de opvatting van de Rekenkamer dat het toezicht moet houden op het financieel beheer van de omroepverenigingen. Het ging er daarbij vanuit dat de Rekenkamer onder financieel beheer verstaat de wijze waarop de instellingen omgaan met hun vermogens. Het Commissariaat voegde daaraan toe dat met betrekking tot de vermogens van deze private instellingen, die reeds lang bestonden voordat de omroep in Nederland bij wet werd gereguleerd, in de Mediawet geen enkele bepaling voorkomt.

De minister schreef naar aanleiding van de aanbeveling dat het Commissariaat het recht zou moeten krijgen voorschriften te geven voor het financieel beheer van de omroepverenigingen het volgende. Om aan de gedetailleerde eisen in het Handboek financiële verantwoording te kunnen voldoen hebben de omroepverenigingen waar nodig de administraties en boekhouding aangepast, aldus de minister.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer handhaaft haar standpunt dat het Commissariaat toezicht moet houden op het financieel beheer van de omroepverenigingen. Het Commissariaat geeft in haar ogen een te beperkte inhoud aan het begrip financieel beheer. Het begrip financieel beheer omvat namelijk het geheel aan beslissingen, handelingen en regels ter sturing en verantwoording van de financiële transacties en saldi van een organisatie. Belangrijke elementen van financieel beheer zijn: het opzetten en onderhouden van (financiële) interne beheersingssystemen die zorg dragen voor juiste en volledige management- en verantwoordingsinformatie, het zorgen dat noodzakelijke uitgaven binnen gestelde wettelijke kaders en ook overigens op een verantwoorde wijze tot stand komen en het opstellen van begrotingen en financiële verantwoordingen. De Rekenkamer acht het van belang dat het Commissariaat nagaat welke elementen in ieder geval aandacht verdienen in zijn toezicht op financieel beheer van de omroepverenigingen.

5.3 Voorzieningen

Het Commissariaat merkte op dat de door de Rekenkamer betwijfelde voorzieningen van omroepverenigingen om juist volstrekt bedrijfseconomische redenen als voorzieningen moeten worden gezien. De gelden zijn telkens slechts voor een doel bestemd en in een aantal gevallen zelfs gebonden aan in het CAO-overleg gemaakte afspraken, aldus het Commissariaat.

Nawoord Rekenkamer

Het is voor het scheppen van een voorziening niet voldoende dat de gelden voor een bepaald doel bestemd zijn. De Rekenkamer is van mening dat bijvoorbeeld de voorziening «relatieve veroudering

personeel» een normaal bedrijfsrisico betreft en dat deze voorziening niet voldoet aan de norm dat de omvang van het risico redelijkerwijs is te schatten.

5.4 Rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten

De minister schreef dat in de meerjarenplannen een koppeling wordt gelegd tussen plannen en financiële consequenties. In de jaarrekening wordt hierover verantwoording afgelegd door middel van gedetailleerde verslaglegging. Hiermee ontstaat volgens de minister een duidelijk beeld over de aanwending en daarmee verbonden rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de omroepverenigingen. Door de voorschriften hierover aan de omroepen is een instrumentarium in het leven geroepen waardoor voldoende kan worden gesteund op het oordeel van het Commissariaat, aldus de minister.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer vindt dat dit niet afdoet aan de eigen comptabele verantwoordelijkheid van de minister om zich, via het Commissariaat, feitelijk te vergewissen van de rechtmatigheid van de bestedingen van de omroepen. Dit betekent dat aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe de bestaande controlestructuur kan worden gebruikt, welke normen er moeten gelden, hoe intern gerapporteerd moet worden en welke maatregelen eventueel nodig zijn.

5.5 Toezicht op regionale en lokale omroepen

De minister was van oordeel dat het financieel toezicht op de regionale en lokale omroepen slechts van toepassing was op enkele regionale omroepen. Hij ging er daarbij vanuit dat waar geen geldstromen via het Commissariaat naar regionale of lokale omroepen lopen, daarover geen verantwoording hoeft te worden afgelegd aan het Commissariaat.

Het Commissariaat vond dat de relatie die de Rekenkamer legde tussen het financiële toezicht op de omroepverenigingen en dat op de overige onderdelen van het publieke bestel, waaronder de regionale en lokale omroepen, buiten het kader van de rapportage viel.

Nawoord Rekenkamer

Het financiële toezicht van het Commissariaat betreft het toezicht op de naleving van de financiële bepalingen in de mediawetgeving. Financieel toezicht is dus ook aan de orde als er geen sprake is van geldstromen van het Commissariaat naar een omroepinstelling. Bijvoorbeeld: volgens de mediawetgeving moeten lokale omroepen die toestemming hebben gekregen voor het uitzenden van reclameboodschappen, een deugdelijke boekhouding voeren en hun jaarrekening, vergezeld van een accountantsverklaring, toezenden aan het Commissariaat.

5.6 Samenhangende visie op toezicht

Zowel het Commissariaat als de minister reageerden op de aanbeveling zich diepgaand te bezinnen op het financiële toezicht. Het Commissariaat zei gebonden te zijn aan de taak toe te zien op de naleving van de bepalingen uit de Mediawet. De aanpassingen in het toezicht die de Rekenkamer heeft geconstateerd zouden volgens het Commissariaat wijzen op regelmatige bezinning. De minister vond dat door de aanscherping van de regelgeving de aanbevelingen grotendeels waren uitgevoerd.

Het aanscherpen van het instrumentarium zoals in 1995 is gebeurd, kan volgens de Rekenkamer niet in de plaats treden van het ontwikkelen van een visie op wat men met het financiële toezicht wil bereiken en hoe het beste gebruik kan worden gemaakt van het beschikbare instrumentarium. Zowel voor het Commissariaat als voor de minister is het van belang een samenhangende visie te ontwikkelen op de wijze waarop zij, gegeven het wettelijk kader en ieder vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, vorm en inhoud willen geven aan het financiële toezicht op het gehele publieke omroepbestel. Dit vergt tevens goede afstemming van die rollen en verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar.

Een samenhangende visie dient het kader te zijn waarbinnen de noodzakelijke verbeteringen in het toezicht kunnen worden aangebracht, zodat het risico wordt vermeden dat de getroffen maatregelen niet het beoogde effect hebben. Het ontwikkelen van een samenhangende visie is temeer van belang vanwege de voorgenomen herinrichting van het publieke bestel.

Voorwaarden ten aanzien van het Commissariaat voor de Media

Het financiële toezicht van het Commissariaat op de omroepverenigingen moet *doelmatig* zijn en *toereikend* om tot een *gefundeerd oordeel* te komen over de *rechtmatigheid* van de ontvangsten en uitgaven van de omroepverenigingen.

Doelmatig

Uit de opzet van het financieel toezicht moet blijken:

- waar de uit te voeren controles zich op moeten richten en hoe dit wordt bepaald;
 - wat de eisen zijn waaraan wordt getoetst;
 - hoe de controles moeten worden uitgevoerd en dat zij tijdig worden uitgevoerd;
 - dat bij de uitvoering van de controles waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van de resultaten van de controles van de extern accountants van de omroepen;
 - dat over de uitgevoerde controles wordt gerapporteerd en hoe dat moet gebeuren;
 - wat er moet gebeuren als blijkt dat niet is voldaan aan gestelde eisen;
 - dat opgelegde sancties worden bewaakt en hoe dat moet gebeuren.
- De uitvoering moet conform de opzet zijn.

Toereikend voor een gefundeerd oordeel

Uit de opzet van het financieel toezicht moet blijken:

- dat al die aspecten van het handelen van de omroepverenigingen worden gecontroleerd die van belang zijn om een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de omroepen;
- wat het Commissariaat verwacht van de inhoud en presentatie van de verantwoordingsstukken van de omroepen;
- wat het Commissariaat verwacht van de reikwijdte en diepgang van de controles van de extern accountants van de omroepen;
- dat het Commissariaat nagaat of de feitelijke werkzaamheden van de extern accountant voldoen aan zijn verwachtingen;
- dat de eventueel op te leggen sancties geschikt zijn om bij te dragen aan het bereiken van de rechtmatigheid van ontvangsten en uitgaven van de omroepen.

De uitvoering moet conform de opzet zijn.

Rechtmatig

Het Commissariaat moet vaststellen of de omroepen:

- zich in financieel opzicht houden aan de mediawettelijke voorschriften, dat wil ten minste zeggen: geen uitgaven doen die niet zijn toegestaan, gelden alleen besteden aan het doel waarvoor zij zijn bestemd en geen ontvangsten uit activiteiten genereren die niet zijn toegestaan;
- een ordelijk en controleerbaar financieel beheer voeren;
- hun financiële verantwoording juist, volledig en tijdig opstellen, waarbij die verantwoording ook overigens moet voldoen aan wettelijke voorschriften.

Voorwaarden ten aanzien van de minister

Het toezicht van de minister op het financiële toezicht van het Commissariaat moet *doelmatig* zijn en *toereikend om te kunnen steunen* op het oordeel van het Commissariaat over de rechtmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van de omroepverenigingen.

Doelmatig

Uit de opzet van het toezicht moet blijken:

- wat de minister verwacht van het financieel toezicht door het Commissariaat;
- wat de reikwijdte is van het toezicht door de minister op het Commissariaat;
- wat de minister verwacht van de inhoud en presentatie van de verantwoordingsstukken van het Commissariaat;
- dat bij de uitvoering van het toezicht waar mogelijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande controlestructuur;
- welke normen de minister hanteert bij de beoordeling van het financieel toezicht door het Commissariaat;
- dat over het uitgevoerde toezicht wordt gerapporteerd en hoe dat moet gebeuren;
- wat er moet gebeuren als blijkt dat het Commissariaat niet voldoet aan de verwachtingen van de minister. In ieder geval moet duidelijk zijn dat de minister ingrijpt indien het Commissariaat niet voldoet aan de bedoelingen van de wetgever.

De uitvoering moet conform de opzet zijn.

Toereikend om te kunnen steunen op

Uit de opzet van het toezicht moet blijken:

- dat al die aspecten van het handelen van het Commissariaat worden gecontroleerd die van belang zijn om vast te stellen of de minister kan steunen op het oordeel van het Commissariaat over de rechtmatigheid van de ontvangsten en uitgaven van de omroepen;
- wat de minister verwacht van de reikwijdte en diepgang van de controles van de extern accountant van het Commissariaat;
- dat de minister nagaat of de werkzaamheden van de extern accountant voldoen aan zijn verwachtingen.

De uitvoering moet conform de opzet zijn.

Instrumenten voor het Commissariaat voor de Media

- het Commissariaat mag bij de omroepverenigingen alle inlichtingen vragen die het redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig oordeelt;
- het mag inzage nemen in boeken en bescheiden en het mag zich toegang verschaffen tot de gebouwen;
- het mag jaarlijks verslag vragen aan de omroepverenigingen van hun activiteiten en financiën en het kan zo'n verslag openbaar maken;
- het mag nadere regels stellen over de wijze waarop in de jaarrekening inkomsten moeten worden verantwoord die verband houden met reclame-uitingen die voorkomen in een programma-onderdeel bestaande uit een verslag of weergave van een evenement;
- het stelt de voorschotten en definitieve vergoedingen voor de omroepverenigingen vast;
- het kan een omroepvereniging een vergoeding geven voor de kosten van investeringen in nieuwbouw. De bijbehorende begroting en jaarrekening (inclusief verantwoording over het desbetreffende financieel beheer) moeten worden goedgekeurd door het Commissariaat;
- het ontvangt jaarlijks een bijgesteld meerjarenplan van de omroepen. Het moet dit plan, voorzien van zijn commentaar, naar de minister doorsturen;
- het mag de reserves van de omroepverenigingen maximeren; het meerdere moet dan worden terugbetaald aan het Commissariaat;
- het mag de omroepverenigingen toestaan nevenactiviteiten te verrichten;
- het moet regelingen goedkeuren voor het exploiteren van auteursrechten verbonden aan programma's;
- het kan beschikbaar gestelde gelden terugvorderen die niet zijn besteed overeenkomstig het doel waarvoor ze zijn bestemd dan wel de definitieve vergoeding lager vaststellen;
- het kan voorschotten stopzetten of verminderen indien die niet worden besteed overeenkomstig het doel waarvoor ze zijn bestemd;
- het kan zendtijd intrekken of verminderen indien een omroep niet voldoet aan de verplichtingen gesteld bij of krachtens de Mediawet met intrekking van de over deze periode toegekende vergoeding;
- het kan administratieve boetes opleggen van onderscheidenlijk ten hoogste f 200 000 per overtreding voor bepaalde in de wet genoemde overtredingen of ten hoogste f 50 000 per overtreding voor alle overige overtredingen van bij of krachtens de Mediawet gestelde voorschriften.

Instrumenten voor de minister

- de minister ontvangt jaarlijks een verslag van het Commissariaat over zijn werkzaamheden;
- de minister moet de begroting en jaarrekening van het Commissariaat goedkeuren;
- het Commissariaat moet de minister alle inlichtingen verstrekken;
- de minister ontvangt ten behoeve van de vaststelling van het omroepbudget de meerjarenplannen van de omroepen voorzien van advies van het Commissariaat;
- hij kan besluiten van het Commissariaat voordragen ter schorsing of vernietiging;
- de minister benoemt en ontslaat de voorzitter en de overige leden van het Commissariaat;
- de minister moet de regels voor de werkwijze van het College van het Commissariaat goedkeuren.