

Evaluatie Commissariaat voor de Media

Opdrachtgever: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; directie Media, Letteren en
Bibliotheken

ECORYS Nederland BV

Betül Albayrak
Gwen de Bruin
Lars Meindert
Afke Mulder
Peter Vis

Rotterdam, 8 juli 2008

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid

T 010 453 87 53

F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Ten geleide | 9 |
| Samenvatting en conclusies | 11 |
| 1.1 Kader en vraagstelling | 11 |
| 1.2 Aanpak | 11 |
| 1.3 Conclusies | 12 |
| 1.3.1 Zijn de wettelijke taken (meer dan) vervuld? | 12 |
| 1.3.2 Worden de taken goed vervuld? | 15 |
| 1.3.3 Is het Commissariaat efficiënt? | 21 |
| 2 Kader en methodologie | 23 |
| 2.1 Kader | 23 |
| 2.2 Methodologie | 24 |
| 2.2.1 Structuur van het onderzoek | 24 |
| 2.2.2 Prestatie-indicatoren | 25 |
| 3 Het Commissariaat voor de Media | 27 |
| 4 De relatie met OCW | 29 |
| 5 De relatie met AT, NMa en OPTA | 31 |
| 6 Zendtijdtoewijzing en toestemmingverlening | 33 |
| 6.1 Achtergrond | 33 |
| 6.2 Invulling taken en bevoegdheden | 33 |
| 6.3 Casus: Artikel 39f- VKZ/IKON | 36 |
| 6.4 Mening betrokkenen | 37 |
| 6.4.1 Responsiviteit | 37 |
| 6.4.2 Transparantie en expliciteit | 38 |
| 6.4.3 Consistentie en voorspelbaarheid | 38 |
| 6.4.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid | 38 |
| 6.4.5 Redelijkheid | 39 |
| 6.4.6 Rechtmatigheid en proportionaliteit | 39 |
| 6.5 Conclusies ECORYS | 39 |

| | |
|---|-----------|
| 7 Naleving van regels door omroepinstellingen | 41 |
| 7.1 Achtergrond | 41 |
| 7.2 Invulling taken en bevoegdheden | 41 |
| 7.3 Casus: Reclamezendtijd-SBS | 43 |
| 7.4 Casus: sluikreclame | 44 |
| 7.5 Casus: Voetbal-voorkeursrecht | 45 |
| 7.6 Mening betrokkenen | 46 |
| 7.6.1 Responsiviteit | 47 |
| 7.6.2 Transparantie en expliciteit | 47 |
| 7.6.3 Consistentie en voorspelbaarheid | 48 |
| 7.6.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid | 48 |
| 7.6.5 Redelijkheid | 49 |
| 7.6.6 Rechtmatigheid | 49 |
| 7.6.7 Proportionaliteit | 50 |
| 7.7 Conclusies ECORYS | 51 |
| 8 Toezicht neventaken en -activiteiten van publieke omroepinstellingen | 53 |
| 8.1 Achtergrond | 53 |
| 8.2 Invulling taken en bevoegdheden | 53 |
| 8.3 Mening betrokkenen | 55 |
| 8.3.1 Responsiviteit | 55 |
| 8.3.2 Transparantie en expliciteit | 56 |
| 8.3.3 Consistentie en voorspelbaarheid | 57 |
| 8.3.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid | 57 |
| 8.3.5 Redelijkheid | 58 |
| 8.3.6 Rechtmatigheid | 58 |
| 8.3.7 Proportionaliteit | 59 |
| 8.4 Conclusies ECORYS | 60 |
| 9 Financieel toezicht op omroepinstellingen | 61 |
| 9.1 Achtergrond | 61 |
| 9.2 Invulling taken en bevoegdheden | 61 |
| 9.3 Mening betrokkenen | 64 |
| 9.3.1 Responsiviteit | 64 |
| 9.3.2 Transparantie en expliciteit | 65 |
| 9.3.3 Consistentie en voorspelbaarheid | 65 |
| 9.3.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid | 65 |
| 9.3.5 Redelijkheid | 65 |
| 9.3.6 Rechtmatigheid | 66 |
| 9.3.7 Proportionaliteit | 66 |
| 9.4 Conclusies ECORYS | 66 |

| | |
|---|---|
| 10 Toezicht op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten | 67 |
| 10.1 Achtergrond | 67 |
| 10.2 Invulling taken en bevoegdheden | 67 |
| 10.3 Mening betrokkenen | 68 |
| 10.3.1 Responsiviteit | 68 |
| 10.3.2 Transparantie en expliciteit | 69 |
| 10.3.3 Consistentie en voorspelbaarheid | 69 |
| 10.3.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid | 69 |
| 10.3.5 Redelijkheid | 70 |
| 10.3.6 Rechtmatigheid | 70 |
| 10.3.7 Proportionaliteit | 71 |
| 10.4 Conclusies ECORYS | 71 |
| | |
| 11 Monitor Mediaconcentraties | 73 |
| 11.1 Achtergrond | 73 |
| 11.2 Invulling taken en bevoegdheden | 73 |
| 11.3 Mening betrokkenen | 74 |
| 11.4 Conclusies ECORYS | 75 |
| | |
| 12 Vaste boekenprijs | 77 |
| 12.1 Achtergrond | 77 |
| 12.2 Invulling taken en bevoegdheden | 77 |
| 12.3 Conclusies ECORYS | 77 |
| | |
| 13 Functioneren van het NICAM | 79 |
| 13.1 Achtergrond | 79 |
| 13.2 Invulling taken en bevoegdheden | 79 |
| 13.3 Mening betrokkenen | 79 |
| 13.4 Conclusies ECORYS | 80 |
| | |
| 14 Interne organisatie en doelmatigheid | 81 |
| 14.1 De organisatie | 81 |
| 14.2 Juridische Zaken | 82 |
| 14.3 Kwaliteitsbeleid | 83 |
| 14.4 Personeelsbeleid | 83 |
| 14.5 Informatiebeleid | 83 |
| 14.6 Formatie en begroting | 84 |
| 14.7 Werkklimaat | 85 |
| 14.8 Conclusies ECORYS | 85 |
| | |
| Bijlage | Missie Commissariaat voor de Media |
| | 87 |

Ten geleide

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), directie Media Letteren en Bibliotheken (MLB) heeft ECORYS in de maanden mei en juni 2008 een evaluatie uitgevoerd van het functioneren van het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) in de periode 2003 tot en met 2006. Hierbij moet worden aangetekend dat in een aantal gevallen ontwikkelingen na de evaluatieperiode, of opvattingen daarover, zijn meegenomen om tot een goed beeld te komen.

De resultaten worden gepresenteerd in dit rapport.

ECORYS dankt de vertegenwoordigers van geïnterviewde instanties en de leden van de begeleidingscommissie bestaande uit mevrouw A.E. Groeneveld en de heren V. Bina, A.D. Reijnders, J.J.M Stevens (allen OCW) en J. Vosselman Bosch (Commissariaat) voor hun bijdragen aan het onderzoek en de plezierige samenwerking.

Leeswijzer

Na de samenvatting wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op het onderzoekkader en de opzet van het onderzoek.

In hoofdstuk 2 wordt vervolgens een korte beschrijving gegeven van de werkzaamheden van het Commissariaat gevolgd door een beschrijving van de relatie met OCW en collega-toezichthouders in de hoofdstukken 3 en 4.

Daarna wordt in de hoofdstukken 5 t/m 12 ingegaan op de wijze waarop het Commissariaat invulling heeft gegeven aan de opgedragen taken en de wijze waarop betrokkenen dit ervaren.

Tenslotte komt in hoofdstuk 13 de interne organisatie aan de orde.

Daar waar zonder verdere aanduiding feiten worden vermeld betreffende het handelen van het Commissariaat is deze informatie gebaseerd op door het Commissariaat aan ECORYS ter beschikking gestelde stukken, gesprekken met functionarissen van het Commissariaat of gebaseerd op de website van het Commissariaat.

Samenvatting en conclusies

1.1 Kader en vraagstelling

Uit de Mediawet vloeit voort dat periodiek het functioneren van het Commissariaat voor de Media wordt geëvalueerd. Dit rapport heeft betrekking op de periode 2003 -2006.

De door OCW geformuleerde onderzoeksvragen waren:

1. Zijn de wettelijke taken goed vervuld?
2. Is de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat?
3. Geeft het Commissariaat uitvoering aan zijn missie?
4. Hoe denken betrokkenen over het functioneren van het Commissariaat?

1.2 Aanpak

Ten behoeve van het verzamelen van feiten en meningen zijn gesprekken gevoerd met functionarissen van het Commissariaat.

Specifiek is daarbij aandacht besteed aan de volgende dossiers:

- a. Toepassing van artikel 39f Mediawet in relatie tot de zendtijdtoewijzing aan de VKZ.
- b. Het dossier voorkeursrecht in relatie tot de uitzendrechten voor voetbalwedstrijden.
- c. Het dossier Jetix in verband met de overtreding van de regels voor sluikreclame.
- d. Het dossier SBS in verband met de overtreding van de regels voor reclamezendtijd.

Om een beeld te krijgen van de opvattingen van betrokkenen zijn gesprekken gevoerd met:

- OCW
- NMa
- Kabelraden.nl
- KRO
- Llink
- NICAM
- NPO
- NDP
- OLON
- RNN7
- OPTA
- AT
- ROOS
- SBS (lid VESTRA)
- Sky Radio (lid VCR)
- TROS
- VARA
- VKZ/IKON
- Radio Nederland Wereldomroep
- Ziggo (lid NLKabel)

1.3 Conclusies

De door OCW geformuleerde onderzoeksvragen hangen nauw met elkaar samen. Een goede interne organisatie is een voorwaarde voor het goed en volledig vervullen van de taken. De visie van betrokkenen, maar ook productiegegevens, geven een beeld van de volledigheid en de kwaliteit van de taakvervulling. Aan de missie van het Commissariaat wordt voldaan als de taakvervulling zowel volledig als kwalitatief goed is (en dat ook door betrokkenen zo wordt ervaren). Gezien de samenhang worden de onderzoeksvragen voor deze samenvatting samengevoegd tot de volgende drie vragen:

1. Zijn de wettelijke taken (meer dan) vervuld?
2. Worden de taken goed vervuld?
3. Is het Commissariaat efficiënt?

1.3.1 Zijn de wettelijke taken (meer dan) vervuld?

Zendtijdtoewijzing en vergunningverlening

Eén van de taakvelden van het Commissariaat betreft zendtijdtoewijzing en het verlenen van toestemming voor het verrichten van omroepactiviteiten. Onderstaand zijn een aantal productiegegevens bijeen gebracht die een beeld geven van de activiteiten op dit gebied.

Tabel 0.1 Productiegegevens Commissariaat voor de Media

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|----------|----------|----------|----------|
| Zendtijdtoewijzing aan lokale publieke omroep | | | | |
| Gemeenten in Nederland | 496 | 483 | 467 | 458 |
| Gemeenten met lokale omroep | 423 | 421 | 410 | 404 |
| Lokale omroepen voor meerdere gemeenten | 64 | 65 | 64 | 66 |
| Aantal lokale omroepen | 299 | 301 | 298 | 295 |
| Hernieuwde zendtijdtoewijzingen | 66 | 46 | 46 | 38 |
| Nieuwe zendtijdtoewijzingen | 12 | 12 | 18 | 9 |
| Ingetrokken zendtijdtoewijzingen | 13 | 4 | 16 | 10 |
| Verlopen zendtijdtoewijzingen | 9 | 6 | 5 | 2 |
| Toestemmingen commerciële omroep (tussen haakjes toestemmingen voor abonneeomroep) | | | | |
| Radio | 268 (31) | 205 (35) | 169 (5) | 164 (5) |
| Televisie | 117 (32) | 124 (35) | 130 (31) | 168 (69) |
| Kabelkrant | 111 | 109 | 101 | 58 |
| Toestemmingen evenementenzenders | | | | |
| Toegewezen | 40 | 63 | 69 | 58 |
| Afgewezen | 2 | 3 | 6 | 13 |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |

Het betreft enkele honderden besluiten per jaar die grotendeels een routinematig karakter hebben. Waarbij moet worden aangetekend dat als het gaat om de lokale publieke omroep de toegevoegde waarde van het Commissariaat meer zit in het ondersteunen van deze veelal op vrijwilligers drijvende organisaties dan in de formele toestemmingsverlening.

Een bijzonder taakveld betreft het toewijzen van zendtijd aan omroepen met een levensbeschouwelijke grondslag. In de onderzoekperiode heeft het Commissariaat een nieuw verdelingsmechanisme geïntroduceerd gebaseerd op zeven levensbeschouwelijke hoofdstromingen en zendtijd gebaseerd op het aantal aanhangers per hoofdstroom.

Toezicht op naleving van de regels(reclame, neventaken, nevenactiviteiten)

Handhaving van voorschriften die de Mediawet oplegt aan omroepen is een tweede belangrijk aandachtgebied voor het Commissariaat. Een indicator voor de taakvervulling is het aantal opgelegde sancties. Tabel 0.2 geeft hiervan een beeld.

Tabel 0.2 Aantal opgelegde sancties

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Landelijke publieke omroep | 6 | 4 | 5 | 4 |
| Regionale publieke omroepen | 7 | - | - | 1 |
| Lokale publieke omroepen | - | 47 | 11 | 5 |
| Commerciële omroepen | 14 | 10 | 9 | 7 |
| Kabelexploitanten | 1 | - | 2 | - |
| Vaste boekenprijs | - | - | - | 9 |
| Totaal sancties | 28 | 61 | 27 | 26 |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |

In het bijzonder gaat het hier om toezicht op naleving van de reclameregels en het toezicht op neventaken en nevenactiviteiten van de publieke omroepen. Een enkele keer leidt ook het toezicht op het naleven van de voorwaarden door kabelbedrijven en het handhaven van de vaste boekenprijs tot het opleggen van een sanctie.

Kabeltoezicht

Niet altijd leidt het toezicht op naleving tot het opleggen van sancties. Als het gaat om geschillen tussen kabelbedrijven en programmeraden over de samenstelling van het minumpakket bestaat de interventie van het Commissariaat in eerste instantie uit het geven van een aanwijzing over de wijze waarop een geschil beslecht moet worden. Dit is gedurende de onderzoekperiode een aantal keren aan de orde geweest.

Financieel toezicht

Wat betreft het financiële toezicht op de publieke omroep is gedurende de onderzoekperiode het accent geleidelijk verlegd van boekenonderzoek naar het inbouwen van waarborgen door het opstellen van betere regels (waarna de externe accountants van de omroepen en steekproefsgewijs een door het Commissariaat ingeschakelde accountant toetst of de regels zijn nageleefd). Het financiële handboek werd vernieuwd en ook werden uitgangspunten geformuleerd voor *good governance*.

Mediaconcentraties, Vaste Boekenprijs en NICAM

Zichtbaar actief was het Commissariaat op het gebied van mediaconcentraties. Jaarlijks wordt over ontwikkelingen op dat gebied gerapporteerd aan de Minister door het uitbrengen van de Monitor Mediaconcentraties, die ook wordt gepubliceerd op de website van het Commissariaat.

In de tweede helft van de onderzoeksperiode is het Commissariaat belast met toezicht op de naleving van de Wet op de Vaste Boekenprijs. Dit resulteerde in het ontwikkelen en operationeel maken van een web-ondersteund systeem voor het opgeven en raadplegen van vaste boekenprijzen. Ook werden enkele sancties opgelegd.

Een kleine en niet heel zichtbare taak is het metatoezicht op het NICAM. Uit rapportages aan de Minister en het afsluiten van een nieuw samenwerkingsconvenant in 2005 kan worden vastgesteld dat het Commissariaat ook deze taak invult.

Ongevraagde advisering

Uit de taakopdracht van het Commissariaat vloeit voort dat het Commissariaat ook een adviesfunctie heeft. Er is ruimte om in het jaarverslag en in de jaarlijkse beleidsbrief opmerkingen te maken over het beleid van de uitvoering en het toezichtskader in meer algemene zin. Het Commissariaat doet dat ook. Daarnaast wordt het Commissariaat door het ministerie van OCW in een adviesrol regelmatig betrokken bij het beoordelen van beleidsvraagstukken en het ontwikkelen van nieuw beleid.

Los daarvan geeft het Commissariaat af en toe ongevraagd advies. Een voorbeeld daarvan is de reactie op het rapport van de Visitatiecommissie Publieke Omroep onder leiding van de heer Rinnooy Kan in 2004.

Conclusies

Vastgesteld kan worden dat het Commissariaat zichtbaar actief invulling geeft aan alle opgedragen taken en daarnaast, als het gaat om de ongevraagde advisering, ook op beperkte schaal activiteiten ontwikkelt waaraan geen opdracht ten grondslag ligt.

Ten aanzien van de ongevraagde activiteiten signaleert ECORYS dat voor Zelfstandige Bestuursorganen zoals het Commissariaat een uitgangspunt is dat alleen taken worden verricht die voortvloeien uit de opdracht.

OCW ziet dit niet als probleem en vindt dat eerder sprake is van het door het Commissariaat maken van opmerkingen in het kader van zijn taakuitoefening. De Mediawet geeft naar het oordeel van OCW daarvoor impliciet ruimte.

ECORYS is van mening dat het wenselijk is op dit punt nadere duidelijkheid te scheppen.

1.3.2 Worden de taken goed vervuld?

Bezwaar en beroep

Een indicator voor de kwaliteit waarmee de taken worden uitgevoerd is de mate waarin tegen besluiten bezwaar en beroep wordt aangetekend en de vraag in hoeverre besluiten bij behandeling door de beroepsinstanties stand houden.

Tabel 0.3 Bezwaar en beroepprocedures

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|------|------|
| Totaal sancties | 28 | 61 | 27 | 26 |
| Aantal beslissingen op bezwaar | 19 | 39 | 37 | 17 |
| Uitspraken in beroep (exclusief 39f) | 5 | 6 | 12 | 7 |
| • waarvan niet ontvankelijk | - | 2 | 2 | 2 |
| • waarvan ongegrond | 4 | 2 | 7 | - |
| • waarvan gegrond | 1 | - | 2 | 3 |
| waarvan toegewezen voorlopige voorzieningen | - | 2 | 1 | 2 |
| Uitspraken in hoger beroep | 5 | 2 | - | 3 |
| • waarvan ongegrond | 4 | 2 | - | 3 |
| • waarvan gegrond | 1 | - | - | - |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |
| * In 1 zaak werd een dwangsom opgelegd; formeel is dat geen sanctie | | | | |
| ** De stijging in 2004 en 2005 hangt samen met optreden tegen het niet verstrekken van informatie | | | | |
| *** Het merendeel van de sancties heeft betrekking op overtreding van de reclameregels. | | | | |

Vastgesteld kan worden dat in een relevant deel van de gevallen sancties door de getroffen worden aangevochten en dat slechts in een heel beperkt deel van de gevallen het besluit moet worden aangepast. Dat laatste is een positief signaal ten aanzien van de rechtmatigheid en proportionaliteit van de besluiten.

Een aandachtspunt is in hoeverre het Commissariaat het aantal bezwaarprocedures verder zou kunnen verminderen, bijvoorbeeld door het (verder) verbeteren van beleidsregels en het (nog) intensiever betrekken van betrokkenen door middel van consultaties.

Hierbij moet worden aangetekend dat niet uit te sluiten valt dat partijen het opportuun vinden om ook in juridisch kansloze gevallen bezwaar aan te tekenen.¹ Van belang is ook dat het Commissariaat in principieel geachte gevallen bewust grenzen opzoekt om door het zo beschikbaar komen van jurisprudentie de duidelijkheid te vergroten.

¹ Zie de telecomunicatiesector waar partijen gezamenlijk de *geschildekking* zeer dicht tegen de 100% houden.

Zendtijdtoewijzing

Aan betrokkenen uit de sector werd onder andere gevraagd om het functioneren van het Commissariaat te beoordelen op een zevental gewenste kenmerken. Voor wat betreft het functioneren van het Commissariaat op het punt van zendtijdtoewijzing is het oordeel van het overgrote deel van de geïnterviewde betrokkenen (sterk) positief.

tabel 0.4 Visie betrokkenen ten aanzien van zendtijdtoewijzing en toestemmingsverlening

| Waardering | Responsiviteit | Transparantie en expliciteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|------------|----------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| -- | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | - | 1 |
| - | 1 | - | - | 1 | - | 1 | - |
| o | - | - | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| + | 4 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 5 |
| ++ | 2 | 3 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 |

-- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief)

Een aandachtspunt is het tellen van de leden van de publieke omroep. Bij de telling in 2005 hebben zich een aantal problemen voorgedaan. Relevant is hierbij dat vanwege de introductie van het door een glijdende schaal koppelen van het aantal leden aan de budgetten, voor alle omroepen het belang van een juiste telling groter wordt (tot dusverre was het alleen rond de drempels spannend). Het is van belang dat over de procedure en het tijdpad van de nieuwe ledentelling tijdig, helder en volledig wordt gecommuniceerd. Niet iedereen is daar gerust op.

De sterk negatieve beoordeling door één van de betrokkenen wordt veroorzaakt door de introductie van een nieuw systeem voor toewijzing zendtijd aan levensbeschouwelijke stromingen op basis van artikel 39f van de Mediawet en dan vooral door de, naar het oordeel van deze partij, inconsistente wijze waarop de omvang van de aanhang van het protestantisme is bepaald.

De introductie van het nieuwe 39f systeem is in ieder geval niet zonder problemen gegaan en heeft geleid tot een vloedgolf van bezwaar en beroep (door stromingen die werden geconfronteerd met een vermindering van de zendtijd) maar een feit blijft dat de besluiten van het Commissariaat, met uitzondering van de het maken van onderscheid tussen de CMO en NMO, bij de rechter overeind zijn gebleven.

Het geheel overziende is ECORYS van oordeel dat het Commissariaat op het gebied van zendtijdtoewijzing kwalitatief goed heeft gefunctioneerd.

Dit geldt ook ten aanzien van het artikel 39f toewijzingen. Toen duidelijk was dat het oude systeem van toewijzing vanwege de toename van het aantal aanvragen en historisch gegroeide ongelijkheden niet meer houdbaar was heeft het Commissariaat op een goede wijze zijn verantwoordelijkheid genomen.

Naleving van wettelijke regels door publieke en commerciële omroepinstellingen

Uit de verzamelde feiten en visies komt naar voren dat het Commissariaat deze belangrijke taak op een serieuze en professionele wijze invult. Dit resulteert in veelal positieve reacties vanuit het veld (vooral op het gebied van responsiviteit, consistentie, voorspelbaarheid en rechtmatigheid).

Tabel 0.5 Visie betrokkenen inzake naleving van wettelijke regels door publieke en commerciële omroepinstellingen

| Waardering | Responsiviteit | Transparantie en expliciteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|------------|----------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| -- | - | - | 2 | - | - | - | - |
| - | 2 | 3 | - | 1 | 2 | 2 | 4 |
| 0 | - | 2 | - | 3 | 2 | 2 | 1 |
| + | 10 | 6 | 9 | 7 | 9 | 9 | 6 |
| ++ | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

-- (sterk negatief) - (negatief) 0 (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief)

Met betrekking tot transparantie en expliciteit is een aantal van de geconsulteerde betrokkenen van mening dat er (wel eens) onduidelijkheid heerst rondom wettelijke regels en de toepassing daarvan. Het Commissariaat kan dit volgens deze partijen verbeteren door meer dan nu al het geval is in te zetten op consultatie (die meer is dan een formaliteit), heldere beleidsregels en het via de website niet alleen ter beschikking stellen van besluiten maar ook publiceren van (openbare versies van) andere documenten die het besluitvormingsproces transparanter en meer voorspelbaar kunnen maken.

Wat betreft zorgvuldigheid en tijdigheid is een aantal incidenten naar voren gekomen resulterend in negatieve uitingen van belanghebbenden over bureaucratisch gedrag en langdurige processen. Uit een aantal van de interviews met betrokkenen kwam verder ten aanzien van redelijkheid en proportionaliteit naar voren dat zij van mening zijn dat het Commissariaat weliswaar handelt volgens de voorschreven wetten en regels maar (vaak) buitenproportionele sancties oplegt.

Het algemene beeld ten aanzien van de kwaliteit van het toezicht op de naleving van de regels is positief. Van belang is daarbij ook dat er geen reden is om te twijfelen aan de rechtmatigheid van het handelen van het Commissariaat.

Ten aanzien van de gesignaleerde kritische geluiden geldt naar het oordeel van ECORYS dat het op zich logisch is dat betrokkenen niet enthousiast zijn als het Commissariaat sancties oplegt. Opmerkingen over bureaucratisch gedrag en langdurige processen zouden voor het Commissariaat echter wel aanleiding moeten zijn om ten aanzien van deze aspecten te zoeken naar verbeterpunten.

Ook de opmerkingen over gebrek aan transparantie en expliciteit zouden in de visie van ECORYS voor het Commissariaat aanleiding moeten zijn om de interne processen en de communicatie (opnieuw) kritisch te bezien en waar mogelijk te verbeteren.

Toezicht neventaken en activiteiten van publieke omroepinstellingen

Uit gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat er behoorlijk wat onzekerheid is, vooral wat betreft aan publiek-private samenwerking te stellen eisen. Dit leidt tot een relevant aantal negatieve beoordelingen vooral op de indicator ‘consistentie en voorspelbaarheid’ en in iets mindere mate op ‘transparantie en expliciteit’.

Tabel 0.6 Visie betrokkenen inzake Toezicht neventaken en activiteiten van publieke omroepinstellingen

| Waardering | Responsiviteit | Transparantie en expliciteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|------------|----------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| -- | - | - | - | - | - | - | - |
| - | 4 | 4 | 5 | 2 | 2 | 2 | 3 |
| o | 2 | 5 | 3 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| + | 6 | 3 | 2 | 6 | 3 | 6 | 4 |
| ++ | - | - | - | 2 | - | - | 1 |

-- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief)

De relatief positievere beoordeling ten aanzien van ‘zorgvuldigheid en tijdigheid’ en ‘responsiviteit’ duidt er op dat het wet- en regelgeving, mede door het nog ontbreken van voldoende jurisprudentie, inhoudelijk te wensen over laat. Het Commissariaat probeert zorgvuldig en duidelijk op te treden maar slaagt daar, in de ogen van een deel van de betrokkenen, onvoldoende in omdat de regels en de duiding van de regels nog onvoldoende duidelijk zijn.

Het geheel overziende komt ECORYS tot de conclusie dat ten aanzien van de kwaliteit van de activiteiten vooral op het gebied van toezicht op nevenactiviteiten er ruimte is voor verbetering, in het bijzonder door het vergroten van de duidelijkheid (van de regels) en specifieke aandacht voor consistentie en voorspelbaarheid.

Financieel toezicht op omroepinstellingen

ECORYS is, mede ook gezien de overwegend positieve tot zeer positieve reacties van betrokkenen, positief over de wijze waarop het Commissariaat zijn taken op het gebied van financieel toezicht vervult.

Tabel 0.7 Visie betrokkenen betreffende financieel toezicht op omroepinstellingen

| Waardering | Responsiviteit | Transparantie en expliciteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|--|----------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| -- | - | - | 1 | - | - | - | - |
| - | 3 | 2 | 1 | 1 | - | 1 | - |
| o | 1 | - | - | 1 | - | - | 3 |
| + | 5 | 8 | 8 | 9 | 10 | 8 | 7 |
| ++ | 2 | 1 | 1 | - | - | 1 | - |
| -- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief) | | | | | | | |

Een aandachtspunt is wel de complexiteit en getraptheid van het proces waarbij het Commissariaat communiceert met de NPO en de NPO met de omroepen. Wellicht dat hier een efficiëntieslag gemaakt zou kunnen worden.

Toezicht op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten

In voorkomende gevallen treedt het Commissariaat op om geschillen tussen programmaraden en kabelbedrijven te beslechten. Zonder problemen gaat dit echter niet.

Tabel 0.8 Visie betrokkenen betreffende toezicht op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten

| Waardering | Responsiviteit | Transparantie en expliciteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|--|----------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| -- | - | - | - | - | - | - | - |
| - | - | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | - |
| o | 2 | 1 | 1 | 2 | - | 1 | - |
| + | 2 | - | 1 | 1 | 1 | - | 3 |
| ++ | - | - | - | - | - | 1 | - |
| -- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief) | | | | | | | |

Ten aanzien van 'transparantie en expliciteit' en 'consistentie en voorspelbaarheid' komt uit de kring van betrokkenen (forse) kritiek.

Opvallend daarbij is dat zowel van de kant van een grote kabelexploitant als van de kant van het steunpunt programmaraden Kabelraden.nl negatieve beoordelingen komen.

Het is naar het oordeel van ECORYS wenselijk om door het actualiseren, aanscherpen en verduidelijken van de beleidsregels te streven naar verbetering.

Monitor Mediaconcentraties

Deze nieuwe activiteit is goed van de grond gekomen. Betrokkenen geven over het algemeen een positief oordeel ten aanzien van alle voorgelegde aspecten van het functioneren van het Commissariaat.

Tabel 0.9 Visie betrokkenen betreffende de Monitor Mediaconcentraties

| Waardering | Responsiviteit | Transparantie en expliciet | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|--|----------------|----------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| -- | - | - | - | - | - | - | - |
| - | - | - | - | - | - | - | - |
| o | 1 | - | - | - | - | - | - |
| + | 2 | 2 | 2 | 1 | 3 | 3 | 2 |
| ++ | 1 | 2 | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 |
| -- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief) | | | | | | | |

Een aantal van de geïnterviewden hebben opmerkingen gemaakt over mogelijkheden voor verbetering. Er zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van kennis in het veld. Ook is er enige kritiek op de wijze waarop de eigendomsverhoudingen worden gemeten. (ouderwets, niet consequent).

Het verdient aanbeveling om de bruikbaarheid van deze suggesties te toetsen en mee te nemen in de aankomende evaluatie van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties.

1.3.3 Is het Commissariaat efficiënt?

Hierbij gaat het over de wijze waarop de interne organisatie van het Commissariaat is vormgegeven.

Het Commissariaat heeft een organisatiestructuur die op een logische wijze aansluit bij het takenpakket. Staffuncties zijn, de omvang van de organisatie in aanmerking nemend, adequaat ontwikkeld. Productie-indicatoren zoals aantallen besluiten, sancties, bezwaar en beroepsprocedures, en de juridische houdbaarheid van besluiten geven, hoewel materiaal ontbreekt om deze objectief te vergelijken met gegevens van vergelijkbare instanties, een beeld van een professionele organisatie die werk aflevert van goede kwaliteit.

Er wordt niet gewerkt met een directeur. Algemene management taken worden ingevuld door het College. Dit blijkt een in de praktijk werkbaar model dat binnen de organisatie erg op prijs wordt gesteld.

Positief is dat ondanks het door de jaren toenemen van de taken naar volume en complexiteit de omvang van de staf min of meer gelijk is gebleven. Waarbij moet worden aangetekend dat het Commissariaat primair stuurt op het beheersen van het aantal fte's waarbij werkwijze en prioriteiten in overwegende mate een afgeleide zijn van de beoogde omvang van de staf.

Op zich is dit een heel aanvaardbare benadering. Het verdient echter aanbeveling om periodiek na te gaan of indien bij het opstellen van de begroting zou worden uitgegaan van de aard en omvang van de werkzaamheden en een wenselijke geachte kwaliteit de omvang van de organisatie op een vergelijkbaar niveau zou uitkomen.

2 Kader en methodologie

2.1 Kader

Het Commissariaat is opgericht in 1988 als uitvloeisel van de Mediawet die in dat jaar van kracht werd. Enkele jaren geleden is in de wet opgenomen, dat om de vier jaar een evaluatie van het functioneren van het Commissariaat plaats vindt (art. 13b Mediawet). Aan de orde is nu een evaluatie betrekking hebbend op de jaren 2003-2006.

Het ministerie van OCW heeft aangegeven dat de evaluatie antwoord moet geven op de volgende vragen:

1. Zijn de wettelijke taken goed vervuld? Heeft het Commissariaat op juiste wijze gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden?
2. Is de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat opdat taken op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden vervuld?
3. Geeft het Commissariaat uitvoering aan zijn missie?²
4. Hoe denken betrokkenen over het functioneren van het Commissariaat? Daarbij specifiek aandacht voor:
 - De relatie tussen Commissariaat en OCW;
 - De relatie met andere toezichthouders NMa, AT en OPTA;
 - De relatie met marktpartijen te weten:
 - (1) publieke omroep op landelijk, regionaal en lokaal niveau,
 - (2) commerciële omroep op landelijk en niet-landelijk niveau,
 - (3) kabelexploitanten,
 - (4) mediaorganisaties die voorwerp zijn van de monitoring van de mediaconcentraties,
 - (5) partijen die betrokken zijn bij handhaving van de vaste boekenprijs.

Een analyse van enkele dossiers, bijvoorbeeld op het gebied van zendtijdverlening en kabeltoezicht, moet deel uitmaken van het onderzoek.

De beoordeling van het financiële toezicht van het Commissariaat kan beknopt zijn omdat dit ook al wordt onderzocht door de Algemene Rekenkamer. Een internationale vergelijking van soortgelijke toezichthouders kan in dit onderzoek achterwege blijven vanwege de te grote heterogeniteit van toezichthouders.

² De volledige tekst van de door het Commissariaat in maart 2005 zelf opgestelde missie is als bijlage opgenomen.

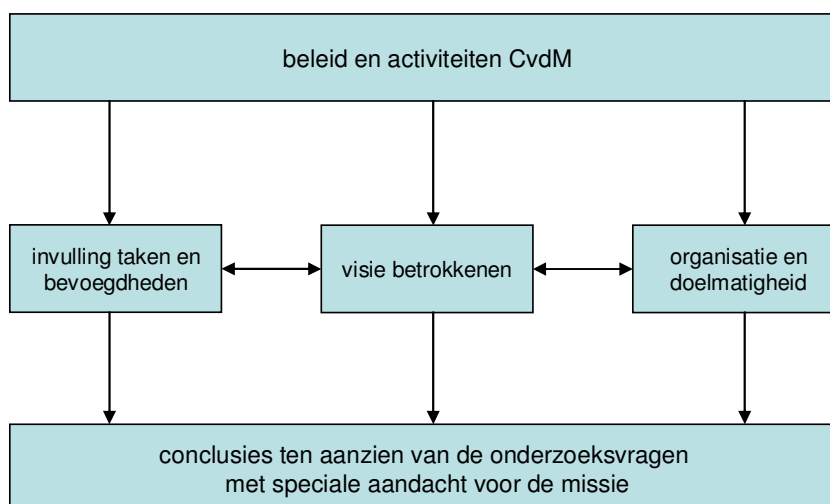
2.2 Methodologie

2.2.1 Structuur van het onderzoek

Gegeven de vraagstelling zijn drie actielijnen gedefinieerd.

- De eerste actielijn richt zich op het inventariseren en beoordelen van de wijze waarop het Commissariaat invulling geeft aan de aan hem opgedragen taken en hoe hij daarbij omgaat met de toegekende bevoegdheden;
- Een tweede actielijn betreft de inrichting van de administratieve organisatie, de kwaliteitsborging en de doelmatigheid van de werkzaamheden;
- De derde actielijn heeft betrekking op het raadplegen van betrokkenen (beleidsverantwoordelijken, toezichthouders, marktpartijen). Hiermee kunnen ook de bevindingen uit de eerste twee actielijnen worden getoetst.

figuur 2.1 Structuur van het onderzoek



Bron: ECORYS

Op basis van de feiten en visies die resulteren uit deze drie actielijnen worden de onderzoeksvragen beantwoord.

1. Zijn de wettelijke taken goed vervuld? Heeft het Commissariaat op juiste wijze gebruik gemaakt van zijn bevoegdheden?
2. Is de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat opdat taken op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden vervuld?
3. Geeft het Commissariaat uitvoering aan zijn missie?
4. Hoe denken betrokkenen over het functioneren van het Commissariaat?

Hierbij zullen ook eventuele aanbevelingen worden geformuleerd.

2.2.2 Prestatie-indicatoren

Voor het beoordelen van de activiteiten van het Commissariaat en de resultaten daarvan worden een zevental criteria gebruikt, die vaak gehanteerd worden in onderzoeken waarin de uitvoering van wettelijke (toezichts-)taken centraal staat.

1. Responsiviteit

Het Commissariaat handelt responsief als hij zich regelmatig op de hoogte stelt van de meningen en behoeften van de doelgroep, om vervolgens iets met die meningen en behoeften te doen om de kwaliteit van zijn optreden te verbeteren.

2. Transparantie en expliciteit

De wijze waarop het Commissariaat zijn vrijheidsgraden invult, moet voor betrokkenen helder en expliciet zijn. Helder moet zijn wanneer en op welke wijze het Commissariaat bepaalde wettelijke bepalingen in de praktijk zal toepassen. Dit is van belang in het kader van de rechtszekerheid.

3. Consistentie, voorspelbaarheid

In het kader van de rechtszekerheid is het ook van belang dat het Commissariaat op een consistente wijze zijn taken vervult en op een consistente en voorspelbare manier gebruikmaakt van zijn bevoegdheden. Het gaat hier om het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Het ingrijpen van het Commissariaat moet in principe voorspelbaar zijn.

4. Zorgvuldigheid en tijdigheid

Van belang is dat het Commissariaat voldoende zorgvuldig te werk gaat. Wat dat precies inhoudt, is afhankelijk van de aard van de taak. Een voorbeeld van een vereiste in het kader van zorgvuldig handelen is het toepassen van het beginsel 'hoor en wederhoor'. Een ander mogelijke vereiste is bijvoorbeeld dat het Commissariaat zijn keuzes inhoudelijk motiveert. Verder is van belang dat het Commissariaat zich bij het vervullen van zijn taken en het gebruik van zijn bevoegdheden houdt aan de voorgeschreven termijnen.

5. Redelijkheid

De juiste balans tussen verschillende oogmerken moet worden gevonden. Hierbij is tevens van belang welke gevolgen beslissingen hebben. Daarnaast spelen de volgende begrippen een rol: transparantie en non-discriminatie.

6. Rechtmatigheid

Het gaat hier om de mate waarin het Commissariaat in overeenstemming met de wet- en regelgeving handelt. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn de (gegrond verklaarde) bezwaar- en beroepschriften.

7. Proportionaliteit

Is het optreden van het Commissariaat in overeenstemming met de beoogde en bereikte effecten van het optreden? Dit aspect hangt samen met de doelmatigheidsvraag die aan de orde komt in de volgende paragraaf.

3 Het Commissariaat voor de Media

Het Commissariaat voor de Media verricht als toezichthouder op de publieke en commerciële omroepen zijn werkzaamheden tegen de achtergrond van belangrijke waarden als pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid.

Het Commissariaat houdt zich daarbij verre van een inhoudelijke beoordeling van radio en televisieprogramma's, maar draagt door het toezicht wel bij aan het waarborgen van culturele waarden van de media.³

Wettelijke basis

In de Mediawet is het Commissariaat een scala aan taken opgedragen waarbij naast toezichthoudende taken ook gerelateerde taken van belang zijn, zoals verstrekking van inlichtingen aan de minister van OCW voor de uitoefening van zijn taak (artikel 13a) en in geval van (voorlopige) erkenning van omroepinstellingen beoordelen of de betreffende omroepinstelling tenminste een bepaald aantal leden heeft.⁴

In het Mediabesluit zijn nadere uitwerkingen van de Mediawet opgenomen, zoals de verplichtingen voor de NOS en NPS in welke programmaonderdelen zij moeten voorzien.

Andere relevante regelgeving is ondermeer (i) de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties waarin de taak is opgenomen om een Monitor Mediaconcentraties bij te houden, en (ii) de Wet op de Vaste Boekenprijs (en het Besluit op de Vaste Boekenprijs), waarin het Commissariaat belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van de vaste boekenprijs.

In Europees verband is de Europese richtlijn 'Televisie zonder grenzen' van belang (gericht op een interne markt), evenals de opvolger van deze richtlijn, de Europese richtlijn voor 'audiovisuele mediadiensten'.^{5 6 7}

³ Zie artikel 134 lid 2 van de Mediawet

⁴ De Mediawet en het Mediabesluit kunnen worden gevonden via <http://www.Commissariaat.nl/content.jsp?objectid=441>

⁵ Tijdelijke Wet en AMvB Mediaconcentraties: <http://www.Commissariaat.nl/content.jsp?objectid=7512>.

⁶ Wet op de vaste boekenprijs en besluit vaste boekenprijs: <http://www.Commissariaat.nl/content.jsp?objectid=7100>.

⁷ Toepasselijke Europese regelgeving: <http://www.Commissariaat.nl/content.jsp?objectid=7226>.

Taken

Uit deze wetgeving volgt dat het Commissariaat is belast met:

- Zendtijdtoewijzing en toestemmingverlening;
- Toezicht houden op naleving van wettelijke regels door publieke en commerciële omroepinstellingen;
- Toezicht houden op neventaken en nevenactiviteiten van publieke omroepinstellingen;
- Uitoefenen van financieel toezicht op publieke omroepinstellingen;
- Toezicht uitoefenen op wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten;
- Opstellen van de Monitor Mediaconcentraties;
- Handhaving van de vaste boekenprijs;
- Metatoezicht op functioneren van het NICAM.

Missie

De missie van het Commissariaat voor de Media is (door het Commissariaat zelf) in voorjaar 2005 (opnieuw) vastgesteld.⁸

Het Commissariaat voor de Media handhaaft de mediawet door onafhankelijk toezicht op de publieke en commerciële omroep.

Door handhaving van de Mediawet draagt het Commissariaat bij aan:

- Onafhankelijkheid, kwaliteit en diversiteit van de maatschappelijke informatievoorziening, zowel via publieke als commerciële omroep;
- Non-commercialiteit van de publieke omroep;
- Eerlijke verhoudingen tussen publieke en commerciële omroep;
- Transparantie in eigendomsverhoudingen in de mediasector.

Het Commissariaat voor de Media handhaaft de wet op de vaste boekenprijs door onafhankelijk toezicht op uitgevers en verkopers van boeken en muziekluitgaven.

Door handhaving van de wet op de vaste boekenprijs draagt het Commissariaat bij aan een ruim en breed gespreid aanbod van boeken en muziekluitgaven.

Werkwijze

Beoogde kenmerken van de werkwijze van het Commissariaat zijn:

- Doeltreffend;
- Doelmatig en met het minst mogelijk aantal regels;
- Duidelijk en transparant, met heldere eenvoudige regels en procedures;
- Snel, binnen redelijke termijnen;
- Zorgvuldig;
- Bestendig en herkenbaar.

⁸ De volledige tekst van de (door het Commissariaat zelf opgestelde) missie is te vinden in bijlage 1.

4 De relatie met OCW

Veelvuldig contact

Het Commissariaat heeft intensief contact met het ministerie van OCW. Regulier vindt twee maal per jaar overleg plaats met de Minister. In het voorjaar ter gelegenheid van het Jaarverslag van het Commissariaat en in het najaar wordt de handhavingbrief met daarin de prioriteiten voor het komende jaar besproken. Daarnaast spreekt het College twee maal per jaar met de leiding van de directie MLB. Los hiervan hebben medewerkers van het Commissariaat regelmatig contact met medewerkers van de directie MLB (voornamelijk in het kader van wetgevingstrajecten).

Advisering

Naast de hoofdtaak op het gebied van toezicht en handhaving is in de Mediawet op diverse plaatsen adviserende bevoegdheid toegekend. De belangrijkste bepaling daarbij is artikel 13a waarin staat dat het Commissariaat op verzoek van de minister inlichtingen verstrekt voor de uitoefening van de taak van de minister.

Tevens gaat het om het met opmerkingen doorzenden van aanvragen voor een erkenning van de omroepverenigingen en de meerjarenbegrotingen van de Publieke Omroep en Radio Nederland Wereldomroep.

Daarnaast is met het ministerie van OCW afgesproken dat voorstellen tot wijziging van de Mediawet en het Mediabesluit aan het Commissariaat worden voorgelegd voor een toets op uitvoeringsaspecten. In de periode 2003-2006 heeft dit zich negen keer voorgedaan. Reguliere adviezen aan de minister die minder frequent voorkomen zijn de beoordelingen van de aanvragen voor een (voorlopige) erkenning die de omroepverenigingen en de educatieve omroep eenmaal in de vijf jaar indienen.

Een enkele maal komt het voor dat het Commissariaat verzocht wordt, zonder dat zijn taakomschrijving daarvoor een directe basis geeft, zijn licht te laten schijnen over een bepaalde kwestie. Een voorbeeld daarvan was in 2004 de onduidelijkheid over de wettelijke implicaties van het door de Eredivisie CV uitgebrachte tenderdocument dat de basis vormde voor de toewijzing van de rechten voor het uitzenden van beelden van het eredivisievoetbal.⁹

De leiding van de directie Media Letteren en Bibliotheken heeft aangegeven dat ook van belang is dat de Minister in voorkomende gevallen snel een beroep kan doen op de expertise van het Commissariaat. Geregeld gebeurt dit ook.

⁹ Deze casus wordt meer in detail beschreven in paragraaf 7.5.

Incidenteel neemt het Commissariaat de vrijheid ongevraagd te adviseren. Een voorbeeld daarvan is de reactie op het rapport van de visitatiecommissie Rinnooy Kan in 2004. Het Commissariaat heeft de indruk dat dergelijke initiatieven op prijs worden gesteld. De huidige leiding van de directie MLB bevestigt dat.

Een wettelijke basis voor deze (ongevraagde) advisering is er niet. In de Mediawet 1987 luidde artikel 9, tweede lid, onder b “het Commissariaat adviseert desgevraagd of uit eigen beweging Onze Minister over de uitvoering van de wet, voor zover dit voor de taakuitoefening van het Commissariaat van belang is”. Deze bepaling is echter nooit in werking getreden en uiteindelijk uit de wettekst verwijderd. Het Commissariaat zou het niet onlogisch vinden om de mogelijkheid van het uitbrengen van ongevraagd advies in de wet terug te laten keren.¹⁰

De bijdrage aan de beleidsontwikkeling wordt door OCW positief beoordeeld. Bij wetgeving wordt het Commissariaat expliciet gevraagd om een handhavingstoets uit te voeren en daarover een advies uit te brengen. Daarnaast is het ministerie van mening dat de taakomschrijving van het Commissariaat ruimte laat om desgewenst commentaar te geven, ook waar een expliciete wettelijke basis daarvoor ontbreekt.¹¹

ECORYS vindt het wenselijk om de situatie ten aanzien van ongevraagde advisering te verduidelijken aangezien het ongewenst is dat een Zelfstandig Bestuursorgaan activiteiten ontplooit die niet (expliciet) voortvloeien uit zijn (wettelijke) opdracht.

Begrotingsproces

Het goedkeuren van de door het Commissariaat voorgelegde begrotingen verloopt soepel. De voorstellen worden zonder veel discussie overgenomen omdat deze als heel redelijk worden ervaren.

ECORYS heeft niet kunnen vaststellen dat, behalve indien sprake is van het ter beschikking stellen van extra middelen in verband met uitbreiding van het takenpakket, sprake is van het diepgaand toetsen van de causale relatie tussen de voorgelegde begroting en de gevraagde middelen. De apparaatsbegroting, die alleen inzicht geeft in de omvang en toedeling van de gevraagde middelen, nodigt daar ook niet toe uit.

¹⁰ De Mededingingswet (http://www.nmanet.nl/Images/Mededingingswet_tcm16-99967.pdf) geeft in artikel 5c lid 2 bijvoorbeeld wel de mogelijkheid van ongevraagde advisering.

¹¹ Bron: gesprekken met leidinggevende functionarissen binnen MLB.

5 De relatie met AT, NMa en OPTA

De werkzaamheden van het Commissariaat raken aan die van het Agentschap Telecom (AT), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de OPTA, de toezichthouder voor post en telecommunicatie. Deze drie toezichthouders hebben allen een (specifieke) rol op het terrein van de elektronische communicatie.

Agentschap Telecom

Relatief het sterkst zijn de raakvlakken met het werk van het AT, een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken. Het AT draagt zorg voor het beheer van het elektronische communicatiedomein en is tevens verantwoordelijk voor de uitgifte van vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte voor commerciële radio en evenementen, en het toezicht op de daaraan verbonden voorwaarden.

De wijze waarop AT en het Commissariaat samenwerken is in juni 2003 vastgelegd in een convenant. Beide partijen zijn positief over de samenwerking. Het convenant functioneert prima, al is er in de eerste periode na het afsluiten wel veelvuldig contact geweest over detailpunten. Bevoegdheidsverdeling is nu geheel helder. Er zijn enkele reguliere contactmomenten per jaar, naast ad-hoc contacten ingeval van inspecties.

Er zijn wel raakvlakken, maar er is nauwelijks sprake van operationele overlap. Een voorbeeld is de naleving van de programmavoorschriften in de regeling aangaande frequentieruimte. Voor commerciële radio zijn in een aantal vergunningen vereisten opgenomen voor wat betreft de inhoud van het programma. Omdat het AT 'geen verstand heeft van inhoud' is afgesproken dat het Commissariaat beoordeelt of aan de inhoudsvereisten is voldaan en rapporteert daarover indien nodig aan het AT.

Iemand die de ether wil gebruiken voor een evenement heeft twee vergunningen nodig. Eén van het Commissariaat om te mogen uitzenden. En één van AT om de ether te mogen gebruiken. Niet iedereen vindt dit handig, respectievelijk klantvriendelijk, geregeld.

Aangaande de raakvlakken heeft het AT gerefereerd aan enkele in opdracht van het ministerie van Economische Zaken opgestelde studies die wijzen in de richting van het opzetten van geïntegreerd sectoraal toezicht.¹² Ook het AT zelf heeft in 2005 aangegeven dat nader onderzoek naar nauwere samenwerking tussen de toezichthouders of wellicht zelfs samensmelting van verschillende uitvoeringsorganisaties zinvol zou kunnen zijn.¹³

¹² De Bijl, Vernieuwing van het toezicht op communicatie; CPB 7 december 2007 en Van Damme c.s., De toekomst van het markttoezicht; TILEC 10 december 2007

¹³ Agentschap Telecom, 'Publieke taken voor elektronische communicatie; samenvatting van een verkenning', oktober 2005.

NMa

Het Commissariaat werkt samen als zich bij de NMa zaken op het gebied van de media voor doen. Het Commissariaat brengt dan op basis van de Monitor Mediaconcentratie advies uit aan de NMa. Een voorbeeld hiervan is de zaak Telegraaf / Sky Radio die resulteerde in instemming met de overname van Sky Radio door de Telegraaf.¹⁴

Naar het oordeel van NMa en Commissariaat is de samenwerking goed en is geen sprake van overlap van de werkvelden. Er wordt gewerkt aan het opstellen van een convenant om de wijze van samenwerken formeel vast te leggen. Overleg met de NMa over het door het Commissariaat in concrete gevallen gebruiken van mededingingsrechtelijke begrippen is een aandachtspunt geweest.¹⁵ Recent geeft dit geen problemen meer.

OPTA

De werkzaamheden van het Commissariaat en OPTA raken elkaar als het gaat om toegang tot de kabel. Het Commissariaat is belast met het beslechten van geschillen tussen kabelbedrijven en programmaraden met betrekking tot het in het basispakket opnemen van programma's. OPTA kan optreden ingeval van geschillen ten aanzien van het door programma-aanbieders krijgen van toegang tot de kabel. In de praktijk is echter geen sprake van samenlopende dossiers.

Zowel het Commissariaat als OPTA zijn positief over de, in de praktijk rudimentaire, samenwerking ten aanzien waarvan ook een samenwerkingsconvenant is opgesteld.

Los daarvan vindt op ad-hoc basis overleg plaats over kwesties in de sfeer van het reguleringsbeleid. Bijvoorbeeld over de consequenties van het gelijktijdig uitzenden van analoge en digitale TV en het feit dat de Must Carry bepalingen niet expliciet spreken over digitale TV.

Beoordeling

Naar het oordeel van ECORYS is de huidige situatie heel bevredigend. Daar waar de werkterreinen van de toezichthouders elkaar raken zijn goede afspraken gemaakt en in de praktijk gebracht om samen te werken en dubbel werk respectievelijk forumshopping te voorkomen.¹⁶

Overwogen zou kunnen worden om voor evenementenzenders een één-loket model in te voeren. Omdat voor de frequentievergunning moet worden betaald ligt het dan in de rede om dat loket bij het AT onder te brengen.

¹⁴ Zie http://www.nmanet.nl/Images/Advies%20Commissariaat%20van%20de%20Media%20Sky-TMG_tcm16-107681.pdf en http://www.nmanet.nl/Images/6097BCM_tcm16-104251.pdf.

¹⁵ Bijvoorbeeld het hanteren van het begrip relevante markt waarachter in het algemeen een diepgaande economische analyse van de markt dient schuil te gaan.

¹⁶ Forumshopping: tegen elkaar uitspelen van toezichthouders door onder toezicht gestelde instanties.

6 Zentijdtoewijzing en toestemmingverlening

6.1 Achtergrond

Het Commissariaat is belast met het toewijzen van zendtijd aan regionale en lokale omroepen evenals met het toewijzen van zendtijd aan religieuze stromingen op basis van artikel 39f van de Mediawet, aan politieke partijen en aan Postbus 51. Daarnaast beoordeelt het Commissariaat aanvragen voor het gebruiken van een omroepzender voor tijdelijke of bijzondere doeleinden (de zogenaamde evenementen). Tenslotte is het Commissariaat belast met verlenen van toestemming voor commerciële omroep.

6.2 Invulling taken en bevoegdheden

Zentijdtoewijzing lokale en regionale publieke omroep

Gebruikelijk is dat een lokale omroep voor vijf jaren zendtijd krijgt toegewezen en voorafgaand aan het verlopen daarvan een nieuwe aanvraag moet indienen. In afwijking van deze gang van zaken is het elk jaar een aantal keren nodig geweest om tussentijdse aanvragen te behandelen in verband met gemeentelijke herindelingen.

tabel 6.1 Zentijdtoewijzing lokale publieke omroep

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|------|------|
| Gemeenten in Nederland | 496 | 483 | 467 | 458 |
| Gemeenten met lokale omroep | 423 | 421 | 410 | 404 |
| Lokale omroepen voor meerdere gemeenten | 64 | 65 | 64 | 66 |
| Aantal lokale omroepen | 299 | 301 | 298 | 295 |
| Hernieuwde zendtijdtoewijzingen | 66 | 46 | 46 | 38 |
| Nieuwe zendtijdtoewijzingen | 12 | 12 | 18 | 9 |
| Ingetrokken zendtijdtoewijzingen | 13 | 4 | 16 | 10 |
| Verlopen zendtijdtoewijzingen | 9 | 6 | 5 | 2 |

Bron: Commissariaat voor de Media

De toewijzing van zendtijd voor lokale publieke omroepen heeft doorgaans een routinematig karakter en valt normaal gesproken voor wat betreft de besluitvorming in het College in de categorie hamerstukken. Van belang is hierbij dat de met zendtijdtoewijzing belaste afdeling een groot deel van zijn tijd besteedt aan voorlichting en ondersteuning van de veelal op vrijwilligers draaiende lokale omroepen.

Behalve aan lokale omroepen wordt ook aan dertien regionale omroepen eenmaal in de vijf jaren zendtijd toegewezen.

Zendtijdtoewijzing commerciële omroep

Voor het verkrijgen van toestemming voor activiteiten als commerciële omroep geldt een eenvoudige procedure gericht op het identificeren van de organisatie (o.a. wordt aan de hand van jurisdictiecriteria gekeken of een omroep onder Nederlands toezicht valt) en het registreren van enkele gegevens ten aanzien van de aard van de beoogde activiteiten.

tabel 6.2 Aantal toestemmingen voor commerciële omroep

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Actief |
|--|----------|----------|----------|----------|--------|
| Radio | 268 (31) | 205 (35) | 169 (5) | 164 (5) | 79 |
| Televisie | 117 (32) | 124 (35) | 130 (31) | 168 (69) | 104 |
| Kabelkrant | 111 | 109 | 101 | 58 | 44 |
| Tussen haakjes het aantal toestemmingen voor abonneeomroep | | | | | |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | | |

Toestemming van het Commissariaat is niet voldoende om daadwerkelijke programma's te kunnen verzorgen omdat daarvoor ook een plaats op de kabel of een etherfrequentie nodig is. De meeste toestemminghouders slagen daar niet in zoals blijkt uit de laatste kolom van tabel 6.2. Uit deze cijfers blijkt dat het vooral voor radio omroepen lastig blijkt om doorgiftmogelijkheden te vinden, vooral vanwege de geringere transmissiecapaciteit.

Landelijke publieke omroep

De bevoegdheid tot het toewijzen van landelijke zendtijd is in de loop der jaren overgegaan van het Commissariaat naar de Minister die de concessie verleent aan de NPS, NOS en de (voorlopige) erkenningen aan de omroepverenigingen en de educatieve omroep. Wel is het Commissariaat nog belast met het periodiek tellen van het aantal leden van de betrokken verenigingen.

Evenementenzenders

Jaarlijks worden tientallen vergunningen afgegeven voor het opzetten van een evenementenzender (zie tabel 6.3).¹⁷

tabel 6.3 Aantal evenementenzenders ex artikel 82c, lid 2, Mediawet

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| toegewezen | 40 | 63 | 69 | 58 |
| afgewezen | 2 | 3 | 6 | 13 |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |

Omdat uit de toename van het aantal aanvragen duidelijk werd dat evenementenzenders ontdekt waren als mogelijkheid om tijdelijk in ether aanwezig te zijn heeft het Commissariaat beleid ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de zenders alleen gebruikt worden voor het doel dat de wetgever voor ogen heeft gehad. Dit houdt in dat wordt getoetst of sprake is van het ter plaatse doen van verslag of ondersteunen van een evenement dat een relatie heeft met het beperkte uitzendgebied.

¹⁷ Een evenementenzender verzorgt voor een korte periode (maximaal enkele weken) uitzendingen met een lokaal karakter.

Ook wordt nagegaan of sprake is van een manifestatie die plaats vindt los van het feit of er al dan niet via de ether aandacht aan wordt besteed.

Politieke partijen, kerkgenootschappen en levensbeschouwelijke stromingen

Tenslotte is het Commissariaat belast met het toewijzen van zendtijd aan politieke partijen en groeperingen, aan de Minister van Algemene Zaken ten behoeve van overheidsvoorlichting (de Postbus 51 spots) en aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, de zogeheten 39f omroepen.

Voor wat betreft de zendtijdtoewijzing op basis van artikel 39f is in de evaluatieperiode een stelselwijziging tot stand gekomen die noodzakelijk werd omdat de minister van OCW besloot de hoeveelheid zendtijd voor artikel 39f omroepen te maximeren.

tabel 6.4 Zendtijdverdeling 39f in 2006

| | Televisie (uren / jaar) | Radio (uren / jaar) |
|--------------------------|-------------------------|---------------------|
| Rooms Katholicisme (RKK) | 91 | 260 |
| Protestantisme (VKZ) | 106 | 299 |
| Islam (CMO) | 30,5 | 91,5 |
| Islam(NMR) | 30,5 | 91,5 |
| Humanisme (HOS) | 32 | 130 |
| Boeddhisme (BOS) | 21 | 65 |
| Jodendom (NIK) | 20 | 52 |
| Hindoeïsme (OHM) | 23 | 91 |

Bron: Commissariaat voor de Media

In samenwerking met enkele godsdienstsociologen (waarvan 1 verbonden aan het Sociaal Cultureel Planbureau) werden zeven religieuze hoofdstromingen benoemd.¹⁸ Tevens werd besloten om het aantal vergunningen per hoofdstroming te beperken tot één. De hoeveelheid zendtijd per vergunning hangt af van het aantal aanhangers.¹⁹

Hoewel intensief overleg is gevoerd met de betrokkenen heeft het nieuwe systeem toch geleid tot tien bezwaarprocedures, twee verzoeken om voorlopige voorziening, negen bodemprocedures en één wrakingsverzoek bij arrondissementsrechtbanken evenals een verzoek om voorlopige voorziening en vijf bodemprocedures bij de Raad van State. Alle procedures zijn inmiddels door het Commissariaat gewonnen.

Eén van de genootschappen (HOS) heeft laten weten dat een zaak aanhangig gemaakt zal worden bij het Europese Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg.²⁰ Deze kwestie loopt nog.

¹⁸ De Winti religie, het Pantheïsme en Christenen uit het Midden Oosten werden niet erkend als religieuze hoofdstroming.

¹⁹ Het Commissariaat gaat uit van toedeling met een vaste voet en een deel afhankelijk van de omvang van de achterban. Daarvoor zijn de stromingen ingedeeld in drie grootteklassen. Het systeem werkt in de praktijk zo uit dat ook de kleinste stromingen ruimte krijgen om herkenbaar op radio en televisie aanwezig te zijn.

²⁰ Van belang is hierbij dat het nieuwe systeem voor verschillende stromingen resulteerde in minder zendtijd.

Het Commissariaat is van mening dat het artikel 39f dossier gedurende de evaluatieperiode een te groot beslag heeft gelegd op de beperkte hoeveelheid middelen.

6.3 Casus: Artikel 39f- VKZ/IKON

Voor de zendtijdtoewijzing voor de periode 2005-2010 zijn in de loop van 2004 nieuwe beleidsregels ontworpen gericht op het op een consistente wijze toewijzen van zendtijd aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag op basis van artikel 39f Mediawet.

Volgens de beleidslijn van het Commissariaat worden een zevental godsdienstige en geestelijke hoofdstromingen in Nederland onderscheiden (protestantisme, katholicisme, Jodendom, islam, hindoeïsme, humanisme en boeddhisme). Om in aanmerking te komen voor zendtijd moet elke hoofdstroming aantonen hoe groot de achterban redelijkerwijs geacht kan worden waarna het Commissariaat nader onderzoek kan (laten) doen naar het aantal aanhangers. De stromingen krijgen vervolgens zendtijd op basis van een vaste voet plus zendtijd in proportie tot drie grootteklassen, die worden gehanteerd bij de indeling van de hoofdstromingen naar de omvang van de aanhang.

De Stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd diende in september 2004 (VKZ) namens 13 kerkgenootschappen een aanvraag in waarna het Commissariaat radio- en televisiezendtijd heeft toegewezen. In februari 2005 tekent de VKZ bezwaar aan omdat naar hun oordeel te weinig zendtijd was toegewezen. De VKZ had bezwaar tegen de verhouding tussen de grootteklassen, waarbij klassen B en C worden bepaald uitgaande van een rekenkundig gemiddelde en klasse A aan de hand van een ondergrens. Deze systematiek is volgens de VKZ in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Ook had de VKZ bezwaar tegen de bepaling van de omvang van de achterban. Voor de protestantse kerken werd uitgegaan van bij kerken geregistreerde leden terwijl bij andere stromingen “verwantschap” als criterium is genomen.

Een gevolg van deze benadering is bijvoorbeeld dat allochtonen met als land van herkomst een overwegend islamitisch land worden meegeteld bij de hoofdstroming islam, ook als het gaat om een land van waar uit belangrijke aantallen godsdienstvluchtelingen naar Nederland zijn gekomen.

Het Commissariaat stelt van alle bezwaren dat deze ongegrond zijn of geen doel treffen. In hoger beroep bevestigt de Raad van State vervolgens een eerdere uitspraak van de rechtbank van Amsterdam om de zendtijdtoewijzing aan VKZ in stand te houden. Ook constateert de Raad van State dat het besluit van het Commissariaat tot het gelijkelijk verdelen van zendtijd voor de hoofdstroming Islam aan het CMO en de NMO terecht is vernietigd door de rechtbank.

6.4 Mening betrokkenen

Voor het taakveld zendtijdtoewijzing en toestemmingsverlening hebben 10 partijen hun mening gegeven.

tabel 6.5 Mening van betrokkenen ten aanzien van zendtijdtoewijzing en toestemmingsverlening

| | Responsiviteit | Transparantie en explicietheid | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|-----------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| KRO | -- | + | + | - | + | o | o |
| Llink | + | - | o | + | + | + | + |
| OLON | + | ++ | o | + | ++ | ++ | + |
| RNN7 | ++ | ++ | + | + | o | ++ | + |
| ROOS | + | + | + | + | + | + | ++ |
| SBS | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ |
| TROS | Blanco | + | + | + | + | + | + |
| VARA | + | + | + | o | o | o | + |
| Sky Radio | Blanco | + | ++ | ++ | ++ | + | ++ |
| VKZ/IKON | - | -- | -- | -- | -- | - | -- |

-- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief)

De meningen van betrokkenen zijn over het geheel genomen positief en consistent. Het meest positief is het Commissariaat beoordeeld op ‘rechtmatigheid’, ‘redelijkheid’, en ‘proportionaliteit’.

6.4.1 Responsiviteit

De IKON heeft moeite met de toewijzing van zendtijd. Zij zien verschillen in meetwijze van grootte in achterban van de verschillende 39f omroepen, die gevolgen heeft voor de zendtijdtoewijzing. Hiervoor vonden ze echter geen gehoor bij het Commissariaat.

De KRO komt op het punt van responsiviteit tot een sterk negatief oordeel vanwege slechte ervaringen met de laatste ledentelling. De procedures waren wel helder, maar er ontstonden strubbelingen bij de daadwerkelijke telling, voornamelijk wat betreft het voldoen aan de gestelde criteria om een lid te laten meetellen.

De KRO stelt dat de problemen mogelijk zijn veroorzaakt door het onderschatten van de omvang van deze operatie. Ook bij het begin van de nieuwe ledentelling zijn er volgens de KRO weer onduidelijkheden (omtrent peildatum en beloofde eerste aanwijzingen).

De overige partijen zijn tevreden, voornamelijk omdat dit werkveld als een formaliteit wordt gezien.

6.4.2 Transparantie en expliciteit

De meeste partijen, met uitzondering van Llink en IKON, vinden het Commissariaat transparant in de toewijzing en de informatieverstrekking hierover. De IKON vond het Commissariaat bij de zendtijdverdeling niet duidelijk. Ook gaf de IKON aan dat het Commissariaat niet altijd even helder is over wat wel mag en wat niet.

6.4.3 Consistentie en voorspelbaarheid

Alle partijen zijn van mening dat het Commissariaat consistent is in zijn optreden en dat het Commissariaat op een voorspelbare manier gebruik maakt van zijn bevoegdheden. De IKON daarentegen vindt dat het handelen van het Commissariaat sterk afhankelijk is van de persoon die je tegenover je hebt, waardoor het optreden van het Commissariaat niet te voorspellen is. Ook met betrekking tot het meten van de achterban van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag vindt de IKON het Commissariaat inconsistent, omdat hiervoor verschillende maatstaven worden gebruikt.²¹

6.4.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid

De KRO geeft een negatieve beoordeling vanwege de problemen met de ledentelling. Vragen die opkwamen bij de procedures werden door de omroepen gezamenlijk gesteld. Echter, de beantwoording daarvan liet te wensen over en liet lang op zich wachten.

De VARA maakt melding van het feit dat bij de afgelopen ledentelling vanwege de problemen uiteindelijk geen ledenaantal is vastgesteld. Dat was echter geen probleem omdat duidelijk was dat de VARA zeker ruim boven de grens van 300.000 leden zat.

Ook op het punt van zorgvuldigheid is de IKON zeer ontevreden over het Commissariaat, voornamelijk vanwege het proces rond de zendtijdverdelingen. De ontevredenheid komt volgens IKON niet voort uit het feit dat zendtijd is ingeleverd, maar door de manier waarop de verdeling is verlopen.

Ook over een opmerking vanuit het Commissariaat om pragmatisch te zijn ten aanzien van de reorganisatie als gevolg van de reductie in zendtijd is de IKON zeer ontevreden. De reorganisatie zou volgens het Commissariaat gecompenseerd kunnen worden door het beschikbaar komen van werkgelegenheid bij andere omroepen. Het Commissariaat heeft volgens de IKON hier niet zorgvuldig in gehandeld en heeft geen rekening gehouden met de godsdienstige betrokkenheid van de medewerkers bij de omroep.

²¹ Zie casus Artikel 39f – VKZ/IKON.

6.4.5 Redelijkheid

De KRO beoordeelt het Commissariaat positief op redelijkheid omdat zij aannemen dat het Commissariaat bij de procedure voor het tellen van de leden wel in het oog heeft gehouden dat het geen verstrekkende gevolgen zou hebben voor deze omroep. Ook OLON is te spreken over de redelijkheid en stelt dat het Commissariaat goed zijn verantwoordelijkheid neemt.

6.4.6 Rechtmatigheid en proportionaliteit

De IKON beoordeelt het Commissariaat negatief ten aanzien van de rechtmatigheid en proportionaliteit van het optreden, ook weer vanwege het proces van het artikel 39f zendtijdtoewijzing en de manier waarop de verdeling is verlopen.

6.5 Conclusies ECORYS

Het Commissariaat geeft op actieve wijze inhoud aan dit, soms delicate, taakveld.

Als het gaat om het toewijzen van vergunning voor regionale omroep wordt veel aandacht besteed aan voorlichting om problemen later in het toewijzingsproces te voorkomen. ECORYS is positief over deze actieve opstelling.

Een aandachtspunt is het tellen van de leden van de publieke omroep. De vorige keer hebben zich een aantal problemen voorgedaan. De KRO heeft zich daar heel expliciet over uitgelaten. Ook bij het tellen van de leden van de VARA is het niet optimaal gelopen. Van belang is hierbij dat vanwege de introductie van het door een glijdende schaal koppelen van het aantal leden aan de budgetten voor alle omroepen het belang van een juiste telling groter is geworden (tot dusverre was het alleen rond de drempels spannend). Het is van belang dat over de procedure en het tijdpad van de ledentelling tijdig, helder en volledig wordt gecommuniceerd.

Ten aanzien van de 39f vergunningen heeft het Commissariaat op een goede wijze zijn verantwoordelijkheid genomen door een nieuw systeem te ontwikkelen toen de voor deze categorie omroepen in totaal beschikbare zendtijd aan een maximum werd gebonden.

Het valt te betreuren dat het in de uitwerking niet zonder problemen is verlopen, waarbij relativerende uitingen over personele consequenties van het nieuwe systeem geen positieve bijdrage hebben geleverd aan het goed verlopen van het proces, maar een feit blijft dat de besluiten van het Commissariaat, met uitzondering van de het maken van onderscheid tussen de CMO en NMO, bij de rechter overeind zijn gebleven.

Het verdient naar het oordeel van ECORYS aanbeveling om nog eens goed naar de operationele invulling van het 39f toewijzingsproces te kijken.

7 Naleving van regels door omroepinstellingen

7.1 Achtergrond

Met het oog op de juiste besteding van aan de publieke omroep ter beschikking gestelde middelen en het voorkomen van oneerlijke concurrentie houdt het Commissariaat toezicht op de naleving van programmavoorschriften en de reclamevoorschriften (hoeveelheid en afwezigheid van sluikreclame). Ook wordt toezicht gehouden op de naleving van de (programma)voorschriften voor commerciële radio en de reclameregels voor commerciële omroepen.

7.2 Invulling taken en bevoegdheden

Het toezicht heeft betrekking op meer dan 500 omroepen. Daarom is gekozen voor het selectief volgen van de uitingen op basis van jaarlijkse risicoanalyses gebaseerd op ervaringen uit voorgaande jaren, berichtgeving door de omroepen, vakbladen en (informele) informatie verkregen via contacten in de markt.

tabel 7.1 Zenders onder toezicht van het Commissariaat voor de Media

| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------------------|----------------|------|------|------|------|
| TV-publiek | Landelijk | 3 | 3 | 3 | 3 |
| | Regionaal | 13 | 13 | 13 | 13 |
| | Lokaal | 99 | 104 | 103 | 99 |
| TV-commercieel ²² | Landelijk | 11 | 11 | 12 | 12 |
| | Niet-landelijk | 23 | 28 | 28 | 27 |
| Radio-publiek | Landelijk | 5 | 5 | 5 | 5 |
| | Regionaal | 13 | 13 | 13 | 13 |
| | Lokaal | 284 | 282 | 274 | 252 |
| Radio-commercieel | Landelijk | 14 | 13 | 14 | 15 |
| | Niet-landelijk | 49 | 61 | 63 | 62 |

Nieuwe omroepen en nieuwe programmaformats worden standaard in het toezicht opgenomen en voor het overige ligt de nadruk op het volgen van overtredinggevoelige programmaonderdelen.

²² RTL niet inbegrepen, omdat RTL niet onder Nederlandse jurisdictie valt. Overigens worden de activiteiten van RTL wel geregistreerd.

Waar het gaat om het toezicht op het door commerciële radiostations naleven van de zogenaamde formaatverplichtingen maakt het Commissariaat om de administratieve lasten te minimaliseren in beginsel gebruik van de loglijsten die de omroepen bijhouden ten behoeve van Buma/Stemra en hun interne programmastrategie. Waar nodig wordt de papieren controle aangevuld met het beluisteren van de programmering. Deze arbeidsintensieve handhavingswijze is bijvoorbeeld gevolgd ten aanzien van Slam FM waarna het Agentschap Telecom (AT) sanctiemaatregelen heeft getroffen.²³

In de periode 2004 - 2006 voerde het Commissariaat 14 onderzoeken uit gericht op landelijke geclausuleerde kavels en 19 onderzoeken bij niet landelijke kavels (commerciële radio).

Door het opstellen van beleidsregels wordt gestreefd naar het geven van voorafgaande duidelijkheid ten aanzien van het optreden van het Commissariaat. Het Commissariaat geeft aan in dat kader ook open te staan voor overleg met de branche over de verenigbaarheid van voorgenomen programmaformats met de regels en de implicaties van ontwikkelingen in de markt.²⁴

tabel 7.2 Aantallen door het Commissariaat opgelegde sancties

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|
| Landelijke publieke omroep | 6 | 4 | 5 | 4 |
| Regionale publieke omroepen | 7 | | | 1 |
| Lokale publieke omroepen | | 47 | 11 | 5 |
| Commerciële omroepen | 14 | 10 | 9 | 7 |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |

Het toezicht leidt enkele tientallen keren per jaar tot het opleggen van een sanctie (zie tabel 7.2). Het merendeel van de sancties wordt opgelegd voor overtredingen die samenhangen met de reclame- en sponsorregels. Het grote aantal sancties voor lokale omroepen in 2004 houdt verband met optreden van het Commissariaat tegen het niet aanleveren van gevraagde informatie.

In een aantal gevallen gaat het om substantiële bedragen. SBS ontving bijvoorbeeld in 2003 in totaal € 135.000 boete en de NPO, die verantwoordelijk is voor het indelen van de reclamezendtijd, kreeg in 2004 een boete van € 81.000 voor overschrijding van het jaarmaximum voor aan reclame te besteden zendtijd.

De wetgeving staat niet toe dat een instelling voor de uitzending van radioprogramma's gebruik maakt van meer dan één FM-frequentie of een samenstel van dergelijke frequenties.²⁵ Bij de verdeling is dit getoetst. Het Commissariaat ziet er vanaf 2004 op toe dat geen banden tussen omroepinstellingen ontstaan die ervoor zorgen dat alsnog het verbod op verbondenheid wordt overtreden (de gelieerdheidstoets).

²³ In het geval van commerciële radio zijn de formatvereisten gekoppeld aan de door het Agentschap Telecom verstrekte frequentievergunning. Omdat het AT 'geen verstand heeft van inhoud' hebben AT en het Commissariaat afgesproken dat het Commissariaat toeziet op de naleving van de formatverplichtingen.

²⁴ Zoals de opkomst van internet en de ontwikkeling van crossmediale uitingen.

²⁵ Artikel 82f van de Mediawet en artikel 53c van het Mediabesluit

In het kader van de implementatie van het Europese beleid op het gebied van consumentenbescherming werd in de evaluatieperiode de Consumentenautoriteit tot stand gebracht. Tot het werkterrein van de Consumentenautoriteit behoren in beginsel ook onderdelen van de Europese Richtlijn televisie zonder grenzen. Meer in het bijzonder betreft het regels over reclame, sponsoring en telewinkelen die op grond van de Mediawet door het Commissariaat gehandhaafd worden. Om overlap in bevoegdheden te voorkomen is de consumentenbescherming waar het de genoemde terreinen betreft neergelegd bij het Commissariaat als sectorspecifieke consumentenautoriteit.

Het Commissariaat heeft voor de uitvoering van zijn nieuwe taak samenwerking gezocht met de Stichting Reclame Code. Afsproken is dat deze als eerste uitspraak zal doen over mogelijke klachten, waarna het Commissariaat zonodig handhavend zal optreden als de uitspraak van de SRC niet het gewenste effect heeft. Welke belasting de taak voor het Commissariaat zal opleveren is moeilijk te voorspellen. Het ministerie van Economische Zaken verwacht dat jaarlijks over alle deelgebieden ongeveer 130 klachten zullen worden ingediend. Het is niet de verwachting dat veel van die klachten op het terrein van het Commissariaat zullen liggen.

7.3 Casus: Reclamezendtijd-SBS

Als onderdeel van de jaarplanning, heeft de afdeling Programmatoezicht van het Commissariaat voor de Media in 2007 een selectieve toetsing uitgevoerd op naleving van de mediawettelijke bepalingen voor reclamezendtijd. De toetsing had betrekking op de publieke omroepen Nederland 1, 2 en 3 en de grote commerciële omroepen met een marktaandeel groter dan 2% zijnde Net 5, SBS 6, Veronica, en Tien.²⁶

Als toetsdata werden gekozen een doordeweekse dag, i.e. woensdag 25 april 2007, en een weekend dag, i.e. zaterdag 28 april 2007, omdat de programmering in het weekend kan afwijken. Gedurende 24 uur van 02:00 uur tot 02:00 uur de volgende dag, is er op beide dagen van de zeven televisieomroepen beeldmateriaal opgenomen.

Vervolgens heeft in mei het toetsen van het beeldmateriaal plaatsgevonden, waarna vermoedelijke overtredingen geïdentificeerd zijn. Hieruit is gebleken dat de omroepen van SBS Broadcasting B.V., zijnde Net 5, SBS 6 en Veronica, op woensdag 25 april 2007 en op zaterdag 28 april 2007 de reclameregels hebben overschreden.

Vastgesteld werd dat op Net 5 de maximaal toegestane reclamezendtijd twee keer werd overschreden, een programmaonderdeel dat mogelijk bestemd is voor minderjarigen in strijd met de regels twee keer werd onderbroken door reclameboodschappen, gedurende enkele seconden niet duidelijk gemaakt dat het een telewinkelprogramma betrof en een film 44 seconden te vroeg onderbroken door een reclameblok.

Op SBS 6 is de maximaal toegestane reclamezendtijd overschreden, waarbij drie gevallen een duur hadden van meer dan een minuut.

Op Veronica is de maximaal toegestane reclamezendtijd overschreden.

²⁶ Wederom dient opgemerkt te worden dat RTL niet onder Nederlandse jurisdictie valt.

De zaak is daarna binnen het Commissariaat overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken, die de sanctieprocedure startte. Een sanctieprocedure bestaat uit de volgende onderdelen: sanctievoornemen, hoorzitting, sanctiebeschikking. In augustus 2007 is SBS op de hoogte gebracht van het sanctievoornemen van het Commissariaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 65.000 wegens de hierboven genoemde overtredingen. Tegelijkertijd is SBS uitgenodigd voor een hoorzitting in september 2007.

Tenslotte volgde na de hoorzitting in november 2007 de sanctiebeschikking. SBS en Veronica kregen een sanctie opgelegd wegens het overtreden van de mediawettelijke bepalingen betreffende reclamezendtijd²⁷.

7.4 Casus: sluikreclame

Op grond van artikel 71f, eerste lid, van de Mediawet dienen reclameboodschappen of telewinkelboodschappen die opgenomen zijn in het programma van een commerciële omroep als zodanig herkenbaar en door optische of akoestische middelen duidelijk onderscheiden te zijn van de andere programmaonderdelen.

In augustus 2004 brengt het Commissariaat is TV10 op de hoogte van zijn voornemen om een boete van € 13.500 op te leggen vanwege het uitzenden van een reclameboodschap die door duur, vormgeving en participatie van Fox Kids, zo leek op een regulier programmaonderdeel dat hij niet herkenbaar was als reclameboodschap. Het betreft de uitzending van Het Nederlandse Elftal Spel op 3 en 15 juni 2004 waarin een reclameboodschap van Albert Heijn is getoond, die niet te onderscheiden was van de andere programmaonderdelen.

Tijdens een hoorzitting in september gaf het Commissariaat aan dat de gecombineerde participatie van Fox Kids en Albert Heijn een reden is voor optreden. Fox Kids was van mening dat Het Nederlands Elftal Spel als een spot beschouwd moet worden en niet als een programma. Het Commissariaat merkte in reactie op dat door de dagprogrammering heen een promo werd aangekondigd voor Het Nederlands Elftal Spel alsof het een onderdeel van de programmering betrof.

Hierna volgde op 15 oktober 2004 de sanctiebeschikking. In reactie heeft TV10 een bezwaarschrift ingediend waarin werd betoogd dat het optreden van het Commissariaat niet past in het systeem van zelfregulering van inhoudelijke reclamenormen.

Volgens TV10 heeft de wetgever er voor gekozen om een onderscheid te maken tussen programma's en het toezicht daarop door het Commissariaat, en reclame en het toezicht daarop door de Stichting Reclame Code door middel van zelfregulering. TV10 van mening dat de reclameboodschap Het Nederlandse Elftal Spel niet kan worden aangeduid als programma, omdat de referentie aan Fox Kids niet zou uitsluiten dat er sprake is van een reclamespot.

²⁷ Commissariaat voor de Media: Beschikking reclamezendtijd. Volg link voor meer informatie: <http://www.Commissariaat.nl/dsresource?objectid=5633&type=org>

Voor het vaststellen van de hoogte van een boete werkt het Commissariaat met een interne Adviescommissie. Deze commissie constateerde na een hoorzitting dat artikel 71f lid 1 van de Mediawet en artikel 10 van de Nederlandse Reclame Code hetzelfde bepalen en ziet geen gronden om te concluderen dat het Commissariaat niet de bevoegdheid zou hebben om op grond van artikel 71f lid 1 op te treden tegen Fox Kids. Ook stelt de Adviescommissie dat Fox Kids niet aan de herkenbaarheidseis heeft voldaan en geen duidelijke onderscheiding heeft aangebracht tussen de reclameboodschap en andere programmaonderdelen door optische of akoestische middelen.

De commissie adviseert het Commissariaat zijn conclusie te handhaven met verlaging van de boete tot het standaard boetebedrag van € 6.750 vanwege de mogelijke onduidelijkheid over de interpretatie en toepassing van artikel 71f lid 1 door het Commissariaat.

Ten slotte heeft het Commissariaat in april 2005 het bezwaar van TV10 ongegrond verklaard en het advies van de Adviescommissie om de bestuurlijke boete te verlagen niet overgenomen, omdat deze bepaald is op grond van de ernst van de overtreding, waartegen geen bezwaar is aangevoerd.²⁸ Het Commissariaat handhaafde daarmee het besluit van 15 oktober 2004.

7.5 Casus: Voetbal-voorkeursrecht

Begin 2004 werden de uitzendrechten voor het Nederlandse Eredivisievoetbal door een veiling verdeeld: (i) Versatel verkreeg de rechten voor live-wedstrijden (betaaltelevisie), (ii) Talpa voor de samenvattingen op vrijdag, zaterdag en zondag, (iii) RTL voor live-wedstrijden op vrijdagavond en (iv) de NOS de radiorechten.

De NOS verwierf dus niet de rechten om samenvattingen uit te zenden, terwijl ze deze in *Studio Sport* jarenlang had uitgezonden via het publieke net. Na de veiling van de rechten heeft de NOS in maart 2005 aan Talpa een voorstel gedaan over het verstrekken van een sublicentie aan hen, waar Talpa niet op in is gegaan.

In april 2005 deed de NOS een handhavingsverzoek bij het Commissariaat op grond van een overtreding van artikel 71t van de Mediawet door Talpa. Samenvattend claimde de NOS recht te hebben op een sublicentie op grond van artikel 71t om actuele berichtgeving te verstrekken. Talpa weersprak deze visie en gaf aan dat dit artikel slechts een verbodsbepaling was, maar zeker geen recht op toegang tot actuele beelden.

In juni 2005 heeft het Commissariaat afwijzend gereageerd op het handhavingsverzoek omdat handhaving pas na eerste uitzending mogelijk is en gaf daarbij ook aan geen sancties aan Talpa te zullen opleggen na de eerste uitzending. Het Commissariaat was van mening dat de Mediawet redelijkerwijs niet kon worden uitgelegd als (i) een verplichting voor Talpa om met de NOS te onderhandelen of (ii) als een recht van de NOS op een positieve uitkomst van onderhandelingen. Ten behoeve van dit besluit werd professor Grosheide om advies gevraagd.

²⁸ Commissariaat voor de Media: Beslissing op bezwaar – Fox Kids “Het Nederlandse Elftal Spel”. Voor meer informatie volg link: <http://www.Commissariaat.nl/dsresource?objectid=3664&type=org>

Nadat zowel de NOS als Talpa bezwaar tegen dit besluit hadden aangetekend werd in november 2005 een hoorzitting gehouden waarna het Commissariaat in februari 2006 een ‘beslissing op bezwaar’ nam. Het Commissariaat veranderde niet van standpunt, ook niet nu de uitzendingen daadwerkelijk waren begonnen. De Rechtbank in Amsterdam wees vervolgens in juli 2007 een van de NOS tegen de beslissing op bezwaar af omdat ook volgens de rechtbank artikel 71t (blijkens de letterlijke tekst) geen (afdwingbare) verplichting voor Talpa bevat om te onderhandelen en evenmin een recht voor de NOS op een positief onderhandelingsresultaat.

Opvallend is dat het Commissariaat in zijn besluit van juni 2005 constateert dat de interpretatie van artikel 71t in de loop van de tijd is veranderd, wat blijkt uit parlementaire stukken die na de inwerkingtreding van de wet zijn gepubliceerd. Het Commissariaat oordeelde echter dat voor hem de oorspronkelijke tekst en doelstelling van de wet bepalend zijn. De rechter steunde deze benadering.

7.6 Mening betrokkenen

Betrokkenen zijn gevraagd het functioneren van het Commissariaat met betrekking tot het toezicht op de naleving van wettelijke regels door publieke en commerciële omroepinstellingen te beoordelen.

Tabel 7.3 Mening betrokkenen ten aanzien van naleving van wettelijke regels

| | Responsiviteit | Transparantie en expliciet | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|-----------|----------------|----------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| KRO | - | - | -- | + | 0 | - | - |
| Llink | + | - | + | + | + | + | + |
| NPO | + | + | + | 0 | + | + | + |
| OLON | + | ++ | + | + | + | + | - |
| RNN7 | + | 0 | + | + | + | ++ | - |
| ROOS | + | 0 | + | 0 | 0 | + | + |
| SBS | + | + | + | 0 | + | + | 0 |
| TROS | - | - | -- | - | - | - | - |
| VARA | + | + | + | + | + | + | + |
| Sky Radio | + | + | ++ | ++ | ++ | + | ++ |
| VKZ/IKON | + | + | + | + | + | + | + |
| RNW | + | + | + | + | + | + | + |

- - (sterk negatief) - (negatief) 0 (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief)

Afgezien van enkele negatieve beoordelingen, zijn de omroepinstellingen tevreden over de mate van responsiviteit en de rechtmatigheid van het optreden van het Commissariaat.

Voor de overige indicatoren zijn de meningen behoorlijk verdeeld, waarbij de beoordelingen kunnen variëren tussen de twee extremen. In de volgende onderdelen wordt per indicator ingegaan op de beoordelingen.

7.6.1 Responsiviteit

De geïnterviewde betrokkenen zijn over het algemeen tevreden over de responsiviteit van het Commissariaat met betrekking tot het toezicht op de naleving van wettelijke regels door omroepinstellingen.

Alleen in het geval van KRO en TROS is het functioneren van het Commissariaat als niet-responsief beoordeeld. KRO komt tot deze opvatting omdat consultaties met omroepen over wetgeving wel plaatsvindt, maar hier naar het idee van de KRO weinig mee wordt gedaan. De TROS is van mening dat het Commissariaat van tijd tot tijd goed meedenkt met de omroep. Echter, wanneer de TROS suggesties doet voor oplossingen, wordt hierop door het Commissariaat niet goed gereageerd.

ROOS is van mening dat het Commissariaat algemeen gesproken responsief is. Wel zou het Commissariaat iets toegankelijker kunnen zijn voor adviezen vooraf; daar is het Commissariaat soms wat te voorzichtig in. Als voorbeeld wordt de boete genoemd die Omroep Zeeland voor sponsoring heeft gekregen, nadat Omroep Zeeland tevergeefs vooraf had geprobeerd duidelijkheid te krijgen over de toelaatbaarheid van hun voornemen.

7.6.2 Transparantie en explicieteit

Op het gebied van transparantie en explicieteit, zijn de meningen van de geïnterviewde omroepinstellingen sterk verdeeld.

Zo vindt OLON het Commissariaat op het punt van transparantie en helderheid zeer sterk, vanwege de openheid en de bereidheid tot toelichtingen. Belanghebbenden worden bijvoorbeeld door middel van ledenvergaderingen geïnformeerd.

Daar staat tegenover dat KRO, Llink en TROS van mening zijn dat het Commissariaat niet zo helder is met betrekking tot dit werkgebied. Dit komt volgens de KRO en Llink door de onduidelijkheid over de invulling van het beleid. Zo verschillen de interpretaties van beleidsbepalers en beleidsmedewerkers nog wel eens van elkaar. Bovendien is de KRO van oordeel dat vooraf niet altijd duidelijk is welke regels er gelden en dat de beleidsregels lang niet altijd helder zijn. Dit leidt tot onduidelijkheid over handelen van het Commissariaat.

Bij nieuwe beleidsregels van het Commissariaat zijn er consultatierondes, maar de KRO constateert dat er slechts mondjesmaat iets mee wordt gedaan. Hierdoor wekken nieuwe beleidsregels vaak meer vragen op dan ze beantwoorden.

De TROS vindt dat de regels niet altijd specifiek genoeg zijn geformuleerd, waardoor de omroep in de praktijk vaak niet weet hoe bepaalde regels ingevuld moeten worden. Het Commissariaat heeft volgens de TROS hier vooraf ook niet altijd goed zicht op.

Ruimer publiceren van beleidsrelevante documenten op de website van het Commissariaat, dus niet alleen besluiten maar ook relevante (openbare versies) van andere stukken kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie en de voorspelbaarheid van het optreden van het Commissariaat.

7.6.3 Consistentie en voorspelbaarheid

De geïnterviewde omroepinstellingen vinden dat het Commissariaat consistent en voorspelbaar handelt met betrekking tot het toezicht op de naleving van wettelijke regels.

Deze mening wordt echter niet gedeeld door KRO en TROS. De TROS heeft gesteld dat het Commissariaat een aantal keren niet consequent heeft gehandeld na adviezen aan de TROS. Mondelinge afspraken zouden later weer ingetrokken zijn. KRO is van mening dat het Commissariaat onvoorspelbaar is, omdat vaak onduidelijk is hoe regels geïnterpreteerd zullen worden en hoe deze uitgevoerd zullen worden.

Daar staat tegen over dat SBS aangeeft nagenoeg nooit verrast te zijn door gepubliceerde besluiten van het Commissariaat. Voornamelijk door communicatie en duidelijkheid over wet- en regelgeving is het beleid van het Commissariaat volgens SBS redelijk voorspelbaar, hoewel op het gebied van technische ontwikkelingen meer onduidelijkheid bestaat, omdat het Commissariaat hier niet vroegtijdig van op de hoogte is.

7.6.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid

Het Commissariaat wordt op punten van zorgvuldigheid en tijdigheid goed beoordeeld, waarbij drie omroepinstellingen neutraal zijn. Desondanks geeft ROOS aan, zoals eerder ook de KRO, dat een betere motivatie voor het optreden van het Commissariaat soms gewenst is. Tijdens hoorzittingen bijvoorbeeld wordt er wel gevraagd naar de standpunten en de input van omroepen, maar er wordt inhoudelijk weinig gedaan met de tegenwerpingen. Dit wekt de indruk dat het Commissariaat geen gehoor geeft aan de standpunten van belanghebbenden.

Wat betreft het aspect tijdigheid vermeldt de KRO dat het Commissariaat moeite heeft met het nakomen van de voorgeschreven termijnen wanneer zaken complex worden. In tegenstelling tot de KRO vindt de Sky Radio Group echter dat het Commissariaat nog altijd zeer zorgvuldig te werk gaat en zeer tijdig is, ondanks dat de werkdruk toeneemt.

Naar recente ervaringen van Llink in 2007 functioneert het Commissariaat met betrekking tot tijdigheid minder naar tevredenheid dan wat betreft zorgvuldigheid. Het Commissariaat reageert niet tijdig op vragen en Llink voelt zich vaak van het kastje naar de muur gestuurd en noemt het bureaucratisch gehalte van het Commissariaat wat dit punt betreft hoog.

De NPO heeft recentelijk minder positieve ervaringen met de zorgvuldigheid van het Commissariaat te hebben gehad in de zaak betreffende radioactiviteiten, waarbij Radio 2 en Radio 3 boetes opgelegd kregen van respectievelijk € 80.000 en € 20.000 wegens zich meer dan normaal dienstbaar maken aan het maken van winst door derden.²⁹

De NPO heeft vooral moeite met de motivering. De NPO heeft bijvoorbeeld, in het kader van hoor en wederhoor over het sanctievoornemen, de onderzoeken naar de acties van Radio 2 en Radio 3 opgevraagd en kwam tot de conclusie dat op basis van de stukken niet kon worden vastgesteld hoe was bepaald dat derde partijen “meer dan normale winst” hebben gemaakt. De NPO vindt dat het Commissariaat zorgvuldiger had kunnen zijn door dergelijke cijfers in het sanctievoornemen op te nemen.

7.6.5 Redelijkheid

Op het punt van redelijkheid hebben betrokkenen het Commissariaat beoordeeld op de balans tussen verschillende oogmerken en de gevolgen van beslissingen, waarbij gelet is op non-discriminatoir en transparant beleid.

SBS geeft aan de laatste twee jaren tevreden te zijn over de redelijkheid van het optreden van het Commissariaat, hoewel zich daarvoor wel eens problemen voordeden met betrekking tot de redelijkheid en proportionaliteit van opgelegde sancties.

Bij de TROS leeft het gevoel dat zij sneller en vaker dan andere omroepen worden aangepakt in verband met sluikreclame of dienstbaarheid, waardoor het lijkt alsof ze boven aan de stapel liggen. Bijvoorbeeld, de TV Show van de TROS krijgt wel eens een waarschuwing vanwege sluikreclame, terwijl De Wereld Draait Door vergelijkbaar handelt en geen waarschuwingen voor sluikreclame krijgt. De KRO deelt dit gevoel.

7.6.6 Rechtmatigheid

De mate waarin het Commissariaat handelt in overeenstemming met de wet- en regelgeving in het kader van dit werkgebied is naar tevredenheid van de meeste respondenten.

Hoewel het Commissariaat nogal streng wordt gevonden, vinden omroepinstellingen, zoals Llink, dat het optreden wel conform de wet is. Alleen de KRO en de TROS hebben hun twijfel geuit over de rechtmatigheid van het optreden van het Commissariaat.

Ondanks een positieve beoordeling van de rechtmatigheid heeft SBS gedurende een bepaalde periode behoorlijk geprocedeerd tegen besluiten van het Commissariaat over de toepassing van de sluikreclamewet. Voor 2000 werden nagenoeg alle besluiten

²⁹ Commissariaat voor de Media: Sanctiebeschikking betreffende overtreding van artikel 55, eerste lid, van de Mediawet door de Nederlandse Publieke Omroep. Voor meer informatie, volg link: <http://www.Commissariaat.nl/dsresource?objectid=7741&type=org> en <http://www.Commissariaat.nl/dsresource?objectid=7578&type=org>

aangevochten, maar er werd geen stap gemaakt naar de rechter. Vervolgens is er in de periode 2000-2003 enkele keren doorgeprocedeerd bij de Rechtbank en de Raad van State, waarbij 1 van de 4 zaken is gewonnen. De laatste tijd wordt er niet meer geprocedeerd en zien zowel SBS als het Commissariaat, volgens SBS, in dat het een groter leereffect heeft om vooraf te overleggen dan achteraf boetes op te leggen en te procederen.

Met betrekking tot reclamezendtijden geeft SBS te kennen dat het Commissariaat geen oog heeft voor situaties waarin niet aan de oorspronkelijke programmatijden vastgehouden kan worden. Dit kan het geval zijn wanneer bijvoorbeeld een live-uitzending uitloopt, zodat de hele programmering verschuift en dus ook de reclames.

Het gaat dan vaak over marginale overtredingen van een paar minuten langer reclame binnen één uur, terwijl er over een langere periode gezien geen sprake van overtreding is. Voor de ernst van een overtreding in reclamezendtijden zou het Commissariaat naar een langere tijdsduur kunnen kijken in plaats van slechts een uur, bijvoorbeeld een dagdeel. Hierdoor kan er meer rekening gehouden worden met programma's waarvan de duur van tevoren niet exact in te schatten is of waarin andere oncontroleerbare zaken voorkomen.³⁰

7.6.7 Proportionaliteit

Het Commissariaat handelt volgens de meeste respondenten proportioneel maar SBS, OLON en KRO geven aan de dat de boetes buitenproportioneel zijn in verhouding met de ernst van (de effecten van) een overtreding. De KRO vindt dat er soms op futiliteiten gelet wordt, terwijl grotere overtredingen ongemoeid blijven. Volgens SBS is het nieuwe sanctiereglement deels ook bedoeld om hogere boetes op te kunnen leggen, terwijl deze al buitenproportioneel hoog zijn.

SBS geeft eveneens aan dat het Commissariaat niet altijd open staat voor praktische problemen waar een omroep tegenaan kan lopen. Systematisch overleg vooraf met de omroepen zou helpen om knelpunten in een vroeg stadium weg te nemen.

OLON merkt vooral op dat de boetes voor kleine omroepen moeilijker op te brengen zijn dan voor grote omroepen. Er is echter wel begrip voor dat de bedragen vastgelegd zijn in de wet.

Llink vindt het Commissariaat achter loopt op de ontwikkelingen op het gebied van nieuwe media en technologie. Het Commissariaat is niet voldoende progressief om de veranderingen te kunnen volgen. Deze opvatting wordt gedeeld door SBS.

³⁰ Zie ook paragraaf 7.3 waarin de casus Reclamezendtijd-SBS meer in detail wordt besproken.

7.7 Conclusies ECORYS

Uit de verzamelde feiten en visies komt naar voren dat het Commissariaat deze belangrijke taak op een serieuze en professionele wijze invult. Dit resulteert ook in positieve reacties vanuit het veld (vooral op het gebied van responsiviteit, consistentie, voorspelbaarheid en rechtmatigheid).

Met betrekking tot transparantie en expliciteit komt naar voren dat er wel eens onduidelijkheid heerst rondom wettelijke regels en de toepassing daarvan. Het Commissariaat kan hier mogelijk iets aan doen door extra aandacht voor consultatierondes met belanghebbenden, waarbij een aandachtspunt moet zijn dat de consultaties bij betrokkenen het beeld geven dat met de resultaten daadwerkelijk wat wordt gedaan, en door het herbezien van en waarnodig verder verduidelijken van beleidsregels.

Wat betreft zorgvuldigheid en tijdigheid zijn een aantal incidenten naar voren gekomen resulterend in negatieve uitingen van belanghebbenden. Ten dele is het logisch dat betrokkenen niet enthousiast zijn als het Commissariaat sancties oplegt. Opmerkingen over bureaucratisch gedrag en langdurige processen zouden echter wel aanleiding moeten zijn om ten aanzien van deze aspecten te zoeken naar verbeterpunten.

Op het gebied van redelijkheid en proportionaliteit is het beeld bij een aantal betrokkenen dat het Commissariaat handelt volgens de voorschreven wetten en regels maar ook in zijn optreden vaak (te) streng met buitenproportionele boetes tot gevolg. Ook dit is een aandachtspunt maar niet meer dan dat gezien de oorsprong en achtergrond van de kritische opmerkingen en het feit dat vrijwel alle besluiten bij de rechter stand houden.

Tenslotte verdient het aanbeveling om scherp te blijven letten op (technologische) ontwikkelingen in de mediawereld. Aangezien wetgeving welhaast per definitie achter loopt op nieuwe ontwikkelingen, dient het Commissariaat, binnen de ruimte die het daarvoor heeft, zoveel mogelijk aansluiting te zoeken en eventuele achterstanden te signaleren. Beleidsregels geven die ruimte.

Het optreden van het Commissariaat in de casus voetbalrechten is naar het oordeel van ECORYS een goed voorbeeld van correct optreden van een Zelfstandig Bestuursorgaan. Het ZBO baseert zich op de wet en niet op de dynamiek van beleidsmatige discussies. Als het beleidsmatig gewenst is dat het toezicht wordt aangepast moeten eerst de regels worden aangepast.

8 Toezicht neventaken en -activiteiten van publieke omroepinstellingen

8.1 Achtergrond

Publieke omroepen hebben sinds september 2000 de ruimte voor het verrichten van neventaken (activiteiten die dicht tegen de hoofdtaak aan liggen). Voorbeelden zijn activiteiten op internet en het verzorgen van themakanalen. Voor neventaken mogen omroepmiddelen ingezet worden. Het Commissariaat ziet er op toe dat er voldoende relatie is met de hoofdtaak, er geen schade wordt toegebracht aan de hoofdtaak en de activiteit niet leidt tot concurrentievervalsing. Publieke omroepen kunnen daarnaast nevenactiviteiten ontwikkelen mits dat niet leidt tot de inzet van publieke middelen en niet leidt tot concurrentievervalsing. Het Commissariaat ziet er op toe dat nevenactiviteiten voldoen aan deze vereisten.

8.2 Invulling taken en bevoegdheden

Het Commissariaat heeft uitgangspunten voor het toezicht in 2002 neergelegd in de 'Notitie Neventaken'. In 2003 is met steun van PriceWaterhouseCoopers nadere invulling gegeven aan het begrip concurrentievervalsing in relatie tot neventaken en nevenactiviteiten.

In de evaluatieperiode heeft het Commissariaat op landelijk niveau 34 nevenactiviteiten van omroepinstellingen getoetst. In enkele gevallen kwam ook concurrentievervalsing (door het bevoordelen van derden) aan de orde. Dit leidde bijvoorbeeld tot een positief oordeel over het door de landelijke publieke omroep bij wijze van neventaak ontwikkelen van 18 themakanalen voor televisie.

Een voorbeeld van een negatieve beoordeling van een neventaak was het voornemen van de NOS om activa en passiva van het opgeheven commerciële radiostation Colorful Radio over te nemen en daarmee een multicultureel radioprogramma gericht op in het bijzonder allochtone jongeren als themakanaal voort te zetten. Het Commissariaat was van mening dat de programmering (100% muziek waarvan 60% Engelstalig) niet als themakanaal, maar als een algemene jongerenzender aangemerkt moest worden. De Minister zag in het besluit en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen van het Commissariaat aanleiding om, in het licht van de overwegingen van de wetgever, te onderzoeken of er redenen zijn het besluit te vernietigen wegens strijd met het recht of het

algemeen belang, en achtte het gewenst dat de werking van het besluit werd gestuit.³¹ Er volgden vele gerechtelijke procedures, bestuursrechtelijk en civiel, met wisselende uitkomsten. Het bestuursrechtelijke proces loopt nog steeds. Inmiddels wordt het jongerenprogramma als een van de best beluisterde radiozenders onder de naam FunX als publieke themazender uitgezonden.

Eind 2006 zijn via een wijziging van het Mediabesluit de regels voor neventaken van de publieke omroep veranderd. Die veranderingen werden door de Europese Commissie verlangd omdat het Nederlandse systeem van toetsing van neventaken in de ogen van de Europese Commissie niet bleek te voldoen aan de eisen die het Europees recht stelt aan de beschrijving en toedeling van de publiek gefinancierde taken van de publieke omroep. Bovendien vormden de bestaande regels in toenemende mate een belemmering voor de ontwikkeling naar multi- en crossmediale taakuitvoering door de publieke omroep. De toetsing van neventaken is geïntegreerd in de beleidscyclus van de publieke omroep via de vijfjaarlijkse concessiebeleidsplannen en jaarlijkse meerjarenbegrotingen die aan de Minister worden voorgelegd.

Het Commissariaat heeft besloten door verruiming van de zogeheten relatietoets de omroepen meer armslag te geven om activiteiten te ontplooiën die tot doel hebben de betrokkenheid van het publiek bij een programma, een omroep of de publieke omroep als geheel te vergroten.³² Ook wordt meer ruimte gegeven voor innovatieve crossmediale initiatieven. Ook zijn, in reactie op het kabinetsstandpunt over het WRR rapport en het rapport crossmediale samenwerking van het Molengraaff instituut, de beleidsregels aangepast om ruimte te geven aan nieuwe vormen van samenwerking van publieke omroepen met zowel publieke als commerciële partijen.

- Wat betreft redactionele samenwerking tussen omroepen en dagbladen is aangegeven dat dit toelaatbaar is mits de omroep zijn eigen kosten blijft dragen en volledig verantwoordelijk blijft voor de inhoud van het programma;
- Omroepen mogen structureel beeldmateriaal ter beschikking stellen ten behoeve van sites van uitgevers, onder de voorwaarde dat de omroep aannemelijk kan maken dat de samenwerking voor hem toegevoegde waarde heeft;
- Onder voorwaarden mogen omroepen programma's of internetinhoud aanbieden via internet portals, epg's, digitale pakketten en andere distributiemiddelen van derden.

In het voorjaar van 2006 legde de TROS samenwerkingsplannen met de producent D&D / Diomedea voor. Het Commissariaat oordeelde dat risico's onevenredig bij de TROS lagen en omgekeerd en dat sprake kon zijn van een onevenredige bevoordeling van D&D en verbodde de samenwerking, onder meer omdat deze zou leiden tot overtreding van het dienstbaarheidsverbod. De plannen van de TROS vonden uiteindelijk geen doorgang. Wel werd een afkoopregeling getroffen die naar het oordeel van het Commissariaat in strijd was met de Mediawet. De TROS heeft hiervoor in 2007 de maximale boete opgelegd gekregen.

³¹ De schorsing duurt op grond van de Algemene wet bestuursrecht voort totdat dertien weken zijn verstreken nadat in hoogste bestuursrechterlijke instantie (Raad van State) onherroepelijk is beslist.

³² De relatietoets: wat is het effect van de activiteit op de vervulling van de hoofdtaak.

8.3 Mening betrokkenen

Dit taakveld is door 12 respondenten beoordeeld. De beoordeling is wisselend. Vooral de landelijke publieke omroepen (TROS, KRO) zijn op dit taakveld negatief over het optreden van het Commissariaat, maar ook SBS is niet tevreden. Radio Nederland Wereldomroep en ROOS zijn het meest tevreden. Vooral op het gebied van publiek-private samenwerking geven verschillende partijen aan dat er veel onduidelijkheid is.

Tabel 8.1 Mening van betrokkenen ten aanzien van neventaken en nevenactiviteiten

| | Responsiviteit | Transparantie en expliciteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|--|----------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| KRO | - | o | -- | o | - | - | - |
| Llink | + | - | - | + | + | + | + |
| NPO | o | o | - | + | o | + | - |
| NDP | o | o | o | ++ | blanco | blanco | + |
| OLON | - | - | - | + | + | o | o |
| ROOS | + | + | + | + | + | + | ++ |
| SBS | - | - | - | - | blanco | blanco | blanco |
| TROS | - | - | -- | - | - | - | - |
| VARA | + | + | + | + | + | + | + |
| Sky Radio | + | o | o | ++ | o | + | o |
| VKZ/IKON | + | o | o | o | o | o | + |
| RNW | + | + | + | + | + | + | + |
| -- (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief) | | | | | | | |

8.3.1 Responsiviteit

Wat betreft responsiviteit van het Commissariaat is het beeld onder partijen wisselend. Llink, ROOS, Sky Radio, IKON, Radio Nederland Wereldomroep en de VARA zijn positief over de responsiviteit van het Commissariaat. Er zijn consultaties bij voorgenomen beleidswijzigingen en het Commissariaat reageert goed op vragen en problemen.

Wel is er bij sommige van deze partijen behoefte aan meer mogelijkheden tot adviezen vooraf aan voorgenomen activiteiten en wordt de organisatie als ietwat star aangemerkt. Ook kan het soms lang duren om een afspraak te krijgen, zodat vragen blijven hangen.

De KRO, OLON, SBS en de TROS zijn niet tevreden. Rondom het taakveld neventaken/activiteiten heerst volgens hen veel rechtsonzekerheid en onduidelijkheid over wat wel en niet mag (bijvoorbeeld op het gebied van publiek-private samenwerking). Het Commissariaat schept daar geen duidelijkheid in, ook niet bij concrete zaken of vragen.

De KRO merkt hierbij op de indruk te hebben dat het Commissariaat bij consultatierondes en hoorzittingen niet goed luistert waardoor deze een pro-forma karakter krijgen.

De TROS bracht naar voren dat het contact op juridisch gebied stroef verloopt, dat de advisering inconsequent is en dat er onvoldoende wordt gereageerd op nieuwe voorstellen.

SBS betreurt dat commerciële omroepen niet of nauwelijks betrokken worden bij de invulling van het toezicht op dit gebied ondanks dat het hen zeer aangaat vanuit de optiek van concurrentievervalsing.

De NPO en NDP zijn neutraal over de kwaliteit van het optreden van het Commissariaat op dit taakgebied maar geven ook aan dat er behoefte is aan meer duidelijkheid. De zaak Colorful Radio geldt als voorbeeld waarin veel onduidelijkheid was.

De NDP geeft aan dat er vaak pas sprake is van discussie en overleg nadat het Commissariaat al een standpunt heeft ingenomen; het zou beter zijn om eerder responsiever te zijn.

Verschillende partijen geven aan dat het Commissariaat meer zelf het initiatief voor contact met de doelgroep zou moeten nemen. Wel wordt het Commissariaat als initiatiefrijk richting OCW aangemerkt. In het licht van het principe van scheiden van beleid en uitvoering volgens de NPO mogelijk zelf te initiatiefrijk.

8.3.2 Transparantie en expliciet

Llink, OLON, SBS en TROS vinden de wijze waarop het Commissariaat zijn vrijheidsgraden in de praktijk invult niet transparant en expliciet. Het is niet duidelijk welke nevenactiviteiten wel en niet mogen. Hoewel dit deels bij de wetgever ligt, zou het Commissariaat hier volgens deze betrokkenen veel duidelijker in moeten zijn.

Het Commissariaat zou actiever moeten zijn op het gebied van informatievoorziening, zou concrete voorbeelden moeten geven van wat wel en niet kan, en zou beter (ook vooraf) op specifieke gevallen in moeten gaan. Het wordt als zeer vervelend ervaren als een boete wordt gegeven voor iets waarover van tevoren getracht is duidelijkheid te krijgen.

Vanwege de onzekerheid leeft bij sommige respondenten ook het idee dat er willekeur plaatsvindt en dat sommige omroepen dingen mogen die anderen niet mogen.

Sky Radio, IKON, NDP, NPO en KRO geven een neutrale beoordeling aan de kwaliteit van het optreden van het Commissariaat, maar geven ook aan behoefte te hebben aan meer duidelijkheid (van beleid).

Radio Nederland Wereldomroep, ROOS en de VARA zijn positief. Waarbij de VARA opmerkt dat veel onduidelijkheid niet door het Commissariaat wordt veroorzaakt, maar voort komt uit (snelle) ontwikkelingen op het gebied van digitale media.

Genoemde voorbeelden van zaken die te lijden hebben gehad van een gebrek aan duidelijkheid in een vroeg stadium zijn Colorful Radio, Radio Top 2000, AD-Bijlage Adres Onbekend, en D&D / Diomedea.

Positief is dat partijen het gevoel hebben dat er langzaam iets meer duidelijkheid komt en de hoop is dat de aangekondigde brochure van het Commissariaat over publiek-private samenwerking daar ook aan zal bijdragen.

Ruimer publiceren van beleidsrelevante documenten op de website van het Commissariaat, dus niet alleen besluiten maar ook relevante (openbare versies) van andere stukken kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie en de voorspelbaarheid van het optreden van het Commissariaat.

8.3.3 Consistentie en voorspelbaarheid

In overeenstemming met het beeld bij de vorige indicator, is de beoordeling bij consistentie en voorspelbaarheid overwegend negatief.

Vanwege in paragraaf 8.3.2 al genoemde redenen beoordelen KRO, Llink, NPO, OLON, SBS en de TROS de manier waarop het Commissariaat zijn taken vervult en bevoegdheden uitoefent als niet consistent en niet voorspelbaar. Er is geen sprake van rechtzekerheid en er is geen duidelijke lijn in wie er wel en niet wordt aangesproken en waarop. Adviezen zijn niet consequent en ook hier zijn er verdenkingen van willekeur.

Een voorbeeld van een gebied waarop veel onduidelijkheid heerst is merchandising. Het Commissariaat interpreteert de relatietoets inhoudelijk (waar de wetgever slechts spreekt van “een zekere relatie”). Dit leidt tot de onwenselijke situatie dat identieke merchandisingactiviteiten in de ene situatie wel mogen en in een andere niet, wat als onduidelijk en inconsistent wordt ervaren.

NDP, Sky Radio en IKON geven een neutrale beoordeling en noemen vergelijkbare argumenten en voorbeelden. Radio Nederland Wereldomroep, ROOS en de VARA zijn wel positief over het optreden op dit gebied en merken op dat het Commissariaat goed (ook ongevraagd) meedenkt.

8.3.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid

Over het algemeen is het beeld bij respondenten dat ten aanzien van dit taakveld het Commissariaat zijn besluiten zorgvuldig motiveert en dat hoor en wederhoor wordt toegepast.

Maar een aantal respondenten zijn van mening dat de motivatie van beslissingen te kort schiet en dat het Commissariaat zich er soms gemakkelijk van af maakt of gelegenheidsargumentatie toepast. Een punt van kritiek is ook dat bij hoor en wederhoor, niet altijd alle belanghebbende partijen betrokken worden

Een kanttekening bij de tijdigheid is dat zaken die geen hoge prioriteit hebben soms lang blijven liggen. Gerefereerd wordt aan een gesprek over samenwerkingsmogelijkheden tussen regionale omroepen en dagbladen. Ook wordt het Commissariaat soms erg bureaucratisch gevonden, waardoor reacties laat komen, al is dit wel aan het verbeteren.

8.3.5 Redelijkheid

Wat betreft redelijkheid is het beeld neutraal tot positief. De meeste partijen vinden dit moeilijk te beoordelen, mede aangezien niet alle activiteiten van omroepen door het Commissariaat worden beoordeeld.

Llink, OLON, ROOS, Radio Nederland Wereldomroep en de VARA zijn positief en NPO, Sky Radio, IKON zijn neutraal. Het idee heerst dat er in ieder geval geen sprake is van discriminatie of veel onredelijke beslissingen. Wel komt ook bij deze beoordeling naar voren dat er meer transparantie en consistentie gewenst is.

Llink merkt op dat het Commissariaat onredelijk kan zijn als je aan de verkeerde kant staat.

KRO en TROS zijn negatief, vooral vanwege (eerder genoemde) grote incidentele beslissingen die als onredelijk werden ervaren. De perceptie heerst dat sommige partijen vaker en strenger in de gaten worden gehouden dan anderen en dat het Commissariaat soms de helikopterview mist.

8.3.6 Rechtmatigheid

Ook de rechtmatigheid van het optreden van het Commissariaat op dit taakgebied wordt wisselend, maar overwegend positief beoordeeld. Llink, NPO, ROOS, Sky Radio, Radio Nederland Wereldomroep en de VARA zijn positief; OLON en IKON zijn neutraal.

Er wordt opgemerkt dat het Commissariaat een “juristenclub” is met als specifieke taak het toezicht houden op basis van de Mediawet. Er gebeuren in principe geen rare dingen en partijen hebben het idee dat de meeste beslissingen op zich wel juist zijn (maar de motivatie wil nog wel eens tekort schieten).

Het Commissariaat soms als erg streng ervaren. Ook als de wet ruimte voor interpretatie geeft is het Commissariaat volgens deze respondenten vaak erg voorzichtig.

Ook wordt er door partijen onderscheid gemaakt tussen standaardprocedures, waarbij de rechtmatigheid goed is, en incidentele en ingewikkelde zaken, waarbij het Commissariaat (juridisch) veel meer moeite heeft met beslissingen en de rechtmatigheid door partijen

vaker in twijfel wordt getrokken. Een voorbeeld is de zaak Colorful Radio. Sommige respondenten hebben het gevoel dat bij lastige zaken het onderscheid tussen toezicht en beleid wel eens vervaagt, en het Commissariaat soms handelt uitgaande van gewenst beleid (ze gaan op beleidsontdekkingsreis) wat juridisch tot tegenstrijdigheden kan leiden.

De KRO en TROS zijn negatief. In lijn met wat de andere respondenten zeggen, is dit vooral gebaseerd op ervaringen in enkele belangrijke zaken (e.g. RADAR, D&D). Ook hier wordt opgemerkt dat het Commissariaat regels te eng toepast en dat het Commissariaat zich vaak erg op beleid richt en minder op heldere wet- en regelgeving, wat ten koste kan gaan van de juridische kwaliteit en rechtmatigheid.

8.3.7 Proportionaliteit

De proportionaliteit wordt wederom wisselend, maar overwegend positief beoordeeld. ROOS is zeer positief en Llink, NDP, IKON, Radio Nederland Wereldomroep en de VARA zijn positief. Het optreden van het Commissariaat is nodig en de uitvoering van het toezicht wordt niet als een onevenredige last ervaren. Het optreden is volgens deze respondenten over het algemeen in overeenstemming met de beoogde effecten en er is ruimte voor redelijk overleg en afweging.

Wel loopt het Commissariaat soms achter de feiten aan op het gebied van (technologische) ontwikkelingen, waardoor beoogde effecten soms maar gedeeltelijk of erg laat bereikt (kunnen) worden.

OLON en Sky Radio zijn neutraal en de KRO, NPO en de TROS negatief. Soms houdt het Commissariaat zich volgens hen te veel bezig met futiliteiten, bijvoorbeeld op het gebied van verenigingsactiviteiten.

Ook zijn een aantal respondenten van mening dat omdat het Commissariaat vooraf geen duidelijkheid schept en achteraf oordeelt hoe regels geïnterpreteerd hadden moeten worden het risico disproportioneel bij de omroepen komt te liggen.

Een respondent suggereert dat dit taakgebied wellicht in zijn geheel terug zou moeten naar de Minister, omdat de inhoud van het regime en het beleid nogal complex en onduidelijk zijn, wat lastig is voor een toezichthouder die geacht wordt te werken op basis van duidelijke regels. Als die duidelijke regels er niet zijn kan dat makkelijk leiden tot de (schijn van) willekeur bij het optreden van het Commissariaat.

8.4 Conclusies ECORYS

Uit gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat er veel onzekerheid is op dit gebied, vooral over aan publiek-private samenwerkingsverbanden te stellen eisen. Dit leidt tot negatieve beoordelingen voor het Commissariaat vooral op de indicator ‘consistentie en voorspelbaarheid’ en in iets mindere mate op ‘transparantie en expliciteit’.

De relatief positievere beoordeling ten aanzien van ‘zorgvuldigheid en tijdigheid’ en ‘responsiviteit’ duidt er op dat de wet- en regelgeving, mede door het nog ontbreken van voldoende jurisprudentie, inhoudelijk te wensen over laat. Het Commissariaat probeert zorgvuldig en duidelijk op te treden maar slaagt daar, in de ogen van een deel van de betrokkenen, onvoldoende in omdat de regels en de duiding van de regels nog onvoldoende duidelijk zijn.

Van belang voor dit taakgebied is dat de gepercipieerde onduidelijkheid en onzekerheid bij betrokkenen het Commissariaat kwetsbaar maakt voor (gesignaleerde) verdenkingen van willekeur en/of gelegenheidsargumentatie.

Het lijkt wenselijk dat het Ministerie en het Commissariaat nagaan welke verbeteringen mogelijk zijn. Het is hierbij raadzaam om aandacht te besteden aan zowel Europese ontwikkelingen als aan technologische en andere innovaties die zich aftekenen.

Positief is dat uit de interviews naar voren komt dat er langzaam al wel meer duidelijkheid is gekomen.

9 Financieel toezicht op omroepinstellingen

9.1 Achtergrond

Het Commissariaat is belast met het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van overheidsmiddelen door de publieke omroep. Toetsing van de doelmatigheid van de besteding van de middelen is geen taak van het Commissariaat.

9.2 Invulling taken en bevoegdheden

Landelijke publieke omroep

Ten behoeve van het toezicht is het Handboek Financiële Verantwoording opgesteld dat aangeeft hoe de omroepen de jaarrekeningen moeten inrichten. Sinds 2002 is het toezicht verscherpt, worden meer mensen ingezet en wordt een externe accountant bij het toezicht betrokken. Tevens is overgegaan tot het standaard opvragen van de managementletters die de accountants van de omroepen opstellen.

In 2003 kwam het Commissariaat tot de conclusie dat het handboek de omroepen te veel vrijheid bood om kosten in te delen en toe te delen waardoor de vergelijkbaarheid te wensen over liet. Samen met het ministerie, de NPO en een accountantskantoor werd een nieuw handboek ontwikkeld dat vanaf 2005 wordt gebruikt. Een nieuw element in het Handboek is de expliciete verplichting voor de accountant van de omroep om niet alleen een getrouwheidsoordeel uit te spreken maar ook een verklaring af te leggen over de rechtmatigheid en over de naleving van verplichtingen vanuit de Mediawet.

De controle heeft in de evaluatieperiode geen noemenswaardige onregelmatigheden aan het licht gebracht. Wel werden met enige regelmaat opmerkingen geplaatst bij de jaarrekeningen. De EO werd aanbevolen om de Metterdaad activiteiten onder te brengen in een aparte rechtspersoon en aan de TROS werd aangegeven dat de winst op de verkoop van aandelen World On Line moest worden ingezet voor programmadoeleinden.

In 2005 en 2006 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek uitgevoerd naar de rechtmatigheid en verantwoording van de besteding van publieke middelen en de prestaties en bedrijfsvoering van de publieke omroep. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het toezicht van het Commissariaat voor wat betreft rechtmatigheid en verantwoording aan de eisen voldoet. Aanbevolen werd om met het ministerie van OCW afspraken te maken over het leveren van prestatie-informatie, wat is gedaan, en een analyse te maken van relevante aspecten van de bedrijfsvoering van de landelijke publieke omroepen.

Het Commissariaat heeft gesignaleerd dat het financieel toezicht over (te) veel schijven verloopt. De verantwoording loopt via de omroep en zijn accountant, langs de raad van bestuur van de NPO die uiteindelijk verantwoording aflegt aan de Minister.

Integriteit

De Mediawet bepaalt dat een publieke omroep die voornemens is een overeenkomst te sluiten met een personeelslid, een bestuurslid of een van diens huisgenoten, terwijl die overeenkomst geen betrekking heeft op de relatie tussen de omroep en betrokkenen in hun hoedanigheid van personeelslid of bestuurslid, daarvan melding moet doen bij het Commissariaat.³³ Dit aspect wordt meegenomen bij de beoordeling van de jaarrekeningen. In 2003 en 2004 leidde dit tot nader onderzoek bij Teleac, de KRO, BNN en de BOS waarna enkele omroepen het advies kregen om interne procedures voor het bewaken van de integriteit aan te scherpen.

WOPT

Met betrekking tot topinkomens heeft het Commissariaat vastgesteld dat er discrepanties bestaan tussen de opgaven van topinkomens die aan het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn verstrekt in het kader van de Wet Openbaarmaking uit Publieke middelen gefinancierde Topinkomens (WOPT) en de verantwoording in de jaarrekening. Ook werd gesignaleerd dat omroepmedewerkers hun inkomen nogal eens ontvangen via een vennootschap en zodoende geen dienstverband met de omroep hebben. Voorgesteld is om naar aanleiding van deze problematiek het handboek aan te passen.

Governance

In 2006 signaleerde het Commissariaat als probleem dat de zendgemachtigden geregeerd worden door het verenigings- of stichtingsrecht dat (te) weinig eisen stelt aan organisaties die gefinancierd met grote bedragen belastinggeld professionele omroepbedrijven zijn. Zo trad het voltallige bestuur van een van de zendgemachtigden af, waardoor de directeur feitelijk ongecontroleerd de bedrijfsvoering voor zijn rekening nam. Bij andere omroepen werden ongewenste functievermengingen en belangenverstrengelingen geconstateerd. Het Commissariaat beveelt aan om bij wet voor te schrijven dat de omroepen moeten beschikken over een onafhankelijk orgaan dat toeziet op belangrijke en jaarlijks terugkerende besluiten en op incidentele strategische beslissingen.³⁴

Derde geldstroom

Naar aanleiding van berichten in de pers met betrekking tot het ontwijken van sponsorregels door (indirecte) bijdragen van overheidsinstanties en ideële instellingen werd in 2004 een onderzoek ingesteld. Vastgesteld werd dat in 2002 vier procent van de totale bruto programmakosten (€ 20 miljoen) op deze wijze gefinancierd is door derden. Het ging daarbij om 150 van de 2100 geproduceerde programmaonderdelen.

³³ Artikel 55, tweede lid, van de Mediawet

³⁴ Zie <http://www.cvdn.nl/dsresource?objectid=6774&type=org>

Bij een derde daarvan betrof de cofinanciering meer dan 50 procent. Het Commissariaat stelde voor om statutair vast te leggen dat geen onderscheid mag worden gemaakt tussen sponsors en niet commerciële derden en nooit meer dan de helft van de programmakosten extern gefinancierd mogen worden. De NPO heeft toegezegd de aanbevelingen te verwerken in een code.

Radio Nederland Wereldomroep

In 2003 werd onderzoek ingesteld naar activiteiten van Radio Nederland Wereldomroep op Bonaire. Het ging daarbij om de verkoop van overcapaciteit aan elektrische energie en het verlenen van diensten aan derden. Accountantsonderzoek op locatie bracht geen onrechtmatige besteding van publieke middelen of onregelmatigheden in de administratie aan het licht. Wel werden activiteiten verricht die naar het oordeel van het Commissariaat de doelstelling van de Radio Nederland Wereldomroep te buiten gingen. Het verrichten van werkzaamheden voor derden moest worden beperkt en de rechtspersoon voor het exploiteren van de energiecentrale moest worden ontbonden. Radio Nederland Wereldomroep heeft dit gedaan.

NMO en OHM

Uitingen in de media over onjuist gebruik van publieke middelen waren in 2004 aanleiding voor toetsing van de jaarrekeningen van de NMO en de OHM door een extern accountantsbureau. Er werden geen onregelmatigheden vastgesteld. Wel kreeg de NMO opdracht de aankoop van een stuk grond ten behoeve van nieuwbouw op de gebruikelijke manier door een hypothecaire lening te financieren en niet uit de reserve. Bij de OHM waren voor de aanvang van het onderzoek overtuigende verbeteringen in de administratie doorgevoerd.

Regionale omroep

Voor de regionale omroepen is vanaf 2006 een nieuw systeem van financiering in werking getreden waarin de verantwoordelijkheid is neergelegd bij de provinciebesturen.

In 2003 ontstonden onverwacht grote financiële problemen bij de twee regionale omroepen in de provincie Zuid-Holland. In de nasleep daarvan wilde het Commissariaat de jaarrekeningen 2001 en 2002 van RTV West toetsen. Accountantskantoor Ernst & Young weigerde medewerking. De weigering werd in eerste instantie door de voorzieningenrechter gehonoreerd maar in hoger beroep oordeelde het Hof te Den Haag dat de wettelijke medewerkingsplicht zich ook uitstrekt tot de accountant.

De conclusie van het onderzoek bij RTV West was dat de omroep in de bewuste periode zijn administratieve organisatie niet op orde had. In 2005 was dat wel het geval waarna het Commissariaat voor de gebeurtenissen in het verleden een symbolische boete oplegde van één euro.

9.3 Mening betrokkenen

Dit taakveld is door 11 partijen beoordeeld. Het oordeel is overwegend positief. Het hoogst scoort ‘redelijkheid’ en ‘rechtmatigheid’. Er is minder goed gescoord op ‘responsiviteit’, ‘consistentie en voorspelbaarheid’ en ‘proportionaliteit’.

Tabel 9.1 Mening van betrokkenen ten aanzien van financieel toezicht op omroepinstellingen

| | Responsiviteit | Transparantie en expliciet | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|----------|----------------|----------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| KRO | + | ++ | ++ | o | + | + | o |
| Llink | - | - | -- | + | + | + | + |
| NPO | ++ | + | + | + | + | + | + |
| OLON | - | + | + | + | + | - | o |
| RNN7 | + | + | + | + | + | ++ | o |
| ROOS | + | + | + | + | + | + | + |
| SBS | - | - | - | - | blanco | blanco | blanco |
| TROS | + | + | + | + | + | + | + |
| VARA | o | + | + | + | + | + | + |
| VKZ/IKON | ++ | + | + | + | + | + | + |
| RNW | + | + | + | + | + | + | + |

- - (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief)

9.3.1 Responsiviteit

De KRO is positief over de mogelijkheid om te mogen meedenken bij het opstellen van het nieuwe financieel handboek. De overlegstructuur en openheid bij het Commissariaat ten aanzien van dit taakveld wordt ook gewaardeerd door de NPO.

De nieuwe omroep Llink heeft in 2007 slechte ervaringen gehad als inflexibel gepercipieerd gedrag van het Commissariaat bij het verkrijgen van een bankgarantie. Zij beoordelen de responsiviteit van het Commissariaat dan ook negatief.

Ook IKON meldde een negatieve ervaring in verband met een te laat ingeleverde jaarrekening. Dit had een goede reden maar het Commissariaat gaf direct een waarschuwing zonder even te vragen waarom de jaarrekening te laat was verstuurd. Dit was echter één negatieve ervaring, verder zijn zij positief.

9.3.2 Transparantie en expliciteit

Llink merkt op dat het Commissariaat niet altijd transparant is. Regels zijn onderhevig aan interpretatie, en dit is soms afhankelijk van de persoon.

Voor SBS is het onduidelijk wat het Commissariaat precies doet op dit taakveld.

9.3.3 Consistentie en voorspelbaarheid

Ook wat betreft de consistentie en voorspelbaarheid merkt Llink op dat het financiële toezicht te wensen overlaat. Dit heeft voornamelijk te maken met de indruk dat het handelen van het Commissariaat afhankelijk is van de interpretatie van de medewerker.

9.3.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid

De KRO geeft aan dat het Commissariaat bij zaken die wat complexer en incidenteel zijn, niet altijd tijdig is. Als voorbeeld van onzorgvuldigheid noemt men discontinuïteit aan de kant van Commissariaat in dossierkennis³⁵. Bij het verrekenen van pensioenen werd de instructie hiervoor pas aangeleverd na de balansdatum.

OLON zou graag zien dat het Commissariaat zorgvuldiger is in de controle van de lokale omroepen³⁶. De omroepen die worden gecontroleerd worden niet willekeurig gekozen. Bovendien is het Commissariaat geneigd op basis van de selectie uitspraken te doen over alle lokale omroepen. Dit is niet juist.

SBS zou graag meer op de hoogte zijn en betrokken willen worden.

Radio Nederland Wereldomroep is positief over moeite die het Commissariaat doet om zorgvuldig te zijn.

9.3.5 Redelijkheid

Over de redelijkheid van het Commissariaat zijn alle partijen positief.

³⁵ Als voorbeeld werd het convenant RKK-KRO genoemd. De KRO kreeg de opdracht een Service Level Agreement (SLA) samen te stellen, maar dat kan niet bij een convenant. Dit werd uitgelegd maar een jaar later werd er gevraagd waar de SLA bleef. Het contact daarbij was heel formeel en afstandelijk.

³⁶ Nu worden 40 van de nu 295 lokale omroepen gecontroleerd.

9.3.6 Rechtmatigheid

De NPO merkt op dat het Commissariaat in standaardzaken rechtmatig handelt. Echter, als het meer ingewikkelde zaken betreft heeft het Commissariaat duidelijk moeite om tot een goed besluit te komen.

OLON zou, zoals eerder genoemd, graag een bredere financiële controle zien van de lokale omroepen.

RNN7 ziet het handelen van Commissariaat als rechtmatig.

9.3.7 Proportionaliteit

De KRO vindt dat er veel rapportages gevraagd worden zonder dat geheel duidelijk is welk doel dit dient, anders dan dat dit mogelijk soms 'door de politiek wordt afgedwongen'. Ook OLON vindt de administratieve last zwaar. Wel is dit recentelijk al verbeterd. ROOS daarentegen is wel te spreken over de grondigheid.

9.4 Conclusies ECORYS

ECORYS is, mede ook gezien de overwegend positieve tot zeer positieve reacties van betrokkenen, positief over de wijze waarop het Commissariaat financieel toezicht houdt.

Een aandachtspunt is de complexiteit en getraptheid van het proces waarbij het Commissariaat communiceert met de NPO en de NPO met de omroepen. Wellicht dat hier een efficiëntieslag gemaakt zou kunnen worden.

10 Toezicht op het wettelijk minimumpakket van kabelexploitanten

10.1 Achtergrond

Kabelexploitanten zijn verplicht een programmaraad te hebben, ingesteld door het gemeentebestuur, die adviseert over de samenstelling van het zogenaamde basispakket van minimaal 15 televisieprogramma's en 25 radioprogramma's. Van een advies mag alleen worden afgeweken als daarvoor zwaarwichtige redenen zijn. Het Commissariaat heeft als taak te beoordelen of in voorkomende gevallen terecht een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsbepaling.

10.2 Invulling taken en bevoegdheden

Het Commissariaat heeft door het geven van voorlichting de vorming van programmaraden actief bevorderd. Dit heeft er toe bijgedragen dat per eind 2004 nog maar in 3 gemeenten geen programmaraad actief (nog 47 in 2001).

Behalve op het instellen van programmaraden heeft het Commissariaat zich gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de advisering. Om voorwaarden te creëren voor een goed adviesniveau is voor de programmaraden een modelreglement ontwikkeld, waarin zowel criteria zijn geformuleerd voor de eisen die aan het lidmaatschap moeten worden gesteld als voor een zorgvuldige adviesprocedure. De eisen die het Commissariaat formuleerde zijn nadien vrijwel letterlijk zijn opgenomen in de Mediawet (artikelen 82 lid m en n Mediawet).

In de evaluatieperiode passeerden 23 zaken waarin het Commissariaat door zijn beschikkingenpraktijk aan het in de wet niet geconcretiseerde begrip 'zwaarwichtige redenen' nadere invulling heeft gegeven.

Een belangrijk was zaak betrof het geschil tussen Casema (nu onderdeel van Ziggo) en de programmaraad Bollenstreek. Casema stelde het advies van de programmaraad niet te kunnen volgen omdat RTL 4 en 5 en SBS6 weigerden om hun programma's beschikbaar te stellen voor het basispakket.³⁷

³⁷ Omdat ze de voorkeur gaven aan doorgifte in het standaardpakket wat naar hun oordeel meer zekerheid gaf over de continuïteit van doorgifte binnen één pakket. Zie http://www.kabelraden.nl/downloads/1938_bollenstreek_casema.pdf pagina 4 van de uitspraak van de Rechtbank De Haag waarin het besluit van het Commissariaat wordt vernietigd.

De Raad van State oordeelde in hoger beroep dat het ontbreken van toestemming van programma-aanbieders tot doorgifte via het basispakket geldt als zwaarwichtige reden voor de kabelexploitant om af te wijken van het advies van de programmaraad.

10.3 Mening betrokkenen

Dit taakveld is door 4 partijen (deels) beoordeeld. Het algemene beeld is neutraal tot negatief, met uitzondering van OLON die vooral positief is. Partijen zijn redelijk positief over ‘proportionaliteit’ en ‘responsiviteit’. Vooral ‘transparantie en explicietheid’ wordt minder positief beoordeeld.

Tabel 10.1 Mening van betrokkenen ten aanzien van toezicht op het minimumpakket

| | Responsiviteit | Transparantie en explicietheid | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|---|----------------|--------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| Kabelraden.nl | + | - | - | - | - | - | + |
| OLON | + | blanco | + | + | + | ++ | + |
| SBS | o | o | o | o | blanco | blanco | blanco |
| Ziggo | o | - | - | o | - | o | + |
| - - (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief) | | | | | | | |

Het dient opgemerkt te worden dat bij deze beoordeling belangrijke ontwikkelingen van na 2006 zijn meegenomen. Vooral Ziggo is duidelijk meer tevreden over het functioneren van het Commissariaat over de periode 2003-2006 dan over de periode daarna.

10.3.1 Responsiviteit

Over het algemeen wordt het Commissariaat bij dit taakveld door partijen als redelijk responsief beoordeeld. Het contact met het Commissariaat is open en informeel.

OLON omschrijft het Commissariaat als “goed aanspreekbaar”. Waar Kabelraden.nl opmerkt dat er ook algemene discussies worden gevoerd, bijvoorbeeld over de toekomst van programmaraden, merkt Ziggo op dat dit juist niet het geval is.

Sommige partijen (Kabelraden.nl en SBS) plaatsen als kanttekening dat het Commissariaat vooral reactief en achteraf responsief is. Zij zouden een proactieve responsiviteit met meer overleg vooraf (zodra een reden om af te wijken van het advies ontstaat of dreigt) zeer op prijs stellen.

10.3.2 Transparantie en expliciteit

Transparantie en expliciteit wordt voor dit taakgebied overwegend negatief beoordeeld. Het Commissariaat heeft een behoorlijk grote beleidsvrijheid die ook wordt genomen maar zowel Ziggo als Kabelraden.nl merken op dat het Commissariaat daarbij niet transparant is en niet voorspelbaar is hoe een uitspraak gaat uitvallen.

Uitspraken die werden genoemd ter illustratie van deze beoordeling zijn:

- Besluit betreffende programmaraad Haarlem en de Concertzender (herziening uitspraak programmaraad Amstelveen en de Concertzender);³⁸
- Besluit betreffende programmaraad RPGO en Multikabel; en³⁹
- Besluit betreffende looptijd radiotermijnen.⁴⁰

In genoemde zaken wordt de transparantie en expliciteit door de geïnterviewden bekritiseerd; de redeneringen misten logica. Ook verdenken de geïnterviewden het Commissariaat van het hanteren van gelegenheidsargumentatie.

10.3.3 Consistentie en voorspelbaarheid

In overeenstemming met de vorige indicator, zijn Kabelraden.nl en Ziggo negatief over deze indicator. Uitspraken van het Commissariaat worden als niet-consistent beschouwd (de herziening van het besluit betreffende programmaraad Amstelveen en de Concertzender, zonder dat er nieuwe feiten waren, is hiervan een belangrijk voorbeeld evenals het besluit over Programmaraad RPGO).

Ook hier wordt opgemerkt dat er soms gelegenheidsargumentatie plaatsvindt en dat het nog wel eens van de betreffende Commissaris afhangt (die de hoorzitting doet) hoe een uitspraak uitvalt.

10.3.4 Zorgvuldigheid en tijdigheid

De respondenten zijn niet enthousiast over de aspecten zorgvuldigheid en tijdigheid. Ziggo stelt dat uitspraken nog wel eens op zich laten wachten. Kabelraden.nl signaleert dat termijnen niet altijd gehouden worden en dat uitspraken vaak veel te lang op zich laten wachten (als voorbeeld wordt wederom de zaak programmaraad Haarlem genoemd).

³⁸ Opgemerkt dient te worden dat deze zaak buiten de evaluatieperiode valt. Het besluit betreffende Haarlem (en herziening Amstelveen) is van 22 april 2008. UPC en Ziggo gaan in beroep en bezwaar tegen de besluiten van het Commissariaat waarin zij verplicht worden om de Concertzender door te geven in respectievelijk Haarlem en Amstelveen. Een grief is dat met betrekking tot Amstelveen de kabelbedrijven in eerste instantie in het gelijk werden gesteld. In de goed vergelijkbare zaak met betrekking tot Haarlem kwam het Commissariaat vervolgens tot een ander oordeel waarna, volgens informatie van Casema / Ziggo, zonder overleg ook de zaak Amstelveen van een nieuw besluit werd voorzien.

³⁹ Ook deze zaak valt (deels) buiten de evaluatieperiode.

⁴⁰ Ook deze zaak valt (deels) buiten de strikte evaluatieperiode. De Raad van State heeft zich in laatste instantie uitgesproken d.d. 31 oktober 2007, waarbij de programmeraden in het gelijk werden gesteld. Het Commissariaat heeft zijn besluiten over de looptijd van de radiotermijnen daarop herzien.

Ook vinden beide partijen dat het Commissariaat vrij gemakkelijk is met het verschuiven van zijn eigen termijnen en andersom een strikte lijn volgt.

Wat betreft zorgvuldigheid zijn de partijen erover eens dat er op zich goed hoor en wederhoor wordt toegepast (tijdens hoorzittingen). Echter, Ziggo en Kabelraden.nl zijn van mening dat dit rondom de herziening zonder het opnieuw horen van de betrokkenen van het besluit betreffende programmaraad Amstelveen niet het geval was.

Wat betreft de motivatie van besluiten wordt nog opgemerkt dat niet altijd alle argumenten van hoorzittingen later in de uitspraak terugkomen en dat de motivatie nog wel eens verschilt per zaak en/of Commissaris en dat motivaties soms achteraf bij een gewenste uitspraak lijken te worden gemaakt.

SBS vindt dat het Commissariaat soms gemakkelijk is qua onderbouwing van besluiten en dat er wel hoor en wederhoor is, maar dat er weinig mee wordt gedaan. Ook vindt SBS het onzorgvuldig dat zij nauwelijks betrokken worden op dit gebied.

OLON is tevreden over de termijnen en procedures.

10.3.5 Redelijkheid

Ziggo en Kabelraden.nl zijn negatief over de redelijkheid van het optreden van het Commissariaat.

Kabelraden.nl vindt dat het Commissariaat niet genoeg oog heeft voor de positieverschillen bij zaken waarbij vrijwilligers van programmaraden tegenover kabelexploatanten met een miljardenomzet staan. Deze verschillen worden volgens Kabelraden.nl onvoldoende meegewogen.

Ziggo vindt dat er (bijvoorbeeld in de eerder genoemde zaken) door het Commissariaat rare sprongen gemaakt zijn, die niet redelijk noch transparant waren.

OLON beoordeelt de redelijkheid positief.

10.3.6 Rechtmatigheid

Vooraf in de hiervoor genoemde voorbeeldzaken zijn Kabelraden.nl en Ziggo negatief tot neutraal over de rechtmatigheid van het handelen van het Commissariaat.

Ziggo heeft de indruk dat het Commissariaat in de zaak Bollenstreek en in zaken nadien misschien bewust grenzen heeft opgezocht in een poging om programmaraden zo veel mogelijk invloed te geven.

Kabelraden.nl nuanceert zijn beoordeling door aan te geven dat zij vanuit hun positie pas echt inspringen en met het Commissariaat te maken krijgen als het algemeen belang in het geding is en er expliciet twijfel bestaat over de rechtmatigheid van een besluit.

OLON is zeer positief over de rechtmatigheid van het handelen van het Commissariaat.

10.3.7 Proportionaliteit

Alle partijen zijn tevreden over de proportionaliteit van het handelen van het Commissariaat op dit taakgebied. Het is de taak van het Commissariaat om geschillen te beslechten en dat doen ze ook.

Het Commissariaat handelt hierin vaak reactief (wat past bij hun taak als toezichthouder) en het optreden levert geen disproportionele last op voor betrokken partijen.

10.4 Conclusies ECORYS

In voorkomende gevallen treedt het Commissariaat op om geschillen tussen programmaraden en kabelbedrijven te beslechten. Het Commissariaat geeft daarmee invulling aan zijn taak.

Zonder problemen gaat dit echter niet. Ten aanzien van ‘transparantie en expliciteit’ en ‘consistentie en voorspelbaarheid’ komt uit de kring van betrokkenen (forse) kritiek. Opvallend daarbij is dat zowel van de kant van een grote kabelexploitant als van de kant van het steunpunt programmaraden Kabelraden.nl negatieve beoordelingen komen.

Dit is een ongewenste situatie. Ook maakt de gepercipieerde onduidelijkheid het Commissariaat kwetsbaar voor aantijgingen van gelegenheidargumentatie, willekeur en ongewenste vermenging van beleid en toezicht.

Het lijkt wenselijk om door het actualiseren, aanscherpen en verduidelijken van de beleidsregels te streven naar verbetering.

11 Monitor Mediaconcentraties

11.1 Achtergrond

Naar aanleiding van het rapport van de commissie Jesserun is aan het Commissariaat in 2001 gevraagd een Monitor Mediaconcentraties op te zetten.⁴¹ Met het in 2007 van kracht worden van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties heeft deze activiteit een structureel karakter gekregen.

11.2 Invulling taken en bevoegdheden

In 2001 is begonnen met de ontwikkeling van de Monitor Mediaconcentraties waarna deze in mei 2003 officieel van start is gegaan.⁴² Sindsdien zijn vijf rapporten “Mediaconcentraties in Beeld: Concentratie en Pluriformiteit van de Nederlandse Media” gepubliceerd. Ruim honderd factsheets bevatten aanvullende informatie over mediabedrijven op het gebied van activiteiten, producten en belangen.

Aanvullend is ieder jaar een aantal externe onderzoeken uitgevoerd in samenhang met de monitor, onder andere naar de kabelsector, internet en de producenten- en facilitaire markt. In 2005 besteedde het rapport speciale aandacht aan nieuwsredacties en wie in ons land het nieuws produceert. Hiermee heeft het Commissariaat een nieuwe invulling gegeven aan de oorspronkelijke functie van de Monitor, namelijk het signaleren van bedreigingen voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening.

Om te voorkomen dat de Monitor een wetenschappelijk eiland wordt is voorzien in een regelmatige evaluatie door een groep onafhankelijke experts.

Het Commissariaat adviseert de NMa bij het beoordelen van fusie- en overnamedossiers. In 2007 is in drie zaken advies uitgebracht. Het betrof de overname van Sky Radio door de Telegraaf Media Groep, de overname van Wegener door Mecom en de overname van Radio 538 door RTL Nederland als onderdeel van de overeenkomst met Tien.

⁴¹ Officieel de Adviescommissie cross-ownershipsregels in de mediasector. Zie <http://www.minocw.nl/documenten/cultuur-mlb-mediac.pdf> voor het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie.

⁴² Zie www.mediamonitor.nl

11.3 Mening betrokkenen

Het oordeel over het toezicht op mediaconcentraties wordt door een klein aantal partijen gegeven. De overige partijen hebben geen oordeel omdat ze er niet (direct) mee te maken hadden.

Tabel 11.1 Mening van betrokkenen ten aanzien van de monitor Mediaconcentraties

| | Responsiviteit | Transparantie en explicieteit | Consistentie en voorspelbaarheid | Zorgvuldigheid en tijdigheid | Redelijkheid | Rechtmatigheid | Proportionaliteit |
|---|----------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|--------------|----------------|-------------------|
| NICAM | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ |
| NDP | o | ++ | ++ | ++ | + | + | + |
| Sky Radio | + | + | + | ++ | ++ | + | ++ |
| VKZ/IKON | + | + | + | + | + | + | + |
| - - (sterk negatief) - (negatief) o (neutraal) + (positief) ++ (sterk positief) | | | | | | | |

Het functioneren op dit werkgebied is in zijn totaal positief beoordeeld. De partijen hebben een goede verhouding met het Commissariaat. Zij zijn serieus, pakken zaken snel op en zijn inhoudelijk ingesteld.

De partijen hebben op alle indicatoren een positief oordeel gegeven, met uitzondering van het neutrale oordeel van de NDP op de indicator responsiviteit. Het meest positief zijn de partijen over de 'zorgvuldigheid en tijdigheid' in besluiten. Ook zeer positief is men over 'proportionaliteit', 'redelijkheid', 'transparantie en explicieteit' en 'consistentie en voorspelbaarheid'.

Uit de interviews komen echter wel wat aandachtspunten naar voren. De NDP zou graag een verruiming zien van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties. Aangezien de dagbladenbranche tegenwoordig een minder groot aandeel in de totale mediamarkt heeft dan vroeger (het aandeel van tv en radio is nu veel groter), wordt het regime als onnodig knellend ervaren. De Monitor kijkt alleen naar verhoudingen binnen de dagbladenmarkt, maar verzuimt daarbij het aandeel van de dagbladenmarkt ten opzichte van andere mediamarkten mee te wegen. Ook is concentratie in de huidige dagbladenbranche onvermijdelijk.

Ook is de NDP kritisch over de manier waarop het marktaandeel wordt gemeten. Zij stellen voor het bereik te meten, in plaats van oplage (in print). Ook dient internet meegenomen te worden en de rol die dit medium speelt bij het verspreiden van nieuws. Het Commissariaat is wel bezig met het zoeken naar alternatieven voor de maatstaf 'oplage', maar doet dat volgens het NDP vrij autonoom en maakt daarbij te weinig gebruik van de expertise die op dit gebied al bestaat binnen de branche (e.g. wat betreft het meten van bereik bij NOM (Print Monitor) en STIR).

Sky Radio stelt dat definities van wat wel en niet mag en de definities van ‘verbondenheid’ en ‘marktconcentratie’ niet altijd helder zijn.

De partijen geven aan dat het Commissariaat mee denkt en open staat voor dialoog. Echter, de verschillende partijen zouden eerder en meer kunnen worden betrokken.

11.4 Conclusies ECORYS

Deze nieuwe activiteit is goed van de grond gekomen. Betrokkenen geven over het algemeen een positief oordeel over alle voorgelegde aspecten van het functioneren van het Commissariaat.

Daarnaast kan worden vastgesteld dat de NMa gebruik maakt van de Monitor Mediaconcentraties. Dit impliceert niet dat zonder het bestaan van de Monitor Mediaconcentraties de NMa een informatieprobleem zou hebben gehad. Wel lijkt het aannemelijk dat de beschikbaarheid van de Monitor Mediaconcentraties de snelheid van werken van de NMa positief beïnvloedt.

Een aantal van de geïnterviewden hebben opmerkingen gemaakt over mogelijkheden voor verbetering. Er zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van kennis in het veld. Ook is er enige kritiek op de wijze waarop de eigendomsverhoudingen worden gemeten. (ouderwets, niet consequent). Het verdient aanbeveling om de bruikbaarheid van deze suggesties te toetsen en mee te nemen in de aankomende evaluatie van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties.

12 Vaste boekenprijs

12.1 Achtergrond

Naar aanleiding van het in 2004 aannemen van het initiatief wetsvoorstel Vaste Boekenprijs is het toezicht op de vaste boekenprijs toegevoegd aan het takenpakket van het Commissariaat.⁴³

12.2 Invulling taken en bevoegdheden

Om de branche te laten wennen werd eind 2004 een beleidslijn gepubliceerd gebaseerd op de bestaande praktijk onder het reglement handelsverkeer van de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak. Medio 2005 werd daarop de Algemene Maatregel van Bestuur die regels stelt over kortingen en bijzondere prijzen van toepassing.

Om duidelijkheid te creëren over de interpretatie van de wet is in 2005 begonnen met het geven van bestuurlijke rechtsoordelen.

- Aangegeven werd dat het Air Miles spaarprogramma geen collectieve spaaractie in de zin van de wet is zodat handelsketens als Albert Heijn, Etos en Vroom&Dreesmann geen Air Miles mogen verstrekken bij de verkoop van boeken of Air Miles accepteren als betaling van boeken;
- Verduidelijkt is wat onder het begrip ‘boek’ moet worden verstaan met als resultaat dat uitgaven uit de series Bouquet, Doktersroman en Intiem geen boeken zijn als bedoeld in de wet.

In 2006 is begonnen met daadwerkelijke handhaving van de wet. Dat resulteerde in acht boetebesluiten waarvan het merendeel betrekking had op ongeoorloofde spaaracties.

Met het oog op een efficiënte inrichting van het toezicht werd een website gebouwd waarop uitgevers de vaste prijzen en de bijzondere prijzen kunnen melden.

12.3 Conclusies ECORYS

In verband met de lopende uitgebreide evaluatie door OCW naar de Wet op de Vaste Boekenprijs is binnen deze evaluatie afgezien van een verdere beoordeling.

⁴³ In eerste instantie was de opzet van een nieuw ZBO voorzien. De Tweede Kamer voelde daar echter niet voor.

13 Functioneren van het NICAM

13.1 Achtergrond

Het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) houdt als door de Minister aangewezen instituut van zelfregulering toezicht op de bepalingen in de Mediawet die strekken tot de bescherming van de belangen van minderjarigen. Niet bij het NICAM aangesloten omroepen vallen rechtstreeks onder het toezicht van het Commissariaat. Na discussie in de Tweede Kamer over het functioneren van NICAM kreeg het Commissariaat in 2004 het zogeheten metatoezicht op de kwaliteit van de codering van het NICAM toebedeeld.⁴⁴

13.2 Invulling taken en bevoegdheden

Vanaf 2006 zal jaarlijks door het Commissariaat een rapport worden opgesteld over de kwaliteitscontrole door het NICAM en over de criteria die worden gebruikt om te bepalen of classificaties betrouwbaar, valide, stabiel, consistent en nauwkeurig zijn.

Met het NICAM is een convenant gesloten waarin de werkwijze van het NICAM zal zijn en hoe het toezicht door het Commissariaat nader wordt uitgewerkt.⁴⁵

13.3 Mening betrokkenen

Over het functioneren van het Commissariaat op dit werkgebied is het NICAM geïnterviewd met het doel om hier meer inzicht in te krijgen. NICAM is op alle indicatoren zeer positief over het functioneren van het Commissariaat met betrekking tot het metatoezicht op NICAM. Het Commissariaat is serieus en snel in het oppakken van zaken. Ondanks dat het Commissariaat een ambtelijk imago heeft, kunnen NICAM en het Commissariaat op het punt van slagvaardigheid zeer goed opereren.

Het contact met het Commissariaat vindt voornamelijk plaats met betrekking tot aansluiting van omroepen bij het NICAM. Dit gebeurt vooralsnog op vrijwillige basis, hoewel NICAM de omroepen aanspoort zich aan te sluiten. Niet-aangesloten omroepen vallen onder het toezicht van het Commissariaat.

⁴⁴ Zie <http://parlando.sdu.nl> dossier 29326; beantwoording van Kamervragen van het lid Atsma.

⁴⁵ Zie <http://www.cvdm.nl/dsresource?objectid=3857&type=org>

De communicatie met het Commissariaat hierover verloopt uitermate goed en naar tevredenheid van het NICAM. Het NICAM stelt overigens wel een verbeterpunt voor. Het NICAM zou graag meer informatie over nieuwe omroepen (publiek en commercieel) tegemoet zien in de vorm van een omschrijving van de soort omroepen en het mogelijke karakter van programma's.

Wanneer er nieuwe omroepen komen, ontvangt het NICAM van het Commissariaat een overzicht. Echter, niet alle omroepen komen in aanmerking voor een aansluiting, waardoor het NICAM niet alle nieuwe omroepen hoeft te benaderen. Op basis van een overzicht van nieuwe omroepen zonder een omschrijving van het type omroep heeft het NICAM er ex-ante geen zicht op welke nieuwe omroepen in aanmerking komen voor een aansluiting en dus ook niet op welke omroepen benaderd moeten worden. Daarom stelt NICAM dit verbeterpunt voor.

13.4 Conclusies ECORYS

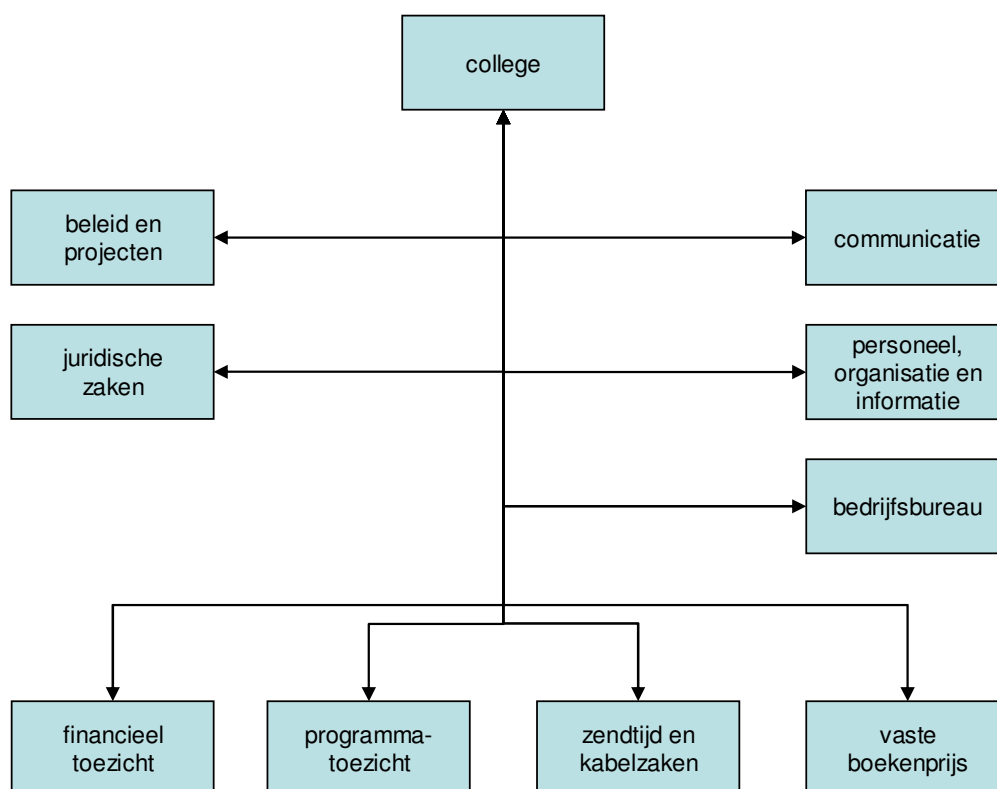
In combinatie met het heel positieve oordeel van het NICAM over de samenwerking resulteert een positief beeld.

14 Interne organisatie en doelmatigheid

14.1 De organisatie

Het Commissariaat werkt met een formatie van door de jaren heen rond de 50 personen in 2006 functionerend in een negental afdelingen.

figuur 14.1 Organisatiestructuur Commissariaat voor de Media in 2006



De organisatiestructuur sluit naar het oordeel van ECORYS op aan logische wijze aan bij de te verrichten taken. Er wordt de laatste jaren gewerkt zonder algemeen secretaris / directeur. Eerder is wel gewerkt met een functie van algemeen secretaris, maar dat beviel niet. De algemene managementtaken worden nu ingevuld door het College. Van belang is daarbij dat de leden van het College een behoorlijk deel van hun tijd, de voorzitter 70%, kunnen besteden aan het Commissariaat.

14.2 Juridische Zaken

De afdeling juridische zaken (JZ) speelt een belangrijke rol.

De afdeling JZ bewaakt de consistentie van beleidsregels die worden opgesteld om het veld, zo veel mogelijk, voorafgaande duidelijkheid te geven over de wijze waarop het Commissariaat het toezicht zal invullen. Met het oog daarop is JZ voor betrokkenen formeel ook de primaire ingang voor het krijgen van een nadere toelichting op beleidsregels en de duiding van de regels in concrete gevallen. In de praktijk kunnen partijen voor toelichting en beraad echter ook terecht bij de taakgerichte afdelingen en leden van het College. Vooral als sprake is van voor betrokkenen negatief optreden van het Commissariaat kan deze open opstelling tot problemen leiden.⁴⁶

De afdeling JZ is belast met de toetsing van de juridische houdbaarheid van het vaststellen van overtredingen. Met het oog daarop wordt JZ vaak al in een vroeg stadium betrokken bij de toezichtactiviteiten van de taakgerichte afdelingen.

tabel 14.1 Aantal opgelegde sancties en het verloop van procedures

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Landelijke publieke omroep | 6 | 4 | 5 | 4 |
| Regionale publieke omroepen | 7 | - | - | 1 |
| Lokale publieke omroepen ** | - | 47 | 11 | 5 |
| Commerciële omroepen | 14 | 10 | 9 | 7 |
| Kabelexploitanten | 1 | - | 2 | - |
| Vaste boekenprijs | - | - | - | 9 |
| Totaal sancties | 28 | 61 | 27 | 26 |
| Aantal beslissingen op bezwaar | 19 | 39 | 37 | 17 |
| Uitspraken in beroep (exclusief 39f) | 5 | 6 | 12 | 7 |
| • waarvan niet ontvankelijk | - | 2 | 2 | 2 |
| • waarvan ongegrond | 4 | 2 | 7 | - |
| • waarvan gegrond | 1 | - | 2 | 3 |
| waarvan toegewezen voorlopige voorzieningen | - | 2 | 1 | 2 |
| Uitspraken in hoger beroep | 5 | 2 | - | 3 |
| • waarvan ongegrond | 4 | 2 | - | 3 |
| • waarvan gegrond | 1 | - | - | - |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |
| * In 1 zaak werd een dwangsom opgelegd; formeel is dat geen sanctie | | | | |
| ** De stijging in 2004 en 2005 hangt samen met optreden tegen het niet verstrekken van informatie | | | | |
| *** Het merendeel van de sancties heeft betrekking op overtreding van de reclameregels. | | | | |

De afdeling JZ is belast met het adviseren van het College over (proportionele) sancties ingeval van geconstateerde overtredingen. Het Commissariaat geeft hiermee invulling aan

⁴⁶ Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de hoofdstukken 5 t/m 10.

het principe dat sancties niet moeten worden bepaald door functionarissen die een overtreding hebben vastgesteld.

In tabel 14.1 wordt een beeld gegeven van het corrigerend optreden van het Commissariaat, en het verloop van daarmee samenhangende procedures. Hieruit komt naar voren dat voor wat betreft de rechtmatigheid en doelmatigheid van de interventies het Commissariaat de zaken behoorlijk goed op orde heeft. Slechts in een beperkt aantal gevallen blijken besluiten in (hoger) beroep geen stand te houden.

Daarbij is ook van belang dat uit gesprekken met functionarissen van het Commissariaat naar voren is gekomen dat als het gaat om principieel geachte zaken bewust enig risico op latere correctie wordt genomen om duidelijk te krijgen hoe zaken geduid moeten worden of waar grenzen liggen.

Een voorbeeld daarvan is de uitspraak in 2003 waarin het beroep door de rechtbank gegrond werd verklaard in de zaak Bollenstreek waarin de centrale rechtsvraag voorlag of kabelexploitanten af mogen wijken van het advies van de programmaraad als verzorgers van commerciële televisieprogramma's laten weten dat zij hun programma's niet beschikbaar stellen voor het wettelijk basispakket. De Afdeling oordeelde dat in een dergelijk geval de kabelexploitant een zwaarwichtige reden heeft om af te wijken.

14.3 Kwaliteitsbeleid

Het Commissariaat heeft geen geformaliseerde procedures voor het meten en bewaken van de kwaliteit van de activiteiten. Gezien de diversiteit aan uit te voeren taken en de beperkte omvang van de organisatie is dat naar het oordeel van ECORYS een te respecteren keuze.

14.4 Personeelsbeleid

Het personeelsbeleid voldoet aan wat van een moderne professionele organisatie verwacht mag worden (geformaliseerde beoordelingsprocedures, aandacht voor opleidingen en trainingen, adequaat ARBO beleid). Uit overleg met de personeelsfunctionaris kwam verder naar voren dat relatief veel energie wordt gestoken in het werven van medewerkers die wat betreft professionele en intermenselijke vaardigheden heel goed bij de functies en de teams passen waardoor zich later weinig problemen voordoen.

14.5 Informatiebeleid

Recent is fors geïnvesteerd in de ontwikkeling van een nieuw informatiesysteem, waardoor zaken intern in principe geheel elektronisch kunnen worden afgehandeld. Voorzien is dat het daardoor mogelijk zal worden om de verwachte toeneming van de hoeveelheid en complexiteit van de werkzaamheden aan te kunnen zonder uitbreiding van de formatie.

14.6 Formatie en begroting

Wat betreft aantallen personeelsleden is de situatie heel stabiel, zoals blijkt uit tabel 14.2.

tabel 14.2 Formatie in fte

| | 2003 | 2004 | 2005 | | 2006 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------------------------------|--------------|
| financieel toezicht | 4,69 | 4,69 | 5,69 | financieel toezicht | 5,69 |
| • financieel toezicht | 3,69 | 3,69 | | | |
| • nevenactiviteiten | 1,00 | 1,00 | | | |
| programmatoezicht | 12,50 | 12,50 | 11,44 | programmatoezicht | 11,44 |
| zendtijd en kabelzaken | 6,45 | 5,45 | 5,61 | zendtijd en kabelzaken | 5,11 |
| • zendtijd | 3,00 | 3,00 | | | |
| • kabelzaken | 3,45 | 2,45 | | | |
| beleid en projecten | 11,00 | 10,80 | 10,29 | beleid en projecten | 6,46 |
| • beleid | 4,00 | 3,80 | | | |
| • mediaconcentraties | 3,00 | 3,00 | | | |
| • voorlichting | 3,00 | 3,00 | | communicatie * | 2,83 |
| • personeelszaken | 1,00 | 1,00 | | Personeel, opleiding en informatie * | 1,00 |
| juridische zaken | 5,00 | 4,89 | 4,89 | juridische zaken | 4,95 |
| bedrijfsbureau | 10,14 | 9,80 | 9,58 | bedrijfsbureau | 9,58 |
| • administratie | 1,00 | 1,00 | | | |
| • systeembeheer | 1,22 | 1,25 | | | |
| • archief / documentatie | 2,00 | 2,00 | | | |
| • secretariaal | 2,11 | 2,44 | | | |
| • algemeen | 3,81 | 3,11 | | | |
| totaal | 48,78 | 48,13 | 47,50 | | 47,06 |
| vaste boekenprijs | | | 2,49 | vaste boekenprijs | 2,56 |
| totaal | | | 49,99 | | 49,62 |
| Bron: Begrotingen Commissariaat voor de Media | | | | | |
| * In 2006 zijn aparte afdelingen gevormd voor Communicatie alsmede Personeel, Organisatie en Informatie. | | | | | |

Ontwikkelingen in de markt, zoals de uitbreiding van het aantal zenders en het assertiever worden van de onder toezicht staande partijen, leiden niet tot een navenante verhoging van het aantal fte's.

Volgens leidinggevende functionarissen van het Commissariaat is dat mogelijk dankzij efficiëntere werkwijzen en doelmatiger toezichtmethoden. ECORYS heeft geen redenen om deze causale relatie te betwisten.

De ontwikkeling van baten en lasten is in lijn met de ontwikkeling op het personele vlak.

Tabel 14.3 Baten en lasten Commissariaat voor de Media (in mln. €)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Baten | 4.430 | 5.185 | 4.986 | 5.122 |
| Lasten | 4.492 | 5.284 | 4.664 | 4.858 |
| Resultaat | - 62 | - 99 | 322 | 264 |
| Bron: Commissariaat voor de Media | | | | |

Niet uit te sluiten valt echter dat het Commissariaat de opgedragen taken zou kunnen met een kleinere formatie. Als primair wordt gestuurd op het gelijk houden van het aantal formatieplaatsen is de kans aanwezig dat verbeterde werkwijzen resulteren in de inzet van capaciteit voor andere niet (zie de opmerkingen over ongevraagde advisering in hoofdstuk □) of voor een kwalitatief goede taakvervulling niet strikt noodzakelijke werkzaamheden.

Doelmatige organisaties kijken daarom niet (alleen) naar het beheersen van de totale omvang van de begroting maar ook naar mogelijkheden om door efficiëntieverbeteringen een verlaging van het budget mogelijk te maken (wat niet noodzakelijkerwijs hoeft samen te vallen van met de ontwikkeling van het aantal arbeidsplaatsen).

14.7 Werkklimaat

Uit interviews met stafmedewerkers van het Commissariaat komt naar voren dat men positief is over de arbeidsomstandigheden, de organisatie en de managementcultuur. Het Commissariaat wordt beleefd als een fijne organisatie om voor te werken.

14.8 Conclusies ECORYS

Het Commissariaat heeft een organisatiestructuur die op een logische wijze aansluit bij het takenpakket. Staffuncties zijn, de omvang van de organisatie in aanmerking nemend, adequaat ontwikkeld.

Productie-indicatoren zoals aantallen besluiten, sancties, bezwaar en beroepsprocedures, en de juridische houdbaarheid van besluiten geven, hoewel materiaal om deze objectief te vergelijken met gegevens van vergelijkbare instanties, een beeld van een professionele organisatie die werk aflevert van goede kwaliteit.

Positief is dat ondanks het door de jaren toenemen van de taken naar volume en complexiteit de omvang van de staf min of meer gelijk is gebleven.

Waarbij moet worden aangetekend dat het Commissariaat primair stuurt op het beheersen van het aantal fte's waarbij werkwijze en prioriteiten in overwegende mate een afgeleide zijn van de beoogde omvang van de staf.

Op zich is dit een heel aanvaardbare benadering. Kansen om (niet meer dan) de opgedragen taken uit te voeren tegen lagere kosten kunnen daardoor echter onvoldoende aandacht krijgen.

Het verdient aanbeveling om periodiek na te gaan of indien bij het opstellen van de begroting zou worden uitgegaan van de aard en omvang van de werkzaamheden en een wenselijke geachte kwaliteit de omvang van de organisatie op een vergelijkbaar niveau zou uitkomen.

Bijlage Missie Commissariaat voor de Media⁴⁷

Uitgangspunten

Op basis van de hieronder omschreven uitgangspunten is de missie, zoals te lezen op het eerste blad, geformuleerd.

Het Commissariaat voor de Media is een zelfstandig orgaan van openbaar bestuur. Volgens de Algemene Rekenkamer heeft goed openbaar bestuur de volgende kenmerken.

- onpartijdig en open;
- rechtszeker;
- participatief;
- gericht op draagvlak en consensus;
- vraaggericht;
- effectief en efficiënt;
- legt publieke verantwoording af;
- transparant.

Het Commissariaat voert zijn taken zo uit dat wordt voldaan aan criteria voor ‘goed openbaar bestuur’.

De Mediawet heeft in de jaren negentig een duaal bestel gecreëerd met publieke en commerciële omroep. De publieke omroep is op de meest van non-commercialiteit en onafhankelijkheid geschoeid. Programmatische en economische concurrentie is een belangrijke waarde van het omroepbestel. Programmatische concurrentie op radio en televisie is cruciaal om pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid te bevorderen in het programma-aanbod via publieke en commerciële omroep. Deze pluriformiteit, kwaliteit en onafhankelijkheid ondersteunen de vrije meningsvorming in onze democratische samenleving.

Het Commissariaat oefent toezicht uit met het oog op de democratische functies van publieke en commerciële media in een open samenleving van vrije en gelijkwaardige burgers.

De geschiedenis leert dat voor persvrijheid, vrijheid van meningsuiting en een vrije informatie-uitwisseling een terughoudende overheid voorwaarde is. In ons land heeft persvrijheid grondwettelijk erkenning gekregen in artikel 7.1 GW, waarin de

⁴⁷ Zoals gepubliceerd op de website van het Commissariaat; zie <http://www.cvdn.nl/dsresource?objectid=7119&type=org>

drukpersvrijheid wordt gewaarborgd. Radio en televisie hebben grondwettelijk bescherming in artikel 7.2 GW dat voorafgaand toezicht door de overheid op de inhoud van programma's verbiedt. Ook artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is duidelijk over de communicatievrijheid.

Voor het Commissariaat betekenen de constitutionele en andere wettelijke waarborgen van de vrijheid van omroep een principieel verbod op beoordeling van de inhoud van programma's vooraf en een aanwijzing dat het Commissariaat zich verre heeft te houden van inhoudelijke beoordelingen.

Het Commissariaat houdt zich in zijn toezicht verre van een inhoudelijke beoordeling van radio- en televisieprogramma's, boeken en muziekgaven.

Het Commissariaat houdt onafhankelijk toezicht, en is een onpartijdige scheidsrechter bij tegenstelling in belangen.

Het Commissariaat voor de Media is voor de media, niet van de media.

Het werk

Het werk van het Commissariaat, voor zover het toezicht op radio en televisie betreft, kent drie pijlers:

- vergunningverlening;
- programmatoezicht;
- financieel toezicht.

De vergunningverlening betreft vergunningen voor publieke en commerciële omroep, landelijk, regionaal en lokaal. Aan deze vergunningen zijn mediawettelijke voorwaarden verbonden. Het Commissariaat gaat na of bij de aanvragen van vergunningen aan de voorwaarden is voldaan en of na vergunningverlening de aanvrager aan de gestelde voorwaarden blijft voldoen.

Het programmatoezicht van het Commissariaat richt zich op naleving door publieke en commerciële omroepinstellingen van reclameregels (sluikreclame, reclamemaxima) en sponsorregels, en van programmavoorschriften, formatverplichtingen en programmaquota-eisen.

Het financiële toezicht betreft uitsluitend de publieke omroep, zowel landelijk, regionaal als lokaal. Het toezicht richt zich op de rechtmatigheid en transparantie van de bestedingen van publieke omroepmiddelen, op non-commercialiteit van publieke omroepinstellingen en op financiële integriteit.

Naast deze drie pijlers houdt het Commissariaat zich bezig met taken zoals de Monitor Mediaconcentraties en het desgevraagd adviseren van de bewindspersoon verantwoordelijk voor het mediabeleid van de overheid.

Ook de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs is een taak voor het Commissariaat. Deze wet verplicht elke uitgever voor boeken in de Nederlandse of Friese taal en voor muziekgaven die hij voor het eerst in een bepaalde uitvoering in Nederland uitgeeft, een vaste prijs vast te stellen, tegen welke prijs die boeken en

muziekuitgaven in het handelsverkeer door verkopers aan eindafnemers moeten worden verkocht.

Handhavingsbeleid

Regulering en bestuurlijke handhaving zijn middelen tot een doel en geen doelen in zichzelf. Voor het beleid van het Commissariaat betekent dit dat het handhavend handelen op doeltreffendheid, doelmatigheid en noodzakelijkheid moet worden beoordeeld. Daarbij neemt het Commissariaat als uitgangspunt dat de bestuursrechtelijke regulering en handhaving, binnen de kaders van de wet, proportioneel zijn in relatie tot de daarmee beoogde doelen en te realiseren effecten.

Rekenschap

In een democratische samenleving vindt bestuursrechtelijke handhaving haar complement in rekenschap afleggen, in accountability. De plicht tot rekenschap geven komt tot uitdrukking in de plicht van het Commissariaat tot inlichten, toelichten en voorlichten over zijn handhavend handelen, in de nauwkeurigheid en tijdigheid van het gebruik van zijn wettelijke bevoegdheden, en in de mogelijkheid van bezwaar en beroep van belanghebbenden tegen zijn besluiten. Het Commissariaat legt rekenschap af aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan belanghebbende omroepen en andere media-instellingen en, in de vorm van jaarverslagen en mediapublicaties, aan belangstellende organisaties en burgers. Consultatie van belanghebbenden bij voorgenomen regels en besluiten behoort tot de standaardpraktijk.

De kwaliteit

Effectdoelen en prestatiedoelen

Het Commissariaat streeft naar hoogwaardig toezicht. In navolging van de Algemene Rekenkamer houdt het Commissariaat bij de opzet, planning, uitvoering en kwaliteitsbewaking van het toezicht systematisch rekening met effectdoelen en prestatiedoelen.

Bij effectdoelen gaat het om de externe doelstellingen van het toezicht, dat wil zeggen het effect op bijvoorbeeld het functioneren van het omroepbestel. De vraag is daarbij in hoeverre het Commissariaat met zijn toezicht daadwerkelijk bijdraagt aan het maatschappelijke belang dat de mediawetgever aan het omroepbestel toekent.

Prestatiedoelen zijn de concrete prestaties die voortvloeien uit de interne doelstellingen van het Commissariaat, zoals het beoordelen van programma's en het beboeten van omroepen. Prestatiedoelen indiceren de interne kwaliteit van het werk van het Commissariaat.

Kwaliteitsrapportage

De Mediawet schrijft voor dat het Commissariaat jaarlijks aan de minister verslag uitbrengt over zijn werkzaamheden, het gevoerde beleid en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden in het bijzonder. Dat verslag beschrijft de mate waarin en de wijze waarop het Commissariaat zijn prestatiedoelen heeft gerealiseerd.

De Mediawet schrijft daarnaast voor, dat de minister telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag uitbrengt over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van het Commissariaat. In een dergelijk verslag is de externe kwaliteit aan de orde.

De externe kwaliteit van het Commissariaat kan aan de hand van de volgende vragen worden vastgesteld:

- Is het Commissariaat een doeltreffend en toereikend bestuursorgaan ter handhaving van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs?
- Is de verhouding tussen opbrengsten en kosten van het Commissariaat doelmatig. Kost het toezicht door het Commissariaat minder dan dat het toezicht oplevert?
- Is het Commissariaat een noodzakelijk bestuursorgaan ter handhaving van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Kunnen zonder het Commissariaat de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs doeltreffend en doelmatig worden gehandhaafd?
- Functioneert het Commissariaat transparant, bestendig en herkenbaar?

Hilversum, maart 2005

Opmerking

Enkele beschouwingen van andere instellingen hebben het Commissariaat geïnspireerd bij het beschrijven van de missie. Twee daarvan moeten hier in het bijzonder worden genoemd: Algemene Rekenkamer, 2003, Slagvaardig en transparant presteren en functioneren van het openbaar bestuur: Strategie Algemene Rekenkamer 2004-2005; House of Lords (United Kingdom), Select Committee on the Constitution, 2004, The Regulatory State: Ensuring its Accountability.