



College van Toezicht collectieve beheersorganisaties

Auteurs- en naburige rechten

Rapport van bevindingen II

Buma/Stemra

15 april 2013

Postadres: Postbus 15072, 1001 MB Amsterdam / Bezoekadres: Herengracht 566, 1017 CH Amsterdam

Telefoon: 020 30 30 261 – www.cvta.nl

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	p. 3
2. Bevindingen ten aanzien van het incassoproces	p. 5
2.1 Problematiek	p. 5
2.1.1 <i>De legitimiteit van de betalingsplicht</i>	p. 5
2.1.2 <i>Tariefgrondslagen</i>	p. 5
2.2 Analyse	p. 6
2.2.1 <i>Juridische kaders</i>	p. 6
2.2.2 <i>Beleidskaders</i>	p. 6
2.3 Bevindingen	p. 8
3. Bevindingen ten aanzien van het repartitieproces	p. 10
3.1 Problematiek	p. 10
3.2 Analyse	p. 10
3.2.1 <i>Juridische kaders</i>	p. 10
3.2.2 <i>Beleidskaders</i>	p. 10
3.3 Bevindingen	p. 11
4. Conclusie	p. 14
4.1 Advies met betrekking tot de kwaliteit van de processen	p. 15
4.2 Advies met betrekking tot de integriteit van de processen	p. 15
4.3 Advies met betrekking tot de transparantie	p. 15

1. Inleiding

In december 2011 heeft het College van Toezicht collectieve beheersorganisaties Auteurs- en naburige rechten (hierna het “College”) een tweetal onderzoeken aangekondigd bij Buma. Het eerste onderzoek betrof de vragen die de behandeling door Buma/Stemra van de claim van de componist Rietveldt had opgeroepen, in verband met de betrokkenheid van een toen net afgetreden bestuurslid van Stemra. Deze vragen leefden in brede kring: bij betrokkenen, journalistiek en ook in de Tweede Kamer. Dit onderzoek is afgerond en het daaruit voortvloeiende rapport van bevindingen is op 15 mei 2012 door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar de Tweede Kamer gestuurd (zie ook: www.cvta.nl).

Naar aanleiding van deze kwestie werden verdergaande vragen gesteld bij de werkprocessen bij Buma die betrekking hadden op de transparantie bij incasso, de wijze van beheer van de individuele rechten door Buma en de verdeling van de geïncasseerde middelen onder rechthebbenden (de zogenaamde “repartitie”). De bevindingen van dit tweede onderzoek liggen nu ter tafel. Het College geeft hieronder zijn beoordeling hiervan in dit Rapport van Bevindingen.

De achtereenvolgende jaarlijkse accountantscontroles geven geen aanleiding om te vermoeden dat er sprake is van financieel wanbeleid. Het College vervaardigt sinds 2010 een Financieel Rapport¹ dat alle geldstromen van de onder toezicht staande collectieve beheersorganisaties in beeld brengt. Uit die rapportages, die worden gebaseerd op de goedgekeurde jaarverslagen, blijkt dat ook Buma kan verantwoord worden tegen welke kosten gelden worden geïnd en gereparteed aan rechthebbenden. Ook is gebleken dat de snelheid waarmee dit gebeurt grotendeels resulteert in uitbetaling aan rechthebbenden binnen de termijn van drie jaar na ontvangst.

Buma voldoet aan de vereisten voor het verkrijgen van het CBO-Keurmerk dat is toegekend na een beoordeling van een externe en onafhankelijke instantie, het Keurmerkinstituut. Voorts heeft Buma via de website nieuwe mogelijkheden geopend voor de leden van de vereniging om de exploitatie van hun eigen rechten online te kunnen volgen. Dit zijn merendeels ontwikkelingen uit recente jaren. Het volle profijt daarvan moet nog gaan blijken. Derhalve zal Buma uiteraard de ingezette initiatieven voort moeten zetten.

Bij deze werkzaamheden treden fouten en gebreken op. Buma had in het verleden verontrustende aantallen commentaren, vragen en klachten. En afdoening ervan nam te veel tijd. Op het moment dat de zaak Rietveldt aan het licht kwam, was Buma reeds bezig met het doorvoeren van maatregelen om de kwaliteit en snelheid van de afhandeling van vragen en klachten van rechthebbenden te verbeteren. In het eerdere Rapport van bevindingen in de zaak Rietveldt, heeft het CVTA Buma aanbevelingen gedaan die met name zagen op het verder waarborgen van de kwaliteit en de integriteit bij de afhandeling van klachten.. Deze zijn overgenomen.

¹ Zie www.cvta.nl Het Financieel Rapport 2011 zal worden gepubliceerd in maart 2013; Het Rapport over 2012 nog in de zomer van 2013.



Het onderzoek dat nu wordt gepubliceerd betrof een beoordeling van de werkwijze bij de kernprocessen. Fouten, misverstanden en ondoorzichtigheid kunnen immers het vertrouwen daarin beïnvloeden. Daarom achtte het CVTA het gewenst zich een oordeel te vormen over de kwaliteit van de processen. Het College heeft de afweging gemaakt dat het de effectiviteit van zowel het onderzoek als van de follow-up zou dienen als dit onderzoek in eerste aanleg zou worden gedaan door de externe accountant van Buma, KPMG. Vanwege de bij deze accountant aanwezige kennis is de kosten effectiviteit daarmee gediend. De opdracht voor het onderzoek is door het bestuur van Buma gegeven nadat het College instemde met de te geven opdracht. Daarbij heeft het College aangekondigd een eigen beoordeling van de bevindingen te zullen geven en deze te publiceren. Uiteraard is in het hele proces hoor en wederhoor toegepast.

Het doel van het recent afgesloten onderzoek was een analyse te verkrijgen van de processen die aan de incasso- en repartitiecijfers ten grondslag liggen. Daarbij is in het bijzonder gekeken naar de juridische kaders die voor die processen gelden en de beleidsbepalende rol van bestuur en directie .

2. Bevindingen ten aanzien van het incassoproces

Het rapport van KPMG is als bijlage aan dit rapport gehecht. Hieronder geeft het College zijn bevindingen naar aanleiding van dat rapport, alsmede overige bij het College bekende informatie.

2.1 Problematiek

Het College signaleert regelmatig kritiek op het incassoproces bij Buma/Stemra. Deze kritiek kan over het algemeen in een van de volgende categorieën worden verdeeld:

1. De legitimiteit van (hoogte van) de betalingsplicht;
2. Onduidelijkheid over de tariefstelling;
3. Traagheid of gebrek aan responsiviteit bij klachten over facturen;

Ten aanzien van het derde punt is reeds het nodige opgemerkt in het rapport d.d. 15 mei 2012 en Buma/Stemra heeft reeds maatregelen getroffen om de kwaliteit en snelheid van de afhandeling van klachten te vergroten. Dit rapport zal derhalve ingaan op de eerste twee categorieën.

2.1.1 De legitimiteit van de betalingsplicht

Vanuit betalingsplichtigen of andere partijen bestaat nogal eens kritiek op het feit dat Buma/Stemra aan bepaalde organisaties facturen stuurt, terwijl dat geen commerciële organisaties zijn. In dit verband wordt bij wege van voorbeeld gewezen op de Kamervragen die zijn gesteld over de facturering aan carnavalsverenigingen (vragen van Kamerlid M. Peeters d.d. 2 november 2011, 2011Z21692).

2.1.2 Tariefgrondslagen

Vanuit betalingsplichtigen wordt vaak de algemene kritiek geuit dat er onvoldoende transparantie bestaat over de grondslag voor de hoogte van de tarieven. Deze problematiek is niet nieuw en tot op zekere hoogte inherent aan de aard van de dienst die Buma biedt: het in licentie geven van muziekwerken.

In dit verband wordt verwezen naar het in opdracht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie opgestelde rapport van het Instituut voor Informatierecht d.d. 31 oktober 2007. Daarin wordt geconstateerd dat bij betalingsplichtigen behoefte bestaat aan “duidelijkheid over wat ze precies moeten betalen, zekerheid over het feit dat ze niet meer hoeven te betalen dan hun concurrent en transparantie ten aanzien van de achtergrond van verhogingen en tarieven voor nieuwe vormen van gebruik van auteursrechtelijk beschermd werk.”²

² Visser, Hugenholtz & Hins, Geschillenbeslechting en collectief rechtenbeheer, IVIR, 31 oktober 2007, p. 23

Voorts constateren de rapporteurs dat er een gebrek is aan een normatief kader aan de hand waarvan tarieven kunnen worden getoetst.³

2.2 Analyse

De hierboven geschetste problematiek vindt steeds plaats in de fasen 1. en 2. van het door KPMG beschreven incassoproces (KPMG rapport p. 14), het bepalen van de te licentiëren markt en het vaststellen van de tarieven.

2.2.1 Juridische kaders

De belangrijkste juridische kaders worden gegeven door de Auteurswet. Tenzij er sprake is van een wettelijke uitzondering (bijvoorbeeld de onderwijsexceptie of de exceptie die geldt voor kerkdiensten) is voor een openbaarmaking van muziek buiten de besloten kring altijd de toestemming vereist van de auteursrechthebbende, oftewel van Buma aan wie de componisten hun auteursrechtelijke openbaarmakingsrechten hebben overgedragen. De Auteurswet is in dat opzicht duidelijk en biedt in beginsel niet de mogelijkheid om op basis van *fair use* muziek openbaar te maken zonder toestemming.

Voor het vaststellen van het tarief, biedt de Auteurswet geen enkel aanknopingspunt. De Auteurswet geeft de rechthebbende enkel de mogelijkheid om al dan niet toestemming te geven (verbodsrecht) maar stelt geen eisen aan de voorwaarden die de rechthebbende aan het verlenen van die toestemming wil verbinden.

De Auteurswet geeft dus slechts in beperkte mate antwoord op de vraag bij wie Buma mag incasseren (de auteursrechtelijke excepties) en geen antwoord op de vraag welk tarief Buma in rekening mag brengen. Wettelijk gezien wordt de hoogte van het door Buma in rekening te brengen tarief enkel beperkt door het mededingingsrecht (verbod misbruik van machtspositie).

Er bestaat echter ook een ondergrens met betrekking tot hetgeen Buma incasseert. Buma heeft immers uit hoofde van het exploitatiecontract met de rechthebbenden een inspanningsverplichting om te incasseren voor het gebruik van muziek. De rechthebbende draagt zijn rechten immers over aan Buma, waarmee Buma de verplichting op zich neemt om deze rechten te handhaven. Onderdeel van het exploitatiecontract is voorts het Exploitatierglement. Dit reglement voorziet in de mogelijkheid van Buma om ten behoeve van de exploitatie in het buitenland overeenkomsten aan te gaan met lokale zusterorganisaties (artikel 2) alsmede in het recht van Buma om onder omstandigheden van exploitatie en handhaving af te zien (artikel 3).

2.2.2 Beleidskaders

De genoemde juridische kaders geven Buma een aanzienlijke beleidsruimte voor de invulling van de eerste twee stappen van het incassoproces. Bij die beleidskeuze speelt, zoals ook door KPMG geconstateerd, een belangrijke rol of de incasso economisch rendabel is: levert het verwachte te

³ Id, p. 2

incasseren bedrag (op termijn) voldoende op om de kosten van incasso te dekken en een relevant bedrag over te houden om te repareren? Als het antwoord op die vraag neen luidt, zal Buma in beginsel niet handhaven.

Deze afweging kan bij rechthebbenden soms tot onbegrip leiden. Zij hebben immers hun rechten overgedragen aan Buma in de veronderstelling dat Buma deze rechten voor hen zal handhaven. De afweging van Buma wordt echter steeds gemaakt vanuit het beginsel dat Buma voor een collectief optreedt en steeds de belangen van het collectief in het oog moet houden. Indien Buma te veel middelen besteedt aan het behartigen van de belangen van een individu of een kleine groep individuen, zal dat ten koste gaan van hetgeen collectief kan worden uitgekeerd.

Deze problematiek raakt de kern van het geschil tussen Stemra en de heer Rietveldt, waarover het College rapporteerde in het rapport van 15 mei 2012. De heer Rietveldt stelde zich op het standpunt dat Stemra onvoldoende inspanningen had verricht om zijn rechten te handhaven. De voorzieningenrechter heeft in de door Rietveldt aanhangig gemaakte procedure geen antwoord gegeven op de vraag hoever de inspanningsverplichting van Stemra reikt. Wel leek de voorzieningenrechter aan te geven dat deze in redelijkheid begrensd is, in die zin dat van Stemra kan worden verlangd *“dat zij zich in redelijkheid blijft inspannen voor [eiser] en dat Stemra als zij meent dat de grenzen van haar verplichtingen zijn bereikt daar schriftelijk verantwoording voor aflegt”*.

Naast kosten/baten afwegingen kunnen ook andere factoren een rol spelen bij de beslissing om al dan niet in een bepaalde sector te incasseren. Zo incasseert Buma uit piëteitsoverwegingen geen gelden bij crematoria en rouwcentra.

Dergelijke overwegingen kunnen bij rechthebbenden in verkeerde aarde vallen. Voorbeeld hiervan is de zaak omtrent de Nederlandse bewerking van Amazing Grace. Het besluit om niet bij begrafenissen en crematies te incasseren was ten detrimente van de tekstdichter Hille, wiens lied 'Waarheen, waarvoor...' juist bij die gelegenheden heel veel gedraaid werd. Hille spande hierover een procedure aan tegen Buma tot aan de Hoge Raad, die uiteindelijk Buma in het gelijk stelde (HR 6 maart 1998, NJ 1999, 113).

Ten aanzien van de hoogte van de tarieven, geeft de wet – anders dan de mededingingsrechtelijke bovengrens – geen richtsnoeren voor het vaststellen daarvan⁴. Het zijn derhalve de beleidskeuzen van het bestuur die de hoogte van de tarieven bepalen.

Hoe dat beleid wordt vormgegeven, is afhankelijk van een aantal factoren. In de eerste plaats tracht Buma, waar mogelijk, de tarieven zoveel mogelijk door middel van onderhandeling met de markt tot

⁴ In het recentelijk door de eerste kamer aangenomen wetsvoorstel Toezicht collectieve beheersorganisaties worden wel criteria voor de beoordeling van tarieven gegeven, te weten het beginsel dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, de waarde van het gebruik van het werk in het economisch verkeer en de aard en de omvang van het gebruik.

stand te laten komen. Daarvoor is uiteraard wel een vereiste dat er sprake is van een representatief orgaan (bijvoorbeeld een branchevereniging) die namens de betreffende sector kan onderhandelen.

In de loop der jaren is een groot aantal van dergelijke regelingen als het gevolg van onderling overleg met (grotere en kleinere) koepelorganisaties tot stand gekomen, waaronder – om er maar een paar te noemen - de Koninklijke Horeca Nederland, Nederlands Verbond van de Groothandel, De Vereniging van Nederlandse Korenorganisaties, Koninklijke Algemene Nederlandse Kappersorganisatie, de Koninklijke Nederlandse Biljartbond, de Nederlandse Unie van Speeltuinorganisaties en de Koninklijke Nederlandse Schutters Associatie.

Veelal gaat een dergelijke collectieve afspraak gepaard met een volumekorting voor de bij de koepelorganisatie aangesloten leden.

Daar waar onderhandeling niet mogelijk is, worden de tarieven door Buma eenzijdig bepaald. Daarbij zoekt Buma aansluiting bij de tarieven die gelden voor vergelijkbare sectoren. Als uitgangspunt heeft steeds te gelden dat het te innen tarief in redelijke verhouding moet staan tot de omvang en opzet van de activiteit waarover wordt geïncasseerd.

De eerste incassoactiviteiten van Buma, die in 1913 is opgericht, hadden betrekking op de organisatoren van muziekevenementen, zoals fanfareorkesten en zangkoren. Deze gaven jaarlijks hun jaarbudget door aan Buma en droegen tussen 1 en 2% daarvan aan Buma af.⁵

2.3 Bevindingen

Tussen de twee belangrijkste punten van kritiek vanuit de kant van de betalingsplichtigen – enerzijds een gebrek aan eenduidige grondslagen en anderzijds het onvoldoende rekening houden met bijzondere omstandigheden - bestaat een zekere tegenstelling. Het eerste punt van kritiek wijst immers op een behoefte aan meer uniformering en rationalisering van de tarieven terwijl het tweede punt wijst op een behoefte aan maatwerk (zoveel mogelijk rekening houden met individuele belangen/onderhandelen).

Vanuit het perspectief van de betalingsgerechtigden bestaat er een contrast tussen de individuele belangen van de rechthebbenden (behoefte aan individuele inkomensmaximalisatie) en de collectieve belangen van rechthebbenden (zo efficiënt mogelijk, zoveel mogelijk incasso voor het collectief).

Dit alles speelt zich af in het bovenliggende spanningsveld tussen de rechthebbenden die een belang hebben bij maximale incasso (breed incasseren tegen hoge tarieven) en de betalingsplichtigen die een belang hebben bij het minimaliseren van kosten.

⁵ C. Witbraad, Buma/Stemra, sedert 1913, Walburg Pers 2007, p.45-46

Complicerende factor in de discussie over tariefstelling is dat tarieven alleen kunnen worden gesteld op basis van deels geobjectiveerde factoren, zoals aantallen kijkers of luisteraars of de recette, en deels op een toekenning van een waarde aan de muziek.

2.3.1 Met betrekking tot de totstandkoming van de tarieven

Het verdient de voorkeur, zowel voor betalingsplichtigen als voor de het collectief van rechthebbenden, dat daar waar mogelijk, tarieven in onderling overleg tussen Buma en de relevante markt (vertegenwoordigd door overkoepelende organisaties) worden bepaald. Dit leidt tot maatwerk, hetgeen wellicht de uniformiteit van tarieven in zijn algemeenheid niet ten goede komt maar het draagvlak voor collectief beheer wel.

Daar waar onderhandeling niet mogelijk is, bijvoorbeeld bij gebrek aan een representatieve onderhandelingspartner, dan wel indien men in onderhandeling er niet uitkomt, zal Buma eenzijdig de tarieven vast moeten stellen. Ten aanzien van deze eenzijdige wijze van tariefstelling, acht het College het aanbevelenswaardig om een beleidskader op te stellen dat aan bestuur en directie richtsnoeren geeft over de wijze waarop het tarief moet worden bepaald.

Voor beide gevallen geldt dat Buma, beter dan zij nu doet, kan communiceren hoe het tarief tot stand is gekomen. Buma geeft op haar website en in haar brochures de nodige informatie over de hoogte van tarieven en de parameters die bij de berekening hebben te gelden; er is echter geen of weinig informatie over de achtergrond van de tarieven (zijn ze al dan niet als gevolg van onderhandeling tot stand gekomen en welke factoren hebben meegespeeld in de vaststelling van de hoogte van het tarief).

2.3.2 Met betrekking tot de keuze om al dan niet te incasseren

Dat Buma ervoor kiest om geen incassomaatregelen te nemen indien zij verwacht dat de kosten de baten zullen overstijgen, is op zich zelf terecht (zie in dit verband ook p. 5 van het rapport van het College d.d. 15 mei 2012). Toch bestaat er bij rechthebbenden soms een andere verwachting ten aanzien van de inspanning die Buma zal verrichten om de individuele rechten te handhaven.

Het College beveelt aan om over het incassobeleid, en de afwegingen die in dat kader worden gemaakt, proactief te communiceren naar leden en potentiële leden.

3. Bevindingen ten aanzien van het repartitieproces

3.1 Problematiek

Met betrekking tot de repartitie (en het proces tussen incasso en repartitie) wordt wel eens de kritiek geuit dat dit een financiële “black box” is en dat onduidelijk is hoe de uiteindelijke verdeling van de geïncasseerde gelden tot stand komt.

Zoals in het KPMG rapport wordt vastgesteld, is het proces van repartitie complex maar niet moeilijk. De complexiteit ligt hem de veelheid van factoren die meetellen in de uiteindelijke verdeling van de gelden. De hoofdlijnen van dit proces worden beschreven op pagina 19 e.v. van het KPMG Rapport.

3.2 Analyse

3.2.1 Juridische kaders

Evenals ten aanzien van de incasso, biedt de Auteurswet geen aanknopingspunten ten aanzien van de wijze waarop de geïncasseerde gelden dienen te worden gerepartieerd. Dit is derhalve een contractuele aangelegenheid tussen Buma en de rechthebbenden. Deze contractuele verplichtingen zijn vastgelegd in de exploitatieovereenkomst en het bijbehorende repartitiereglement en het exploitatiereglement. Deze reglementen worden opgesteld door het bestuur en ter goedkeuring voorgelegd aan de algemene ledenvergadering.

3.2.2 Beleidskaders

Binnen de door het repartitiereglement gestelde kaders, bestaan er een aantal zaken die niet uit het reglement zelf voortvloeien, maar uit besluiten van bestuur en directie. Belangrijkste hiervan zijn:

- a. Het bepalen van de distributierubrieken en de toewijzing van een incassostroom aan een bepaalde rubriek (de incasso-opbrengsten worden verdeeld in zogenaamde “rubrieken”. Zo worden bijvoorbeeld de gelden die zijn ontvangen van bioscopen toegewezen aan de “Algemene Filmrubriek” en inkomsten van radio-omroepen aan de rubriek “Radio”);
- b. De verkrijging en verwerking van gegevens over muziekgebruik (ook wel “programma-opgaven” genoemd) alsmede het beoordelen van de juistheid daarvan;
- c. De hoogte van de kosten en andere inkomsten.

Ad a. De toewijzing van de incassostroom aan een rubriek

Het repartitiereglement van Buma noemt de volgende hoofdrubrieken: Algemene rubrieken, Speciale rubrieken, Algemene filmrubrieken en Radio en TV rubrieken. Bestuur en directie bepalen de verdere onderverdeling van deze rubrieken.

Zoals in het rapport van KPMG staat weergegeven, volgt de toerekening aan rubrieken veelal uit de gesloten licentieovereenkomst met de betalingsplichtige. Het is echter niet altijd mogelijk om precies vast te stellen waar naar welke muziek wordt geluisterd. Zo kan men bijvoorbeeld niet van elke

bedrijfsruimte waar de radio aanstaat, vaststellen naar welke zenders en welke soort muziek wordt geluisterd. Het bestuur neemt daarin een besluit op basis van marktonderzoeken.

Ad b. De verkrijging, verwerking en beoordeling van programmagegevens

Er bestaan verschillende soorten bronnen aan de hand waarvan wordt vastgesteld welke muziek is gebruikt. De meest geavanceerde vorm is fingerprinting. Hierbij wordt door een softwareprogramma 'geluisterd' naar radio en televisieprogramma's. Deze software herkent de muziek en telt de seconden dat een liedje wordt uitgezonden. Er wordt ook gereparteed op basis van opgaven van muziekgebruikers.

Het is echter vaak niet mogelijk om zo precies te registreren welke muziek wordt gedraaid. Zo kan men bijvoorbeeld niet nagaan exact naar welke muziek er wordt geluisterd in cafés of winkelruimtes. Het is ook niet redelijk om aan deze partijen opgave te vragen van ieder liedje dat wordt gedraaid. In die gevallen maakt Buma gebruik van marktonderzoeken en programmagegevens uit andere categorieën (zoals radio- en televisiegegevens) om een referentiekader op te stellen.

De directie dient bij het vergaren van de programmagegevens ook steeds de afweging te maken of een bepaalde methode verantwoord is vanuit het oogpunt van een doelmatige bedrijfsvoering. De kosten van het verzamelen en verwerken van programmagegevens ten behoeve van een bepaalde rubriek, dienen uiteraard in redelijke verhouding te staan tot de bedragen die ten behoeve van die rubriek worden geïncasseerd. Dit vraagt een beleidslijn die bestuurlijk zal moeten worden verankerd, zeker in een vereniging.

Ad c. De kosten en andere inkomsten

De hoogte van de kosten is uiteraard een consequentie van de inrichting van de organisatie. Deze inrichting is afhankelijk van strategische afwegingen die door het bestuur en de directie worden gemaakt over de middelen die zij nodig achten om de taken uit te voeren. Een en ander wordt jaarlijks in een begroting vertaald en aan het bestuur voorgelegd. Bepaalde elementen, zoals de directiesalarissen, worden door het bestuur bepaald. Over de gemaakte kosten wordt middels het jaarverslag verantwoording afgelegd aan de leden van Buma.

Andere inkomsten zijn hoofdzakelijk de resultaten uit beleggingen, in rekening gebrachte administratiekosten en lidmaatschapscontributie.

De kosten worden, na verrekening met de baten, pro rata over de verschillende rubrieken verdeeld.

3.3 Bevindingen

De repartitie is voor het grootste deel een kwestie van het toepassen van het repartitiereglement. Dit reglement is weliswaar complex maar leidt via een serie logische stappen tot een betaling aan de rechthebbenden. De toepassing van deze regels wordt jaarlijks ook door de accountant gecontroleerd.

Dat gezegd hebbende, er is een aantal stappen in het proces waarin bestuur en directie kunnen sturen in de repartitie, met name bij het toewijzen aan rubrieken en het beoordelen van programmagegevens.

Deze mogelijkheid om te sturen ten aanzien van de rubrieken is gewenst aangezien een al te rigide toepassing van een repartitiereglement dat alles tot in de laatste details regelt kan leiden tot onwenselijke gevolgen en weinig flexibiliteit biedt om rekening te houden met wijzigende marktomstandigheden.

Een dergelijke situatie is aan het licht gekomen als gevolg van de keuze van de Nederlandse Publieke Omroep om onder de tekst-TV die in de nachturen wordt uitgezonden steeds de muziek van één componist te laten horen. Als gevolg hiervan telde het fingerprinting systeem van Buma een zeer groot aantal secondes hetgeen resulteerde in een zeer hoge uitkering aan één partij waarbij men zich kan afvragen of het gereparteerde bedrag aan deze ene componist onder de omstandigheden gerechtvaardigd is.

Het bestuur heeft toen besloten om voor deze muziek te reparteren op grond van de secondenwaarden voor radio in plaats van de secondenwaarden voor televisie.

De wijze waarop programmagegevens worden verzameld, kan van grote invloed zijn op de repartitie op het niveau van de individuele rechthebbende. Hoewel Buma steeds streeft naar één-op-één repartitie zoals dat gebeurt bij fingerprinting, is zulks niet altijd mogelijk. Het is bijvoorbeeld niet kosteneffectief om fingerprinting te gebruiken voor kleine lokale radiostations. Daar wordt derhalve nog gewerkt met programmagegevens die door de radio-omroepen handmatig worden ingevuld en aangeleverd. Ook bij live optredens worden bij Buma handmatig setlijsten aangeleverd. Bij deze methode van gegevensverzameling, bestaat uiteraard een risico dat de gegevens onjuist of onvolledig zijn. Zeker bij kleinere evenementen wordt nog wel eens nagelaten een setlijst aan te leveren.

Dit kan bij rechthebbenden soms tot onbegrip leiden. Het College ontvangt nog wel eens klachten van rechthebbenden die hun compositie hebben gehoord op een lokaal radiostation of bij een liveoptreden maar daarover geen repartitie hebben ontvangen, terwijl Buma wel bij de betreffende organisaties gelden heeft geïncasseerd.

Hier doet zich dan het probleem voor dat Buma deze informatie niet heeft omdat de door de muziekgebruiker aangeleverde programmagegevens onvolledig zijn. Het is veelal ook niet meer mogelijk om na te gaan of de betreffende compositie daadwerkelijk ten gehore is gebracht.

Het kan derhalve voorkomen dat programmagegevens onjuist, onbetrouwbaar of onvolledig zijn. In dat geval moet de directie een en ander kunnen onderzoeken en, zo nodig, corrigeren.



De verdeling van de kosten over de rubrieken gebeurt pro rata. De kostentoedeling kan derhalve niet per rubriek worden gestuurd. Ten aanzien van de hoogte van de kosten heeft Buma een grote mate van beleidsvrijheid. Buma loopt, in vergelijking tot andere Europese muziekrechtorganisaties, niet uit de pas (KPMG rapport p.24).

4. Conclusie

De weg die een Euro volgt van incasso tot repartitie bestaat uit een serie elkaar logisch opvolgende stappen. Bij iedere stap kunnen verschillende factoren bepalen wat er met die Euro gebeurt. Bij sommige stappen is dat een rechtstreeks gevolg van een geldend reglement of een overeenkomst, bij andere stappen is dat een bestuurs- of directiebesluit en bij weer andere stappen is het een combinatie van besluiten, overeenkomsten en reglementen.

Een systeem dat volledig geobjectiveerd is – waarin directie en bestuur geen sturende rol kunnen spelen – is haalbaar noch wenselijk. Het is niet haalbaar omdat er meerdere stappen in het proces zijn waarbij men onmogelijk over alle informatie kan beschikken en er derhalve een afgewogen beoordeling moet plaatsvinden. Zo kan men nooit over alle informatie beschikken die nodig is om objectief de waarde van muziek vast te stellen.

Het is niet wenselijk omdat een rigide toepassing van een systeem soms onwenselijke gevolgen kan hebben of het nu aan de kant van de incasso is (incasseren bij begrafenissen) of aan de kant van de repartitie (disproportionele repartitie voor muziek onder tekst-tv).

Het spreekt van zelf dat deze onmogelijkheden en onwenselijkheden leiden tot een aantal complexe praktijken en werkprocessen. Deze zijn vervolgens meer dan eens aanleiding tot vragen, kritiek en klachten. Ook al zijn de gehanteerde werkprocessen weloverwogen tot stand gekomen en omdat ze tegemoetkomen aan de vele onderscheiden belangen die het collectief beheer wordt verondersteld te dienen, zij leiden tot voordeel voor de één en nadeel van de ander, zeker in de beleving van sommigen.

Niettemin gaat het collectief beheer uit van de gedachte dat zonder collectief beheer, nadeel voor ieder van de rechthebbenden ontstaat. Buma heeft in deze constellatie een grote beleidsruimte en heeft die ook nodig. Anderzijds vereist dat een helder en uitlegbaar gebruik van die ruimte ter wille van de legitimiteit van het collectief beheer.

Regelgeving en toezicht dienen er wel toe om ervoor te zorgen dat deze beleidsvrijheid onder de juiste voorwaarden wordt uitgeoefend. Deze voorwaarden zijn integriteit, kwaliteit en transparantie.

Op het terrein van integriteit en kwaliteit heeft Buma al een aantal belangrijke maatregelen getroffen. In dit verband zij verwezen naar de nieuwe bestuursstructuur en de aangescherpte gedragscode die in 2012 zijn doorgevoerd alsmede de implementatie van het INK model en de daarbij behorende externe audits.

4.1 Advies met betrekking tot kwaliteit van de processen

Uit het rapport van KPMG kan echter worden geconcludeerd dat er nog een aantal maatregelen kunnen worden getroffen om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Het College onderschrijft de door KPMG in dat verband gedane aanbevelingen.

In het bijzonder neemt het College de aanbeveling over te bewerkstelligen dat er bij het bestuur een duidelijk beeld bestaat van het samenstel van bestuursbesluiten dat ten grondslag ligt aan de incasso en de repartitie zoals die nu plaatsvindt. Dit samenstel van besluiten is historisch gegroeid en bestaat uit verschillende besluiten die door verschillende besturen zijn genomen, hetgeen het verwerven van overzicht niet vergemakkelijkt. Desalniettemin acht het College het raadzaam het geheel aan besluitvorming te herijken en te toetsen aan de hedendaagse omstandigheden.

4.2 Advies met betrekking tot de integriteit van de processen

KPMG heeft tevens gekeken naar de beheersmaatregelen rondom de repartitie en incasso en geconcludeerd, dat de analyses geen belangrijke omissies naar voren brengen. Ook de bevindingen uit de jaarlijkse accountantscontrole geven geen aanleiding om aan de werking van de beheersmaatregelen te twifelen.

Desalniettemin acht het College het nuttig om binnen het bestuur een auditcommissie in te stellen. De taak van de audit commissie is om, ondersteund door de audit afdeling van de organisatie, namens het bestuur doorlopend onderzoek te doen naar het functioneren van de organisatie. De audit afdeling dient in dat geval ook direct aan de audit commissie te rapporteren en niet aan de directie. Een dergelijke constellatie versterkt de informatiepositie van het bestuur en stelt het bestuur in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen in het kader van zijn controlerende taak ten aanzien van de directie.

Buma heeft inmiddels een bestuurlijk besluit genomen om een bestuurscommissie bedrijfsvoering in het leven te roepen tot wiens opdracht het behoort om de audits voor het bestuur voor te bereiden.

4.3 Advies met betrekking tot de transparantie

Ten aanzien van transparantie, wordt in het KPMG rapport aanbevolen om over de besluiten die invloed hebben op de repartitie en incasso ook duidelijk aan zowel betalingsplichtigen als aan de rechthebbenden te communiceren. Veel belangrijke factoren die voortvloeien uit bestuurs- en directiebesluiten en bepalend zijn voor de incasso en de repartitie, zijn niet terug te vinden in de publiek toegankelijke informatiebronnen. De statuten en reglementen bevatten de grondslagen voor deze besluiten maar niet de uitwerking daarvan. Het is in de ogen van het College deze lacune in de informatievoorzieningen die de grondslag vormt voor de perceptie dat er sprake zou zijn van een 'financiële black box'.



College van Toezicht collectieve beheersorganisaties

Auteurs- en naburige rechten

Tot slot

Het College verzoekt Buma uiterlijk 31 mei 2013 aan het College te laten weten op welke wijze Buma aan het bovenstaande invulling zal geven en/of reeds heeft gegeven.