Evaluatie
Commissariaat voor de Media

Eindrapport



KWINK GROEP

Evaluatie
Commissariaat voor de Media

Eindrapport

Den Haag, 22 / 02 / 2024

Auteurs: Janine Mulder
Fritzi Reijerman
Paul van Dijk
Bill van Mil
Lara Janssen
Sterre Wolthuizen

Met medewerking van: Judith van Erp, Tom Evens en Andra Leurdijk.

KWINK GROEP

Inhoud

Managementsamenvatting 5

1. Inleiding 8
    1.1. Achtergrond 8
    1.2. Onderzoeksvragen 8
    1.3. Aanpak 9
    1.4. Leeswijzer 10

2. Commissariaat 11
    2.1. Zelfstandig bestuursorgaan 11
    2.2. Missie, visie en kernwaarden 11
    2.3. Taken 12
    2.4. De organisatie 13
    2.5. Contextuele ontwikkelingen 14

3. Governance 19
    3.1. Aanbevelingen governance uit vorige evaluatie 19
    3.2. Interne governance 22
        3.2.1. Topstructuur 22
        3.2.2. Andere interne organen 27
        3.2.3. Organisatie-inrichting 29
    3.3. Externe governance 35

4. Doeltreffendheid 41
    4.1. Aanbevelingen doeltreffendheid uit vorige evaluatie 41
    4.2. Doeltreffendheid taakuitvoering 44
        4.2.1. Introductie taken 44
        4.2.2. Markttoegang 45
        4.2.3. Toezicht 49
        4.2.4. Onderzoek en beleidsadvies 63

5. Doelmatigheid 67
    5.1. Aanbevelingen doelmatigheid uit vorige evaluatie 67
    5.2. Financiën 71
    5.3. Mensen 77
    5.4. Doelmatigheid organisatie 79

6. Conclusies en aanbevelingen 80

Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners 87

Bijlage 2. Bronnenlijst 89

Managementsamenvatting

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) houdt toezicht op de naleving van de Mediawet, de Mediawet Bes, de Wet op de vaste boekenprijs, de wet handhaving consumentenbescherming en de Wet normering topinkomens. De hoofdtaak van het Commissariaat bestaat uit het beschermen van de kernwaarden van het mediabeleid, bij zowel publieke als commerciële omroepen. Ze voeren deze taak uit door erop toe te zien dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, veilig en pluriform is, oftewel, dat het media-aanbod geluiden uit de verschillende lagen van de maatschappij bevat.

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) heeft KWINK groep de wettelijk voorgeschreven zbo evaluatie uitgevoerd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Commissariaat. Daarnaast hebben we ook gekeken naar de governance en in hoeverre het Commissariaat de opvolging van de aanbevelingen van de vorige evaluatie heeft opgevolgd. De evaluatie gaat over de periode 2018-2022.

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

In de periode 2018-2022 spelen er verschillende ontwikkelingen die invloed hebben op het Commissariaat. Zo is in 2019 veel onrust ontstaan rondom de bestuurders en de werkcultuur bij het Commissariaat. Ook zijn er nieuwe toezichtstaken bijgekomen vanwege Europese regelgeving en is sprake van een veranderende markt door digitalisering en internationalisering. Daarnaast spelen er een aantal zaken met betrekking tot aspirant-omroepen, een advies ten aanzien van het gehele landelijke publieke mediabestel en integriteit (zowel intern bij het Commissariaat als extern in de gehele mediasector). Dit vraagt nog meer dan eerder om een sterke toezichthouder op de media.

Conclusies doeltreffendheid

Het Commissariaat heeft in totaal 262 wettelijke taken. Deze taken gaan over activiteiten van markttoegang, toezicht, onderzoek en beleidsadvies. Onderdeel hiervan is ook handhaving en (afhandeling van) bezwaar. In het beoordelen van de doeltreffendheid van het Commissariaat, hebben we gebruik gemaakt van de zes criteria van goed toezicht (selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel) en de kritische prestatie indicatoren (KPI's).

Concluderend stellen we dat het Commissariaat slechts ten dele doeltreffend is. Dat zit vooral in het feit dat er geen structureel inzicht is in de resultaten en effecten van het werk van het Commissariaat. De KPI's die het Commissariaat hanteert zeggen niet veel over doeltreffendheid. Een goede toezichthouder heeft meer data beschikbaar over haar eigen toezicht middels monitoring. Daarnaast ontbreekt het aan de voorkant aan een strategie die expliciet zichtbaar is. Daarbij is het van belang om dilemma's en risico's af te wegen. Ook dient het inzicht te geven in wat valt onder de taken van het Commissariaat en op welke wijze het Commissariaat hier invulling aan geeft.

Tegelijkertijd zien we dat het Commissariaat volop in ontwikkeling is. Zo wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe zichtbare toezichtstrategie. Ook investeert het Commissariaat in contacten met stakeholders bijvoorbeeld vanuit de taken op het gebied van markttoegang en toezicht. Reflecteren is belangrijk voor een goede toezichthouder. Deze evaluatie kan daarom bijdragen aan leren voor het Commissariaat.

Conclusies doelmatigheid

We concluderen dat het Commissariaat stappen heeft gezet met het creëren van inzicht in de eigen doelmatigheid. Het is positief dat het bewustzijn over het belang van doelmatigheid is gegroeid.

Tegelijkertijd zijn we kritisch op de wijze waarop inzicht wordt verkregen in de doelmatigheid. Er wordt niet jaarlijks op dezelfde wijze gerapporteerd over KPI's ten aanzien van doelmatigheid. Bij het rapporteren is het van belang dat hier consistent over wordt verantwoord met een toelichting bij de cijfers. Meer inzicht in de doelmatigheid kan het Commissariaat ook helpen bij de discussie die speelt over het takenpakket en de bijbehorende bekostiging. Het is van belang dat het Commissariaat een beter beeld ontwikkelt over wat doelmatigheid voor hen is, hoe ze dat meten, monitoren en vervolgens daarover rapporteren.

We zijn ook kritisch op de wijze van begroten ten aanzien van de inhuur. De realisatie van de kosten voor inhuur personeel is gemiddeld zes keer hoger dan wat ervoor is begroot in de periode 2018-2022. Daarnaast wordt het toezicht op de BES-eilanden in een aantal jaren niet begroot. Het Commissariaat kan op deze twee onderdelen realistischer begroten.

Daarnaast zien we risico's voor het Commissariaat in het kader van doelmatigheid. De hoge kosten aan inhuur, het hoge ziekteverzuim en het grote verloop van personeel maken de organisatie kwetsbaar. Dat is ook voor de buitenwereld zichtbaar. Het Commissariaat heeft de afgelopen jaren al veel aandacht geschonken aan de oorzaken van het personeelsverloop. De eerste resultaten op het gebied van minder personeelsverloop en een lager ziekteverzuim zijn in 2023 zichtbaar, maar er zijn ook nog stappen te zetten.

Tot slot is gevraagd of het Commissariaat, gegeven de middelen, zijn taak naar behoren kan uitvoeren. In 2015 heeft in opdracht van OCW een onderzoek plaatsgevonden naar het takenpakket en de bekostiging van het Commissariaat. In 2023 hebben het Commissariaat en het ministerie van OCW wederom gesproken over het takenpakket. Het Commissariaat probeert aan het ministerie van OCW zichtbaar te maken hoe het takenpakket zich verhoudt tot de middelen. Het is lastig uitspraken te doen of het Commissariaat met meer middelen (en daarmee meer fte) een activiteit of taak beter uit kan voeren, en hoe noodzakelijk dat is. Daarbij is ook de vraag wanneer een taak naar behoren is uitgevoerd. In het onderzoek is geen taakverwaarlozing aangetroffen. Wel zijn er signalen vanuit de organisatie met betrekking tot een hoog ziekteverzuim en een groot personeelsverloop en vanuit stakeholders die op onderdelen kritische geluiden laten horen. Dit zijn mogelijke indicaties dat het Commissariaat tegen zijn grenzen aanloopt als het gaat om taakuitvoering. Tegelijkertijd betekent dat niet per definitie dat de middelen ontoereikend zijn. Het kan namelijk ook voortkomen uit andere zaken die ook al eerder in deze beschouwing zijn genoemd, zoals het gebrek aan een eenduidige strategie en beperkte beschikbare informatie over de taakoefening op geaggregeerd niveau. We concluderen dan ook dat het van belang is dat het Commissariaat en het ministerie van OCW gezamenlijk een beeld vormen van het naar behoren uitoefenen van taken. Dit is onderdeel van de strategie voor de lange termijn en helpt bij het formuleren van de doelen voor het komende jaar.

Conclusies governance

Het onderwerp governance is al lange tijd onderwerp van discussie. Er is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor governance. De governance is nog steeds aan verandering onderhevig.

Uit deze zbo-evaluatie komt naar voren dat er in het algemeen tevredenheid is over de huidige topstructuur. Wel zijn er twijfels over de toekomstbestendigheid ervan. Wij constateren dat de praktijk niet geheel in overeenstemming is met het gekozen model, dat de voorzitter verantwoordelijk maakt voor de interne aansturing.

We concluderen dat het Commissariaat aanzienlijke positieve stappen heeft gezet om het functioneren van de organisatie te verbeteren. Het Commissariaat heeft geïnvesteerd in de organisatie zoals blijkt uit de gewijzigde

overlegstructuur en uit positieve resultaten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Aandacht voor de interne organisatie blijft nodig, met name als het gaat om interne richting en interne sturing. Het ontbreken van duidelijke interne richtlijnen voor een overkoepelende strategie/visie heeft geleid tot onduidelijkheid in besluitvormingsprocessen en overlegstructuren. Het gebrek aan interne sturing beïnvloedt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie.

Tot slot stellen we vast dat het sturingsmodel van de 'Circulaire governance ten aanzien van zbo's' in algemene zin wordt toegepast. Door de invulling die OCW geeft aan het sturingsmodel, ook bij andere organisaties, is de balans in de driehoek niet optimaal. De rol van eigenaar ligt idealiter bij de (plaatsvervangend) SG, maar is nu belegd bij de directeur-generaal. De door de Circulaire beoogde functionele scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever komt hierdoor minder goed uit de verf.

Wij constateren ook dat er niet of nauwelijks sprake is van "samenspel" van beleid en toezicht. De discussies over de positionering en rolverdeling lijken daaraan in de weg te staan. Er zijn goede intenties en er zijn pogingen om tot elkaar te komen, maar het lukt niet. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe governance kan worden verbeterd door de relatie tussen ministerie en Commissariaat te versterken. Wij constateren dat daarvoor veranderingen nodig zijn bij zowel het ministerie van OCW als het Commissariaat. Onafhankelijkheid vraagt om afstand, maar niet om afstandelijkheid.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de bovenstaande conclusies, doen wij een aantal aanbevelingen ten aanzien van de doelmatigheid en doeltreffendheid en ten aanzien van de governance.

Aanbevelingen ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid

1. Stel een heldere strategie ten aanzien van de taken van het Commissariaat op. Maak daarin keuzes (selectiviteit) ten aanzien van activiteiten op het gebied van markttoegang, toezicht en onderzoek. Daarin is het belang om rekening te houden met de huidige omvang van de organisatie
2. Identificeer kritische prestatie indicatoren ten aanzien van doeltreffendheid. Acteer daar vervolgens op in de uitvoering. Reflecteer op de verzamelde informatie binnen de organisatie én met het departement. Op basis van de reflecties kan het handelen worden aangepast.
3. Zorg ten slotte voor een heldere positie van het Commissariaat voor de komende jaren in het veranderend mediabestel samen met het ministerie van OCW. Stem daarbij ook af met andere partijen en stakeholders rondom het Commissariaat.

Aanbevelingen ten aanzien van governance

4. Maak een definitieve keuze voor de topstructuur van het Commissariaat. Op basis van de huidige situatie is het aanstellen van een directeur die de organisatie aanstuurt logisch. Het is dan belangrijk dat deze directeur ook de rol en taak krijgt. Een nieuw onderzoek over dit onderwerp bevelen we expliciet niet aan. Het gaat er nu om dat definitieve keuzes worden gemaakt en dat hier uitvoering aan wordt gegeven door het Commissariaat.
5. Zorg voor volwassenheid in de rolopvatting van zowel het Commissariaat en het ministerie van OCW.
6. Verbeter de relatie tussen het ministerie van OCW en het Commissariaat langs in ieder geval twee wegen, namelijk via werkafspraken en een programma ten aanzien van samenspel.

1. Inleiding

Voor u ligt het conceptrapport van de zbo-evaluatie van het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat). In dit inleidende hoofdstuk leest u achtergrondinformatie over het Commissariaat en de aanleiding voor het onderzoek (paragraaf 1.1), vindt u de onderzoeksvragen die aan de grondslag liggen aan dit rapport (paragraaf 1.2) en beschrijven we de aanpak van het onderzoek (paragraaf 1.3). We sluiten het hoofdstuk af met een leeswijzer.

1.1. Achtergrond

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat valt onder de politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Het is een onafhankelijke autoriteit die toezicht houdt op de naleving van de Mediawet, de Mediawet Bes, de Wet op de vaste boekenprijs, de wet handhaving consumentenbescherming en de Wet normering topinkomens. De hoofdtaak van het Commissariaat bestaat uit het beschermen van de kernwaarden van het mediabeleid, bij zowel publieke als commerciële omroepen. Ze voeren deze taak uit door erop toe te zien dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, veilig en pluriform is, oftewel, dat het media-aanbod geluiden uit de verschillende lagen van de maatschappij bevat.

Aanleiding voor deze evaluatie is artikel 39 in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hierin is opgenomen dat de minister van OCW elke vijf jaar een verslag ter evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het een zbo naar de Eerste en Tweede Kamer zendt. Met deze evaluatie geeft de minister invulling aan deze verplichting in de Kaderwet ten aanzien van het Commissariaat. Deze evaluatie betreft de periode 2018 tot en met 2022. Om de context te schetsen nemen we in sommige gevallen ook onderzoeken of situaties mee die zijn uitgevoerd in 2023 en 2024.

1.2. Onderzoeksvragen

De evaluatie betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Commissariaat als zbo voor zowel zijn wettelijke als niet-wettelijke taken in de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2022. Daarnaast is onderzocht in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige zbo-evaluatie over de periode 2012-2017. Tevens is onderzoek uitgevoerd over de governance van het Commissariaat. Hierbij is gekeken naar zowel de topstructuur van de organisatie als de verhouding met en de aansturing door het ministerie van OCW.

De hoofdvragen waar antwoord op wordt gegeven in deze zbo-evaluatie zijn als volgt:

1. In hoeverre heeft het Commissariaat in de evaluatieperiode (2018-2022) doeltreffend en doelmatig gefunctioneerd?
2. Kan het Commissariaat, gegeven de middelen, zijn taak naar behoren uitvoeren?
3. Op welke manier worden de afspraken vanuit het sturingsmodel vanuit BZK uitgevoerd?
4. In hoeverre is de (eind 2020 gewijzigde) inrichting van de governance doelmatig en doeltreffend? Betrek daarin zowel de topstructuur en interne sturing als de relatie met het departement en het veld.
5. In hoeverre en op welke wijze zijn onderstaande aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd?

1.3. Aanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Via deze methoden zijn zo veel mogelijk relevante feiten, cijfers en percepties verzameld. Aan de hand van deze informatie zijn wij tot een eigen oordeel gekomen op verschillende onderdelen van deze evaluatie. Hieronder sommen wij de onderzoeksmethoden op en lichten we deze vervolgens doe:

- **Bronnenonderzoek.** We zijn het onderzoek begonnen met een bronnenonderzoek, waarbij we feiten en cijfers bij de verschillende onderzoeksonderwerpen hebben verzameld over de periode 2018-2022. In enkele gevallen zijn documenten meegenomen uit 2023 en 2024 als schets van de context. Hierbij hebben we gekeken naar wet- en regelgeving, kamerstukken, beleidsstukken van het Commissariaat, rapporten van het Commissariaat en eerdere evaluaties en onderzoeken met betrekking tot het Commissariaat. Daarnaast hebben we interne documenten van het Commissariaat en OCW verzameld en geanalyseerd.
- **Stakeholderanalyse.** Het onderzoeksteam heeft een stakeholderanalyse uitgevoerd waarin in kaart is gebracht welke partijen zich bevinden in de omgeving van het Commissariaat. We hebben hieruit een lijst met stakeholders gecategoriseerd op basis van hun (verwachte) relatie met het Commissariaat. Dit is gedaan aan de hand van het model van Mitchell, Angle en Wood. Dit model onderscheidt drie kenmerken van stakeholders, namelijk invloed, legitimiteit en belang. Deze analyse hebben we gebruikt in het tot stand brengen van de lijst van gesprekspartners voor de interviews.
- **Media-analyse.** We hebben via LexisNexis een mediascan uitgevoerd en geanalyseerd. We hebben artikelen verzameld en bestudeerd waarin het Commissariaat is vermeld in de evaluatieperiode. Dit hebben we gebruikt om meer inzichten te krijgen in de ontwikkelingen in context van het Commissariaat in de evaluatieperiode, en om de lijst met gesprekspartners tot stand te brengen.
- **Interviews**. Om de bevindingen uit het bronnenonderzoek te kunnen duiden en verdiepen, voerden we verschillende interviews met betrokken stakeholders. De lijst met gesprekspartners is tot stand gekomen op basis van de stakeholderanalyse, de media-analyse, in aanvragen voor gesprekken en in overleg met de opdrachtgever. In totaal hebben we 35 gesprekken gevoerd, waarvan een groot aantal met meerdere personen tegelijkertijd. We hebben gesprokken met verschillende onder toezicht gestelden en samenwerkingspartners. Het gaat om zowel publieke als commerciële instellingen en om partijen die actief zijn op lokaal, regionaal, landelijk en Europees niveau. Ook hebben we gesproken met alle partijen uit de driehoek (de opdrachtgever, de eigenaar en de opdrachtnemer (het Commissariaat in dit geval). Bij het Commissariaat hebben we gesproken met de afdelingshoofden en de commissarissen.
- **Schriftelijke raadpleging en online postbus.** Omdat het niet mogelijk was om alle stakeholders van het Commissariaat te raadplegen middels interviews, hebben we een schriftelijke raadpleging uitgezet onder lokale, regionale en landelijke publieke media-instellingen, commerciële media-instellingen, influencer agencies, markttoezichthouders en andere (internationale) samenwerkingspartners van het Commissariaat. Op deze manier konden we aanvullende informatie verzamelen die niet via bronnonderzoek kon worden verkregen. Denk hierbij aan informatie over prioritering en percepties over wat wel of niet goed is gegaan in de evaluatieperiode. De raadpleging bestond uit 10 korte vragen en is uiteindelijk ingevuld door 98 respondenten. De respons was divers en afkomstig van alle eerdergenoemde partijen. De input is door de onderzoekers geanalyseerd en getoetst in gesprekken. Om te zorgen dat alle stakeholders de kans hebben gekregen om hun input te geven op het functioneren van het Commissariaat, hebben we naast de uitvraag ook vier weken lang een openbare online postbus beschikbaar gesteld. Hier hebben we geen reacties op ontvangen. Hierdoor hebben we het gevoel dat we alle geïnteresseerde partijen hebben bereikt met de schriftelijke raadpleging en/of de interviews.

- **Expertpool.** Om met ons mee te denken, onderdelen te duiden of onderdelen aan te vullen en ons kritisch te bevragen hebben we drie bijeenkomsten met een expertpool georganiseerd. Deze expertpool fungeerde als een klankbordgroep voor het onderzoeksteam, en bestond uit drie leden die verschillende relevante expertisegebieden op het gebied van media hebben.

De evaluatie is daarnaast begeleid door een begeleidingscommissie waarbij zowel het ministerie van OCW als het Commissariaat vertegenwoordigd waren. De begeleidingscommissie is drie keer bijeengekomen. De eerste bijeenkomst was bij de start van het onderzoek, waar de onderzoeksaanpak verder werd besproken. Bij de tweede begeleidingscommissie bijeenkomst bespraken we de eerste beelden en tussenconclusies, en bij de derde en laatste begeleidingscommissie kwam het bespreken van het conceptrapport aan bod. Het onderzoek heeft van september 2023 tot en met februari 2024 plaatsgevonden.

1.4. Leeswijzer

Het rapport is na deze inleiding als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 behandelen we de algemene informatie over het Commissariaat en kijken we naar de contextuele ontwikkelingen in de evaluatieperiode. In hoofdstuk 3 volgt de analyse van de governance, zowel intern als extern. Hoofdstuk 4 gaat in op de doeltreffendheid van het Commissariaat in deze evaluatieperiode. In hoofdstuk 5 staat de doelmatigheid van het Commissariaat centraal. In de hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt ook gekeken naar de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie van 2019. We eindigen met hoofdstuk 6 met de conclusies en aanbevelingen. Bijlage 1 bevat een bronnenlijst. In bijlage 2 is een overzicht van gesprekspartners te vinden.

2. Commissariaat

In dit hoofdstuk behandelen we algemene informatie over het Commissariaat voor de Media. In paragraaf 2.1 lichten we het Commissariaat als zelfstandig bestuursorgaan toe. In paragraaf 2.2 gaan we in op de missie, visie en kernwaarden van het Commissariaat. De taken van het Commissariaat staan in paragraaf 2.3, gevolgd door de inrichting van de organisatie in paragraaf 2.4. We sluiten het hoofdstuk af in paragraaf 2.5, waar we de contextuele ontwikkelingen beschrijven die van invloed zijn op het Commissariaat.

2.1. Zelfstandig bestuursorgaan

Het Commissariaat is een zbo sinds 1988 en is ingesteld bij de inwerkingtreding van de Mediawet 1987. Het Commissariaat valt onder de politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. Het Commissariaat staat als toezichthouder tussen de politiek/het bestuur en media-instellingen. Als zbo neemt het Commissariaat haar besluiten onafhankelijk van het ministerie van OCW. De minister van OCW is verantwoordelijk voor het beleid dat het Commissariaat uitvoert. Daarnaast moet de minister verantwoording afleggen over het functioneren van het Commissariaat aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het Commissariaat wordt geleid door een college van commissarissen, dat normaliter bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. Het huidige college bestaat echter tijdelijk uit een voorzitter en één commissaris, nadat één van de commissarissen de functie eind 2022 heeft neergelegd. Deze bestuurders worden benoemd door de minister op voordracht van het Commissariaat op basis van openbare profielschetsen. Bij het Commissariaat is een team van ongeveer 60 medewerkers werkzaam.

2.2. Missie, visie en kernwaarden

De **missie** van het Commissariaat is het stimuleren en bewaken dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig is, en dat verschillende beelden en geluiden vertegenwoordigd zijn. Dit zodat iedereen in Nederland een vrije mening kan vormen.[1]

Deze missie is gebaseerd op de **kernwaarden** voor het Mediabeleid:

- Redacties werken onafhankelijk van politieke en commerciële belangen;
- Nieuws en informatie zijn toegankelijk;
- Er is sprake van een pluriform media-aanbod, oftewel, er is een veelzijdig media-aanbod met een zo eerlijk mogelijk speelveld waarin ruimte is voor beelden en geluiden uit alle lagen uit de samenleving;
- Media zijn veilig voor iedereen.

'Kijk verder!' is de **visie** en de titel van de interne meerjarenstrategie van het Commissariaat. Het Commissariaat beschouwt deze visie als de kern van het werk als toezichthouder en bovendien als een 'oproep aan iedereen in de samenleving'. Met deze visie wil het Commissariaat iedereen stimuleren om verder te kijken en om 'mediawijzer' te worden, zodat men zich breed en met onafhankelijke, betrouwbare informatie een vrije mening kan blijven vormen in een veranderend medialandschap. Daarnaast doelt het Commissariaat ook op

[1] Zie: https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/.

hun eigen rol om verder te kijken, door bijvoorbeeld gevolgen van internationalisering, digitalisering en technologie voor het 'traditionele' mediagebruik te onderzoeken.

2.3. Taken

Het Commissariaat heeft 262 wettelijke taken die voortvloeien uit de Mediawet 2008, de Mediawet BES, de Wet op de vaste boekenprijs en de Wet normering topinkomens. Het toezicht op de naleving van de Mediawet betreft het beschermen van de kernwaarden van het mediabeleid van zowel publieke als commerciële audiovisuele media. Deze wettelijke taak van toezicht leeft het Commissariaat na door toezicht te houden op verschillende aspecten, waaronder het toezicht op de (naleving van) de redactionele onafhankelijkheid van media-instellingen, de regels over het voorkomen van dienstbaarheid aan het maken van winst door derden, de regels over reclame en sponsoring voor mediadiensten, de voorwaarden voor nevenactiviteiten, de voorwaarden voor publiek-private samenwerkingen, de ICE-norm (het verzorgen van Informatie, Cultuur en Educatie) en de voorschriften voor de bescherming van minderjarigen tegen ernstig schadelijk media-aanbod.[2]

Bij de uitoefening van zijn toezichttaak heeft het Commissariaat verschillende rollen. De meest evidente toezichttaak is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving van partijen in de sector. Hierbij zet het Commissariaat in op preventief toezicht. Daarnaast heeft het Commissariaat een signalerende en agenderende functie ten aanzien van ontwikkelingen in de sector. Bij de totstandkoming van beleid en regelgeving heeft het Commissariaat daarnaast vaak een adviserende rol, zowel bij nationaal als internationale gremia.

Daarnaast heeft het Commissariaat ook een aantal adviestaken zoals erkenningsadviezen, adviezen over beleid van regionale en landelijke publieke media-instellingen en nieuwe aanbodkanalen. Ook voert het Commissariaat de jaarlijkse Mediamonitor uit.

Gedurende de evaluatieperiode van 2018-2022 zijn de taken van het Commissariaat veranderd. Zo heeft het Commissariaat een aantal taken erbij gekregen, zoals het toezicht op de naleving van de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep sinds juli 2021.[3] Daarnaast zijn er door implementatie van nieuwe Europese regelgeving zoals de Digital Services Act, de European Media Freedom Act en de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten ook nieuwe taken en groepen onder toezichtgestelden bij gekomen. Een voorbeeld van een nieuwe doelgroep is de video-uploaders, maar ook internationale partijen als Netflix en Disney die met hun hoofdkantoor in Nederland zijn gevestigd.[4] Daarnaast wordt door het toenemend gebruik van online media het toezicht op deze platforms steeds belangrijker.

[2] Zie: www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/.
[3] Zie: www.cvdm.nl/nieuws/commissariaat-houdt-toezicht-op-governancecode-publieke-omroep.
[4] Commissariaat voor de Media (2022), Jaarverslag 2021.

2.4. De organisatie

Om deze wettelijke taken te vervullen, werkt het Commissariaat met de volgende afdelingen (voorheen '*practices*'), waar de volgende taken onder vallen:

1. **Markttoegang.** Het gaat om toegang tot het mediabestel. Deze afdeling verricht onder andere de ledentelling van (aspirant)omroepen, het aanwijzen van lokale en regionale publieke media-instellingen, het vaststellen van de jaarlijkse toezichtkosten, het intrekken van aanwijzingen (dit is anders dan een sanctie), het verlenen en intrekken van toestemming aan commerciële media-instellingen, het registreren van commerciële mediadiensten op aanvraag, het toewijzen van zendtijd voor politieke partijen, het verlenen van ontheffing van programmaquota en de must-carry verplichting[5], et cetera.
2. **Toezicht** op het mediabestel en de Wet op de vaste boekenprijs. Binnen deze afdeling wordt toezicht gehouden op onder andere de naleving van redactionele onafhankelijkheid, regels over het voorkomen van dienstbaarheid aan het maken van winst door derden, regels over reclame en sponsoring, voorwaarden voor nevenactiviteiten, regels over ledenwerving, op regiogerichtheid, de Gedragscode Integriteit Publieke omroepen en het meta-toezicht op het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM).[6] Deze afdeling ziet toe op de rechtmatige besteding van publieke mediagelden door landelijke en regionale publieke media-instellingen. Ook monitort en analyseert deze afdeling het handelen van de publieke en commerciële media-instellingen en brengt de afdeling de (mogelijke) negatieve gevolgen voor de kernwaarden van het mediabestel in kaart.
3. **Handhaving en bezwaar**: Binnen deze afdeling valt de handhavende taak naar aanleiding van het toezicht. De afdeling treedt handhavend op bij vermoedelijke inbreuken op de Mediawet, de Mediawet BES,[7] de Wet op de vaste boekenprijs en de Wet Normering Topinkomens (WNT). Ook behandelen ze bezwaarschriften, verzoeken op grond van de Wet open overheid (Woo), voeren ze namens het Commissariaat verweer in (hoger) beroepsprocedures en stellen ze beleidsregels op wanneer wettelijke bepalingen veel ruimte bieden. Daarnaast behandelt de afdeling verzoeken om nadere uitleg bij een bestuurlijk rechtsoordeel en organiseert de afdeling een telefonisch spreekuur waartoe onder toezichtgestelden vragen over de uitvoeringspraktijk en duiding van wet- en regelgeving kunnen stellen. Over de laatstgenoemde onderwerpen wordt ook actief voorlichting gegeven, bijvoorbeeld via Masterclasses.
4. **Onderzoek en beleidsadvies:** Deze afdeling houdt zich bezig met onderzoek in het kader van de Mediamonitor, het signaleren en agenderen van risico's voor de kernwaarden van het mediabeleid, de uitvoeringstoetsen van wetwijzingen, het beantwoorden van Kamervragen (of het geven van input daarvoor), de wettelijke adviestaak zoals het schrijven van adviezen over erkenningsaanvragen van (aspirant) landelijke publieke media-instellingen en over het concessiebeleidsplan van de NPO en de RPO, het schrijven van beleidsadviezen over bijvoorbeeld de begroting van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en Regionale Publieke Omroep (RPO) of de financiële staat van lokale omroepen, het verifiëren en toetsen van de prestatieovereenkomst, het rapporteren over nieuwsgebruik en het samenwerken met andere Europese mediatoezichthouders**.**[8]

[5] Door de must-carry bepaling kan iedereen publieke televisiezenders en radiokanalen van de Nederlandse en Vlaamse publieke omroepen ontvangen.
[6] Het NICAM heeft als doel om alle audiovisuele content te voorzien van leeftijdsadviezen en inhoudsinformatie, zodat kinderen niet geconfronteerd worden met schadelijke beelden. Zo is het NICAM bijvoorbeeld de verantwoordelijke instantie voor de beoordeling van programma's die voor Kijkwijzer worden opgegeven, en de game-software die wordt opgegeven voor beoordeling door de PEGI.
[7] Mediawet BES betreft de Mediawet voor media-instellingen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
[8] Zie: www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/onze-taken/.

2.5. Contextuele ontwikkelingen

Hierna beschrijven we acht ontwikkelingen in de mediasector die van invloed zijn geweest op het functioneren van het Commissariaat.

1. Interne onrust bij het Commissariaat

In 2019 is veel onrust ontstaan rondom de bestuurders en de werkcultuur bij het Commissariaat. Er ontstond ophef over één van de collegeleden die een boek publiceerde over "haat en nijd op de werkvloer, de tomeloze geldingsdrang van omroepbestuurders, het egoïsme van tv-presentatoren". De onafhankelijke reputatie van het Commissariaat kwam daarmee in het geding. In diezelfde periode vertrok ook de voorzitter van het college, nadat haar termijn was afgelopen. De voormalig voorzitter kwam in opspraak, nadat NRC publiceerde dat zij in de tien jaar die volgden recht zou hebben op wachtgeld, terwijl er interne kritiek zou zijn op haar functioneren. In die periode bleef één collegelid over als bestuurder, die negatief in het nieuws kwam toen bleek dat hij eerst een berisping (later omgezet in een waarschuwing) had gekregen voor onzorgvuldig en ondeskundig handelen bij zijn werkzaamheden als accountant. Daarnaast zouden bestuurders van het Commissariaat volgens het NRC nevenfuncties bekleden die moeilijk te verenigen zijn met hun werk als toezichthouder.

Verder kwam er in een NRC-artikel in 2019 naar voren dat er bij het Commissariaat chaos en stuurloosheid zouden heersen. Medewerkers zouden hebben aangegeven dat zij een onveilige werksfeer ervaarden en er zou veel onderling wantrouwen bestaan. De top van het Commissariaat zou zich schuldig hebben gemaakt aan het roddelen met medewerkers over het functioneren van andere collega's.[9]

Om rust en orde te herstellen en continuïteit in de besluitvorming te realiseren, werd een interim-voorzitter aangesteld. In de periode november 2019-september 2022 waren er ook wisselingen binnen het college. Zo legde één van de nieuwe commissarissen zijn deeltijdfunctie als commissaris neer omdat een uitbreiding van zijn onderneming ertoe zou kunnen leiden dat zijn ondernemersactiviteiten op gespannen voet kwamen te staan met zijn rol als Commissaris. Om belangenverstrengeling te voorkomen, heeft hij zijn functie vroegtijdig neergelegd. Hiermee heeft hij in plaats van vijf jaar, zijn functie van maart 2021 tot december 2022 vervuld.

2. Integriteitskwesties in de mediasector

In de periode 2018-2022 hebben zich een aantal integriteitskwesties of -vraagstukken voorgedaan in de mediasector. In deze periode kwamen situaties naar boven waarin mediakopstukken ongewenst gedrag vertoonden. Op 1 februari 2024 werd een onderzoek naar de werkcultuur bij de publieke omroep gepresenteerd door de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen. In het onderzoek staat dat drie op de vier respondenten tussen mei 2022 en mei 2023 te maken hebben gehad met grensoverschrijdend gedrag, ofwel als doelwit of als getuige.[10]

Het Commissariaat is sinds 1 juli 2021 verantwoordelijk voor het toezicht op de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep. Met deze Gedragscode Integriteit Publieke Omroep beoogt de Raad van bestuur van de NPO goed bestuur en integriteit te bevorderen bij de NPO en de landelijke publieke media-instellingen. Voorheen zag de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) toe op de naleving van deze gedragscode. Door een wijziging van de Mediawet per 1 november 2020 is deze taak per 1 juli 2021 bij het Commissariaat te komen liggen.[11] Deze keuze is gemaakt omdat het Commissariaat voor het toezicht op de naleving van de gedragscode een formeel (handhavings)instrumentarium tot zijn beschikking heeft.[12]

[9] Zie: www.nrc.nl/nieuws/2019/07/16/waakhond-voor-media-stuurloos-a3967340.
[10] Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen (2024). Niets gezien, niets gehoord en niets gedaan, de zoekgemaakte verantwoordelijkheid.
[11] Zie: https://www.cvdm.nl/nieuws/commissariaat-houdt-toezicht-op-governancecode-publieke-omroep/.
[12] Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021.

3. Toetreding nieuwe omroepen tot het landelijke publieke mediabestel

Op 1 januari 2022 traden twee aspirant-oproepen, Omroep Zwart en Ongehoord Nederland, toe tot het landelijke publieke mediabestel met een voorlopige erkenning. Beide omroepen voldeden aan de eisen die de Mediawet stelt voor toelating, namelijk minimaal 50.000 betalende leden en zich kunnen onderscheiden van andere omroepen, bijvoorbeeld door ander soort programma's te maken of door zich op een andere stroming te richten dan de al bestaande omroepen in het publieke bestel.[13]

Een aantal uitzendingen van Ongehoord Nederland heeft geleid tot klachten bij de Ombudsman NPO. Bij één uitzending van Ongehoord Nieuws op 15 september 2022, waarbij er volgens veel mensen sprake was van racistisch en discriminerend beeld- en taalgebruik, kwamen 1.700 klachten binnen bij de Ombudsman van de NPO.[14] Naar aanleiding van deze uitzendingen in de periode van 16 augustus tot 1 november 2022 van Ongehoord Nieuws volgden twee onderzoeken van de Ombudsman van de NPO. Uit dit onderzoek bleek dat Ongehoord Nederland de Journalistieke Code van de NPO had geschonden door ruimte te geven aan verspreiding van aantoonbaar onjuiste informatie. Volgens de Ombudsman zou er sprake zijn van een patroon van onjuiste informatie, die in veel gevallen eenzijdig, niet aantoonbaar correct en subjectief is.[15] Dit leidde tot een oplegging van in totaal drie bestuurlijke sancties van de Raad van Bestuur van de NPO aan Ongehoord Nederland.

In reactie op deze aantijgingen in het rapport kwam de vraag van de mogelijkheden en taken van het Commissariaat bij deze scenario's naar voren. Vanuit de NPO kwam een handhavingsverzoek naar het Commissariaat om te reageren op Ongehoord Nederland in verband met de uitzendingen van Ongehoord Nieuws, waar veel klachten op binnen waren gekomen bij de Ombudsman van de NPO. Het verzoek voor handhaving was drieledig. De NPO vroeg naar een onderzoek of handhavend optreden tegen de vermeende overtredingen wegens 1) niet voldoen aan journalistieke kwaliteitseisen, 2) aanzetten tot geweld of haat, en 3) verkapte zendtijd voor politieke partijen in het media-aanbod.

Het Commissariaat heeft het verzoek van de NPO om handhavend op te treden tegen Ongehoord Nederland op 28 maart 2022 afgewezen. Handhavend optreden is volgens het Commissariaat onevenredig wat betreft de plicht om te voldoen aan journalistieke kwaliteitseisen, omdat de NPO al sancties heeft opgelegd. Daarnaast wijst het Commissariaat het handhavingsverzoek ten gronde van aanzetten tot geweld of haat af omdat de vraag of er bij een programma sprake is van een media-aanbod dat aanzet tot geweld of haat is voorbehouden aan de strafrechter.[16]

Op 27 november 2023 maakte staatssecretaris Uslu het voorgenomen besluit bekend dat het verzoek van de NPO tot intrekking van de voorlopige erkenning van Ongehoord Nederland werd afgewezen, en dat Ongehoord Nederland daarmee onderdeel blijft van de publieke omroep. Het verzoek van de NPO voor de intrekking van de voorlopige erkenning was gebaseerd op het onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking door Ongehoord Nederland. Hoewel de staatssecretaris zag dat op delen de samenwerking lastig was door de opstelling van Ongehoord Nederland, zag ze te weinig juridische basis om zo'n verstrekkend besluit te nemen.[17] In het definitieve besluit van 19 december 2023 concludeerde ook staatssecretaris Van Weyenberg, die mevrouw Uslu inmiddels was opgevolgd, dat het verzoek van de NPO tot intrekking van de voorlopige verkenning definitief werd afgewezen.

---

[13] Mediawet 2008. Art. 26, eerste lid, onder d.
[14] Zie: https://www.omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/uitspraak-onderzoek-tweede-reeks-van-ongehoord-nederland.
[15] Ombudsman voor de publieke omroepen (2022). Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in uitzendingen van Ongehoord Nieuws uit de periode 16 augustus – 1 november 2022. Zie: https://www.omroepombudsman.nl/storage/configurations/ombudsmannponl/files/onderzoek_ongehoord_nederland__30-11-2022.pdf
[16] Zie: www.cvdm.nl/nieuws/afwijzing-handhavingsverzoek-npo-m-b-t-ongehoord-nederland/.
[17] Zie: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/11/27/ongehoord-nederland-behoudt-voorlopige-erkenning.

De casus van Ongehoord Nederland roept een vraag op over de taken en verantwoordelijkheden van het Commissariaat rondom de handhaving van aspirant omroepen. Hierbij stelt het Commissariaat dat de NPO en de omroepen verantwoordelijk zijn voor het dagelijks functioneren van de publieke omroep en wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Het Commissariaat is volgens henzelf enkel belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet door – in dit geval – de landelijke omroepen en de NPO. Waar zowel het Commissariaat als de NPO een wettelijke taakopdracht hebben, stelt het Commissariaat zich eerst terughoudend op, zodat de NPO uitvoering kan geven aan haar taak als sturings- en medewerkingsorgaan. Hier ziet het Commissariaat wel op toe. In het geval van handhavend optreden tegen Ongehoord Nederland, vond het Commissariaat dat ze hier niet de eerste verantwoordelijkheid in hadden. Vervolgens wilde het Commissariaat parallelle procedures over dezelfde gestelde overtreding voorkomen.[18]

4. Nieuwe (toezicht)taken door implementatie Europese regelgeving

In de evaluatieperiode heeft het Commissariaat verschillende nieuwe taken gekregen. Een van de ontwikkelingen die invloed heeft gehad op het aantal onder toezichtgestelden is de wijziging van de Mediawet per 1 november 2020 vanwege de implementatie van de herziene Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (hierna: AVMDR).[19] Deze richtlijn legt alle lidstaten in de Europese Unie minimale eisen op waaraan moet worden voldaan, waardoor er harmonisatie tussen de Mediawetgeving in de EU kan ontstaan. De richtlijn richt zich op de EU-brede coördinatie van nationale wetgeving over de volgende onderwerpen:[20]

1. Algemene beginselen van het mediarecht;
2. Aanzetten tot haat;
3. Toegankelijkheid voor mensen met een auditieve of visuele beperking;
4. Bevoegdheid van toezichthouders;
5. Grote evenementen;
6. Promotie en distributie van Europese werken;
7. Commerciële communicatie;
8. De bescherming van minderjarigen.

Deze richtlijn richt zich op vrij verkeer van omroepdiensten op de interne markt van de EU-lidstaten. De richtlijn bevat onder andere bepalingen voor productplaatsing in programma's, het recht op korte nieuwsfragmenten die van belang zijn voor het publiek, het zorgen voor toegankelijkheid voor visueel en auditief gehandicapten en de stimulering van een gedragscode tegen reclame voor vette voedingsmiddelen.[21] Door de implementatie van de richtlijn moet het Commissariaat toezicht houden op nieuwe partijen en nieuwe soorten overtredingen. Dit zorgt dus voor extra toezichtstaken, die ook in de Mediawet aangepast zijn.

Een nieuwe groep die door deze AVMDR-richtlijn onder toezicht van het Commissariaat is komen te staan, zijn de video-uploaders. De markt van video-uploaders is groeiende, staat in concurrentie met de traditionele audiovisuele media, en brengt daarmee ook risico's mee voor de consument. Het Commissariaat heeft de beleidsregel Commerciële Mediadiensten op Aanvraag (CMOA)[22] in 2022 opgesteld als eerste stap in het vormgeven van het toezicht op de naleving van mediaregels door video-uploaders.[23] De beleidsregel bevat criteria aan de hand waarvan wordt bepaald of een video-uploader al dan niet onder actief toezicht komt te staan. Zo moet een video-uploader met meer dan 500.000 volgers/abonnees op YouTube, TikTok of Instagram, die regelmatig video's post en geld verdient aan video's, zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Video-uploaders moeten zich aanmelden bij het Commissariaat en onder meer duidelijk zijn over commerciële

[18] Zie: www.cvdm.nl/nieuws/afwijzing-handhavingsverzoek-npo-m-b-t-ongehoord-nederland/.
[19] Commissariaat voor de Media (2021). Toezichtbrief 2020.
[20] Zie: www.cvdm.nl/over-het-cvdm/onze-organisatie/samenwerking/internationale-activiteiten/.
[21] Zie: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31876_implementatie_richtlijn.
[22] Een commerciële mediadienst op aanvraag (CMOA) voldoet aan drie specifieke regels voor de platforms die zich als CMOA kwalificeren. Deze zijn als volgt: het nemen van maatregelen om minderjarigen tegen schadelijke content op hun platform, het weren van bepaald typen content.
[23] Zie: www.cvdm.nl/voor-mediamakers/video-uploaders/nieuwe-regels-voor-video-uploaders/waarom-nieuwe-wet-en-regelgeving/.

boodschappen en minderjarigen beschermen tegen schadelijke content. Daarnaast moeten ze kenbaar maken wie ze zijn. Indien ze zich hier niet aan houden, kunnen de video-uploaders daar boetes voor krijgen. In de loop der jaren zal het toezicht op deze doelgroep uitgebreid kunnen worden, afhankelijk van de ontwikkelingen.

Andere Europese wetgeving waar het Commissariaat mee te maken heeft, is de Europese Digitale Dienstenverordening (Digital Services Act, ook wel DSA). Deze verordening schept verantwoordelijkheden voor aanbieders van intermediaire diensten zoals Facebook, Instagram, TikTok en Google, om gebruikers te beschermen tegen illegale content.[24] Het Commissariaat heeft een adviserende rol in dit toezicht, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is aangewezen als de toezichthoudende partij in Nederland. Dit houdt in dat het Commissariaat niet handhaaft op deze wetgeving, maar wel een bijdrage leverde aan de totstandkoming van de DSA.

Daarnaast zal het Commissariaat in de toekomst nog te maken hebben met de European Media Freedom Act (EMFA). De EMFA bevat nieuwe regels om de onafhankelijkheid van de media en het pluralisme van de media in de EU te beschermen. De EMFA bevat aanbevelingen om de onafhankelijkheid van redacteuren te beschermen en belangenconflicten openbaar te maken, benadrukt het belang van onafhankelijke en stabiele financiering van publieke media en van toezichthouders, de transparantie van media-eigendom en toewijzing van overheidsreclame en pakt mediaconcentraties aan. Tot slot zal er een nieuwe onafhankelijke Europese raad voor mediadiensten worden opgericht, die bestaat uit nationale media-autoriteiten. Wanneer de EMFA door het wetgevingsproces is gegaan, zal hij door bovenstaande redenen van grote invloed kunnen zijn op de manier waarop het Commissariaat haar taken uitvoert.[25]

5. Toetreding van meer internationale partijen tot het mediabestel

In de evaluatieperiode zijn meer internationale partijen tot het Nederlandse mediabestel toegetreden. Voorbeelden van deze partijen zijn Netflix, BBC, Disney en Discovery. BBC, Disney, Discovery en Netflix zijn officieel gevestigd in Nederland. Het Commissariaat is door het '*country of origin-beginsel*' verantwoordelijk voor het mediatoezicht op deze partijen voor de hele Europese Unie. Dit heeft als gevolg dat het Commissariaat ook toezicht houdt op het media-aanbod van deze media-instellingen gericht op andere EU-landen. Dit betekent onder andere dat het Commissariaat verantwoordelijk is voor de klachtenafhandeling over afleveringen in andere EU-landen, en mogelijke overtredingen bij uitzendingen in het buitenland.

6. Technologische ontwikkelingen

In de afgelopen jaren zijn veel technologische ontwikkelingen geweest die van invloed kunnen zijn op het medialandschap en het benodigde toezicht. Voorbeelden zijn de opkomst van sociale media, de verschuiving van kijkgedrag naar digitale media, maar ook de opkomst van kunstmatige intelligentie, de invloed van algoritmen en de mogelijkheid voor filter bubbels. Om hierop in te spelen, heeft het Commissariaat in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken uitgevoerd. Hier wordt verder op in gegaan in paragraaf 4.2.4.

7. Lokale en regionale media

Een ander onderwerp dat de afgelopen jaren aandacht heeft gekregen is de lokale en regionale media, en specifiek de kwaliteit van deze mediakanalen. In de afgelopen jaren zijn zorgen ontstaan over het voortbestaan van lokale en regionale media doordat de onafhankelijke en veelzijdige lokale en regionale nieuwsvoorzieningen onder druk zijn komen te staan. Het is te verwachten dat burgers op lange termijn hierdoor onvoldoende op de hoogte zullen zijn van wat er speelt in hun directe omgeving, wat onder andere effect kan hebben op het maken van weloverwogen keuzes bij gemeenteraadsverkiezingen.[26] Dit is voor het Commissariaat een belangrijke ontwikkeling om ook in de komende periode in de gaten te houden, omdat het

[24] Zie: www.cvdm.nl/over-het-cvdm/onze-organisatie/samenwerking/internationale-activiteiten/.
[25] Zie: www.cvdm.nl/over-het-cvdm/onze-organisatie/samenwerking/internationale-activiteiten/.
[26] Commissariaat voor de Media (2022). De Staat van de Lokale nieuws- en informatievoorziening - het burgerperspectief.

te maken heeft met de taken van het Commissariaat betreffende pluriforme, onafhankelijke nieuwsvoorzieningen van hoge kwaliteit.

8. Adviesrapport Van Geel

De afgelopen tijd zijn veel verschillende evaluaties en onderzoeken uitgevoerd rondom het (landelijke) publieke mediabestel, zowel door het Commissariaat als door andere partijen.

In september 2022 is aan het adviescollege Van Geel gevraagd om te komen tot nieuwe legitimatiecriteria voor een nieuwe publieke omroepvereniging. Het adviescollege had als taak om te adviseren over een voorstel voor toelatings- en verantwoordelijkheidscriteria voor de landelijke publieke omroep. Hierbij was het belangrijk dat het een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel zou zijn, waarbij de belangen van eigentijdsheid, kwaliteit, pluriformiteit en maatschappelijk draagvlak in overweging werden genomen.[27] In september 2023 kwam het rapport uit. De conclusie van het adviescollege is dat de landelijk publieke omroepbestel uit maximaal zes omroepverenigingen zou moeten bestaan, en dat de overheid zich minder moet bemoeien met de landelijke publieke omroep. Daarnaast zouden omroepen aan strengere voorwaarden moeten voldoen en ook worden beoordeeld op de criteria 'herkenbaarheid' en 'toegevoegde waarde in de samenleving'.

Daarnaast doet het adviescollege uitspraken over het Commissariaat. Het adviescollege adviseert om een Autoriteit Publieke Media (APM) op te richten waar de taken rondom erkenningsaanvragen kunnen worden ondergebracht. Het adviescollege trekt "*na de analyse van het huidige bestel en alle gevoerde gesprekken de conclusie dat het Commissariaat voor de Media niet het instituut kan zijn dat de rol van de APM kan vervullen*". Daarnaast wordt aangegeven dat *"het Commissariaat is opgericht als marktregulerende toezichthouder met, naast de taken ten aanzien van de landelijke publieke omroep, ook taken ten aanzien van commerciële media en de Wet op de vaste boekenprijs. De positie van het Commissariaat is gericht op het toezicht houden op de grenzen van het bestel en het scheppen van een gelijk speelveld tussen verschillende media. De APM dient binnen de grenzen van het publieke bestel de hoeder te zijn van het bestel en de prestaties van de spelers daarbinnen aan het publieke belang te testen."*[28] Het adviescollege stelt voor de taken van het Commissariaat op te knippen en te verdelen over de nieuw op te richten APM en een bestaande autoriteit, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het Commissariaat zou dan opgeheven worden of als onderkamer bij de ACM worden ondergebracht.[29]

Het Commissariaat heeft in een reactie aan het ministerie van OCW laten weten dat het rapport volgens hen niet kan dienen als basis voor besluitvorming, omdat het volgens de toezichthouder onzorgvuldig tot stand is gekomen en de kwaliteit van de analyses tekortschiet. Het rapport bevat in de visie van het Commissariaat enkele goede elementen, zoals de aanbevelingen om de taken en rollen binnen het bestel te verhelderen en om de overheid op afstand te zetten van de publieke omroep. Echter leidt het voorgestelde model door adviescollege Van Geel volgens het Commissariaat niet tot een extern pluriform bestel dat kan inspelen op de veranderende maatschappij, mediasector en technologie. Bovendien heeft het Commissariaat kritiek op het gedeelte over de inrichting van het toezicht, omdat het volgens hen ondoordacht is en onvoldoende rekening houdt met het uitgangspunt van onafhankelijk toezicht en de meerwaarde van een integraal toezicht op de mediasector. Daarnaast schetst het adviescollege volgens het Commissariaat een te eenzijdig beeld van het functioneren, waarbij er geen raadpleging heeft plaatsgevonden bij het Commissariaat of partijen buiten het landelijke publieke media bestel. Het ministerie van OCW bereidt een ambtelijke verkenning voor naar aanleiding van het rapport van adviescollege Van Geel ten behoeve van de behandeling in de Tweede Kamer.

[27] Adviescollege Van Geel (2023). Aanbiedingsbrief rapport Eenheid in Veelzijdigheid.
[28] Adviescollege Van Geel (2023). Adviesrapport Eenheid in Veelzijdigheid.
[29] Adviescollege Van Geel (2023). Adviesrapport Eenheid in Veelzijdigheid.

3. Governance

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de aanbevelingen die in 2019 door PwC gedaan zijn naar aanleiding van de evaluatie destijds en de mate waarin die zijn opgevolgd. In paragraaf 3.2 beschrijven we vervolgens de interne governance. Hierbij maken we onderscheid tussen de topstructuur, andere organen en de organisatie. Tot slot gaan we in dit hoofdstuk in op de externe governance, waaronder wij de relatie met het ministerie van OCW verstaan (paragraaf 3.3). We maken daarbij steeds onderscheid tussen feitelijke informatie uit documenten, tussenpercepties op basis van gesprekken met betrokkenen en ons eigen oordeel gebaseerd op de feiten en vernomen percepties.

3.1. Aanbevelingen governance uit vorige evaluatie

Het onderdeel governance maakte geen deel uit van de vorige evaluaties over de periodes van 2007-2011 en 2012-2017. Uit de door PwC uitgevoerde evaluatie over de periode 2012-2017 blijkt dat PwC het "*aanbevelenswaardig* [achtte] *periodiek tegen het licht te houden of de governance van een toezichtsveld, zeker als deze sterk in beweging is, nog passend is voor de uitdagingen waarvoor het toezicht gesteld is*". Het eindrapport bevatte de volgende aanbeveling:

Verken of de governance van het toezicht op het medialandschap, waaronder de interne sturing en de relatie met het ministerie, nog actueel en toekomstbestendig is. Dit is onderdeel van een uitgebreidere aanbeveling over de ontwikkeling van de wettelijke taken van het Commissariaat. De aanbeveling over de ontwikkeling van de wettelijke taken komt aan bod in paragraaf 4.1.

Hierna beschrijven we op welke manier invulling is gegeven aan deze aanbeveling. De onderstaande figuur laat zien welke onderzoeken en andere belangrijke ontwikkelingen de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden ten aanzien van de governance.



Figuur 1. Onderzoeken en andere belangrijke ontwikkelingen rond governance Commissariaat.

PwC geeft de aanbeveling over governance met name vanwege de vele ontwikkelingen die plaatsvinden in de mediasector. Die ontwikkelingen leiden tot de aanbeveling om te verkennen hoe wettelijke taken zich moeten ontwikkelen en of de eerder opgelegde taken nog passend zijn. Volgens PwC moet "als logisch sluitstuk" in de verkenning worden meegenomen of de governance van het toezicht op het medialandschap, waaronder de interne sturing en de relatie met het ministerie, nog actueel en toekomstbestendig is. Het is volgens PwC aanbevelingswaardig periodiek tegen het licht te houden of de governance van een toezichtsveld, zeker als dit sterk in beweging is, nog passend is voor de uitdagingen waarvoor het toezicht gesteld is.[30]

De minister van OCW zegt in de Kamerbrief in reactie op de PwC-evaluatie dat de aanbeveling ter harte wordt genomen. Het ministerie van OCW zal in dit kader een onderzoek laten uitvoeren naar de governance van het

[30] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.

toezicht waaronder de interne sturing en relatie met het ministerie van OCW, nog actueel en toekomstbestendig is.[31]

Het ministerie van OCW heeft opvolging gegeven aan de aanbevelingen door in 2020 een verkenning te laten uitvoeren door ABDTOPConsult naar de inrichting van de governance van het Commissariaat. De volgende tabel biedt een overzicht van de aanbevelingen van ABDTOPConsult, en de opvolging daarvan:

Aanbeveling ABDTOPConsult (2020)	Stand van uitvoering (overzicht OCW, 2020)	Huidige stand (januari 2024)
1. Taak- en omgevingsanalyse	Omgevingsanalyse maakt onderdeel uit van de meerjarenstrategie van het Commissariaat. Op basis hiervan zal het Commissariaat de taken van het Commissariaat tegen het licht houden en bezien of herijking nodig is.	Er is begin 2021 een interne meerjarenstrategie vastgesteld ('Kijk verder!') en er was een "takendiscussie" met OCW die beperkt toekomstgericht was. Zie paragraaf 4.1.
2. Meerjarenvisie op het mediatoezicht en op basis hiervan bepalen welke toezichtsoort en bijbehorend mandaat dit behoeft.	Het Commissariaat stelt een meerjarenstrategie (2020–2025) vast die enerzijds richtinggevend is voor het bepalen van de prioriteiten en anderzijds dient om stakeholders inzicht te geven in de beleidskeuzes die het Commissariaat voor de komende jaren maakt.	In de interne meerjarenstrategie 'Kijk verder!' en uitwerking in deelstrategieën worden focuspunten benoemd die gedeeltelijk betrekking hebben op toezicht. Zie paragraaf 4.2.
3. Bepaal welke kennis en instrumenten hiervoor nodig zijn en breng de consequenties voor de bestaande organisatie in beeld.	In het traject om te komen tot een meerjarenstrategie is tevens voorzien in de doorvertaling hiervan naar de organisatie.	De vraag naar kennis en instrumenten is niet expliciet aan de orde gekomen in het traject van de meerjarenstrategie. Eerder, in 2015, is een toezichtmodel met instrumentenbeleid vastgesteld. Zie verder paragraaf 4.2.
4. Actief samenwerking aangaan met andere markttoezichthouders voor het op orde krijgen van de bedrijfsvoering en het ontwikkelen van de toezichtinstrumenten, waarbij uitbesteding tot de opties behoort.	Op het vlak van IT-ondersteuning wordt reeds met derden samengewerkt. Verder zal het Commissariaat nader onderzoeken of bij diensten zoals gebouwbeheer en catering kan worden aangesloten bij andere partijen.	Er is samenwerking met andere toezichthouders, bijvoorbeeld in het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT) en met de ACM. Zie paragraaf 4.1. Daarnaast werkt het Commissariaat met externe adviseurs/dienstverleners.
5. Nieuwe topstructuur uitwerken, waarbij de primaire besluitvorming in de organisatie ligt en meer verantwoordelijkheden bij de medewerkers komen te liggen.	Dit is meegenomen in het besluit tot aanpassing van de governancestructuur en toegelicht in de brief aan de Kamer hierover. Het nieuw in te stellen college van commissarissen zal conform deze structuur van start gaan.	De topstructuur is uitgewerkt en geëvalueerd door Rijnconsult. Zie paragraaf 3.2.1.
6. Agendeer in de gespreksagenda tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ook de werkgeversrol en het functioneren van de top van het Commissariaat.	Met het nieuw in te stellen college van commissarissen zal een samenwerkingsprotocol worden opgesteld waarin concrete werkafspraken zullen worden vastgelegd, waaronder de wijze waarop functioneringsgesprekken met het college worden gevoerd.	Er is nog geen samenwerkingsprotocol vastgesteld tussen OCW en het Commissariaat. Zie paragraaf 3.3.

[31] Ministerie van OCW (2019). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019. Kamerstukken II 2018-2019, 35000 VIII, nr. 171.
[32] Overzicht van OCW, Kamerstukken II 2019–2020, 32 827, nr. 199.

7. Vanuit OCW in het driehoeksoverleg sturen op middelen (generiek) in samenhang met de beleidsinhoud.	Vanuit OCW worden inmiddels driehoekgesprekken gevoerd. Er zal een verbeterslag worden gemaakt in het functioneren van de driehoek. Ook dit zal onderdeel uitmaken van het op te stellen samenwerkingsprotocol met het Commissariaat.	Er zijn driehoeksgesprekken, er is binnen OCW eigenaarsadvisering opgezet en er is meer structuur in de driehoek (voorbereiding, regelmaat, verslaglegging, afspraken). Er is nog geen samenwerkingsprotocol en de werking van de driehoek kan worden versterkt. Zie paragraaf 3.3.
8. Pas de tariefstructuur aan in lijn met de nieuwe ontwikkelingen	Het Commissariaat werkt momenteel aan het verbeteren van het kostprijsmodel zodat kosten beter kunnen worden onderbouwd. Op basis hiervan zal OCW de tariefstructuur aanpassen.	OCW en Commissariaat werken aan een nieuwe toezichtkostenregeling. Zie paragraaf 5.1.
9. Na uitwerking van bovenstaande punten herbezinnen op keuze voor herpositionering van het mediatoezicht op de middellange termijn (incl. locatie van vestiging).	Met het Commissariaat is afgesproken om de komende twee jaar als transitieperiode aan te merken. Tegen het einde van deze transitieperiode (najaar 2022) zal de werking van de aangepaste governance en de resultaten van de ingezette verbetertrajecten worden geëvalueerd.	Het Commissariaat heeft de topstructuur en interne organisatie laten evalueren door RijnConsult. Herbezinning op keuze voor herpositionering van het mediatoezicht op de middellange termijn door OCW heeft (nog) niet plaatsgevonden. Zie paragraaf 3.2.1.

Figuur 2. Overzicht uitvoering aanbevelingen ABDTOPConsult 2020.

ABDTOPConsult pleitte voor een korte en een (middel-)lange termijnstrategie. Voor de korte termijn werd het belangrijk gevonden om de governance zo in te richten dat de organisatie in staat wordt gesteld om eerst het huis op orde te krijgen (transitiefase). Dit betrof de bedrijfsvoering, het realiseren van goede communicatie en een sterke inhoudelijke verbinding tussen het college en de werkorganisatie. Vervolgens zou voor de (middel)lange termijn kunnen worden beoordeeld of een verdergaande aanpassing in de governance in de rede ligt, inclusief een herpositionering van het mediatoezicht.[33]

ABDTOPConsult deed onder meer de aanbeveling om een nieuwe topstructuur uit te werken, waarbij de primaire besluitvorming in de organisatie ligt, in plaats van bij het college van commissarissen, en meer verantwoordelijkheden bij de medewerkers komen te liggen.[34] Deze aanbeveling heeft ertoe geleid dat de topstructuur van het college per 1 oktober 2020 is aangepast (zie ook paragraaf 3.2.1).

De herijking van de governance van het college van commissarissen vroeg ook om een nadere invulling van de interne organisatie van het Commissariaat. Om invulling te geven aan de interne organisatie heeft het Commissariaat in 2020 een traject doorlopen met Van de Bunt Advies.[35] Op basis van adviezen van Van de Bunt is begin 2021 de organisatie heringericht. Iedere afdeling heeft een eigen afdelingshoofd (zie ook paragraaf 3.2.3).[36]

De negende aanbeveling (“na uitwerking van bovenstaande punten herbezinnen op keuze voor herpositionering van het mediatoezicht op de middellange termijn (incl. locatie van vestiging” was gericht aan OCW en is (nog) niet uitgevoerd. In 2023 heeft onderzoeksbureau Rijnconsult op verzoek van het Commissariaat een evaluatie gedaan van de nieuwe topstructuur en organisatie-inrichting. Rijnconsult constateert hierin dat het Commissariaat in relatief korte tijd (ca. drie jaar) een ontwikkeling heeft doorgemaakt in het verbeteren van de topstructuur en het opvolgen van de gedane aanbevelingen uit eerdere

[33] ABDTOPConsult (2020). Op weg naar een toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder.
[34] ABDTOPConsult (2020). Op weg naar een toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder.
[35] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[36] Tweede Kamer (2020). Kamerstukken II 2019/20 32827, nr. 196.

onderzoeken (zie ook paragraaf 3.2). Rijnconsult constateert dat er veel ontwikkeltrajecten zijn opgezet (o.a. vernieuwde governance, strategie, projectstructuur en vakgroepen) en dat er veel is geïnvesteerd in de organisatie en stevige resultaten zijn behaald. Rijnconsult noemt dit, zeker gezien het groeiende takenpakket, een opmerkelijke prestatie.[37]

Conclusies

We concluderen dat het ministerie van OCW en het Commissariaat de aanbeveling van de vorige evaluatie over governance hebben overgenomen en hieraan uitvoering hebben gegeven. Er is een verkenning uitgevoerd naar de governance, maar de focus was vooral gericht op de topstructuur van het Commissariaat en in mindere mate op de vraag of de governance van het mediatoezicht nog toekomstbestendig is. Niet alle aanbevelingen van de verkenning zijn (nog) uitgevoerd. De uitvoering in de praktijk en (eventuele) effecten komen terug in de paragrafen 3.2. en 3.3.

3.2. Interne governance

In deze paragraaf wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord (voor zover het topstructuur en interne organisatie betreft):

In hoeverre is de (eind 2020 gewijzigde) inrichting van de governance doelmatig en doeltreffend? Betrek daarin zowel de topstructuur en interne sturing als de relatie met het departement en het veld.

We kijken in deze paragraaf dus naar de interne governance (topstructuur en interne organisatie) en niet naar de externe governance (de relatie met het departement). De externe governance komt in 3.3 aan de orde.

3.2.1. Topstructuur

Feiten

Bij de topstructuur gaat het om de inrichting van het besluitvormend orgaan van het Commissariaat (het college) en de verhouding met de organisatie.

In de evaluatieperiode hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan in de topstructuur:

Datum	Ontwikkeling
22-08-2018	Herbenoeming Jan Buné als commissaris
21-01-2019	Zbo-evaluatierapport PwC over periode 2012-2017
25-03-2019	Kamerbrief met kabinetsreactie op evaluatie PwC
25-04-2019	Minister schorst commissaris Eric Eljon
01-07-2019	Vertrek voorzitter Madeleine de Cock Buning
17-07-2019	Kamervragen over “onrust” binnen Commissariaat
01-08-2019	Kamerbrief over ontslag commissaris Eljon
01-09-2019	Vertrek algemeen directeur Suzanne Teijgeler
05-09-2019	Antwoorden van minister Slob op Kamervragen

[37] Rijnconsult (2023). Evaluatie topstructuur en organisatie-inrichting.

11-10-2019	Algemeen overleg Tweede Kamer over toekomst mediabeleid, inclusief Commissariaat
15-11-2019	Benoeming interim-voorzitter Renate Litjens
05-02-2020	Briefadvies ABDTOPConsult, “Op weg naar een toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder”
24-03-2020	Advies Van de Bunt met uitwerking van briefadvies ABDTOPConsult
10-06-2020	Kamerbrief van minister Slob, waarin hij aanbevelingen van ABDTOPConsult overneemt
01-10-2020	Inwerkingtreding nieuwe topstructuur
01-02-2021	Afronding interne organisatie met inrichting van vier nieuwe *practices*
01-03-2021	Benoeming commissarissen Peter Eijsvoogel en Steven Flipse
01-07-2021	Inwerkingtreding aangepaste benoemingsprocedure in Mediawet
15-09-2022	Benoeming Amma Assante als nieuwe voorzitter Commissariaat
20-12-2022	Ontslag op eigen verzoek commissaris Steven Flipse vanwege ontwikkelingen in ondernemerschap
14-07-2023	Evaluatie topstructuur RijnConsult in opdracht van Commissariaat

Tabel 1. Tijdlijn topstructuur.

Herziening topstructuur (2020)

Het briefadvies van ABDTOPConsult leidde in 2020 tot het besluit om de topstructuur te herzien. De minister verwoordde zijn besluit als volgt:

- *“Het Commissariaat wordt aangestuurd door de collegevoorzitter die tevens eindverantwoordelijk is voor de aansturing van de organisatie, op basis van een aanstelling van minimaal 32 uur per week.*
- *Daarnaast worden twee nieuwe commissarissen aangetrokken op basis van relevante expertise met een parttime aanstelling van 25%. Deze commissarissen zijn samen met de voorzitter belast met de besluitvorming met betrekking tot het primaire proces.*
- *De topzware structuur wordt verder ontlast doordat de functie van algemeen directeur komt te vervallen en niet langer wordt gewerkt met een MT als tussenlaag tussen het college en de verschillende afdelingen binnen de organisatie.”*[38]

Voorafgaand aan de Kamerbrief werd onder leiding van een interim-voorzitter feitelijk al grotendeels gewerkt volgens de nieuwe topstructuur. De minister schreef dat de eerste ervaringen positief waren: “Met deze structuur komt de verbinding tussen de organisatie en het college meer in balans te staan en kan de rolzuiverheid beter worden bewaakt.” De interne rolzuiverheid zou daarbij als volgt worden gewaarborgd:

- *“Het college als geheel geeft richting, benoemt resultaten, geeft de beleidskaders mee en borgt de productie en de kwaliteit van het werk van het Commissariaat.*
- *De voorzitter is verantwoordelijk voor de aanpak, werkwijze en de inzet van mensen en middelen om het resultaat binnen de afgesproken kaders te bereiken. Deze rol brengt met zich mee dat de voorzitter tevens de functioneringsgesprekken voert met de practice leaders binnen de organisatie. Het mandaat voor het voeren van deze gesprekken met de overige medewerkers in de werkorganisatie ligt bij de practice leaders.*
- *De werkorganisatie is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van taken en opdrachten en het voorbereiden van voorstellen en adviezen aan het college.”*[39]

[38] Tweede Kamer (2020). Kamerstukken II 2019/20 32827, nr. 196.
[39] Tweede Kamer (2020). Kamerstukken II 2019/20 32827, nr. 196.

Minister en Commissariaat merkten de periode tot oktober 2022 aan als een transitieperiode. Op basis van een evaluatie zou worden bezien of een eventuele wijziging nodig of wenselijk zou zijn.

De herziening van de topstructuur is ook formeel vastgelegd. Per 5 februari 2021 is de functie van algemeen directeur formeel vervallen, met de inwerkingtreding van het *Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging Commissariaat voor de Media 2021*. Deze regeling introduceerde wel een directeur Bestuurs- en organisatiezaken, die tevens optreedt als collegesecretaris. In een nieuwe versie van deze regeling is, per 2 augustus 2021, toegevoegd dat de directeur "tevens belast is met de uitvoering van de aansturing van de organisatie". Volgens de vacaturetekst voor een nieuwe voorzitter is de uitvoering "conform de huidige mandaatregeling gedelegeerd aan de Directeur Bestuurs- en Organisatiezaken".[40] De huidige voorzitter ziet haar eigen rol vooral als bestuurlijk boegbeeld en richtinggevend op visie en missie vanuit de maatschappelijke context. De "executive sturingsrol" vindt zij daarin niet passend. Zij wil niet rechtstreeks sturing geven aan de organisatie en daarmee aan de processen die leiden tot voorstellen aan het College om een onafhankelijk oordeel te kunnen geven, in gelijkwaardigheid aan de andere commissarissen.[41]

Evaluatie topstructuur Rijnconsult (2023)

In opdracht van het Commissariaat heeft Rijnconsult in 2023 een evaluatie uitgevoerd van de topstructuur en de organisatie-inrichting. De conclusies ten aanzien van de topstructuur zijn:

1. *Uitgedachte topstructuur kan werken, bestendigheid voor toekomstige opgaven is een aandachtspunt.* Rijnconsult roept de vraag op of een college van 1,4 fte hierop met voldoende aandacht kan inspelen, of dat aanvullende expertise (media, toezicht, digitalisering, AI) gewenst is.
2. *Sturing binnen de uitgedachte topstructuur en huidige praktijk verschilt.* Met name de voorziene interne aansturing vanuit het college wordt anders ingevuld.
3. *Ingevoerde mandaatregeling uit 2021 wijkt af van de uitgedachte topstructuur.* De directeur Bestuurs- en organisatiezaken wordt in de praktijk als een bredere directeursfunctie ingevuld.
4. *Toezicht op toezicht is niet ingeregeld.* De vraag die onbeantwoord is: wie houdt er toezicht op de toezichthouder?

Op basis van de conclusies formuleert Rijnconsult de volgende aanbevelingen:

1. *Maak een heldere keuze tussen het uitgedachte model en ontstane praktijk.* Rijnconsult ziet twee opties voor de topstructuur. Het is mogelijk dat het college de interne aansturing op zich neemt, maar Rijnconsult beveelt aan hiervoor een directeur aan te stellen.
2. *Creëer een heldere managementstructuur gericht op sturing en leiding op strategische opgaven en prioriteiten.* Het huidige sturingsmodel biedt hiervoor te weinig ruimte. Een directeur zou het voortouw kunnen nemen. Het leidinggevend kader moet in de praktijk strategische opgaven onder de aandacht brengen.
3. *Zorg dat besluitvormingslijnen duidelijker uitgelijnd worden.*Bij de uitlijning binnen de organisatie gaat het om een helder getrapte cyclus van (bestuurlijk) opdrachtgever naar opdrachtnemer en ambtelijk eigenaar en eenzelfde getrapte uitlijning van het besluitvormingsproces.
4. *Onderzoek de mogelijkheid voor een minder extern ingerichte Benoemingsadviescommissie (BAC) voor commissarissen.* In samenspraak met het ministerie van OCW zou moeten worden bezien hoe het college nauwer betrokken kan worden bij de werving en selectie van commissarissen en directieleden.
5. *Verstevig de toezichtsfunctie op het Commissariaat.* Volgens RijnConsult ligt het voor de hand dat het ministerie van OCW de eigenaarsrol steviger invult. Wanneer het ministerie van OCW op afstand wil blijven, is het advies om de nog in te richten Raad van Advies een zwaardere rol te geven.

[40] De Vroedt & Thierry (2019). Profiel Voorzitter Commissariaat voor de Media.
[41] Rijnconsult (2023), Evaluatie topstructuur en organisatie-inrichting.

Recente ontwikkelingen

De evaluatie van Rijnconsult heeft het Commissariaat geen aanleiding gegeven voor grote wijzigingen in de huidige topstructuur. Het Commissariaat heeft besloten om een derde collegelid te werven met financiële en (bedrijfs)economische kennis en ervaring. Het ministerie van OCW heeft hier akkoord op gegeven.

Het advies van Rijnconsult om een algemeen directeur aan te stellen wordt niet opgevolgd door het Commissariaat. Wel is in oktober 2023 – voor twee jaar – een directeur Strategie & Ontwikkeling aangesteld.

Percepties

Binnen het Commissariaat bestaat nu tevredenheid over de huidige topstructuur.

In navolging van RijnConsult wordt wel geconstateerd dat de topstructuur "licht" is ingevuld, gelet op toekomstige opgaven en een steeds complexer speelveld. Een volledig voltijds bestuur is echter niet overwogen en wordt als te zwaar gezien; de organisatie zou vooral moeten rusten op de afdelingshoofden.

Binnen het college bestaat de vrees dat een algemeen directeur de afstand tussen College en organisatie te groot zou maken. Van de tijdelijke directeur wordt verwacht dat hij zorgt voor de doorontwikkeling van de kwaliteit en doelmatigheid van de taakuitoefening, maar hij mag geen tussenlaag vormen die in de weg staat van contact tussen college en afdelingen.

Vergelijking

Ten behoeve van deze evaluatie hebben we de situatie bij andere Nederlandse (markt)toezichthouders in beeld gebracht. We zien in het markttoezicht grosso modo drie modellen als het gaat om de topstructuur. Wij spreken van een "collegemodel" als onderscheid wordt gemaakt tussen het besluitvormend orgaan en de organisatie. In een "Raad van Bestuur-model" geeft het bestuur tevens leiding aan de organisatie. Een variant daarop is de constructie met een "directeur-bestuurder": niet het hele besluitvormend orgaan, maar een van de leden van het besluitvormend orgaan leidt de organisatie.

	RvB-model	Directeur-bestuurder	Collegemodel
Essentie	Bestuur leidt organisatie	Directeur is lid van bestuur	Scheiding tussen inhoudelijke besluitvorming en management van organisatie
Voorbeelden	Autoriteit Consument en Markt Autoriteit Financiële Markten Autoriteit Persoonsgegevens Kansspelautoriteit	Nederlandse Emissieautoriteit	Bureau Financieel Toezicht College van Toezicht Auteursrechten

Tabel 2. Bestuursmodellen in markttoezicht.

Bij een collegemodel moet de vraag worden beantwoord wie verantwoordelijk is voor de leiding van de organisatie. Veelal wordt daartoe een (algemeen) directeur aangesteld (zoals bij het Bureau Financieel Toezicht en College van Toezicht Auteursrechten). Bij een RvB-model is een algemeen directeur niet per se nodig, maar dit vergt wel capaciteit en competenties in het bestuur. Bij de Nederlandse Emissieautoriteit zien we bijvoorbeeld dat een van de bestuursleden, de directeur-bestuurder, deze taak heeft gekregen. Een dergelijke constructie zien we ook bij de Vlaamse Regulator voor de Media: in de driehoofdige Raad van Bestuur is de 'gedelegeerd bestuurder' belast met het dagelijks bestuur en de leiding over het personeel.[42]

Er is een zekere samenhang zichtbaar tussen het gekozen model en de (formele en feitelijke) omvang van het bestuur. Bij het Bureau Financieel Toezicht en het College van Toezicht Auteursrechten is de omvang van het bestuur beperkt en is een directeur is aangesteld voor de dagelijkse leiding, de grotere besturen en colleges zijn

[42] Zie: www.vlaamseregulatormedia.be/nl/over-vrm/over-ons/raad-van-bestuur.

zelf verantwoordelijk voor de interne aansturing. In de tabel hierna hebben we uitgewerkt welke topstructuur wordt gehanteerd bij andere toezichthouders van verschillende omvang.

	Omvang organisatie	Aantal leden bestuur		Feitelijke omvang bestuur (fte)	RvA/RvT/ RvC	Interne aansturing
		Vereist	Praktijk			
Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming	134	2 of 3	2	2	RvA	Bestuur
Kansspelautoriteit	106	Max 3	2	2	RvA	Bestuur
Nederlandse Zorgautoriteit	452	Max 3	2	1	RvA	Bestuur
Autoriteit Consument en Markt	619,9	3	3	3	Niet van toepassing	Bestuur
Autoriteit Persoonsgegevens	183	3	3	2,66	RvA	Bestuur
Bureau Financieel Toezicht	53,1	3 tot 5	3	0,4 (excl. directeur)	Niet van toepassing	Directeur
Commissariaat voor de Media	44	3 of 5	3	1,5 (1+0,25+0,25)	Niet van toepassing	College
Autoriteit Financiële Markten	657	3 tot 5	3	3 (+bestuurslid intern bedrijf)	RvT	Bestuur
College van Toezicht Auteursrechten	6,46	3 of meer (oneven)	3	0,9	Niet van toepassing	Secretaris-directeur
Nederlandse Emissieautoriteit	100	Max 5	3	1,2	Niet van toepassing	Directeur-bestuurder
De Nederlandsche Bank	974	4 tot 6	5	5	RvC	Directie

Tabel 3. Toezichthoudende zbo's en hun topstructuur.

Conclusies

De Mediawet schrijft voor dat het Commissariaat bestaat uit een voorzitter en twee of vier andere leden. In de in 2020 gekozen topstructuur is de voorzitter eindverantwoordelijk voor de aansturing van de organisatie.

Uit deze zbo-evaluatie komt naar voren dat er in het algemeen tevredenheid is over de huidige topstructuur. Wel zijn er twijfels over de toekomstbestendigheid ervan. Volgens het college zelf is het gewenst meer dan 1,5 fte in te zetten op bestuurlijk niveau. De keuze om geen algemeen directeur aan te stellen wordt nog steeds gedragen.

Wij constateren met RijnConsult dat de praktijk niet geheel in overeenstemming is met het gekozen model, dat de voorzitter verantwoordelijk maakt voor de interne aansturing. De huidige voorzitter vervult deze rol niet en acht dit ook niet haar rol. Volgens de geldende Mandaatregeling is er een directeur Bestuurs- en organisatiezaken, die tevens belast is met “de uitvoering van de aansturing van de organisatie”, in de huidige praktijk is deze functie inmiddels vervallen. Voor de duur van twee jaar is in oktober 2023 een directeur Strategie & Ontwikkeling aangesteld.

Er is – in de woorden van Rijnconsult – sprake van een “leemte” in de interne aansturing. Gedurende het evaluatieonderzoek heeft de functie van de nieuwe directeur Strategie & Ontwikkeling zich ontwikkeld. Het Commissariaat heeft laten weten dat de nieuwe functionaris niet alleen de voorzitter ondersteunt maar ook

functioneel leidinggeeft aan de afdelingshoofden. Het geldende Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging Commissariaat voor de Media 2021 is nog niet aangepast.

Onze conclusie is dat de topstructuur nog aandacht behoeft. Het is belangrijk dat duidelijke keuzes worden gemaakt en dat die correct worden gecommuniceerd en uitgevoerd. We constateren dat de organisatie al enige tijd zoekende is. We zagen dit in 2019 en 2021, toen de algemeen directeur verdween en een andere directeur verscheen en na enige tijd ook de verantwoordelijkheid kreeg voor “de uitvoering van de aansturing”. En we zagen het in 2023, toen de directeur Bestuurs- en organisatiezaken verdween en een tijdelijke directeur Strategie & Ontwikkeling werd aangesteld. Uit de verschillende organogrammen blijkt dat de rol en positie van deze (tijdelijke) directeur Strategie & Ontwikkeling niet meteen duidelijk is geweest. De functiebeschrijving is kort na zijn komst opgesteld.

Duidelijkheid is zeer gewenst. Indien wordt gekozen voor een RvB-model, zal de verantwoordelijkheid voor de aansturing ook werkelijk op bestuurlijk niveau moeten worden genomen. Het kan zijn dat een directeur de voorzitter of het college ondersteunt, maar die ondersteuning neemt de verantwoordelijkheid voor de aansturing niet weg. Wordt voor een collegemodel gekozen, dan ligt ook wat ons betreft de aanstelling van een algemeen directeur voor de hand.

3.2.2. Andere interne organen

Feiten

Het Commissariaat gaf in 2020 aan behoefte te hebben aan ondersteuning van een Expert Panel en een Raad van Advies, door de minister aangeduid als “externe” organen. “Met de Raad van Advies beoogt het Commissariaat een gremium beschikbaar te hebben dat het college kan adviseren als er behoefte is aan een vertrouwde sparring partner. Het Expert Panel zou moeten fungeren als inhoudelijk klankbord voor kennisverrijking ten aanzien van ontwikkelingen in het mediaveld.”[43]

De minister van OCW zag in 2020 de meerwaarde van deze organen “gezien de omvang van de organisatie en de opgave om deze op orde te krijgen in relatie tot de huidige en toekomstige toezichtsvraagstukken waar de organisatie voor staat”.

In een ander kader heeft het Commissariaat gesproken over de mogelijkheid van een Raad van Toezicht als sparring partner of als ‘tegenkracht’ voor de bestuurders. “Mede gezien eerdere onrust binnen de organisatie bleek behoefte aan een vorm van intern toezicht en een extra sparringpartner om het functioneren van de onafhankelijke organisatie en het bestuur te waarborgen.”[44]

Rijnconsult heeft in 2023 aanbevolen de toezichtfunctie op het Commissariaat (“toezicht op toezicht”) te verstevigen. Een voor de hand liggende optie zou – volgens Rijnconsult – zijn dat het ministerie van OCW steviger invulling geeft aan de eigenaarsrol.[45] Wanneer het ministerie van OCW op afstand wil blijven, dan is het advies om de nog in te richten Raad van Advies een zwaardere rol te geven. Rijnconsult geeft hierbij aan dat nader (juridisch) onderzoek nodig is hoe dit kan worden “ingeregeld” bij een zbo.

Het Commissariaat geeft aan nog steeds te streven naar een Raad van Advies en een Expert Panel. Het voornemen is om in de eerste helft van 2024 een Raad van Advies in te stellen, gevolgd door een Expert Panel in de loop van 2024.

[43] Tweede Kamer (2020). Kamerstukken II 2019/2020, 23827, nr. 196.
[44] Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht (2021). Evaluatie van de kaders voor zbo’s agentschappen, adviescolleges en planbureaus, Rapportage deelonderzoek B3, onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand.
[45] Zie over de eigenaarsrol paragraaf 3.3.

Vergelijking

Ten behoeve van deze evaluatie hebben we de situatie bij andere Nederlandse (markt)toezichthouders in beeld gebracht.

We constateren dat voor de instelling van een extra orgaan (zoals een Raad van Toezicht of een Raad van Advies) verschillende motieven kunnen bestaan:

1. Kennis;
2. Adviezen / sparring partner;
3. Checks and balances: intern toezicht;
4. Draagvlak/belangenbehartiging.

We zien dat vanuit deze motieven bij andere toezichthoudende organisaties verschillende typen organen zijn ingesteld, zie tabel 4 hierna.

Raad van Toezicht	Raad van Advies	Adviserend panel	Andere organen
AFM, DNB (RvC)	AP, NZa, CBS, ANVS, NZa	AFM, DNB	Bankraad (DNB)

Tabel 4. Mogelijkheden betrekken externe stakeholders.

Conclusies

Wij stellen vast dat er al enige tijd wordt gesproken over een Raad van Advies en Expert Panel, maar dat die organen er nog steeds niet zijn. We constateren dat er nog steeds goede redenen zijn om deze alsnog in te stellen. Het gaat hier vooral om de motieven van kennis en adviezen/sparring partner. Het is daarom belangrijk dat deze voornemens op korte termijn worden verwezenlijkt.

Het ligt wat ons betreft nu niet voor de hand nu een Raad van Toezicht op te richten om de *checks and balances* te versterken. Een Raad van Toezicht past minder goed in het vigerende kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's en kan de relatie tussen minister en zbo juist belemmeren.[46] Dit is extra risicovol waar het ministerie de eigen rol nog moet versterken (zie paragraaf 3.3).

We constateren dat er thans geen gremium is dat gericht is op het versterken van draagvlak voor de activiteiten van het Commissariaat bij stakeholders en/of het in beeld brengen van hun belangen. Dat wil niet zeggen dat onder toezicht gestelden niet in gesprek kunnen komen met het Commissariaat om bijvoorbeeld problemen aan te kunnen kaarten. Er is bijvoorbeeld niet een Adviserend Panel, zoals bij de AFM en DNB. Een dergelijke voorziening stelt leden in staat zich uit te spreken over het toezicht of het terrein waarop toezicht wordt gehouden. Een dergelijk gestructureerd overlegorgaan maakt het mogelijk om niet alleen kritische volgers maar ook (potentiële) bondgenoten aan het woord te laten en daarmee het draagvlak onder het toezicht te versterken.

[46] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25268, nr. 83.

3.2.3. Organisatie-inrichting

Feiten

Het Commissariaat is naar aanleiding van het advies van ABDTOPConsult in 2020 gestart met de herinrichting van de organisatie. Met het bureau Van de Bunt Advies heeft het Commissariaat een traject doorlopen dat moest leiden tot een nieuwe manier van werken waarbij de taken van het Commissariaat zijn herijkt op basis van de principes (i) continuïteit van het Commissariaat naar de toekomst toe, (ii) maatschappelijke relevantie en effectiviteit, en (iii) het creëren van interessant werk en een prettige werkomgeving voor de medewerkers.[47]

De organisatie is officieel heringericht vanaf februari 2021. De herinrichting heeft ertoe geleid dat vanaf 2021 de organisatie bestond uit een afdeling Bestuurs- en organisatiezaken, vier *practices* en een practice in oprichting.



Figuur 3. Herinrichting organisatie per februari 2021.

De afdeling Bestuurs- en organisatiezaken werd geleid door de directeur Bestuurs- en organisatiezaken. Tot het takenpakket behoorden ondersteuning van het bestuur, governance, compliance, communicatie, finance, HR, ICT en facilitair.

De *practices* werden geleid door *practice leads*. De *practice leads* zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de werkstromen binnen de eigen *practice*. Zij zorgen gezamenlijk voor de borging van die zaken en projecten die de eigen *practice* overstijgen. De *practices* dragen zorg voor de goede uitvoering van besluiten en voor het adviseren van het college.

De *practices* waren (en zijn):

- **Markttoegang**: zorgt voor toegang tot het mediabestel.
- **Toezicht**: houdt toezicht op de naleving van de Mediawet, Mediawet BES, Wet normering topinkomens en de Wet op de vaste boekenprijs.
- **Handhaving en bezwaar**: treedt handhavend op bij vermoedelijke overtredingen, behandelt bezwaarschriften inzake zowel markttoegang als toezicht (en ook eventuele beroepen en hoger beroepen) en stelt wetsinterpreterende beleidsregels op.

[47] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.

- **Onderzoek- en beleidsadvies:** heeft een onderzoekstaak (de Mediamonitor), een adviestaak, voert onderzoeken uit naar en brengt beleidsadviezen uit over risico's voor de kernwaarden van het mediabeleid, stelt beleidsdocumenten op zoals de meerjarenstrategie *Kijk verder!* en de jaarlijkse toezichtbrief, werkt samen met andere Europese mediatoezichthouders en draagt bij aan de totstandkoming en implementatie van (Europese) regelgeving.

In 2020 was het Commissariaat van plan om daarnaast een *practice* **Contact en Voorlichting** op te zetten. Hieraan is (nog) geen opvolging gegeven.[48] In de loop van deze evaluatie is gebleken dat deze taken worden ondergebracht bij de afdeling Bestuurs- en organisatiezaken. Ook de Raad van Advies en het Expertpanel zijn in 2021– en ook nu nog – niet gerealiseerd (zie paragraaf 3.2.2).

ABDTOPConsult deed in 2020 de aanbeveling om, naast de herinrichting van de topstructuur en organisatie, een nieuwe primaire besluitvormingsroute in te richten, waarbij meer verantwoordelijkheden zijn belegd bij de medewerkers in plaats van bij het college van commissarissen. Een van de uitgangspunten ten tijde van de herinrichting van de organisatie was bovendien het creëren van interessant werk en een prettige werkomgeving voor de medewerkers.[49]

Naar aanleiding van de adviezen van ABDTOPConsult en het herinrichtingstraject is het Commissariaat in 2020 een zogenaamde 'transitiefase' ingegaan om op korte termijn het 'Huis op Orde' te krijgen. Onderdeel van deze transitiefase was de bedrijfsvoering, maar ook het realiseren van goede communicatie en een sterke inhoudelijke verbinding tussen het college en de werkorganisatie.[50] In het kader van het 'Huis op Orde', zijn sinds 2020 een aantal projecten gestart, waaronder de herintroductie van project- en accountcoördinatie.

In 2022 heeft het Commissariaat drie bestedingsaanvragen ingediend bij het Ministerie van OCW voor het Programma Werk in Uitvoering (WaU). Deze aanvragen hadden betrekking op handelingsperspectief 1 "Toekomstbestendige dienstverlening", handelingsperspectief 2 "Versnellen digitale agenda" en, handelingsperspectief 5: "Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering". Met die laatste aanvraag beoogt het Commissariaat extra te investeren in een organisatiebreed leer- en ontwikkelprogramma. Dit programma moet bestaan uit het trainen van medewerkers in onder meer account- en projectcoördinatie, maar ook uit het opzetten van vakgroepen voor media-expertise, juridische expertise, AI- en financiële expertise. Het Commissariaat beoogt haar medewerkers op deze manier zich zo veel mogelijk in de breedte te laten ontwikkelen, door hen interne uitdagingen te bieden met onder andere projectcoördinatie en inhoudelijke betrokkenheid bij complexe onderwerpen in vakgroepen en waar mogelijk samenwerking met medewerkers van andere markttoezichthouders.[51]

Onder het 'Huis op Orde' valt ook het project voor het terugdringen van het personeelsverloop. Hieronder valt onder andere het vervolgen van de engagementonderzoeken onder de medewerkers, die in 2019 gestart zijn. Om te investeren in de tevredenheid van de medewerkers is het Commissariaat in 2022 in het kader van 'Huis op Orde' bovendien onder andere gestart met een nieuwe HR-cyclus en een nieuwe gesprekscyclus. Deze gesprekscyclus is gebaseerd op de gesprekscyclus Rijk. Daartoe behoren jaarlijks twee gesprekken tussen een medewerker en diens leidinggevende over de ontwikkeling van de medewerker nu en in de toekomst.[52]

Naar initiatief van het Commissariaat is de herziene organisatie-inrichting, net als de topstructuur, in 2023 door onderzoeksbureau Rijnconsult geëvalueerd. Rijnconsult formuleert op dit terrein twee conclusies:

[48] Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021.
[49] Van de Bunt adviseurs (2020). Commissariaat voor de Media, Herijking inrichting organisatie.
[50] Ministerie van OCW (2020). Beantwoording vragen governance.
[51] Commissariaat voor de Media (2022). Bestedingsaanvraag 3, Handelingsperspectief 5. 'Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering'.
[52] Commissariaat voor de Media (2021). Gesprekscyclus Rijk bij het CvdM.

1. *Het speelveld is getekend, nu de spelregels en het spelconcept nog*. De inrichting behoeft nu geen verandering, maar er zijn wel aanvullende spelregels nodig om het uitgedachte spelconcept te laten werken.
2. *Strategische prioriteiten en koers van de organisatie krijgen onvoldoende gestalte in de praktijk*. Gemist wordt een heldere visie op wat voor toezichthouder het Commissariaat wil zijn.

Uit de evaluatie van Rijnconsult blijkt met betrekking tot de interne organisatie-inrichting het volgende:

- De nieuwe indeling van de organisatie wordt als logisch ervaren.
- De taakopdrachten binnen de *practices* zijn helder. Taken worden ook goed opgepakt in de *practices*.
- Het onderscheid tussen primaire en ondersteunende processen is helder.
- Het Commissariaat is gestart met het introduceren van vak- en projectgroepen. De juridische vakgroep en de AI vakgroep zijn inmiddels van start gegaan. Andere vakgroepen (mediaexpertise, et cetera) zitten nog in de opstartende fase.
- Het Commissariaat is gestart met accountcoördinatie. Dit betekent dat de grotere externe stakeholders hun eigen accounthouder hebben. Dit zijn vaste contactpersonen bij het Commissariaat.
- Medewerkers ervaren sinds de herinrichting daadwerkelijk meer verantwoordelijkheid. Medewerkers hebben bijvoorbeeld de mogelijkheid om aan te sluiten bij collegevergaderingen en Practice Overstijgende Overleggen (POO) om stukken toe te lichten en direct feedback te krijgen. Uit engagementonderzoeken blijkt ook dat met name de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie is gestegen (van 19% in 2019 naar 43% in 2022).[53]
- Het is voor medewerkers onvoldoende helder op welke prioriteiten het Commissariaat focust en hoe daarop gestuurd wordt.

De evaluatie van Rijnconsult biedt een aantal aandachtspunten voor – de invulling van – de organisatie-inrichting, die neerkomen op meer duidelijkheid:

- **Behoefte aan sturing:** er is een strategie en visie opgesteld, maar bij medewerkers en *practice leads* is behoefte aan meer interne sturing op strategische opgaven en prioriteiten van het Commissariaat. De visie en missie staan inmiddels goed op papier en zijn uitgewerkt naar *practices.* Er blijft een grote behoefte aan duidelijkheid over de richting. Er wordt in de organisatie een duidelijke sturing en vertaalslag vanuit de leiding, inclusief strategische doelen, gemist. Managementtaken van *practice leads* kunnen op de achtergrond verdwijnen in de veelheid aan andere taken
- **Besluitvormingsroute:** het is voor de organisatie nog onduidelijk hoe de beslissingsbevoegdheid momenteel is ingedeeld. In 2021 is er een nieuwe mandaatregeling met meer sturingstaken en verantwoordelijkheden gekomen voor de directeur Bestuurs- en Organisatiezaken (BOZ). Deze constructie was tijdelijk. De constructie zorgde voor onduidelijkheid in het samenspel tussen college, *practice leads* en directeur. Het riep vragen op als: waar stopt de bevoegdheid van de voorzitter en waar start de bevoegdheid van de directeur BOZ? Welke rol heeft de directeur BOZ richting *practice leads*? Er is ook onduidelijkheid over het mandaat van de verschillende *practices* wanneer het gaat om adviezen en besluiten. Wat is de rol van de andere *practices* bij een advies? Hoe wordt omgegaan met conflicterende adviezen? En, hoe worden adviezen uit het Practice Overstijgend Overleg (POO) gewogen?
- **Overlegstructuur:** op papier zijn de doelen van het Practice Overstijgend Overleg (POO) vastgelegd maar er is onduidelijkheid in de praktijk over de status van de verschillende structuren zoals het POO en Practice Leads Overleg (PLO). In het kader van het POO zijn besluitvormingsmechanismen niet scherp genoeg geformuleerd. Het doel van het POO is bovendien dat er met name collegevergaderingen worden voorbereid, maar er worden nu ook vaak bedrijfsvoeringstaken besproken, dus ook hier geeft Rijnconsult aan dat er sturing mist op de rol van het POO.

[53] RijnConsult (2023). Evaluatie topstructuur en organisatie-inrichting.

- **Invulling accountcoördinatie, projecten en vakgroepen:** accountcoördinatie leeft nog weinig, en taken en verantwoordelijkheden zijn nog onvoldoende helder. Het Commissariaat is gestart met projectmatig werken.[54] De besluitvorming binnen projecten is echter onduidelijk. Ook de uitvoering en afstemming binnen projecten is nog onduidelijk. Projectmatig werken is ook nog niet vanzelfsprekend. Bovendien is er beperkte capaciteit, dit speelt ook een rol in de mogelijkheid tot het structureel doorontwikkelen van projectmatig werken.[55]

Rijnconsult komt tot de volgende aanbevelingen voor de organisatie-inrichting:

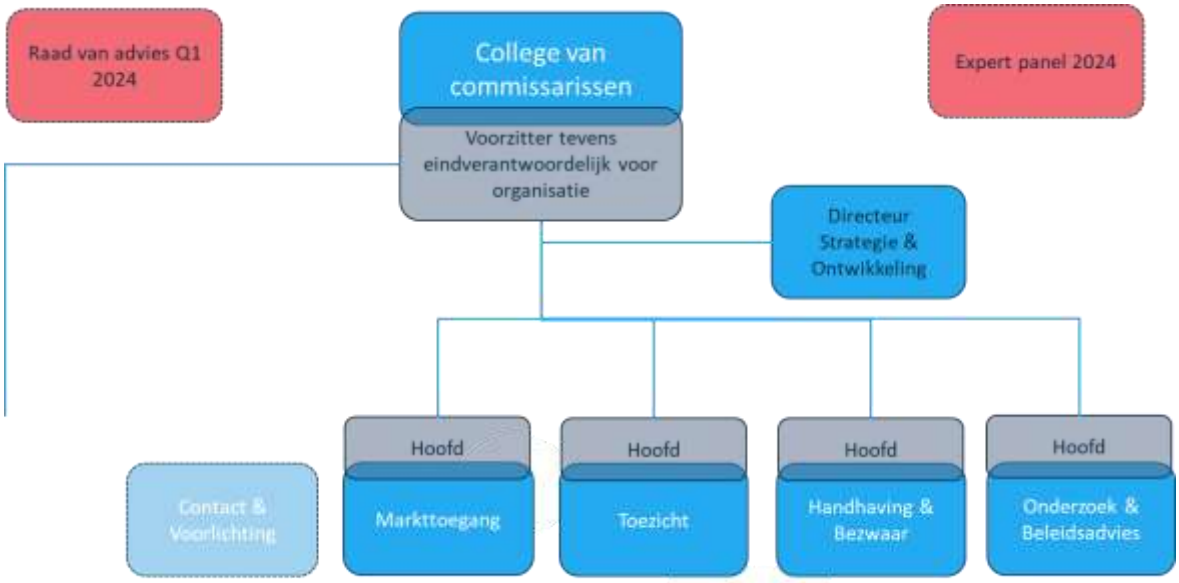
1. *Ontwikkel bij de organisatiegroei een practice-ontwikkelplan voor de practice Toezicht.* Gezien de groeiopgave ligt er een toekomstige uitdaging in de "span of attention" bij Toezicht.
2. *Maak een duidelijkere knip tussen bedrijfsvoering- en organisatievraagstukken en practice inhoudelijke vraagstukken.* Advies is om een hoofd bedrijfsvoering aan te stellen en een apart managementoverleg in te voeren.
3. *Ga door met de ontwikkeling van de organisatie-dwarsverbanden & de organisatieontwikkeling.* Hiermee wordt gedoeld op het verder inbedden van vakgroepen en projecten en op een heroverweging bij de inrichting van accounts.
4. *Noem het beestje bij de gebruikelijke naam.* Binnen de organisatie is weinig draagvlak voor de termen practice en practice lead. Het Commissariaat gebruikt naar de buitenwereld nu vaak al andere terminologie voor de duidelijkheid, zoals afdelingshoofd Toezicht.

Het Commissariaat heeft vanaf 1 oktober 2023 een nieuwe directeur Strategie en Ontwikkeling geïntroduceerd voor twee jaar. De directeur Strategie en Ontwikkeling is belast met de doorontwikkeling van de kwaliteit en doelmatigheid en moet de rol- en taakinvulling van de afdelingshoofden versterken en meer duidelijkheid realiseren over onder meer rollen en verantwoordelijkheden over stukken, de invulling van overlegstructuren en transparantie over het besluitvormingsproces. (zie ook 3.2.1.). `Het Commissariaat heeft in het kader van deze evaluatie laten weten dat de verantwoordelijkheid van de directeur tweeledig is: een inhoudelijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van strategische doelen en een lijnverantwoordelijkheid voor het functioneel aansturen van de afdelingen in het primaire proces.

Het Commissariaat heeft naar aanleiding van het onderzoek van Rijnconsult sinds november 2023 de begrippen *practices* en *practice leads* losgelaten. *Practices* zijn nu afdelingen en *practice leads* zijn hoofden. Uit gesprekken met het Commissariaat blijkt dat Contact en Voorlichting geen aparte afdeling meer wordt. Besloten is dat de taken belegd worden bij subteams van de afdeling Bestuurs- en Organisatiezaken. Binnen de afdeling Toezicht wordt in 2024 een structuur met vier coördinatoren geïntroduceerd die functioneel leiding geven aan teams om zo de groei van de taken en de afdeling beter te kunnen accommoderen.

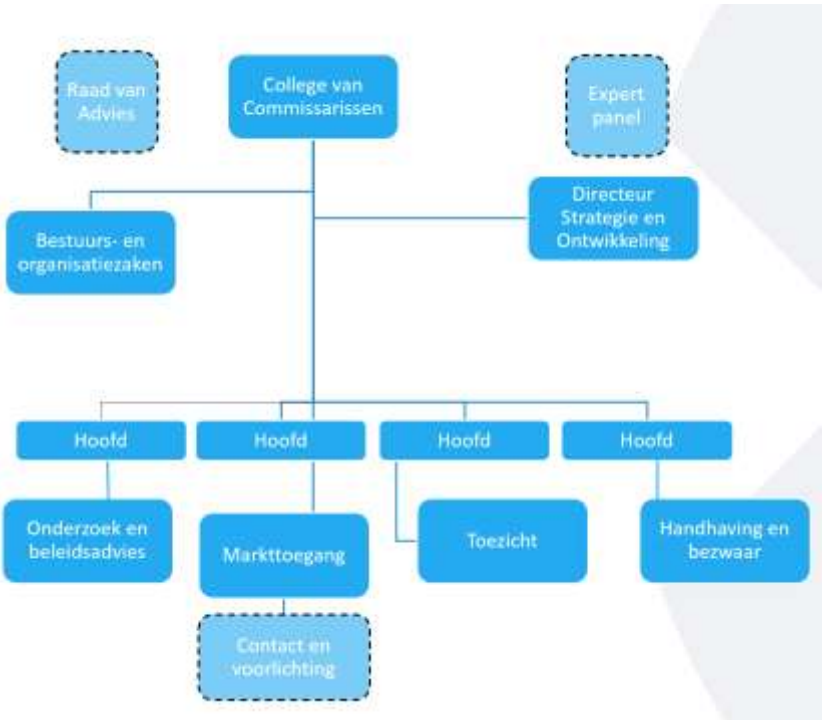
[54] Commissariaat voor de Media (2023). Meerjarenplan informatiehuishouding en digitalisering.
[55] RijnConsult (2023). Evaluatie topstructuur en organisatie-inrichting.

Per 1 oktober 2023 is de directeur strategie & ontwikkeling aangesteld. Op 1 november 2023 is vervolgens een nieuw organogram vastgesteld:



Figuur 4. Organogram per 1 november 2023.

Daarna wordt sinds 13 november 2023 een nieuw organogram gebruikt. Het onderstaande plaatje maakt de afdeling Bestuurs- en organisatiezaken weer zichtbaar (sinds 1 februari 2021 gepositioneerd als een stafafdeling. Ook loopt er een – hiërarchische – lijn tussen college en organisatie (in plaats van tussen voorzitter en organisatie). De afdeling Contact & Voorlichting is niet meer afgebeeld als een aparte eenheid, maar geplaatst onder de afdeling Markttoegang.[56]



[56] In de loop van deze evaluatie is duidelijk geworden dat de directeur Strategie en Ontwikkeling ook functioneel leiding geeft aan de afdelingshoofden en dat de taken van Contact en voorlichting worden ondergebracht bij de afdeling Bestuurs- en organisatiezaken.

Figuur 5. Herinrichting organisatie per 13 november 2023.[57]

Percepties

Uit gesprekken met medewerkers van het Commissariaat ontstaat het beeld dat stappen zijn gezet met betrekking tot de inrichting van de organisatie. In gesprekken wordt genoemd dat de organisatie is geprofessionaliseerd en er een kwaliteitsslag in de uitvoering heeft plaatsgevonden. Ook is er volgens medewerkers sprake van een positieve cultuurverandering. Ook gesprekspartners vanuit het ministerie van OCW zijn positief over de investering van het Commissariaat in de organisatie-inrichting de afgelopen jaren. Volgens het ministerie hebben de afdelingshoofden ervoor gezorgd dat er binnen de afdelingen meer inhoudelijke aansturing is.

De positieve cultuurverandering is ook zichtbaar in de resultaten van het onderzoek naar medewerkerstevredenheid. De volgende ontwikkelingen spelen hier ook een rol bij:

- Mogelijkheid tot thuiswerken;
- Minder micromanagement en meer verantwoordelijkheid bij de medewerkers;
- Het voeren van een open gesprek tussen management en medewerkers;
- Investeren in de ontwikkeling van medewerkers;
- Het introduceren van een HR-cyclus.

Binnen de huidige organisatie is, zoals ook is geconstateerd door Rijnconsult, met name nog winst te behalen in het communiceren van een overkoepelende visie/strategie, het vastleggen/verduidelijken van de besluitvormingsroutes en de overlegstructuur. Medewerkers vragen zich bijvoorbeeld nog af wanneer of hoe taken opgepakt kunnen worden die niet heel duidelijk vallen binnen een wettelijke taak, maar die wel goed zouden kunnen passen bij de langetermijnstrategie.

Om aan deze behoefte tegemoet te komen, heeft het Commissariaat inmiddels besloten de komende twee jaar te werken met een directeur Strategie en Ontwikkeling. Deze directeur is verantwoordelijk voor het doorontwikkelen van de kwaliteit en doelmatigheid van de taakuitoefening en het realiseren van meer duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden over stukken, de invulling van overlegstructuren en transparantie over het besluitvormingsproces.

Een deel van de externe stakeholders geeft in de schriftelijke raadpleging en in gesprekken aan dat het Commissariaat de afgelopen jaren te veel op zichzelf gefocust is geweest. Een ander deel van de externe stakeholders is positief over het contact met de aangewezen accounthouder, en ervaart het contact als prettig. Kritischer zijn externe stakeholders over de kennis van individuele medewerkers. De mate van kennis binnen de organisatie is volgens deze externe stakeholders zeer persoonsafhankelijk. Gesprekspartners geven aan dat de verklaring hiervoor kan zijn dat er de afgelopen jaren een hoog personeelsverloop is geweest, waardoor er veel kennis verloren is gegaan (zie ook hoofdstuk 4 en 5).

Conclusies

We concluderen dat het Commissariaat aanzienlijke stappen heeft gezet om het functioneren van de organisatie te verbeteren. Het Commissariaat heeft geïnvesteerd in de organisatie zoals blijkt uit de gewijzigde overlegstructuur (afdelingsoverstijgende overleggen, projectgroepen en vakgroepen). Het medewerkerstevredenheidsonderzoek laat positieve resultaten zien. Positief is ook de invoering van accountcoördinatie in het onderhouden van het contact met externe stakeholders. Dit bevordert de kans dat de organisatie doeltreffend en doelmatig functioneert.

Aandacht voor de interne organisatie blijft nodig, met name als het gaat om interne richting en interne sturing. Het ontbreken van duidelijke interne richtlijnen voor een overkoepelende strategie/visie heeft geleid tot

[57] Commissariaat voor de Media (2023). Presentatie aan KWINK.

onduidelijkheid in besluitvormingsprocessen en overlegstructuren. Het gebrek aan interne sturing beïnvloedt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie. De nieuwe constructie met de directeur Strategie en Ontwikkeling kan helpen om meer helderheid te scheppen binnen de organisatie en om richting en sturing te geven aan de afdelingen, maar het is nog te vroeg om hierover uitspraken te doen. Kennis van medewerkers hoort hoog op de agenda te blijven.

3.3. Externe governance

Deze paragraaf gaat in op het sturingsmodel: op welke manier worden de afspraken in de Circulaire governance ten aanzien van zbo's uitgevoerd? Ook komt de vraag aan de orde in hoeverre de (eind 2020 gewijzigde) inrichting van de governance doelmatig en doeltreffend is, voor zover het betreft de relatie met het departement. De evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van een zbo omvat ook de vraag naar de wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het zbo.[58]

Feiten

Zbo-status

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan en heeft rechtspersoonlijkheid. Voor de relatie tussen ministerie van OCW en Commissariaat gelden allereerst de regels van hoofdstuk 7 van de Mediawet. Die verklaart ook de Kaderwet zbo's van toepassing.[59] Daarnaast geldt de Circulaire governance ten aanzien van zbo's.

In het rapport *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's* van 2013 is de zbo-status van het Commissariaat beoordeeld, met als conclusie dat de status moest worden gehandhaafd. Uit het rapport blijkt dat destijds clustering met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) is overwogen. Conclusie was echter dat de toezichtrol van het Commissariaat op pluriformiteit en handhaving van het media-aanbod in een publiek/private markt eigensoortig is en afwijkt van het markttoezicht en de consumentenbescherming vanuit de ACM.
Volgens het rapport was er geen noodzaak voor eigen rechtspersoonlijkheid maar deze bleef gehandhaafd in verband met de onafhankelijkheid van mediatoezicht. Het Commissariaat moet zelfstandig rechtsbetrekkingen en overeenkomsten kunnen aangaan met onder andere private partijen en zelfstandig kunnen opereren in juridische procedures.[60]

Wettelijk regime

Op het Commissariaat is de Kaderwet zbo's van toepassing, maar de Mediawet biedt ook een aantal specifieke bepalingen. Zo is er een specifieke regeling voor de benoeming van leden, waarmee wordt beoogd de onafhankelijkheid te waarborgen. Tegelijkertijd constateren wij dat, anders bij andere markttoezichthouders, het aantal uitzonderingen op de Kaderwet zbo's beperkt is. Zo kan de minister besluiten vernietigen of beleidsregels vaststellen, terwijl deze mogelijkheden bij een aantal andere toezichthouders uitgesloten of beperkt zijn.

Circulaire governance ten aanzien van zbo's

De Circulaire governance ten aanzien van zbo's hanteert het onderscheid tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Binnen deze driehoek wordt een aantal verantwoordelijkheden neergelegd.

[58] Tegen deze achtergrond zou in de periodieke evaluatie antwoord gegeven moeten worden op de vraag of de huidige zbo-status nog altijd het meest logische instrument is om de doelstellingen van beleid en de organisatie te realiseren. In het verlengde hiervan zou in de evaluatie ook kort stilgestaan kunnen worden bij de vraag of eventuele uitzonderingen op de Kaderwet of het beleid nog altijd noodzakelijk zijn." Handleiding evaluatie zbo's. Zie: www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/hafir/extra-info/Uitvoeringsorganisaties/2020-05-19-Handleiding-evaluatie-zbos.pdf.
[59] Met uitzondering van artikel 17 over goedkeuring van tarieven t.a.v. programmagidsen.
[60] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25268, nr. 83.

In de relatie tussen het ministerie van OCW en Commissariaat wordt, in lijn met de Circulaire, het onderscheid gemaakt tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De Mediawet biedt een aantal specifieke bepalingen die afwijken van de Circulaire. Zo wordt het bestuursreglement niet goedgekeurd door het ministerie van OCW (conform artikel 7.5 Mediawet). Voor de goedkeuring van de begroting geldt artikel 7.6 van de Mediawet. Naast een jaarverslag is een financieel verslag vereist (artikel 7.7). Artikel 7.3 Mediawet geeft een bijzondere benoemingsprocedure, die in 2021 is vernieuwd.

De governance ten aanzien van zbo's is bij het ministerie van OCW anders ingericht dan bij andere ministeries. Het gaat bij OCW om twintig zelfstandige bestuursorganen en er is geen vrijgemaakte plaatsvervangend secretaris-generaal. Het eigenaarschap wordt ingevuld door directeuren-generaal (DG) en niet de (plaatsvervangend) secretaris-generaal ((p)SG), het opdrachtgeversniveau wordt op het niveau van directeuren belegd.

In de relatie met het Commissariaat vervult de DG Cultuur en Media de eigenaarsrol (en niet de (p)SG), terwijl de directeur Media & Creatieve Industrie (en niet de directeur-generaal) de opdrachtgever is. Er is, net als bij andere departementen, een centrale afdeling voor eigenaarsondersteuning. Bij OCW is deze ondergebracht bij de directie Financieel Economische Zaken (FEZ).

Rol	Circulaire	Toepassing OCW-Commissariaat
Eigenaar is aanspreekbaar op vraagstukken over zbo als organisatie.	"Het uitgangspunt is dat de bevoegdheden die voortvloeien uit de rol van eigenaar worden gemandateerd aan de SG van het ministerie waaronder het zbo ressorteert. Deze kan zich laten ondersteunen door stafdirecties zoals FEZ en door de Auditdienst Rijk (ADR)."	Bij OCW wordt de rol van 'eigenaar' niet vervuld door de SG, maar door de directeur-generaal Cultuur en Media. De eigenaarsadvisering is wel centraal georganiseerd, namelijk bij de directie Directie Financieel Economische Zaken (FEZ).[61]
Opdrachtgever kijkt vooral naar de taken en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving	"Het uitgangspunt is dat de werkzaamheden die voortvloeien uit de rol van opdrachtgever worden gemandateerd aan de domeinverantwoordelijke directeur-generaal (DG)."	Bij OCW is niet de DG maar de directeur Media & Creatieve Industrie als opdrachtgever aangewezen.

Tabel 5. Opdrachtgevers- en eigenaarsrol volgens circulaire en OCW-praktijk

Bij OCW wordt de eigenaars- en opdrachtgeversrol dus binnen dezelfde kolom (directoraat-generaal) georganiseerd. In de filosofie van OCW bestaan binnen de driehoek geen hiërarchische verhoudingen: de opdrachtgever en eigenaar vervullen hun eigen rollen.

Volgens de Circulaire moeten er werkafspraken zijn tussen een minister en een zbo. Daarin wordt invulling gegeven aan de sturing en het toezicht en daarmee krijgt de minister de handvatten om zijn systeemverantwoordelijkheid waar te maken. In 2020 is aangekondigd dat deze afspraken er komen. Er zijn afspraken over driehoeksoverleggen, maar in de evaluatie periode is nog geen samenwerkingsprotocol tot stand gekomen.

[61] Zie ook: Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht (2021). Evaluatie van de kaders voor zbo's agentschappen, adviescolleges en planbureaus, Rapportage deelonderzoek B3, onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand.

Percepties

Het ministerie van OCW en het Commissariaat zijn beide positief over het driehoeksmodel. De onderlinge relatie is in de afgelopen jaren verbeterd, maar tegelijkertijd is men over en weer kritisch over de wijze waarop de rollen worden ingevuld. Er is gewerkt aan samenwerkingsafspraken, maar daarover is geen overeenstemming bereikt en er zijn verschillende percepties over de vraag waaraan dat ligt.

Het ministerie van OCW wil dat het Commissariaat een gezaghebbende toezichthouder is, maar baseert op signalen uit het veld dat de positie van het Commissariaat is verslechterd. Het ministerie van OCW vindt het belangrijk om de onafhankelijkheid te waarborgen en maakt daarbij onderscheid tussen de taakuitvoering en de bedrijfsvoering: het ministerie wil op afstand blijven van inhoudelijke afwegingen in het toezicht, maar wel invloed uitoefenen op organisatorische aangelegenheden. Er zijn twijfels of een relatief kleine toezichthouder als het Commissariaat in alle opzichten zelfstandig moet zijn (bv. huisvesting, ICT, beveiliging).

Op het terrein van het toezicht wil het ministerie van OCW dat voorrang wordt gegeven aan de uitvoering van wettelijke taken, boven andere onderzoeken en adviezen. De keuzes van het Commissariaat worden niet altijd begrepen: de toezichthouder stapt naar voren waar het ministerie het niet verwacht en is juist terughoudend waar actie wenselijk wordt geacht. In de ogen van OCW heeft het Commissariaat vaak beleidsmatige opvattingen en interpretaties van regelgeving en gaat het daarmee op de stoel van het ministerie zitten. Dit leidt tot discussie over het kader waarbinnen het Commissariaat werkt.

Het ministerie vindt het moeilijk om het gesprek aan te gaan omdat het Commissariaat dit afhoudt met een beroep op de onafhankelijkheid (“de z van zbo is er niet voor niets”). Door een gebrek aan bestuurlijke en politieke sensitiviteit kunnen discussies gemakkelijk escaleren. De periode onder de interim-voorzitter is als positief ervaren omdat het Commissariaat toen met grote zelfstandigheid voortgang boekte en intensief samenwerkte met het ministerie.

Omgekeerd is het Commissariaat kritisch over de manier waarop het ministerie van OCW opereert. Het ministerie van OCW zou zich onvoldoende realiseren wat onafhankelijk toezicht inhoudt. Het ministerie is in de ogen van het Commissariaat te ontvankelijk voor klachten over de toezichthouder en geeft zo voeding aan de weerstand tegen toezicht bij een deel van de sector. In reactie op dergelijke signalen heeft OCW zich laten verleiden tot uitspraken over wat het Commissariaat wel en niet mag doen, terwijl het departement zich zou moeten richten op het *empoweren* van de toezichthouder.

In de ogen van het Commissariaat vult het ministerie van OCW de eigenaarsrol te beperkt in. Zo is er geen jaarlijks gesprek tussen het ministerie van OCW en de individuele commissarissen. Het Commissariaat ziet geen ontwikkeling in de rolopvatting van het ministerie. Er is voor het ministerie van OCW genoeg te doen, zonder dat de onafhankelijkheid van het Commissariaat in het geding komt. Het ministerie van OCW zou een bondgenoot moeten zijn, maar beeld is dat media geen prioriteit zijn voor het ministerie van OCW.

De opdrachtgeversrol wordt juist te ruim opgevat, volgens het Commissariaat. Het is goed dat het ministerie van OCW problemen aankaart en signalen doorgeeft, maar er is volgens het Commissariaat nu te veel sprake van sturing. Het getuigt volgens het Commissariaat van een verkeerde rolopvatting als OCW partijen die zich beklagen over de toezichthouder niet verwijst naar de toezichthouder, maar zelf zegt wat er moet gebeuren.

Eenheid in verscheidenheid

In 2023 is het advies *Eenheid in verscheidenheid* van het adviescollege Van Geel verschenen, waarin wordt gepleit voor opheffing van het Commissariaat.

Volgens het adviescollege Van Geel moeten de bestaande taken van het Commissariaat worden opgeknipt en verdeeld over de nieuw op te richten Autoriteit Publieke Media, voor de beoordeling van nieuwe en

bestaande omroepen, en een bestaande autoriteit, zoals de Autoriteit Consument en Markt. Het Commissariaat zou dan worden opgeheven of als “onderkamer” bij de ACM worden ondergebracht.

Volgens het adviescollege zou het Commissariaat niet de rol van APM moeten vervullen. Zij wijst er daarbij op dat het Commissariaat is opgericht als marktregulerende toezichthouder met – naast de taken ten aanzien van de landelijke publieke omroep – taken ten aanzien van commerciële media en de Wet op de vaste boekenprijs.

“De positie van het Commissariaat is gericht op het toezicht houden op de grenzen van het bestel en het scheppen van een gelijk speelveld tussen verschillende media. De APM dient binnen de grenzen van het publieke bestel de hoeder te zijn van het bestel en de prestaties van de spelers daarbinnen aan het publieke belang te toetsen.”

Het adviescollege leidt uit gesprekken met publieke media-instellingen af “dat de relatie tussen het Commissariaat voor de Media en de spelers binnen de publieke omroep zich niet kenmerkt door wederzijds vertrouwen in de intenties van betrokkenen en de legitimiteit van elkaars standpunten”.
“Wij vragen ons af of omroepen door het Commissariaat (h)erkend worden in hun eigenheid en eigenstandige rol in het bestel. Het Commissariaat beschrijft in zijn adviezen over de erkenningsaanvragen dat het zich niet de aangewezen instantie voelt om inhoudelijk over het geproduceerde aanbod te oordelen. (…) De huidige rol van het Commissariaat, die als doel heeft te voorkomen dat de publieke omroep de marktwerking in de mediasector vervuilt, maakt dat de beoordeling van activiteiten van de publieke omroep niet primair vertrekt vanuit de functie van de publieke omroep in de samenleving.”

Het adviescollege Van Geel stelt dat het ten aanzien van de aanbevolen Autoriteit Publieke Media voor de hand ligt dat een uitzondering wordt gemaakt op een aantal artikelen in de Kaderwet zbo’s. Hiermee zou de onafhankelijkheid worden versterkt. Het adviescollege stelt dat een uitzondering kan worden gemaakt op de benoemings- en ontslagbevoegdheid en op verschillende sturingsmogelijkheden van de verantwoordelijke minister (beleidsregels, goedkeuring van tarieven, vernietigen van besluiten en voorzieningen bij ernstige taakverwaarlozing). Het adviescollege stelt dat het regime van de Autoriteit Persoonsgegevens als voorbeeld kan dienen.

Conclusies

Zbo-status

Wij constateren dat de **zbo-status** voor de taken van het Commissariaat niet ter discussie staat. Nog steeds geldt het instellingsmotief van onafhankelijke oordeelsvorming. In dit evaluatieonderzoek zijn geen argumenten naar voren gekomen die ertoe leiden dat de taken van het Commissariaat door een andere organisatievorm dan een zelfstandig bestuursorgaan moeten worden uitgevoerd. De Staat is betrokken bij de publieke omroep maar hoort hiertoe ook afstand te bewaren. Media vervullen een belangrijke rol vervullen in de democratische rechtstaat en het belang van onafhankelijk toezicht daarop is evident.

In deze evaluatie is geen onderzoek gedaan naar de toedeling van **taken**. Indien het nieuwe kabinet het advies van het adviescollege Van Geel opvolgt, wordt de beoordeling van nieuwe en bestaande omroepen op afstand van de landelijke overheid, in een zbo, ondergebracht. Het vergt een separate afweging of en hoe deze taak wordt toebedeeld aan het Commissariaat. De commissie-Van Geel richt zich vooral op het belang van het landelijke publieke mediabestel en niet op het bredere mediaveld en de (concurrerende) belangen daarbinnen. Bij de afweging over het toekomstige toezichtmodel zijn ook de andere taken van het Commissariaat relevant; het Commissariaat heeft nu een samenhangend pakket van specifieke taken op het terrein van media, die niet alleen de toegang van publieke omroepen tot het bestel betreffen (zie hoofdstuk 2). In 2013 is, in het kader van een bredere doorlichting van zbo’s, vastgesteld dat de toezichtrol van het Commissariaat op pluriformiteit en handhaving van het media-aanbod in een publiek/private markt eigensoortig is en afwijkt van het markttoezicht en de consumentenbescherming vanuit de ACM.

Sturingsmodel

Wij stellen vast dat het sturingsmodel van de 'Circulaire governance ten aanzien van zbo's' in algemene zin wordt toegepast, maar ook dat er een aantal afwijkingen is. Deze zijn te verklaren zowel vanuit het specifieke wettelijke regime van de Mediawet als vanuit de wijze waarop de circulaire binnen het ministerie van OCW, ook in de relatie met andere organisaties op afstand, wordt toegepast.

De onafhankelijkheid van het Commissariaat kan sterker worden geborgd, bijvoorbeeld door uit te sluiten dat de minister besluiten kan vernietigen. Daarbij kan de AP als voorbeeld worden gebruikt, maar ook de ACM, AFM en DNB.

Door de invulling die OCW geeft aan het sturingsmodel, ook bij andere organisaties, is de balans in de driehoek niet optimaal. De rol van eigenaar ligt idealiter bij de (plaatsvervangend) SG, maar is nu belegd bij de directeur-generaal.[62] De rol van opdrachtgever is gedelegeerd aan de directeur, dus ondergeschikt aan de eigenaar.[63] De door de Circulaire beoogde functionele scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever komt hierdoor minder goed uit de verf.

Uit de gesprekken blijkt dat geen gedeeld beeld bestaat over de onafhankelijkheid en de betekenis daarvan voor de onderlinge verhoudingen. Er is een driehoek, er zijn besprekingen, maar het gesprek leidt niet tot heldere conclusies en afspraken over de belangrijke waarden in de onderlinge relatie. Op hoofdlijnen bestaat overeenstemming over de rollen van ministerie en toezichthouder, maar er blijkt telkens weer discussie te bestaan over de manier waarop deze worden ingevuld. Er is geen gezamenlijke visie op belangrijke waarden en uitgangspunten. Bijvoorbeeld, wat betekent onafhankelijkheid voor de samenwerking, betrokkenheid en informatie-uitwisseling? Wat vraagt dit van de toezichthouder én van het ministerie? Welke reflectie wordt verwacht van de toezichthouder, welke bescherming biedt het ministerie? Er is geen overeenstemming over de manier waarop discussies worden beslecht, bijvoorbeeld over het escaleren daarvan. In concrete gevallen worden brieven uitgewisseld.

Wij constateren ook dat er niet of nauwelijks sprake is van "samenspel" van beleid en toezicht. De discussies over de positionering en rolverdeling lijken daaraan in de weg te staan. Er zijn goede intenties en er zijn pogingen om tot elkaar te komen, maar het lukt niet. Het uitblijven van een samenwerkingsprotocol is een teken aan de wand.

Relatie

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe governance kan worden verbeterd door de relatie tussen ministerie en Commissariaat te versterken. Wij constateren dat daarvoor veranderingen nodig zijn bij zowel het ministerie van OCW als het Commissariaat. Onafhankelijkheid vraagt om afstand, maar niet om afstandelijkheid.

Het **ministerie van OCW** moet investeren in de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Ook binnen de OCW-invulling van het sturingsmodel kunnen hierover nadere afspraken worden gemaakt.

Wij zijn het eens met het oordeel van Rijnconsult dat het voor de hand ligt dat het ministerie van OCW de rol van eigenaar steviger invult. Het ministerie heeft een systeemverantwoordelijkheid. Het staat het ministerie in onze ogen niet vrij om volledig op afstand te blijven, ook niet als er een Raad van Advies zou komen. Het belang van onafhankelijkheid staat daaraan niet in de weg, maar vraagt juist om een ministerie dat ook een buffer- of beschermingsfunctie vervult, bijvoorbeeld als stakeholders klagen over het Commissariaat. Als

[62] Van Thiel, S. & Rouwhorst, Z. (2021). Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren.

[63] In de ogen van ABDTOPConsult vindt het delegeren van rollen te snel plaats. "*Het driehoeksmodel kan alleen goed functioneren als de drie punten van de driehoek goed en op een gelijkwaardige manier gepositioneerd zijn in het betrokken departement (of in de betrokken departementen).*" ABDTOPConsult (2017). Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst.

systeemverantwoordelijke dient het ministerie zich ook uit te spreken over bijvoorbeeld de topstructuur. Over keuzes op dit soort cruciale punten van het systeem dient gesproken te worden binnen de driehoek.

Bij de invulling van de opdrachtgeversrol dient er aandacht te zijn voor het belang van zowel onafhankelijkheid als samenspel. Het ministerie is ook een sparring partner van de toezichthouder. Dit betekent dat het ministerie niet alleen maar oordeelt, maar ook de helpende hand toesteekt.

Ook het **Commissariaat** zal moeten veranderen. Als opdrachtnemer vervult de toezichthouder een cruciale rol in het governancemodel. De positie van zelfstandig toezichthouder vraagt er juist om dat het Commissariaat actief de interactie opzoekt. Het Commissariaat dient op een professionele manier de dialoog met het ministerie van OCW te voeren en daarbij oog te hebben voor de politieke en bestuurlijke omgeving. Ook het Commissariaat kan en moet immers een bijdrage leveren aan het samenspel.

4. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van het Commissariaat voor de Media. We schetsen eerst wat in de vorige evaluatie is aangegeven over de doeltreffendheid en in welke mate de aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd (paragraaf 4.1). Daarna behandelen we voor verschillende onderdelen van het takenpakket van het Commissariaat hoe de uitvoering heeft plaatsgevonden en in welke mate die uitvoering doeltreffend is geweest (paragraaf 4.2). Tot slot geven we een antwoord op onderzoeksvraag of het Commissariaat doeltreffend heeft gefunctioneerd (paragraaf 4.3).

4.1. Aanbevelingen doeltreffendheid uit vorige evaluatie

In de vorige evaluatie door PwC uit 2019 is er een drietal aanbevelingen gedaan ten aanzien van doeltreffendheid:

1. Investeer in de mogelijkheden die steeds meer beschikbaar komen om toezicht uit te voeren op basis van digitale toezichtinstrumenten.
2. Houd doorlooptijden en afhandeltijden van toezichtprocessen systematischer bij.
3. Verken vanuit de overheid welke ontwikkeling van wettelijke taken van het Commissariaat recht doet aan de ontwikkelingen in het medialandschap en media-aanbod. Neem in deze verkenning mee of eerder opgelegde taken nog passend zijn bij de huidige tijd.

Hierna behandelen we de uitvoering van deze aanbevelingen in de evaluatieperiode.

Digitale toezichtinstrumenten

In de vorige evaluatie werd aanbevolen om toezicht uit te voeren op basis van digitale toezichtinstrumenten. PwC concludeerde dat het Commissariaat in 2018 vooral leunt op signalen uit de sector. Door de inzet van digitale toezichtinstrumenten wordt de pakkans verhoogd, waarmee het Commissariaat de slagvaardigheid en selectiviteit kan verbeteren. Dit is volgens PwC niet alleen de verantwoordelijkheid van het Commissariaat, maar ook van het ministerie van OCW.[64]

In het jaarverslag van 2019 geeft het Commissariaat aan de conclusie van PwC te onderschrijven en de ontwikkeling van dergelijke digitale instrumenten te volgen en waar mogelijk toe te passen. Het Commissariaat geeft in dat jaarverslag tevens aan dat ze mede in samenwerking met andere Europese toezichthouders dergelijke ontwikkelingen en instrumenten volgt en waar mogelijk toepast. In het jaarverslag geeft het Commissariaat bovendien aan dat zij zich in internationaal verband al jaren inzet voor het oriënteren op digitale toezichtinstrumenten. Bovendien maakt verdere oriëntatie ook onderdeel uit van het strategietraject 2025.[65] In het jaarverslag van 2020 benoemt het Commissariaat opnieuw de aanbeveling van PwC. Het Commissariaat benoemt wederom dat ze zich hier in internationaal verband al jaren voor inzet en dat het onderdeel uitmaakt van haar vijfjarenstrategietraject.[66] In het jaarverslag van 2021 wordt digitalisering niet meer genoemd.[67]

[64] PwC (2019). Commissariaat voor de media, wettelijke ZBO-evaluatie.
[65] Commissariaat voor de Media (2020). Jaarverslag 2019.
[66] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[67] Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021.

In het jaarverslag van 2022 staat dat het Commissariaat werkt aan een programma om de digitale agenda te versnellen. Hierbij wil Commissariaat onder meer investeren in het verbeteren van de kwaliteit van de informatiehuishouding, procesoptimalisering door digitalisering en het doorontwikkelen en implementeren van datagovernance. Verder benoemt het Commissariaat op het gebied van digitalisering een Samenwerkingsplatform te zijn gestart met AFM, AP en ACM om de gezamenlijke uitdagingen van algoritmes en AI tegemoet te treden. Het is opvallend dat in de financiële paragraaf van hetzelfde jaarverslag staat dat de lagere overige lasten te verklaren zijn door niet bestede gelden voor digitalisering en extra tools voor AI.[68] Het Commissariaat geeft hierbij aan dat het Commissariaat in oktober 2022 formele zekerheid kreeg over toegekende gelden voor het inzetten van AI bij toezicht, na een verzoek om middelen daarvoor van eind 31 augustus 2022.[69]

Aanvullend wordt in gesprekken met het Commissariaat genoemd dat digitale instrumenten gebruikt worden om het uploaderspeelveld in Nederland in kaart te brengen. Ook worden digitale instrumenten gebruikt voor het signaleren van mogelijke overtredingen van reclamezendtijd op televisie en voor het doorzoeken van berichten op sociale media naar mogelijke overtredingen van de Mediawet. Tot slot is in 2023 een pilot gedraaid met een tool voor het detecteren van mogelijke overtredingen van de Wet op de vaste boekenprijs. Verder geeft het Commissariaat in gesprekken aan de ontwikkelingen doorlopend in de gaten te houden en te zoeken naar mogelijkheden die andere toezichthouders gebruiken. Op Europees niveau en via het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders met de AFM, AP en ACM. Op basis van gesprekken met Europese mediatoezichthouders blijkt volgens het Commissariaat dat er nog geen andere bruikbare digitale tools beschikbaar zijn die Europese mediatoezichthouders inzetten of willen inzetten.

Ook zoekt het Commissariaat contact met aanbieders van digitale tools en nodigt hen uit om innovatieve concepten te delen. Tot nu toe blijken deze digitale mogelijkheden volgens het Commissariaat nog niet doeltreffend en doelmatig voor inzet door het Commissariaat.

We concluderen dat het Commissariaat invulling heeft gegeven aan deze aanbeveling. Tegelijkertijd ontstaat het beeld dat digitale toezichtinstrumenten nog niet op grote schaal worden toegepast. Het Commissariaat kan deze beperkte toepassing goed onderbouwen.

Doorlooptijden en afhandeltijden

PwC concludeerde in 2019 dat het beperkte zicht op doorlooptijden de transparantie en professionaliteit van het Commissariaat aantasten. Uit gesprekken met onder toezicht gestelden kwam naar voren dat de doorlooptijd voor hen niet voorspelbaar genoeg was. PwC constateerde dat het Commissariaat niet systematisch stuurt op doorlooptijden noch voor zichzelf inzichtelijk maakt of de wettelijke behandeltermijnen worden gehaald. Zij bevelen daarom aan de doorlooptijd continu te monitoren, hier normen (KPI's) voor te formuleren en hierover te rapporteren.[70]

In 2020 is het Commissariaat gestart met het zaaksysteem Djuma waarin wettelijke termijnen en doorlooptijden van lopende zaken worden bijgehouden. Daarnaast heeft het Commissariaat in 2023 een meerjarenplan informatiehuishouding en digitalisering gepresenteerd, met daarin een aantal projecten die raken aan deze aanbeveling. Zo wordt volgens het Commissariaat het zaaksysteem geoptimaliseerd (start begin 2023) en wordt de sturings- en managementinformatie geoptimaliseerd, om meer inzicht te krijgen in de input, throughput en output van processen en projecten (start eind 2023). Ook zijn een aantal werkprocesbeschrijvingen geüpdatet.

[68] Commissariaat voor de Media (2023). Jaarverslag 2022.
[69] Bestedingsaanvraag Commissariaat voor de Media Handelingsperspectief 2, d.d. 31 augustus 2022 en Wijziging verlening beschikbare totaalbudget 2022 bekostiging van het Commissariaat in verband met Werk aan Uitvoering middelen 2022, d.d. 17 oktober 2022.
[70] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.

Het Commissariaat hoeft niet te rapporteren over doorlooptijden en afhandeltijden aan het ministerie van OCW en uit de gesprekken blijkt dat er ook geen overkoepelende analyse wordt gemaakt op doorlooptijden. De rapportage van het Commissariaat beperkt zich tot afgesproken doelstellingen per taakgebied, waar deze 'tijden' geen onderdeel van uitmaken. Het Commissariaat geeft aan in de toekomst meer inzicht te willen krijgen in de doorlooptijden en afhandeltijden door middel van de eerdergenoemde optimalisering van de sturings- en managementinformatie.

We concluderen dat deels invulling is gegeven aan deze aanbeveling. Doorlooptijden zijn inmiddels inzichtelijk, maar er worden nog geen analyses op uitgevoerd, er zijn geen KPI's op geformuleerd en er wordt niet over gerapporteerd.

Ontwikkeling van wettelijke taken

PwC concludeerde in 2019 dat vanuit de overheid moet worden verkend welke ontwikkeling van wettelijke taken van het Commissariaat recht doet aan de ontwikkelingen in het medialandschap en media-aanbod. Daarbij diende meegenomen te worden of eerder opgelegde taken nog passend zijn binnen de huidige tijd. In de verkenning zou ook meegenomen moeten worden of de governance van het toezicht op het medialandschap nog actueel en toekomstbestendig is.[71]

Het ministerie van OCW noemt in de Kamerbrief naar aanleiding van de evaluatie dat deze aanbeveling ter harte zal worden genomen, door een onderzoek te laten uitvoeren bij het Commissariaat naar de governance van het toezicht.[72] De interne governance van het Commissariaat is de afgelopen jaren meerdere malen onderzocht en in deze evaluatie wordt ook de relatie met het ministerie geëvalueerd. In hoofdstuk 3 (governance) gaan we hier dieper op in.

Het Commissariaat heeft begin 2021 een interne meerjarenstrategie vastgesteld ('Kijk verder!'). Daarnaast hebben het ministerie van OCW en het Commissariaat in 2021 een omgevings- en takenanalyse uitgevoerd. Daarin zijn knelpunten en kansen geformuleerd ten behoeve van een herijking van de taken van het Commissariaat. In de rapportage van de omgevings- en takenanalyse wordt de behoefte geuit om het takenpakket van het Commissariaat in overleg met het ministerie van OCW te herzien.

Het ministerie van OCW en het Commissariaat hebben daarnaast in de evaluatieperiode gesprekken gevoerd over de wettelijke taken van het Commissariaat. Het aantal taken van het Commissariaat was de afgelopen jaren toegenomen, maar de financiële ruimte daarvoor (te) weinig toegenomen, aldus het Commissariaat. De gesprekken tussen het ministerie van OCW en het Commissariaat (die 'de takendiscussie' is gaan heten) zijn in juni 2023 afgerond. Daaruit is al naar voren gekomen dat het ministerie van OCW en het Commissariaat het eens zijn over de noodzaak van een organisatiegroei van 15,8 fte van het Commissariaat voor de jaren 2024-2027.

De takendiscussie resulteerde in de conclusie dat er over de wettelijke taken geen discussie is. Er is evenwel onenigheid over de invulling en de intensiteit van de advies- en beleidsrol van het Commissariaat. Dit punt is gemarkeerd en meegenomen naar het gesprek over de noodzaak van de organisatiegroei. Het traject heeft geresulteerd in 1) een overzicht van de groei van de organisatie in de komende jaren (in fte) en 2) een tekstuele onderbouwing van die groei. Het ministerie van OCW en het Commissariaat zijn het op ambtelijk niveau eens over de noodzaak van een organisatiegroei van 15,8 FTE van het Commissariaat voor de jaren 2024 - 2027.

Het is in het licht van de aanbeveling van PwC opvallend dat in de resultaten van deze discussie vooral een overzicht wordt gegeven van het huidige pakket aan wettelijke taken en een passend aantal fte voor de

[71] PwC (2019). Commissariaat voor de media, wettelijke ZBO-evaluatie.
[72] Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 171.

uitvoering daarvan gedurende de komende jaren. Binnen de takendiscussie is geen gesprek gevoerd over de vraag of de ontwikkeling van de wettelijke taken van het Commissariaat recht doet aan de ontwikkelingen in het medialandschap en media-aanbod (een toekomstgericht gesprek). In gesprekken noemen zowel het ministerie van OCW als het Commissariaat dat ze tevreden zijn over het doorlopen proces in de takendiscussie, maar dat zij zich ook realiseren dat het aantal en de omvang van de wettelijke taken zich in de toekomst zal blijven ontwikkelen.

We concluderen dat deels invulling is gegeven aan deze aanbeveling. Er heeft een verkenning van de wettelijke taken plaatsgevonden, maar deze heeft zich niet of weinig gericht op de ontwikkeling van de wettelijke taken in relatie tot de ontwikkelingen in het medialandschap en het media-aanbod, maar op het aantal fte dat passend is bij het huidige pakket aan wettelijke taken. Er is door het ministerie van OCW en het Commissariaat niet geconcludeerd in hoeverre eerder opgelegde taken passend zijn in de huidige tijd. Dit is een doorlopend gesprek dat moet plaatsvinden in een strategische dialoog tussen het ministerie van OCW en het Commissariaat. Dit doorlopende gesprek heeft in de evaluatieperiode te weinig op constructieve wijze plaatsgevonden (zie ook hoofdstuk 3, governance). Tot slot hebben in de evaluatieperiode veel onderzoeken plaatsgevonden naar de governance van het Commissariaat. Deze onderzoeken hebben zich vooral gericht op de topstructuur van het Commissariaat en in mindere mate op de vraag of de governance van het mediatoezicht nog toekomstbestendig is (zie ook paragraaf 3.1 aanbevelingen ten aanzien van governance).

4.2. Doeltreffendheid taakuitvoering

4.2.1. Introductie taken

De missie van het Commissariaat luidt: "*Het Commissariaat stimuleert en bewaakt dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig is en dat verschillende beelden en geluiden vertegenwoordigd zijn, zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen*." In deze missie komen de vier kernwaarden van het mediabestel die het Commissariaat beschermt, duidelijk naar voren: (1) onafhankelijkheid, (2) toegankelijkheid, (3) pluriformiteit en (4) veiligheid.

Het Commissariaat heeft 262 wettelijke taken die voortvloeien uit de Mediawet 2008, de Mediawet BES, de Wet normering topinkomens en de Wet op de vaste boekenprijs. De Wet op de vaste boekenprijs valt buiten de scope van deze evaluatie. De wettelijke taken zien op verschillende 'onderdelen' van het publieke mediabestel, zoals de landelijke publieke omroepen, de commerciële media-instellingen, commerciële mediadiensten op aanvraag (waaronder video-uploaders), regionale publieke omroepen, lokale publieke omroepen en videoplatformdiensten.

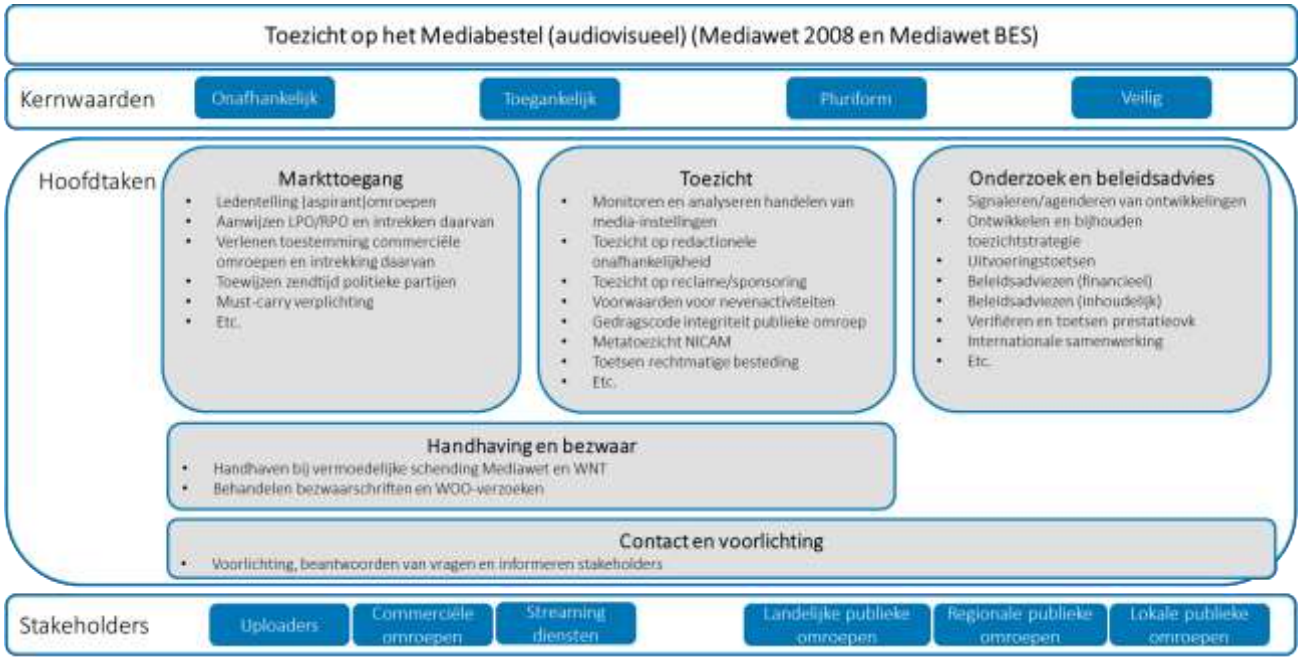
Voor het beoordelen van de doeltreffendheid identificeren we drie 'hoofdtaken' van het Commissariaat:

1. **Markttoegang**. Het Commissariaat geeft mediapartijen onder voorwaarden toegang tot het mediabestel.
2. **Toezicht**. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de Mediawet en handhaaft bij eventuele overtredingen.
3. **Onderzoek en beleidsadvies**. Het Commissariaat doet onderzoek naar ontwikkelingen in de mediasector en geeft beleidsadvies aan het ministerie van OCW.

Het Commissariaat hanteert bij de inrichting van de eigen organisatie vier afdelingen: Markttoegang, Toezicht, Onderzoek & beleidsadvies en Handhaving & bezwaar. In het verleden is ook gesproken over het inrichten van een vijfde afdeling, te weten Contact & voorlichting. Wij hebben ervoor gekozen om de doeltreffendheid van het Commissariaat te beoordelen op de hoofdtaken, wat betekent dat activiteiten die het Commissariaat

onderneemt rondom Handhaving & bezwaar of Contact & voorlichting onder te brengen zijn onder de drie bovengenoemde 'hoofdtaken'. Zo behandelen we bij het onderwerp Markttoegang bijvoorbeeld het verlenen van toegang, maar ook de bezwaren en beroepen op dit thema en de voorlichting over markttoegang aan stakeholders. Bij de hoofdtaak toezicht bespreken we zowel toezicht als handhaving, het maken van beleidsregels ten aanzien van toezicht en bijvoorbeeld de bezwaren die zijn ingediend naar aanleiding van handhavingsbesluiten.

In figuur 6 hieronder hebben we de kernwaarden van het Commissariaat en de uitvoering van de taken schematisch weergegeven.



Figuur 6. De kernwaarden, taken, afdelingen en doelgroepen van het Commissariaat.

In de paragrafen hierna behandelen we achtereenvolgens de doeltreffendheid van de taakuitvoering op de drie hoofdtaken van het Commissariaat.

4.2.2. Markttoegang

Doelstelling en activiteiten rondom markttoegang

Markttoegang gaat over de toegang tot het mediabestel. Het gaat om het verlenen van toestemming of het intrekken van toestemming voor commerciële omroepen, het registreren van commerciële mediadiensten op aanvraag (inclusief video-uploaders) en over de aanwijzing van de lokale en regionale publieke media-instellingen. Andere activiteiten die vallen onder markttoegang zijn de ledentelling van de (aspirant)omroepen en het toewijzen van zendtijd aan politieke partijen. Daarnaast is deze afdeling belast met het jaarlijks vaststellen van de verschuldigde toezichtskosten voor commerciële media-instellingen. Tot slot kan het Commissariaat ontheffingen verleningen ten aanzien van de doorgifteverplichting en van de voorgeschreven aandelen Europese producties en Nederlands- en Friestalige producties.[73]

Het Commissariaat rapporteert conform de prestatieafspraken met het ministerie van OCW ten aanzien van één doelstelling over markttoegang in de jaarverslagen vanaf 2020. De doelstelling is: *De toegang tot de markt*

[73] De doorgifteverplichting wordt ook wel de 'must-carry' verplichting genoemd. In Nederland staat in de wet dat iedereen de publieke radio- en televisiekanalen moet kunnen ontvangen. Alle bedrijven die een televisieabonnement aanbieden (zoals kabel- en telecombedrijven), moeten deze kanalen uitzenden. Dit is de 'must-carry'-bepaling. Het Commissariaat kan geheel of gedeeltelijk ontheffing verlenen van de verplichting op basis van artikel 6.14d van de Mediawet.

van media-instellingen functioneert eerlijk en transparant. Bij deze doelstelling is ook een KPI geformuleerd ten aanzien van aantallen toestemmingen en aanwijzingen aan commerciële mediadiensten, lokale en regionale mediadiensten en voor evenementenzenders. Ook voor de prestatieafspraken met het ministerie van OCW werd gerapporteerd over deze informatie in de jaarverslagen van het Commissariaat.

Feiten over het functioneren van markttoegang

Het Commissariaat geeft aan dat het verlenen van vergunningen voor commerciële omroepen, het vaststellen van de jaarlijkse toezichtskosten en het verzorgen van aanwijzingen voor lokale en regionale mediadiensten het grootste deel van de activiteiten behelzen. Daarnaast is een kleiner deel van de activiteiten het uitvoeren van de ledentellingen van (aspirant)omroepen, het toewijzen van zendtijd aan politieke partijen en ontheffingsverzoeken.

Strategie

De interne **meerjarenstrategie 'Kijk verder!'** voor de periode 2021-2025 geeft ook een deelstrategie voor markttoegang weer. De ambitie is het proces van markttoegang voor de toetreders transparant te maken en te faciliteren. Er zijn drie ontwikkelopgaven genoemd, namelijk 1) de informatievoorziening en correspondentie in lijn brengen met wet- en regelgeving en toegankelijk maken vanuit ontvangersperspectief, 2) werkprocessen van markttoegang uitwerken, digitaliseren en waar mogelijk automatiseren en zelfservice mogelijk maken en 3) een systeem opzetten voor de informatievoorziening richting andere afdelingen. Daarnaast worden er inhoudelijke speerpunten genoemd samen met de werkwijze. Er zijn geen openbare documenten beschikbaar waar wordt gerapporteerd over de voortgang op deze ontwikkelopgaven of inhoudelijke speerpunten.

Uitvoering

De Mediawet 2008 is de basis voor de activiteiten van het Commissariaat op het gebied van markttoegang. Het Commissariaat kan beleidsregels opstellen om duidelijk te maken hoe belangenafweging plaatsvindt of om wettelijke voorschriften uit te leggen. Op het gebied van markttoegang zijn beleidsregels vastgesteld als het gaat om de aanwijzingsprocedure lokale publieke media-instellingen, de kwalificatie van commerciële mediadiensten op aanvraag en toestemming omroepdienst voor een bijzonder doel. In de evaluatieperiode zijn twee beleidsregels gewijzigd, namelijk de kwalificatie van commerciële mediadiensten en de aanwijzingsprocedure lokale publieke media-instellingen. Voor het wijzigen van de beleidsregels heeft het Commissariaat gesprekken gevoerd met belanghebbenden. Ook heeft consultatie plaatsgevonden van de beleidsregels en heeft het Commissariaat terugkoppeling gegeven over de verkregen feedback. Het Commissariaat wil middels deze beleidsregels meer helderheid en houvast bieden aan belanghebbenden.

Feiten en cijfers

De beschikbare feiten en cijfers over de resultaten van de KPI ten aanzien van markttoegang staan in onderstaande tabel.

Aantallen	2018	2019	2020	2021	2022
Toestemmingen commerciële mediadiensten	55	59	187	167	132
Ingetrokken toestemmingen commerciële mediadiensten	1	1	59	115	70
Aanwijzingen lokale mediadiensten	61	42	53	45	43
Aanwijzingen regionale mediadiensten	8	4	0	0	0
Geregistreerde commerciële mediadiensten op aanvraag (CMOA's)	1	1	24	16	189
Verleende tijdelijke commerciële evenementenzenders	306	244	262	154	166

Tabel 6. Resultaten KPI's ten aanzien van markttoegang.

Op basis van de resultaten in tabel 6 kunnen we concluderen dat het aantal toestemmingen aan commerciële media-instellingen is toegenomen (en ook het aantal ingetrokken toestemmingen). Dit geldt ook voor de toename van het aantal geregistreerde commerciële media-instellingen op aanvraag. Andere onderdelen fluctueren licht in de periode 2018-2021 zoals het aantal aanwijzingen van lokale mediadiensten.

Er zijn geen andere feiten en cijfers beschikbaar over het onderdeel markttoegang. Denk bijvoorbeeld aan het aantal aanvragen van lokale en regionale mediadiensten, het aantal afwijzingen van aanvragen van commerciële mediadiensten of het niet verlenen van toestemmingen van tijdelijke commerciële evenementenzenders. Deze informatie kan inzicht geven in hoe vaak verzoeken niet worden gehonoreerd.

Bezwaar en beroep

Belanghebbenden kunnen bezwaar en beroep indienen ten aanzien van besluiten van het Commissariaat. In de evaluatieperiode is dit enkele keren voorgekomen. Het Commissariaat rapporteert in de jaarverslagen over het aantal behandelde bezwaren. Onderstaande tabel laat zien dat alle bezwaren en beroepen in het kader van markttoegang gaan over de aanwijzing van lokale en regionale mediadiensten. Er is één bezwaar gegrond verklaard de afgelopen vijf jaar. Er zijn geen bezwaren en beroepen geweest bij toestemmingen die het Commissariaat verleend.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal behandelde bezwaren (rapportage jaarverslagen)	19	8	13	8	19
Aantal ingediende bezwaarschriften (totaal)	Onbekend	Onbekend	12	8	16
Aantal ontvankelijke bezwaarschriften (totaal)	Onbekend	Onbekend	12	8	16
Waarvan m.b.t. aanwijzing	*Onbekend*	*Onbekend*	*1*	*6*	*6*
Aantal gegronde bezwaren (totaal)	Onbekend	Onbekend	1	1	3
Waarvan m.b.t. aanwijzing	*Onbekend*	*Onbekend*	*1*	*0*	*0*

Tabel 7. Bezwaren ten aanzien van toezichtstaak.

Percepties over het functioneren van het Commissariaat op het gebied van markttoegang

Het Commissariaat geeft aan dat een groot deel van de activiteiten op het gebied van markttoegang planbaar is. Zo is het bekend wanneer vergunningen en aanwijzingen voor mediadiensten aflopen. Door het systeem Djuma is overzicht van welke activiteiten prioriteit hebben en wanneer termijnen naderen. Tegelijkertijd is niet altijd te voorspellen welke commerciële mediadiensten ontheffingen aanvragen.

Het Commissariaat geeft aan dat de werkwijze op het gebied van markttoegang zich kenmerkt door zorgvuldigheid. Er wordt ingezet op een proces dat duidelijk en voorzienbaar is met tijdige en begrijpelijke communicatie. Markttoegang is vaak het voorportaal van het contact dat het mediaveld heeft op het gebied van toezicht en handhaving en bezwaar.

In de praktijk loopt het Commissariaat soms aan tegen knelpunten in de bestaande wetgeving op het gebied van markttoegang. De praktijk haalt de wetgeving vaak in waar het Commissariaat dan mee om moet gaan. Een voorbeeld is de veranderende markt met veel internationale spelers waarbij een zorgvuldige controle nodig is van de vestigingsplaats. Een ander voorbeeld is dat de vorming van streekomroepen die in de praktijk gaande is, onderdeel is van landelijk beleid maar waar de Mediawet onvoldoende mogelijkheden voor biedt.

In gesprekken met stakeholders is opvallend dat veel partijen geen specifieke opvattingen hebben over markttoegang. De ervaringen gaan veelal over toezicht en handhaving en bezwaar. Hieronder geven we weer welke percepties zijn opgehaald bij stakeholders op het gebied van markttoegang. Er zijn geen opvattingen gedeeld over de activiteiten van het Commissariaat als het gaat om de ledentellingen van (aspirant)omroepen en het toewijzen van zendtijd aan politieke partijen.

Lokale omroepen hebben veel contact met het Commissariaat rondom de aanwijzing van de lokale mediadienst. Ze kunnen terecht bij het Commissariaat voor vragen over de aanwijzingsprocedure. Het Commissariaat heeft volgens hen kennis van zaken over de procedure. De uitleg is helder. Tegelijkertijd zijn partijen kritisch op de sterke juridische bril die niet altijd aansluit bij de praktijk. Partijen hebben soms behoefte aan advies en ondersteuning op maat waar het Commissariaat niet in kan voorzien. Er is behoefte aan meer voorlichting richting de lokale omroepen. Ook geven enkele lokale omroepen aan een actievere rol te verwachten van het Commissariaat om streekomroepvorming te stimuleren.

Commerciële omroepen zijn positief over het contact met het Commissariaat in het kader van markttoegang. Het Commissariaat is toegankelijk en heeft kennis van zaken over de (Europese) markt en de bijbehorende wetgeving.

Conclusies over de doeltreffendheid van markttoegang

We zien professionaliteit als het gaat om de uitvoering van de taken in het kader van markttoegang. Het Commissariaat heeft middels de beleidsregels afwegingskaders en criteria opgesteld op grond waarvan in individuele gevallen afwegingen kunnen worden gemaakt. Dit is knap in het licht van het steeds veranderende context en de wetgeving die in de praktijk soms knelt.

Het Commissariaat is transparant over de achtergrond van besluiten. Er is geïnvesteerd in een helder proces, duidelijke communicatie en zorgvuldige afwegingen. De vereiste termijnen worden gehaald en er is zicht op doorlooptijden van processen als het gaat om de activiteiten op het gebied van markttoegang middels het systeem Djuma.

De inhoudelijke kennis is aanwezig om uitvoering te geven aan de activiteiten. Er zijn geen signalen van partijen die het Commissariaat beschuldigen van onvoldoende onafhankelijkheid.

De signalen die het Commissariaat ontvangt gaan over de behoefte aan meer ondersteuning van stakeholders bij de procedures. Het Commissariaat kan werken aan de relatie met stakeholders door in gesprek te gaan. Uitleg en voorlichting geven over de wet- en regelgeving en bijbehorende procedures in het kader van markttoegang horen daarbij, maar het Commissariaat kan geen advies geven aan individuele partijen.

Het Commissariaat kan explicieter zijn in waar de wet- en regelgeving knelt en hoe dit van invloed is op de werkpraktijk van zichzelf als toezichthouder en van het mediaveld. Dit kan bijvoorbeeld door dit op te nemen in de jaarlijkse Toezichtbrief. Bijvangst is dat dit ook kan bijdragen aan het begrip bij het veld over waarom bepaalde besluiten door het Commissariaat genomen worden.

We zijn kritisch op de indicatoren waar het Commissariaat over rapporteert in het kader van markttoegang. De indicatoren geven geen inzicht in de kwaliteit van het werk van het Commissariaat. Ook is veel informatie niet op geaggregeerd niveau beschikbaar bij het Commissariaat. Er is verbetering mogelijk bijvoorbeeld als het gaat om inzicht in het bezwaar en beroep van besluiten (Gegrond of ongegrond? Wat is daaruit geleerd?) en de tevredenheid van belanghebbenden bij besluiten (Tevreden of ontevreden? Is dat aanleiding om zaken aan te passen of juist niet?).

4.2.3. Toezicht

In deze paragraaf staan we stil bij de toezichtstaak van het Commissariaat. De toezichtstaak van het Commissariaat betreft grofweg het toezicht op de naleving van de Mediawet door onder toezicht gestelden. Onder de toezichtstaak beschouwen we ook de handhavingsinstrumenten die het Commissariaat inzet ten gevolge van het toezicht op de Mediawet.

We behandelen hierna eerst de doelstellingen en activiteiten rondom de toezichtstaak, vervolgens de feiten over het functioneren van het toezicht door het Commissariaat, dan de percepties van stakeholders over de toezichtstaak en tot slot onze conclusies over de doeltreffendheid van het toezicht.

Onder de kopjes feiten, percepties en conclusies hebben we ook subkopjes gehanteerd, die blauw en schuingedrukt zijn weergegeven. Om te voorkomen dat u bij het lezen het overzicht verliest, hebben we hieronder beknopt een 'inhoudsopgave' van deze paragraaf opgenomen:

- Doelstellingen en activiteiten rondom toezichttaak
- Feiten over het functioneren toezichttaak
  - Toezichtstrategie en focuspunten
  - Uitvoering toezicht
  - Strategie rondom handhaving
  - Uitvoering handhaving
  - Bezwaren en beroepen
- Percepties over het functioneren van toezichttaak
  - De rolopvatting van het Commissariaat ten aanzien van toezicht
  - De doortastendheid van het Commissariaat
  - Contact met onder toezicht gestelden
  - De positie van het Commissariaat in Europa
- Conclusies over de doeltreffendheid van toezicht

Doelstellingen en activiteiten rondom toezichttaak

Het Commissariaat rapporteert conform de prestatieafspraken[74] met het ministerie van OCW ten aanzien van twee doelstellingen over toezicht in de jaarverslagen vanaf 2021. Bij deze twee doelstellingen zijn ook een aantal KPI's geformuleerd:

1. **Doelstelling 1**: Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de Mediawet (NL en BES) voor wat betreft onder meer de publieke mediaopdracht en het (commerciële) media-aanbod.
   KPI's: Aantallen onderzoeken in het kader van compliance en het signaleren van nieuwe risico's met betrekking tot onafhankelijkheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en veiligheid van het media-aanbod.
2. **Doelstelling 2:** De maatschappij kan terecht vertrouwen op de rechtmatigheid van de bestedingen van de landelijke en regionale publieke omroepen.
   KPI's: Aantallen toetsingen van financiële verantwoordingen die met een oordeel van het Commissariaat zijn afgesloten.

Het Commissariaat rapporteert conform de prestatieafspraken met het ministerie van OCW ten aanzien van één doelstelling over handhaving in de jaarverslagen vanaf 2021. Bij deze doelstelling zijn ook een aantal KPI's geformuleerd:

1. **Doelstelling 1:** Het Commissariaat weegt overtredingen van de Mediawet (NL en BES) en legt indien nodig maatregelen op aan overtreders.
   KPI's: Aantallen telefonische spreekuren, handhavingsverzoeken, afgehandelde bezwaar- en beroepschriften.

[74] De prestatieafspraken zijn vastgelegd in de 'Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media'.

Onder de toezichtstaak valt ook het toezicht en de handhaving op de Wet op de vaste boekenprijs en de Wet Normering Topinkomens (WNT). Ten aanzien hiervan zijn geen doelstellingen of KPI's geformuleerd.

Het toezicht van het Commissariaat is er (primair) op gericht de kernwaarden van het mediabeleid, zoals deze zijn geborgd in de Mediawet, te beschermen. Deze kernwaarden zijn een onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig media-aanbod.

Sinds de vorige evaluatie heeft het Commissariaat er nieuwe toezichtstaken bijgekregen. Ten eerste houdt het Commissariaat sinds juli 2021 toezicht op de naleving van de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep, waarin goed bestuur en integriteit wordt geborgd. Ten tweede heeft de implementatie van de Richtlijn Audiovisuele Media Diensten geleid tot nieuwe taken. Per 1 juli 2022 moeten bepaalde video-uploaders zich registreren bij het Commissariaat en zich houden aan de regels in de Mediawet. Verder houdt het Commissariaat op grond van deze richtlijn ook toezicht op videoplatformdiensten.

Activiteiten die het Commissariaat onderneemt ten aanzien van de toezichtstaak, zijn bijvoorbeeld het monitoren en analyseren van het handelen van de publieke en commerciële media-instellingen en het in kaart brengen wat de (mogelijke) negatieve gevolgen voor de kernwaarden van het mediabestel zouden kunnen zijn. Er wordt toezicht gehouden op de redactionele onafhankelijkheid, regels over het voorkomen van dienstbaarheid van publieke media-instellingen aan het maken van winst door derden, regels over reclame en sponsoring, voorwaarden voor nevenactiviteiten, de regels voor ledenwerving, regiogerichtheid, de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep, et cetera. Ook houdt het Commissariaat meta-toezicht op het NICAM. Tot slot toetst het Commissariaat periodiek de rechtmatige besteding van landelijke en regionale omroepen.

Wanneer naar aanleiding van dit toezicht een overtreding van de Mediawet, WNT of Wet op de vaste boekenprijs wordt geconstateerd, kan het Commissariaat verschillende toezichtinstrumenten inzetten. Formele handhavingsinstrumenten zijn in de wet verankerd. De informele beïnvloedingsinstrumenten betreffen bijvoorbeeld voorlichting aan de sector over nieuwe wetgeving of nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Bij informele handhaving gaat het om een normoverdragend gesprek of een waarschuwing. Daarnaast behandelt het Commissariaat bezwaarschriften en beroepsprocedures naar aanleiding van (handhavings)besluiten of de Woo.

Het Commissariaat stelt ten aanzien van toezicht ook beleidsregels op ter concretisering van (brede of open) wettelijke bepalingen. Tot slot treedt het Commissariaat als mediatoezichthouder ook op in Europees verband.

Feiten over het functioneren toezichttaak

Toezichtstrategie en focuspunten

In 2015 heeft het Commissariaat een toezichtmodel, contextanalyse, prioriteringskader, analysekader en instrumentenbeleid opgesteld. Deze documenten leveren een raamwerk en afwegingskaders voor het maken van keuzes rondom toezicht en handhaving. De toezichtstrategie van het Commissariaat is niet gepubliceerd.

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het Commissariaat in de evaluatieperiode met name reactief toezicht heeft gehouden en acteert op basis van signalen uit het veld. Daarnaast is er een doorlopend toezichtsprogramma van activiteiten die het Commissariaat periodiek uitvoert, waaronder bijvoorbeeld het toezicht op financiële rapportages, adviezen over begrotingen, het metatoezicht op het NICAM of monitoring en rondom reclamezendtijd.

Het Commissariaat heeft in de evaluatieperiode inzicht gegeven in de inhoudelijke focuspunten. In de jaarlijkse toezichtbrieven beschrijft het Commissariaat de focuspunten voor het komende jaar op basis van relevante contextuele ontwikkelingen. Vanaf 2020 wordt in deze brieven ook teruggeblikt op het vorige jaar. In 2021 en

2022 wordt in de toezichtbrieven ook gefocust op interne ontwikkelingen binnen het Commissariaat. Focuspunten zijn bijvoorbeeld:

- De verschuiving van het lineaire naar het online domein (2018);
- Het monitoren van de transparantie van het media-aanbod (2019);
- De voorbereidingen op de implementatie van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVDMR) (2020);
- Een sterke lokale en regionale nieuwsvoorziening in (2021);
- Algoritmen en AI: hoe zorgen we ervoor dat burgers in de toekomst breed geïnformeerd blijven? (2022).

In de interne meerjarenstrategie 'Kijk verder!' worden ook vijf focuspunten benoemd voor de jaren 2021-2025, die gedeeltelijk betrekking hebben op toezicht, zoals de inzet op systeemgericht toezicht en de inzet van digitale technologie. In de jaarverslagen of toezichtbrieven van het Commissariaat wordt niet systematisch gerapporteerd over de stand van zaken op deze focuspunten.

In de jaarverslagen van het Commissariaat lezen we dat het Commissariaat heeft ingezet op de ontwikkeling van digitale toezichtinstrumenten, naar aanleiding van een aanbeveling van PwC. Op de realisatie van deze aanbeveling zijn we uitgebreid ingegaan in paragraaf 4.1.

De sector en het takenpakket van het Commissariaat zijn door de digitalisering en internationalisering de afgelopen jaren omvangrijker geworden. Er zijn bijvoorbeeld een aantal EU-partijen in Nederland gevestigd, waardoor het Commissariaat toezicht houdt op overtredingen in heel Europa. Bovendien zijn er nieuwe onder toezicht gestelde partijen bijgekomen, zoals video-uploaders.

Uit gesprekken met het Commissariaat blijkt dat sinds eind 2021 wordt ingezet op het herstructureren en vernieuwen van het toezicht. Het Commissariaat reageerde in de evaluatieperiode vooral reactief, op basis van signalen. In de periode van 2018 en 2020 was volgens het Commissariaat weinig ruimte voor het ontwikkelen van het toezicht, door bijvoorbeeld roerige tijden in het College, intern personeelsverloop en een veranderende organisatie-inrichting. Het doel van de in 2021 ingezette transitie is meer probleemgericht, risico-gestuurd, systeemgericht en proactief toezicht houden. Eind 2022 is het Commissariaat gestart met het opstellen van een plan van aanpak voor de uitrol van risicogestuurd toezicht. In 2023 is het projectteam 'Risicogestuurd' van de afdeling Toezicht aan de slag gegaan met risico-identificatie, zodat aan de hand daarvan prioriteiten en activiteiten kunnen worden vastgesteld voor het jaar 2024. De geïdentificeerde risico's zijn beoordeeld aan de hand van vooraf afgesproken methoden en kaders, zoals een risicomatrix. Het Commissariaat is voornemens om de nieuwe toezichtaanpak in 2024 te publiceren.

Daarnaast zijn in de periode 2022-2023 vier grote thematische toezichtonderzoeken uitgevoerd bij de publieke omroepen naar doelmatigheid, betrouwbaarheid van journalistieke informatie, belangenverstrengeling en de naleving van de beloningsregels (WNT/BPPO). Ook zet het Commissariaat sinds deze periode in op 'accounttoezicht' om de relaties met stakeholders te onderhouden, zodat de kans op het ontvangen van meer goede signalen wordt vergroot. In de toekomst is het volgens het Commissariaat de bedoeling dat de door het Commissariaat geïnventariseerde risico's ook besproken worden in de gesprekken met de accounts.

Uit de gesprekken blijkt dat het Commissariaat in de praktijk een groot deel van de toezichtcapaciteit gebruikt ten behoeve van de betrouwbaarheid en integriteit van informatievoorziening. Bijvoorbeeld door het onderzoeken van mogelijke belangenverstrengeling en ongerechtvaardigde sponsoring. Daarnaast gebruikt het Commissariaat een groot deel van de toezichtcapaciteit voor de bescherming van de consument, bijvoorbeeld door toezicht te houden op de transparantie over reclame en door in te zetten op de bescherming van in het bijzonder minderjarigen tegen schadelijke content. Verder zet het Commissariaat ook in op het bevorderen van

een eerlijk speelveld voor media-instellingen, bijvoorbeeld door erop toe te zien dat publiek gefinancierde omroepen niet onnodig marktverstorend zijn.

Het Commissariaat doet geen analyses van de inzet van toezichtcapaciteit, daardoor is niet inzichtelijk op welke stakeholders het Commissariaat zich in de evaluatieperiode heeft gefocust, welke overtredingen zijn geprioriteerd of in welke mate thematische onderzoeken beslag hebben gelegd op de toezichtcapaciteit van het Commissariaat. Door het gebrek aan inzicht, wordt de inzet van toezichtcapaciteit ook niet geanalyseerd en er wordt niet op gereflecteerd.

Uitvoering toezicht

Er zijn slechts enkele feiten en cijfers beschikbaar over de toezichtresultaten. Het Commissariaat houdt sinds 2021 KPI's bij over het toezicht op de naleving van de Mediawet. Sinds 2020 zijn cijfers bijgehouden over het toezicht op de rechtmatigheid van bestedingen van de landelijke en regionale publieke omroepen. Er zijn geen streefcijfers gekoppeld aan deze KPI's. In de tabel hieronder zijn de resultaten bij deze KPI's opgenomen:

	2020	2021	2022
Aantal structurele onderzoeken in het kader van compliance en het signaleren van nieuwe risico's m.b.t. onafhankelijkheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en veiligheid van het media-aanbod	onbekend	119	25
Aantal incidentele onderzoeken in het kader van compliance en het signaleren van nieuwe risico's m.b.t. onafhankelijkheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en veiligheid van het media-aanbod	onbekend	18	8
Aantal signalen behandeld	onbekend	77	52
Aantal afgeronde beoordelingen van financiële verantwoordingen van landelijke publieke media-instellingen	14	15	15
Aantal afgeronde beoordelingen van financiële verantwoordingen van regionale publieke media-instellingen	13	14	1

Tabel 8. Resultaten KPI's Toezicht.

In het jaarverslag van 2022 valt op dat er sprake is van onderbesteding voor het toezicht op de naleving van de Mediawet (de eerste drie KPI's in de tabel hierboven). Op basis van de resultaten in de tabel hierboven kunnen we concluderen dat er minder structurele en incidentele onderzoeken hebben plaatsgevonden en dat er ook minder signalen zijn behandeld dan in 2021. Het aantal structurele onderzoeken in het kader van compliance en het signaleren van risico's (eerste KPI) is aanzienlijk lager dan in 2021, omdat er geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de programmaquota in 2022. Het Commissariaat geeft aan dat in 2023 veel onderzoek plaatsvindt ten aanzien van 2022, waardoor het aantal structurele onderzoeken in 2023 hoger zal uitvallen. Een belangrijke kanttekening is dat de aantallen onderzoeken en signalen niets zeggen over de omvang en impact van de behandelde signalen. Het Commissariaat heeft niet gerapporteerd in hoeverre de uitgevoerde onderzoeken en behandelde signalen in 2022 impactvoller of omvangrijker waren dan in 2021.

Voor het toezicht op de rechtmatigheid van bestedingen van de landelijke en regionale publieke omroepen is in 2022 sprake van overbesteding door extra inhuur ten behoeve van lokale en regionale toetsing van financiële verantwoording en een doelmatigheidstoetsing over 2021. Het is opvallend dat uit de cijfers juist blijkt dat er sprake is van minder afgeronde beoordelingen van financiële verantwoordingen dan in 2020 en 2021. Er is immers slechts één beoordeling van financiële verantwoordingen van regionale PMI's afgerond (zie de laatste

rij in de tabel). Het Commissariaat geeft hierover aan dat de toetsing van de financiële verantwoording van regionale PMI's door uitval van personeel is uitgevoerd door twee interim adviseurs. Daardoor is de toetsing later dan normaal van start gegaan en zijn de beoordelingen pas in het eerste kwartaal van 2023 afgerond.

Strategie rondom handhaving

Het Commissariaat houdt in de evaluatieperiode, naast het doorlopende toezichtprogramma, reactief toezicht, wat betekent dat wordt gereageerd op signalen. Vanuit de sector kunnen handhavingsverzoeken binnenkomen bij de afdeling handhaving en bezwaar. Via een handhavingsverzoek wordt het Commissariaat voor de Media gevraagd om op te treden tegen de vermeende overtreding. Een verzoek om handhaving is een aanvraag om een besluit. Bij het telefonische spreekuur komen ook meer algemene signalen binnen die aanleiding kunnen geven voor een toezichtonderzoek of handhaving.

De afdeling handhaving en bezwaar gaat naar aanleiding van een handhavingsverzoek in gesprek met de afdeling toezicht over het signaal en de vraag of er toezichtonderzoek zou moeten plaatsvinden. De vraag of naar aanleiding van een handhavingsverzoek een toezichtonderzoek moet worden ingesteld, gebeurt aan de hand van de volgende vragen:

1. Is de melder een belanghebbende?
2. Wordt de wet binnenkort gewijzigd, waardoor dan geen sprake meer zou zijn van overtreding?

Het Commissariaat kan overigens ook besluiten zelf een toezichtonderzoek te starten op basis van het eerdergenoemde prioriteringskader en analysekader uit 2015. Het Commissariaat houdt niet structureel bij hoeveel toezichtonderzoeken volgen uit een handhavingsverzoek, dan wel uit een toezichtonderzoek op eigen initiatief.

Wanneer het Commissariaat een overtreding van de Mediawet, WNT of Wet op de vaste boekenprijs constateert, kan worden overgegaan tot handhaving. Het Commissariaat heeft de volgende formele handhavingsbevoegdheden:[75]

1. Boetes opleggen tot maximaal 225.000 euro;
2. Zendtijd verminderen of intrekken;
3. Uitzendvergunning intrekken;
4. Bevoorschotting opschorten;
5. Een last onder dwangsom opleggen.

Voordat het Commissariaat overgaat tot (formele) handhaving, maakt het doorgaans zijn voornemen daartoe bekend aan betrokkenen. Die krijgen in een hoorzitting de gelegenheid hun visie op de zaak te geven, waarna het Commissariaat een besluit neemt. De onder toezicht gestelde kan eventueel in bezwaar en beroep tegen dat besluit.

Het Commissariaat zet daarnaast ook informele beïnvloedings- en handhavingsinstrumenten. Informele beïnvloedingsinstrumenten betreffen bijvoorbeeld het geven van voorlichting. Informele handhavingsinstrumenten betreffen waarschuwingen en norm overdragende gesprekken. In norm overdragende gesprekken worden regelmatig afspraken gemaakt met onder toezicht gestelden over betere naleving in de toekomst. Het Commissariaat monitort vervolgens of de onder toezicht gestelden zich aan deze afspraken houden, bijvoorbeeld door af te spreken dat de betreffende onder toezicht gestelde na verloop van tijd inzicht moet geven in deze verbetering of door (onverwachte) steekproeven te doen. In gesprekken geeft het Commissariaat aan dat zij in de praktijk meer gebruik maakt van de informele dan de formele handhavingsinstrumenten.

[75] Zie: www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/onze-bevoegdheden.

Uitvoering handhaving

Er zijn weinig feiten en cijfers beschikbaar over de handhaving door het Commissariaat. Op de website van het Commissariaat worden opgelegde boetes gepubliceerd (bijvoorbeeld de boete voor de EO wegens het overtreden van de Mediawet in De Boomhut Battle in 2021[76] of de boete voor KRO-NCRV voor een overtreding van de Mediawet in Jinek in 2019).[77] Daarnaast rapporteert het Commissariaat in het jaarverslag van 2022 over het totaalbedrag aan opgelegde boetes, namelijk € 141.000. In de tabel hieronder is weergegeven hoe vaak het Commissariaat formele handhavingsinstrumenten heeft ingezet in de evaluatieperiode. Deze informatie hebben we voor de evaluatie opgevraagd bij het Commissariaat. In de tabel valt op dat het Commissariaat in 2020-2022 weinig formele handhavingsinstrumenten heeft ingezet.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal opgelegde boetes	onbekend	onbekend	1	0	3
Totaalbedrag opgelegde boetes (€)	onbekend	onbekend	17.500	0	141.000
Aantal keren zendtijd verminderd of ingetrokken	onbekend	onbekend	0	0	0
Aantal ingetrokken uitzendvergunningen	onbekend	onbekend	0	0	0
Aantal keer bevoorschotting opgeschort	onbekend	onbekend	0	0	0
Aantal last onder dwangsommen	onbekend	onbekend	0	0	0
Inzet bevoegdheden op grond van de Awb	onbekend	onbekend	0	0	0

Tabel 9. Inzet handhavingsbevoegdheden in evaluatieperiode.

Het Commissariaat houdt geen overzicht bij waarin staat hoe vaak de informele handhavingsbevoegdheden in de evaluatieperiode zijn ingezet, bij welke stakeholders de informele en formele handhavingsbevoegdheden zijn ingezet en tot welk resultaat deze inzet heeft geleid (is er bijvoorbeeld een einde gekomen aan de overtreding?). Uit de gesprekken met het Commissariaat weten we wel dat informele handhavingsinstrumenten vaker worden ingezet dan formele handhavingsinstrumenten.

In de jaarverslagen wordt sinds 2020 wel gerapporteerd over het aantal telefonische spreekuren en het aantal handhavingsverzoeken op grond van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs, zie tabel 10 hieronder. Dit zijn KPI's die het Commissariaat met het ministerie van OCW heeft afgesproken. Het is niet bekend in hoeveel gevallen de handhavingsverzoeken tot toezichtonderzoeken of handhavingsacties geleid hebben. Uit gesprekken met het Commissariaat weten we dat handhavingsverzoeken regelmatig worden afgewezen, bijvoorbeeld omdat het Commissariaat naar aanleiding van een handhavingsverzoek in gesprek gaat met de betreffende onder toezicht gestelde waarna de overtreding ophoudt te bestaan. Een handhavingsverzoek

[76] Zie: www.cvdm.nl/besluiten/sanctiebeschikking-eo-voor-de-boomhut-battle/.
[77] Zie: https://www.cvdm.nl/nieuws/kro-ncrv-beboet-wegens-overtreding-mediawet-in-jinek/.

wordt dan formeel afgewezen. Handhavingsverzoeken worden ook regelmatig afgewezen op inhoudelijke gronden, aldus het Commissariaat.

	2020	2021	2022
Aantal telefonische spreekuren	Elke werkdag	254	250
Aantal handhavingsverzoeken o.g.v. Mediawet	11	12	10
Aantal handhavingsverzoeken o.g.v. Wet vaste boekenprijs	3	6	-

Tabel 10. Resultaten KPI's handhaving.

Bezwaren en beroepen

Naar aanleiding van een besluit van het Commissariaat om over te gaan tot handhaving, kunnen belanghebbenden bezwaar of beroep indienen. In de evaluatieperiode is dit enkele keren voorgekomen. In tabel 11 hieronder is informatie opgenomen over het aantal bezwaren. Het Commissariaat rapporteert in de jaarverslagen over het aantal behandelde bezwaren. Wij hebben bij het Commissariaat meer informatie opgevraagd over de aard, ontvankelijkheid en gegrondheid van deze bezwaren. Deze informatie konden zij verschaffen over de jaren 2020 tot en met 2022. De verschillen tussen het totaal aantal behandelde bezwaren en het totaal aantal ingediende bezwaren is te verklaren doordat de bezwaarzaken zoals gepubliceerd in de jaarverslagen een totaal zijn van zowel de afgeronde als de ingediende bezwaarzaken in dat jaar.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal behandelde bezwaren (rapportage jaarverslagen)	19	8	13	8	19
Aantal ingediende bezwaarschriften (totaal)	onbekend	onbekend	12	8	16
Aantal ontvankelijke bezwaarschriften (totaal)	onbekend	onbekend	12	8	16
Waarvan m.b.t. sancties	*onbekend*	*onbekend*	*1*	*0*	*1*
Waarvan m.b.t. handhaving	*onbekend*	*onbekend*	*1*	*0*	*2*
Waarvan overige bezwaren (bijvoorbeeld m.b.t. toezichtskosten, voorlopige voorzieningen, Woo of andere hoofdtaken van het Commissariaat)	*onbekend*	*onbekend*	*10*	*8*	*13*
Aantal gegronde bezwaren (totaal)	onbekend	onbekend	1	1	3
Waarvan m.b.t. sancties	*onbekend*	*onbekend*	*0*	*0*	*1*[78]
Waarvan m.b.t. handhaving	*onbekend*	*onbekend*	*0*	*0*	*0*

[78] Dit gegronde bezwaar betrof een bezwaar naar aanleiding van een boete voor drie overtredingen. Op één van de drie punten is het Commissariaat teruggekomen. Daarnaast heeft het Commissariaat de boete verlaagd op basis van processuele overwegingen, zoals de doorlooptijd.

Waarvan overige bezwaren (bijvoorbeeld m.b.t. toezichtskosten, voorlopige voorzieningen, Woo of andere hoofdtaken van het Commissariaat)	*onbekend*	*onbekend*	*1*	*1*	*2*

Tabel 11. Bezwaren t.a.v. toezichtstaak.

In tabel 12 hieronder is meer informatie opgenomen over beroepsprocedures naar aanleiding van besluiten op bezwaar door het Commissariaat.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal behandelde beroepen (rapportage jaarverslagen)	onbekend	onbekend	3	1	3
Aantal ingediende beroepen (totaal)	onbekend	onbekend	3	1	3
Waarvan m.b.t. sancties	*onbekend*	*onbekend*	*0*	*0*	*0*
Waarvan m.b.t. handhaving	*onbekend*	*onbekend*	*1*	*0*	*0*
Waarvan overige bezwaren (bijvoorbeeld m.b.t. toezichtskosten, voorlopige voorziening, Woo of toestemmingen)	*onbekend*	*onbekend*	*2*	*1*	*3*
Aantal gegronde beroepen (totaal)	onbekend	onbekend	0	0	1
Waarvan m.b.t. sancties	*onbekend*	*onbekend*	*0*	*0*	*0*
Waarvan m.b.t. handhaving	*onbekend*	*onbekend*	*0*	*0*	*0*
Waarvan overige bezwaren (bijvoorbeeld m.b.t. toezichtskosten, voorlopige voorziening, Woo of toestemmingen)	*onbekend*	*onbekend*	*0*	*0*	*1*

Tabel 12. Beroepen t.a.v. toezichtstaak.

Het is lastig om te beoordelen of er sprake is van een hoog of laag aantal bezwaarschriften en beroepsprocedures, omdat we niet precies weten hoeveel besluiten het Commissariaat heeft genomen (bijvoorbeeld het aantal besluiten op een handhavingsverzoek).

Het Commissariaat geeft aan in de toekomst beter te willen analyseren welke bezwaren en beroepen binnenkomen om iets te kunnen zeggen over doeltreffendheid en doelmatigheid van toezicht en handhaving. Het Commissariaat geeft verder aan dat het momenteel leert van bezwaren en beroepen via inzicht in de eigen beschikkingenpraktijk en naar aanleiding van de uitkomsten van de bezwaar en beroepsprocedures. Er vindt bespreking plaats van de besluiten op bezwaren en jurisprudentie in de juridische vakgroep. Het Commissariaat

geeft verder aan dat, mocht daartoe aanleiding zijn, ook wordt ingezet op herijking van beleidsregels, het opstellen van beleid dan wel tot het aanpassen van werkprocessen.

Het Commissariaat geeft aan de wettelijke termijnen voor bezwaren en beroepen te halen. Het Commissariaat maakt voor het monitoren van de termijnen gebruik van het Djuma zaaksysteem.

Tot slot is het relevant om te noemen dat de medewerkers die zich bezighouden met handhavingsbesluiten, bezwaren en beroepen (afdeling Handhaving & Bezwaar), zich ook bezighouden met besluiten, bezwaren en beroepen naar aanleiding van de Wet Open Overheid. Het Commissariaat geeft aan dat de overgang van de Wet Openbaarheid Bestuur naar de Wet Open Overheid tot substantieel meer werk heeft geleid voor deze afdeling. Het Commissariaat rapporteert niet over het totaal aantal besluiten dat ten aanzien van deze wetten is genomen.

Percepties over het functioneren van toezichttaak

De percepties van stakeholders over het functioneren rondom de toezichtstaak lopen uiteen. In gesprekken zijn veel percepties gedeeld over de (on)duidelijkheid van de rolopvatting van het Commissariaat ten aanzien van toezicht, de doortastendheid van het Commissariaat, de mate waarin het Commissariaat het de onder toezicht gestelden betrekt en de positie van het Commissariaat in Europa. Hierna behandelen we achtereenvolgens de percepties op deze onderwerpen. Graag benadrukken we dat de percepties van stakeholders soms de evaluatieperiode (2018-2022) overschrijden.

De rolopvatting van het Commissariaat ten aanzien van toezicht

Veel gesprekspartners zijn kritisch op de rolopvatting van het Commissariaat als toezichthouder. Zij geven aan dat de rolopvatting voor hen onduidelijk is, evenals de toezichtstrategie en focuspunten van het Commissariaat. Ze vinden het Commissariaat niet rolvast en ervaren het handelen van het Commissariaat rondom toezichtonderzoeken en handhaving als grillig, waarbij het Commissariaat volgens hen soms een brede rolopvatting heeft en soms juist een smalle:

1. Als voorbeeld van een te smalle rolopvatting benoemen veel gesprekspartners van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen dat het Commissariaat te vaak niet handelt bij concrete overtredingen van de Mediawet. Het Commissariaat zou volgens deze gesprekspartners bij overtredingen op basis van een smalle juridische interpretatie te terughoudend zijn, zich verschuilen achter een zeer smalle rolopvatting en ook ‘bang’ zijn voor juridische gevolgen van wél handelen. Eventuele beroepsprocedures die zouden volgen, zouden volgens gesprekspartners niet een bedreiging moeten zijn voor een toezichthouder. Diverse gesprekspartners verwijzen dan naar de casus Ongehoord Nederland, maar ook naar andere situaties waarin zij een handhavingsverzoek hebben gedaan waar het Commissariaat vervolgens geen handhavingsbevoegdheden inzet, terwijl hier volgens gesprekspartners wel sprake is van een overtreding die de onafhankelijkheid, toegankelijkheid, pluriformiteit of veiligheid van het mediabestel beïnvloedt. Het Commissariaat benadrukt hierbij dat naar aanleiding van handhavingsverzoeken bewust keuzes worden gemaakt in prioritering en de inzet van toezichtcapaciteit.
2. Het Commissariaat zou juist een brede rolopvatting hanteren bij bredere, thematische (toezicht)onderzoeken. Het Commissariaat zou te opiniërend zijn en capaciteit inzetten op onderwerpen die ook al door andere stakeholders in het veld worden opgepakt. Bijvoorbeeld de inzet van het Commissariaat rondom het onderwerp integriteit bij landelijke publieke media-instellingen is door deze partijen als disfunctioneel ervaren. Zij gaven aan dat omroepen en NPO hier naar aanleiding van de incidenten zelf al volop mee bezig waren en dat het Commissariaat te werk ging met te weinig gevoel voor de realiteit en het werk van de omroepen zelf. Een ander veelgenoemd voorbeeld is het rapport ‘Kijk samen verder!’,[79] waar het Commissariaat niet als toezichthouder, maar volgens sommige

[79] Commissariaat voor de Media (2022). Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstbestendig bestel.

omroepen te veel als opiniërend orgaan zou zijn opgetreden. Tot slot wordt het voorbeeld genoemd van het onderzoek naar belangenverstrengeling, waarvoor omroepen lange vragenlijsten hebben ingevuld, terwijl dit volgens gesprekspartners niet in verhouding staat tot de omvang van het probleem dat opgelost dient te worden.

Aanvullend blijkt uit gesprekken en de schriftelijke uitvraag dat met name kleinere partijen, zoals (maar niet uitsluitend) lokale omroepen, bovendien de voorlichting door het Commissariaat over het toezicht of beleidsregels onvoldoende duidelijk vinden. Specifiek het voorbeeld van beleidsregels rondom de samenwerking tussen regionale en lokale omroepen wordt genoemd; de kaders zouden minimaal en onduidelijk zijn. Het is opvallend dat gesprekspartners bij grote commerciële partijen, waaronder streamingsdiensten, juist positief zijn over de duidelijkheid van beleidsregels van het Commissariaat. Zij geven aan dat ze 'weten waar ze aan toe zijn'.

Tot slot is het relevant om te noemen dat commerciële omroepen en internationale commerciële partijen aanzienlijk positiever zijn over de rolopvatting van het Commissariaat ten aanzien van toezicht dan andere stakeholders.

Gesprekspartners bij het Commissariaat geven aan dat het Commissariaat en de afdeling Toezicht in het bijzonder de afgelopen paar jaar een transitie heeft doorgemaakt en nog steeds doormaakt. Het herstructureren en vernieuwen van het toezicht was volgens hen nodig, omdat een meer pro-actieve toezichtaanpak wenselijk was. Een andere reden is dat het medialandschap de afgelopen jaren sterk veranderd is. Het is volgens het Commissariaat logisch dat dit bij partijen soms tot onduidelijkheid leidt, omdat deze verandering tijd vergt en omdat zij moeten wennen aan deze nieuwe aanpak, aldus het Commissariaat. Het Commissariaat is voorts van mening dat de kritiek op de te brede rolopvatting onjuist is. Het Commissariaat vindt het logisch dat de toezichthouder een advies geeft op de inrichting van het publieke bestel. Het Commissariaat vindt verder dat extern toezicht (bijvoorbeeld naar integriteit) ook passend is wanneer stakeholders hier intern al mee bezig zijn. Tot slot heeft het Commissariaat ook positieve feedback ontvangen uit de sector over het onderzoek naar belangenverstrengeling.

De doortastendheid van het Commissariaat

Door meerdere gesprekspartners van landelijke, regionale en lokale publieke omroepen is kritiek geuit op de doortastendheid van het Commissariaat. Een deel van deze kritiek zit hem in de bovengenoemde smalle rolopvatting. Deze gesprekspartners vinden dat het Commissariaat vaker 'zijn tanden zou moeten laten zien'. Er zou volgens hen te vaak onterecht niet worden geacteerd na een gemelde overtreding en bij video-uploaders geldt volgens sommige gesprekspartners zelfs dat onder toezicht gestelden de indruk hebben dat zij regels gewoon kunnen overtreden, omdat er toch niet gehandhaafd wordt. Het Commissariaat geeft hierover aan dat zij niet tegen elke overtreding handhavend op dienen te treden; zij prioriteren en zetten bovendien ook informele beïnvloedingsmaatregelen in.

Daarnaast zijn deze gesprekspartners kritisch op het feit dat het Commissariaat vooral reageert op signalen uit de sector. Tegelijkertijd worden door sommige gesprekspartners ook vraagtekens gesteld bij de invulling van het risicogestuurde toezicht voor de komende jaren. Het is volgens deze gesprekspartners nog onduidelijk wat deze nieuwe vorm van toezicht voor hen betekent en of de tot nu toe vrij algemene toezichtstrategie die het Commissariaat aan hen heeft gepresenteerd, past bij de mediasector.

Verder wordt door meerdere gesprekspartners van publieke omroepen genoemd dat het Commissariaat onvoldoende begrip of gevoel heeft bij de praktijk van landelijke, regionale of juist lokale omroepen. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij onhandige feitelijke onjuistheden ontdekken in (concept)beoordelingen van rechtmatige bestedingen die duiden op onbegrip over de praktijk van die betreffende stakeholder en dat het Commissariaat de verschillen tussen landelijke, regionale en lokale omroepen in het algemeen onvoldoende

recht doet. Door dit vermeende gebrek aan begrip is bij deze partijen veel frustratie. De snelle personeelswisselingen dragen volgens hen niet bij aan het ontwikkelen van begrip over de praktijk van deze verschillende groepen stakeholders.

Specifiek met betrekking tot het toezicht op de rechtmatigheid van bestedingen geven gesprekspartners bij landelijke en regionale publieke omroepen en dit type partijen in de schriftelijke uitvraag aan dat het toezicht door het Commissariaat te lang duurt, waardoor aanbevelingen vaak achterhaald zijn. De media-instellingen zijn verplicht voor 1 mei de verantwoording in te leveren bij het Commissariaat, waarna zij pas aan het einde van het jaar de beoordeling ontvangen, waar zij vervolgens in korte tijd weer op moeten reageren.

Gesprekspartners bij commerciële omroepen of gesprekspartners bij partijen die zicht hebben op de commerciële onder toezicht gestelde partijen, zijn met name kritisch over de handhaving bij deze commerciële media-aanbieders. Het toezicht van het Commissariaat op mediapartijen die niet-lineaire aanbod hebben (met name video-uploaders maar ook media-instellingen die content on demand aanbieden) zou volgens hen te traditioneel zijn en daarmee niet goed aansluiten bij de realiteit. Bovendien zou er te weinig inzet op plaatsvinden, terwijl de risico's bij overtreding van bijvoorbeeld reclameregels bij deze partijen juist hoger liggen, aldus deze gesprekspartners.

Het contact met onder toezicht gestelden

De percepties over de wijze waarop het Commissariaat in contact staat met onder toezicht gestelden, lopen sterk uiteen.

Gesprekspartners van commerciële partijen, zoals commerciële omroepen en streamingsdiensten zijn veelal positief over de manier waarop het Commissariaat de markt betrekt bij het toezicht, bijvoorbeeld het maken van beleidsregels. Ze beschouwen het Commissariaat sinds enkele jaren als een open en toegankelijk toezichthouder, waarmee een constructieve dialoog goed mogelijk is.

Gesprekspartners bij publieke omroepen zijn juist negatief over de wijze waarop het Commissariaat hen betrekt bij het opstellen van beleidsregels, het maken van een toezichtstrategie of het doen van toezichtonderzoeken. Zij zien hier ook veel verandering in de loop der jaren. Met name gesprekspartners bij landelijke omroepen geven aan dat het de afgelopen jaren per voorzitter van het college verschilt hoe de afstemming en het contact heeft plaatsgevonden.

Regionale en lokale omroepen geven in het bijzonder aan dat volgens hen de afstemming over het toezicht op de rechtmatigheid van bestedingen prettiger verloopt dan voorheen, omdat de vragen vooraf worden afgestemd. Het Commissariaat wordt volgens hen steeds meer een gesprekspartner vooraf dan een controlerende instantie achteraf.

Andere type stakeholders, zoals (maar niet uitsluitend) andere toezichthouders, geven aan dat het contact met het Commissariaat de afgelopen jaren sterk is verbeterd, wat toezicht of het gesprek daarover ook heeft verbeterd. De verklaring daarvoor ligt volgens hen in het accounthouderschap en de invoering van regelmatig (ook bestuurlijk) overleg.

Het Commissariaat geeft aan dat het de uiteenlopende percepties van verschillende stakeholders herkent, maar tekent hierbij aan dat dit iets zegt over beide kanten. De transitie naar een ander soort toezicht wordt anders ervaren en gepercipieerd door de verschillende type stakeholders. Het Commissariaat ervaart met name bij de landelijke publieke omroepen een sterke mate van weerstand tegen toezicht, die zich uit in het ter discussie stellen van het mandaat van het Commissariaat, het niet meewerken aan onderzoeken, niet openstaan voor de bevindingen en klagen bij derden (zoals het ministerie van OCW). Dit staat volgens het Commissariaat de transitie naar probleemgericht, risicogestuurd en systeemgericht toezicht in de weg.

De positie van het Commissariaat in Europa

Gesprekspartners van commerciële partijen, zowel nationaal als internationaal, zijn uitgesproken positief over de rol en positie van het Commissariaat in Europa en de aanwezigheid van kennis van het Europese mediarecht. De internationale en Europese spelers waarmee is gesproken in het kader van deze evaluatie vergelijken het functioneren van het Commissariaat veelal met andere Europese mediatoezichthouders en geven daarbij aan dat het Commissariaat kennis van zaken heeft en zich opstelt als een toezichthouder die de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de media beschermt. Het Commissariaat heeft in Europa een 'leidende stem' op het gebied van vrijheid van meningsuiting en mediavrijheid, aldus deze gesprekspartners.

Conclusies over de doeltreffendheid van de toezichttaak

We concluderen dat het Commissariaat de toezichtstaak in de evaluatieperiode onvoldoende doeltreffend heeft uitgevoerd. Er zijn enkele interventies van het Commissariaat bekend waarmee overtredingen zijn bestraft en waarmee naleving is bevorderd. Ook is het doorlopende toezichtprogramma grotendeels uitgevoerd, alhoewel op sommige onderdelen vertraging is opgetreden door personeelsverloop (zoals blijkt uit de toelichting op de KPI's in het jaarverslag van 2022). Dit is wat ons betreft onvoldoende om het toezicht door het Commissariaat doeltreffend te kunnen noemen. Aan onze conclusie liggen twee subconclusies ten grondslag. Allereerst concluderen we dat het Commissariaat in de evaluatieperiode te weinig strategisch te werk is gegaan. Ten tweede concluderen we dat het Commissariaat te weinig relevante informatie heeft verzameld en geanalyseerd op basis waarvan de eigen doeltreffendheid inzichtelijk gemaakt kon worden. Hierna behandelen we deze subconclusies één voor één.

Gebrek aan strategisch toezichthouden

Het Commissariaat heeft in 2015 toezicht- en instrumentenbeleid opgesteld, maar dit beleid is in de evaluatieperiode niet geüpdatete, ondanks belangrijke ontwikkelingen in de toezichtstaken van het Commissariaat en in het mediaveld in het algemeen. Bovendien hebben we op basis van gesprekken het beeld gekregen dat deze toezichtstrategie slechts in beperkte mate een rol heeft gespeeld in de werkpraktijk van het Commissariaat. Het Commissariaat heeft, naast het doorlopende toezichtprogramma en het gebruik van enkele digitale toezichtinstrumenten, in hoge mate signaalgestuurd (en daarmee reactief) toezicht gehouden.

Een goede en actuele toezichtstrategie zou duidelijkheid moeten bieden over de belangrijkste risico's en hoe groot die zijn, hoe die worden geïdentificeerd, welke manier van toezicht/handhaving dan wordt toegepast en hoe het Commissariaat het effect van het toezicht en handhaving monitort en daarvan leert. De middelen zijn immers nooit voldoende toereikend om overal proactief toezicht op te houden. Nu het Commissariaat veel informatie over toezicht- en handhavingscapaciteit en de aard van gepleegde inzet niet structureel bijhoudt en deze informatie dus ook niet analyseert en erop reflecteert, kan het Commissariaat onvoldoende weten of de eigen capaciteit strategisch is ingezet en dus leren va het eigen handelen. Daar zijn we kritisch op, omdat dit een belangrijke voorwaarde is om slagvaardig en selectief te zijn als toezichthouder.

Momenteel werkt het Commissariaat aan een nieuwe toezichtstrategie voor de komende jaren. Wij moedigen deze ontwikkeling aan. Het is goed dat de afdeling Toezicht wil ontwikkelen naar proactief, risicogericht en systeemtoezicht. Dat is doeltreffender dan niet interveniëren op terreinen waar geen signalen over doorkomen (maar misschien wel problemen zijn). We zien dat er een risicoanalyse is gemaakt met behulp van diverse geledingen van de organisatie en interviews met externe stakeholders en dat deze risico's zijn geprioriteerd. Het is goed dat is nagedacht over het variëren in de toezichtsintensiteit per onder toezichtstaande media-instelling. Tegelijkertijd hebben we ook bedenkingen bij de plannen van de afdeling Toezicht. Zo zien we bijvoorbeeld dat er erg veel risico's onderscheiden worden voor de omvang van de organisatie, zien we nog niet dat er rekening wordt gehouden met het risico-reductiepotentieel (de mate waarin een maatregel van de toezichthouder risicoreductie tot gevolg heeft) en lezen we nog geen instrumentenmix die duidelijk impact maakt op het gedrag van de onder toezicht staande media-instellingen.

Veel onder toezicht staande media-instellingen de rol en positie van het Commissariaat in het mediadomein gedurende deze evaluatieperiode als onduidelijk ervaren. Bovendien bestaat bij hen ontevredenheid over de manier waarop het Commissariaat de rol invult. Soms bakent het Commissariaat de rol strikt af op basis van juridische argumenten, waar stakeholders juist aangeven dat ingrijpen van het Commissariaat nodig is voor het borgen van een toegankelijk, onafhankelijk, pluriform en veilig mediabestel. Soms kiest het Commissariaat juist voor een grote of aanwezige rol, terwijl volgens hen bediscussieerd kan worden of het Commissariaat haar boekje niet te buiten gaat of legitimiteit kan verliezen door het optreden. Onze overtuiging is dat het hebben van een heldere toezichtstrategie, die (gedeeltelijk) inzichtelijk en begrijpelijk is voor onder toezicht gestelden, kan bijdragen aan meer legitimiteit van het Commissariaat in het mediadomein. Het Commissariaat heeft in 2023 het initiatief genomen tot het opstellen van een toezichtaanpak die de nieuwe toezichtstrategie moet verduidelijken. Deze zal begin 2024 publiek worden gemaakt.

Bij een aantal onder toezicht gestelden bestaat het beeld dat het Commissariaat de aanpak te weinig aanpast aan de ontwikkelingen die zij zelf doormaken en aan de positie van andere partijen in het krachtenveld. Een aantal gesprekspartners hebben bijvoorbeeld kritiek geuit op het feit dat het Commissariaat veel inzet pleegt op onderwerpen waar zijzelf al mee bezig zijn, zoals integriteit of financiële controles waarvoor veel tijd wordt genomen, terwijl de cijfers ook door andere partijen worden gecheckt. In de zogenaamde governance-benadering van toezicht moet het krachtenveld in beeld worden gebracht om vervolgens de vraag te stellen welke functie toezicht daarin het best kan vervullen.[80] In de nieuwe toezichtstrategie zou het Commissariaat ook moeten ingaan op de rol en positie van het Commissariaat in het bredere krachtenveld.

Te weinig inzicht in eigen doeltreffendheid

Het Commissariaat verzamelt informatie die belangrijk is om inzicht te kunnen vergaren in de doeltreffendheid van het toezicht niet of beperkt, zoals de doorloop- en afhandeltijden, de opvolging van een toezichts- of handhavingsactie bij de onder toezicht gestelde of de effecten van het toezicht op de naleving van de Mediawet. Het verzamelen van de juiste cijfers en/of signalen uit de sector en het reflecteren en acteren op die informatie is essentieel om een slagvaardige, selectieve en professionele toezichthouder te kunnen zijn.

Van een slagvaardige, selectieve en professionele toezichthouder zouden wij verwachten dat in ieder geval de volgende informatie systematisch inzichtelijk wordt gemaakt:

1. Inzicht in de activiteiten van het Commissariaat, zoals de aantallen uitgevoerde formele en informele handhavingsacties en hun doorlooptijden, het type overtredingen waarop is geacteerd en wat het handelen door de toezichthouder heeft opgeleverd.
2. Informatie over de naleving van de Mediawet, zoals op welke bepalingen een hoge of lage mate van naleving is en hoe dit zich in de loop der jaren ontwikkelt, wat de mogelijke impact van een overtreding is en hoe groot de schade is.
3. Inzicht in het effect van het handelen van het Commissariaat, zoals inzicht in de reactie van een onder toezicht gestelde naar aanleiding van een handhavingsactie en reflectie daarop door de toezichthouder (is er bij meer controle ook meer effect?).

In deze evaluatie hebben wij op deze punten informatie op casusniveau ontvangen of enkel een globaal beeld gekregen. De KPI's waarover het Commissariaat jaarlijks rapporteert aan het ministerie van OCW geven bovendien geen inzicht in de doeltreffendheid van het toezicht door het Commissariaat. De KPI's geven een beeld van de productie die het Commissariaat heeft 'gedraaid', maar geven nauwelijks een beeld van doelbereik of kwaliteit van de taakuitvoering. Bovendien weten we niet welke handhavingsinstrumenten volgden uit de uitgevoerde toezichtonderzoeken.

[80] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), Toezien op publieke belangen.

Verder zien we slechts in beperkte mate dat het Commissariaat structureel of strategisch reflecteert op het eigen toezicht. De beperkte hoeveelheid relevante informatie over de doeltreffendheid van het toezicht maakt dit ook lastig. We zien dat het Commissariaat in individuele gevallen leert van de ingediende bezwaren door deze te bespreken in de juridische vakgroep, maar zien bijvoorbeeld niet dat het Commissariaat organisatiebreed reflecteert en acteert op signalen uit de sector (of dit nu bezwaren, beroepen, gesprekken, klachten of andere signalen zijn).

Positieve indicaties

Tot slot zien we dat het Commissariaat ook positieve ontwikkelingen doormaakt ten aanzien van de doeltreffendheid van het toezicht:

1. Het Commissariaat maakt gebruik van beleidsregels op om meer duidelijkheid te creëren en overtredingen door stakeholders te voorkomen. Er zijn in de evaluatieperiode bijvoorbeeld beleidsregels opgesteld over reclame of sponsoring bij publieke omroepen en commerciële media-instellingen en zijn er beleidsregels opgesteld omtrent bestuurlijke boetes.
2. Het Commissariaat is een voorloper op het gebied van toezicht op video-uploaders of influencers. Al voordat de Europese regelgeving omtrent het mediatoezicht op video-uploaders rond was, had het Commissariaat beleidsregels opgesteld en bijeenkomsten georganiseerd voor video-uploaders. Ook zien we dat het Commissariaat duidelijk communiceert over de regels voor specifiek deze doelgroep op hun website. Het Commissariaat heeft zich hier laten zien als een proactieve toezichthouder. Hierbij plaatsen we wel de kanttekening dat er ook kritiek is op dit toezicht, omdat de beleidsregels volgens gesprekspartners algemeen (en daardoor niet altijd makkelijk toepasbaar) zijn en het Commissariaat niet of te weinig zou handhaven bij overtredingen.
3. Het Commissariaat weegt in individuele casussen wel degelijk bewust af of bijvoorbeeld een waarschuwing of een boete passender is. Ook zien we dat het Commissariaat op sommige onderwerpen voorlichting geeft of beleidsregels opstelt om de naleving te bevorderen, in plaats van (puur en alleen) in te zetten op handhavingsinstrumenten.
4. De wijze waarop het Commissariaat toezicht houdt op internationale of Europese spelers kan op veel waardering rekenen. Er wordt samengewerkt met deze partijen, deze partijen ervaren de rol van het Commissariaat wel als duidelijk en passend. Tot slot zien deze partijen het Commissariaat als een kwalitatief goede toezichthouder in Europees verband, bijvoorbeeld vanwege de aanwezige kennis en de onafhankelijkheid van het Commissariaat ten opzichte van de overheid en de sector.

4.2.4. Onderzoek en beleidsadvies

Doelstelling en activiteiten rondom onderzoek en beleidsadvies

Wat betreft onderzoek en beleidsadvies hanteert het Commissariaat volgens de jaarverslagen één doelstelling. Deze doelstelling is als volgt: Het Commissariaat monitort en onderzoekt continu de ontwikkelingen in de mediasector en signaleert, agendeert en adviseert stakeholders. Hierbij hoort een KPI, namelijk het aantal uitgebrachte beleidsadviezen en onderzoeken naar de ontwikkelingen in de mediasector.

Bij het uitvoeren van onderzoeken en het opstellen van beleidsadviezen komen verschillende taken van het Commissariaat aan bod. Deze zijn als volgt:

- Het signaleren en agenderen van ontwikkelingen in de mediasector;
- Het monitoren van mediaconcentraties en andere ontwikkelingen in de mediasector via de Mediamonitor;
- Het rapporteren over nieuwsgebruik, de toegang tot nieuws en het vertrouwen in het nieuws via de publicatie van het Digital News Report.
- Het ontwikkelen en bijhouden van de toezichtstrategie van het Commissariaat. In dit geval gaat het over de interne meerjarenstrategie 'Kijk Verder, 2021-2025'.
- Het uitbrengen van beleidsadviezen aan de minister over:
  - De begroting van de NPO en RPO (jaarlijks);
  - De financiële staat van de lokale omroepen (driejaarlijks), in samenwerking met Toezicht;
  - De erkenningsaanvragen van landelijke publieke omroepen (vijfjaarlijks);
  - Het concessiebeleidsplan van de NPO en RPO (vijfjaarlijks);
  - De beantwoording van Kamervragen;
- Het doen van uitvoeringstoetsen van voorgenomen wetswijzigingen;
- Het verifiëren en het toetsen van de naleving van de vijfjaarlijkse prestatieovereenkomst tussen de NPO, en het ministerie van OCW en de RPO en de minister van OCW en de daarbij behorende rapportagewijzer.

Feiten over onderzoek en beleidsadvies van het Commissariaat

Elk jaar worden verschillende beleidsadviezen en onderzoeken geschreven op basis van gesignaleerde ontwikkelingen. Deze worden door het Commissariaat op verschillende manieren gepresenteerd. Hieronder is een overzicht van de aantallen onderzoeken en documenten die gepubliceerd zijn tussen 2018-2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Beleidsadviezen	2	5[81]	11	12	10
Waarvan uitvoeringstoetsen	*7*	*2*	*5*	*2*	*1*
Mediamonitor	1	1	1	1	1
Digital News Report	1	1	1	1	1
Onderzoeksrapporten	2	4	2	3	2
Overige onderzoeken	0	3	1	3	5
Totaal	**13**	**15**	**16**	**22**	**20**

Tabel 13. Overzicht onderzoeken en beleidsadviezen.

[81] De terminologie in het jaarverslag van 2019 is adviezen, en niet beleidsadviezen.

Beleidsadviezen

Het Commissariaat brengt jaarlijks meerdere beleidsadviezen uit ter beschikking van het ministerie van OCW. Deze adviezen gaan bijvoorbeeld over de begroting van de NPO en de RPO, en over het Concessiebeleidsplan van de NPO. Beleidsadviezen kunnen de basis vormen voor nieuw beleid voor de mediasector, voor de verantwoording door de minister van OCW naar de Tweede Kamer. Daarnaast voert het Commissariaat uitvoeringstoetsen uit. Een uitvoeringstoets is een instrument om vroegtijdig een beeld te krijgen van de werking van nieuwe wetten en regelgeving in de praktijk. Zo voerde het Commissariaat verschillende uitvoeringstoetsen uit op nieuwe aanpassingen van de Mediawet zoals bij het wetsvoorstel investeringsverplichting Nederlands cultureel audiovisueel product in 2022.[82]

Het Commissariaat adviseert verder over de concessiebeleidsplannen van de NPO en RPO, en is daarnaast ook verantwoordelijk voor het adviseren over de erkenningsaanvragen van landelijke publieke omroepen en het verifiëren en toetsen van de naleving van de vijfjaarlijkse prestatieovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de NPO.

Mediamonitor

Een bekend jaarlijks onderzoek van het Commissariaat is de Mediamonitor. In de Mediamonitor wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de Nederlandse mediasector. De monitor geeft inzicht in de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van de media voor het publiek. De resultaten uit deze monitor zijn te vinden in een jaarlijkse rapportage, die op de website van het Commissariaat te vinden is.[83] Uit signalen van de Mediamonitor kunnen vervolgonderzoeken komen. Zo kwam in de Mediamonitor van 2022 naar voren dat jongeren steeds minder kennisnemen van nieuws van nieuwsorganisaties. Op basis van deze bevindingen heeft het Commissariaat een groot onderzoek uitgezet over hoe jongeren zich op sociale media bewegen en hoe ze nieuws binnenkrijgen.[84]

Digital News Report

Een ander jaarlijks rapport is het Digital News Report. Het Reuters Institute for the Study of Journalism onderzoekt met het Digital News Report het nieuwsgebruik in 46 landen. Voor de Nederlandse versie werkt het Reuters Institute samen met het Commissariaat. Elk jaar wordt gekeken naar de algemene digitale nieuwsconsumptie en is er een specifieke focus. Zo richtte het rapport zich in 2021 op de verbinding tussen journalistiek en het publiek. In 2020 werd gekeken naar de impact van het coronavirus op de nieuwsconsumptie.[85]

Onderzoeksrapporten

Naast bovenstaande jaarlijkse onderzoeken zijn er ook verschillende onderzoeksrapporten door het Commissariaat gepubliceerd. Hierbij gaat het om het jaarlijkse onderzoek over televisiepakketten (2018-2023), twee onderzoeken over de representatie van vrouwen in Nederlandse non-fictie televisieprogramma's (2019 en 2021) en een onderzoek naar het redactiestatuut bij aanbieders van audiovisuele mediadiensten (2021). Overige onderzoeken zijn verder een update over de waardering van de NPO – Programmagegevens (2020) en een evaluatie van de financiële staat van lokale omroepen.

Overige onderzoeken uit de evaluatieperiode

Naast bovenstaande onderzoeken en rapportages, zijn er in de evaluatieperiode ook bredere onderzoeken uitgevoerd. Hieronder worden vijf van deze onderzoeken besproken, namelijk het onderzoek over de lokale nieuws- en informatievoorziening, het onderzoek naar het waarborgen van betrouwbaar journalistiek media-

[82] Zie: www.wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK011368/Download/b324cad3-62c7-4bfd-8337-ecdedcfdc2d3_2.pdf.
[83] Zie: www.mediamonitor.nl.
[84] Commissariaat voor de Media (2023). Mediamonitor 2023.
[85] Zie: www.digitalnewsreport.org.

aanbod, het onderzoek naar de mogelijke aanwezigheid van filterbubbels, een onderzoek naar de effecten van reclame in YouTube video's en het reflectierapport genaamd 'Kijk Samen Verder'.

Zo is er een onderzoek geweest over de staat van de lokale nieuws- en informatievoorziening (2022), waarbij in kaart is gebracht welke lokale en regionale media de Nederlandse burger gebruikt om te weten te komen wat er in de eigen gemeente afspeelt. Ook is er gekeken naar de interesse in lokale nieuwsbronnen en hoe deze bronnen gewaardeerd worden. Dit onderzoek was in de toezichtbrief van het Commissariaat in 2021 aangekondigd, omdat onderzoek in de afgelopen decennia vooral gericht was op de aanbodkant van lokale informatiebronnen, en niet over de gebruikskant. Een ander groot onderzoek ging over het waarborgen van de uit artikel 2.1 van de Mediawet voortvloeiende verplichting tot betrouwbaar journalistiek media-aanbod. Het Commissariaat heeft een sector-breed, inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de manier waarop landelijke publieke omroepen de betrouwbaarheid van hun media-aanbod borgen. Hierbij is onder andere gekeken naar acht categorieën, zoals organisatiestructuur, de geldende journalistieke afspraken en de mate van (bij)scholing.[86] Ook is er naar aanleiding van een motie van de SP gestart met het ontwikkelen van een pluriformiteitsmonitor, om via drie pilots op een zo goed mogelijke manier een dergelijke monitor te ontwikkelen over de pluriformiteit van de media.

Daarnaast is er onderzoek gedaan naar de mogelijke aanwezigheid van filterbubbels[87] in Nederland (2019). In de jaarlijkse Mediamonitor kijkt het Commissariaat specifiek naar de diversiteit van het nieuwsgebruik, om zo een beeld te krijgen van de pluriformiteit van het media-aanbod. Gezien een potentieel risico naar filterbubbels voor de nieuws- en informatievoorziening en de diversiteit van het nieuwsgebruik, had het Commissariaat het Instituut voor Informatierecht (IViR) aan de Universiteit van Amsterdam verzocht in kaart te brengen in hoeverre er sprake is van filterbubbels in het nieuwsgebruik van Nederlanders.[88]

Ook is onderzoek uitgevoerd naar de effecten van reclame in YouTube video's (2019) door de Radboud Universiteit en Universiteit van Amsterdam in opdracht van het Commissariaat. Dit onderzoek kijkt naar hoe minderjarigen gesponsorde YouTube video's ervaren waarin de richtlijnen van de Social Code: YouTube[89] zijn toegepast.

Verder is er ook nog een rapport gepubliceerd genaamd 'Kijk Samen Verder!'. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de evaluatie van PwC in 2019. In dit rapport reflecteert het Commissariaat op een toekomstbestendig publieke bestel. Volgens het Commissariaat heeft het bestel lange tijd goed gewerkt, maar dreigt het nu aansluiting te missen bij maatschappelijke, technologische en marktontwikkelingen door een aantal kenmerken in het bestel. Om dit op te lossen, is het nodig om het complete bestel aan te passen. Hierbij denkt het Commissariaat aan een toekomstbestendig bestel waarbij meer directe maatschappelijke binding is, meer centrale sturing op realisatie van de publieke mediaopdracht, opener voor contentmakers op basis van toegevoegde waarde en met een publiek media-aanbod met een eenduidig profiel.[90]

[86] Zie: www.cvdm.nl/nieuws/commissariaat-inventariseert-waarborgen-voor-betrouwbaar-journalistiek-media-aanbod/.
[87] Met filterbubbels wordt bedoeld: een bubbel van gelijkgestemde berichten door algoritmische aanbevelingen en niet alle vormen van eenzijdige informatie.
[88] Commissariaat voor de Media (2019). Filterbubbels in Nederland.
[89] In de 'Social Code: YouTube' hebben YouTubers afspraken vastgelegd die moeten zorgen voor meer transparantie over eventuele reclame in hun video's. Zo geven YouTubers bijvoorbeeld aan wanneer zij betaald worden om een bepaald product aan te prijzen.
[90] Commissariaat voor de Media (2022). Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstbestendig bestel.

Percepties over onderzoek en beleidsadvies door het Commissariaat

De percepties over de verschillende onderzoeken die het Commissariaat uitvoert zijn over het algemeen positief. Stakeholders zijn tevreden over de inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken, de kennis van de onderzoekers en de wijze waarop onderzoeken worden uitgevoerd. Met name de jaarlijkse Mediamonitor en de Digital News Report worden als waardevol beschouwd. Deze onderzoeken leiden volgens gesprekspartners namelijk tot strategische en beleidsmatige inzichten voor de mediawereld. In gesprekken geven stakeholders aan dat de onderzoekers weten waar ze het over hebben. Ze hebben goed contact met medewerkers die de onderzoeken uitvoeren en ze voelen zich gehoord. Positief over de werkwijze vinden stakeholders de mogelijkheid tot het geven van een reacties op de concept-rapporten.

Ook in Europees verband wordt de samenwerking met het Commissariaat als prettig ervaren. Binnen de werkgroepen van Europese verbanden is het Commissariaat actief en leveren ze goede bijdragen. Het Commissariaat is op sommige onderwerpen een voorloper. Een voorbeeld is het toezicht op video-uploaders.

Over sommige beleidsadviezen klinkt meer kritiek, met name over de rol die het Commissariaat hierbij oppakt. Bij sommige stakeholders leeft de vraag of de (beleids)onderzoeken die het Commissariaat uitvoert wel bij deze toezichthouder belegd zou moeten zijn. Verder is er kritiek op het beleidsadvies 'Kijk Samen Verder!'. In dit document reflecteert het Commissariaat op een toekomstbestendig bestel. Er zijn geluiden uit de sector waarbij wordt aangegeven dat het uitschetsen van een nieuw toekomstig bestel niet als taak bij een toezichthouder ligt. In het advies is volgens hen sprake van bestuurlijke insensitiviteit. Een ander voorbeeld dat in verschillende gesprekken naar voren komt is het onderzoek naar de wijze waarop omroepen de betrouwbaarheid van hun journalistiek borgen. Gesprekspartners geven aan dat het Commissariaat het onderzoek te breed insteekt. Ook zijn stakeholders kritisch op hun betrokkenheid bij het onderzoek. Ze werden pas betrokken toen het onderzoek al vormgegeven was. Ook zijn ze kritisch op de kennis van de onderzoekers. Een laatste kritiekpunt betreft de taken rondom de adviezen voor de begrotingen van de NPO en RPO. Hierbij lijkt het Commissariaat niet alle rollen en taken van deze organisaties te kunnen duiden, waardoor het Commissariaat niet zo sturend op kan treden als gewenst door stakeholders.

Conclusies over de doeltreffendheid van het onderzoek en beleidsadvies

We zijn over het algemeen positief over de rolinvulling van het Commissariaat als het gaat om onderzoek en beleidsadvies. Het Commissariaat is op de hoogte van wat speelt in de mediasector. Met name de periodieke onderzoeken worden gewaardeerd. Bij deze onderzoeken is het positief dat de uitkomsten worden gebruikt door stakeholders. Het is voor de buitenwereld ook duidelijk wat van hen wordt verwacht tijdens de onderzoeken. We zien verbetermogelijkheden bij de incidentele onderzoeken. Als het Commissariaat een nieuwe toezichtstrategie ontwikkelt, dan kan onderzoek en beleidsadvies hier een plek in krijgen. Het Commissariaat kan dan aangeven welke onderzoeken uitgevoerd gaan worden en op welke manier stakeholders worden betrokken.

We zijn kritisch op de strategie met betrekking tot onderzoeken. Het Commissariaat is niet eenduidig in haar keuzes voor verder onderzoek of commentaar op bepaalde ontwikkelingen in de mediasector. Daar komt bij dat het Commissariaat duidelijker kan communiceren over haar rol als toezichthouder bij bepaalde onderzoeken.

5. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de doelmatigheid van het Commissariaat voor de Media. We schetsen eerst wat in vorige evaluaties is geconcludeerd over de doelmatigheid en de mate waarin opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de vorige evaluatie (5.1). Daarna gaan we in op de middelen en mensen van het Commissariaat (5.2). We geven vervolgens weer welke activiteiten het Commissariaat heeft uitgevoerd om doelmatig te functioneren (5.3). Tot slot geven we in paragraaf 5.4 een antwoord op de twee onderzoeksvragen: of het Commissariaat doelmatig heeft gefunctioneerd en of het Commissariaat, gegeven de middelen, zijn taak naar behoren kan uitvoeren.

5.1. Aanbevelingen doelmatigheid uit vorige evaluatie

In de evaluatie van het Commissariaat over de periode 2007-2011 is een positief oordeel gegeven over de doelmatigheid: *"Gelet op de toenemende complexiteit van het medialandschap, de werklast verhogende factoren, de over het algemeen positieve waardering van het Commissariaat door stakeholders, de aanpassingen van de organisatiestructuur en werkprocessen en de gelijk blijvende middelen waarmee het Commissariaat zijn taken moet verrichten, heeft DSP-groep de indruk dat het Commissariaat doelmatig functioneert."*[91]

Over de doelmatigheid van het Commissariaat in de periode 2012-2017 is een kritischer oordeel uitgesproken. De conclusie van PwC is: "*Commissariaat heeft beperkt inzicht in doelmatigheid. Wij verwachten van een organisatie die met publieke middelen en financiering uit de markt werkt, transparantie over de doelmatige besteding van middelen. Dit betekent dat aanvullend op jaarrekening en jaarverslag externe verantwoordingsinformatie hierover nodig is.*"[92]

Daarnaast geeft PwC aan: "*Uit ons onderzoek blijkt dat het Commissariaat beperkt inzicht heeft in zijn eigen doelmatigheid. Wij constateren dat het bewustzijn van het belang van aantoonbare doelmatigheid en bedrijfsvoering wel gegroeid is in de jaren 2016 en 2017. Deze ontwikkeling biedt ons echter onvoldoende informatie om een oordeel te geven over de ontwikkeling van de doelmatigheid over de evaluatieperiode. Wij concluderen dat de komende jaren meer aandacht voor verantwoordingsinformatie noodzakelijk is."* [93]

Er worden drie aanbevelingen gedaan:

1. Relateer middelen in de begroting traceerbaar aan de toezichtstrategie en de bijbehorende risicoanalyse.
2. Ontwikkel de kerncijfers van het Commissariaat verder om inzicht te geven in de ontwikkeling van de doelmatigheid van de organisatie.
3. Borg inzicht in de doelmatigheid in het controleprotocol van de externe accountant.[94]

[91] DSP groep (2013). Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011.
[92] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.
[93] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.
[94] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.

Daarnaast werd in het kader van doeltreffendheid de aanbeveling gedaan om aandacht te besteden aan de oorzaken van het personeelsverloop van de organisatie. Dit beschouwen we als een onderwerp dat raakt aan doelmatigheid. PwC beveelt aan het personeelsverloop nader te (laten) onderzoeken.

Hierna behandelen we de uitvoering van deze vier aanbevelingen in de evaluatieperiode.

1. Relateer middelen in de begroting traceerbaar aan de toezichtstrategie en de bijbehorende risicoanalyse
Het Commissariaat wordt geadviseerd om middelen in de begroting traceerbaar te relateren aan de toezichtstrategie en de bijbehorende risicoanalyse. Dit stelt het Commissariaat in staat meer zicht te hebben op zijn doelmatigheid en via managementinformatie beter te sturen en prioriteren op toezichtstaken.

In de bijlage van de 'Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2020' staat het Handboek financiële verantwoording Commissariaat voor de Media opgenomen. Het Handboek is een nadere uitwerking van de verantwoordingsvoorschriften voor het Commissariaat. In juni 2020 is het Handboek aangepast conform de aanbeveling. Verder zijn de doelstellingen per taakgebied voorzien van een begroot bedrag. In 2023 is de nieuwe 'Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2023' vastgesteld met dezelfde afspraken in het Handboek in de bijlage.[95]

We concluderen dat opvolging is gegeven aan deze aanbeveling.

2. Ontwikkel de kerncijfers van het Commissariaat verder om inzicht te geven in de ontwikkeling van de doelmatigheid van de organisatie
PwC adviseert het Commissariaat om haar verslaglegging verder te ontwikkelen om zo inzicht te creëren in de – ontwikkeling van de – doelmatigheid van de organisatie. Om doelmatigheid van de organisatie op korte termijn (maximaal 2 jaar) inzichtelijker te maken, adviseert PwC aandacht te besteden aan de herintroductie van tijdschrijven in de organisatie, het voorzien van meer toelichting van de begroting teneinde het voorspellend vermogen te vergroten en kosten in relatie te brengen tot toezichtprestaties.[96]

Het ministerie van OCW en het Commissariaat geven aan deze aanbeveling over te nemen. In de reactie is aangegeven dat beide partijen in samenspraak het verantwoordingsmodel van het Commissariaat verder ontwikkelen. Onderwerpen daarbij zijn de herijking van de governance, de herinrichting van de werkorganisatie, de implementatie van tijdschrijven, het ontwikkelen van een kosten-allocatiesysteem en het formuleren van KPI's.[97]

In het laatste kwartaal van 2019 zijn voorbereidingen getroffen voor de implementatie van tijdschrijven door medewerkers van het Commissariaat per 1 januari 2020.[98] Daarnaast is het systeem van tijdregistratie een belangrijke bouwsteen in het ontwikkelen van een allocatiesysteem voor het toerekenen van de kosten van de uitvoering van de wettelijke taken van het Commissariaat.[99] Sinds 2020 wordt door de medewerkers de uitnutting van hun contracturen ten behoeve van de wettelijke taken verantwoord middels een urenregistratiesysteem. De salariskosten en overige kosten van de ondersteunende taken zijn aan de wettelijke taakgebieden - de afdelingen Toezicht, Markttoegang, Onderzoek en Beleidsadvies en Handhaving en Bezwaar - gealloceerd op basis van het aantal uren zoals geregistreerd in de urenverantwoording.[100]

[95] Staatscourant (2023). Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2023. Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0048426/2023-07-20.
[96] PwC (2019). Commissariaat voor de Media. Wettelijke ZBO-evaluatie.
[97] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[98] Commissariaat voor de Media (2020). Jaarverslag 2019.
[99] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[100] Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021.

In 2020 heeft het Commissariaat aandacht en tijd besteed aan het verder op orde krijgen van de bedrijfsvoering, zoals het verder standaardiseren van werkprocessen, het verbeteren van account- en relatiemanagement en het inrichten van een compliance-functie.[101] Ook is het Commissariaat gestart met het meten van performance management op basis van tijdschrijven en het daaraan koppelen van Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's). Het uitgangspunt voor de geformuleerde KPI's zijn resultaatafspraken met het ministerie van OCW. [102] In 2020 zijn er zeven KPI's geformuleerd voor doelmatigheid van de organisatie. Het gaat om aantallen en gemiddelde personeelskosten per fte, percentage ziekteverzuim, percentage personeelsverloop, verhouding personeel, jaarlijkse opleidingskosten per fte, jaarlijkse organisatiekosten per fte en medewerker engagement.[103] In paragraaf 5.2 en 5.3 wordt nader ingegaan op deze KPI's. Vanaf 2021 is niet meer gerapporteerd over de KPI´s op het gebied van doelmatigheid.[104] Tot slot verstrekt het Commissariaat niet alleen een begroting aan het ministerie van OCW maar ook een doorkijk naar volgende jaren. Deze zogenaamde 'onderlegger' bij de begroting is een bijlage die het Commissariaat verstrekt die helpt het voorspellend vermogen te vergroten.

We concluderen dat grotendeels invulling is gegeven aan deze aanbeveling in de evaluatieperiode. Zo is tijdschrijven geherintroduceerd, zijn de kosten in relatie te brengen tot taakgebieden, is de begroting van meer toelichting voorzien en zijn er voor één jaar KPI´s ten opzichte van doelmatigheid geformuleerd. Tegelijkertijd is na één jaar niet meer gerapporteerd over deze KPI´s en zijn de kosten niet in relatie gebracht tot toezichtprestaties.

3. Borg inzicht in de doelmatigheid in het controleprotocol van de externe accountant

PwC geeft aan de volgende indicatoren geschikt te vinden voor opname in het controleprotocol van de externe accountant:

1. Lasten per toezichtprestatie;
2. Aandeel indirecte lasten;
3. Solvabiliteit en liquiditeit;
4. Personeelskosten per fte;
5. Externe inhuur als percentage van de totale personeelslasten.[105]

De aanbeveling is om de hierboven genoemde indicatoren door het Commissariaat inzichtelijk te laten maken. De accountant vormt zich vervolgens een beeld over de ontwikkeling van de doelmatigheid op basis van een set van deze indicatoren.[106]

Het ministerie van OCW heeft samen met het Commissariaat de richtlijnen voor financiële verantwoording aangepast. In 2020 zijn deze gefinaliseerd in een nieuwe ´Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2020´.[107] In 2023 is deze regeling opnieuw aangepast. In de jaarverslagen van het Commissariaat is een controleverklaring van de onafhankelijke accountant opgenomen. Sinds 2020 rapporteert het Commissariaat over de voorgestelde indicatoren van PwC. De lasten per toezichtprestatie zijn aangepast naar lasten en fte per taakgebied.

We concluderen dat opvolging is gegeven aan deze aanbeveling in de evaluatieperiode door in de jaarverslagen te rapporteren over deze indicatoren.

[101] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[102] Commissariaat voor de Media (2020). Jaarverslag 2019.
[103] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[104] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[105] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.
[106] PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie.
[107] Ministerie van OCW (2019). Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019.

4. Besteed aandacht aan de oorzaken van het personeelsverloop van de organisatie

Het Commissariaat heeft in het jaarverslag van 2019 aangegeven deze aanbeveling ter harte te nemen. In 2019 is een HR-agenda opgesteld voor het vormgeven van personeelsbeleid in 2019 en 2020. Daarin stonden activiteiten zoals het implementeren van CAO-afspraken, een onderzoek naar medewerkerstevredenheid en het ontwikkelen van een onboarding programma. Ook het actualiseren en moderniseren van het functiehuis stond op de planning, net als het ontwikkelen van een 'moderne' gesprekscyclus. Tot slot stonden er activiteiten in gericht op werving, zoals het ontwikkelen van een arbeidsmarktcampagne.

Het Commissariaat heeft grotendeels invulling gegeven aan de activiteiten uit de HR-agenda. In september 2019 vond een eerste onderzoek plaats naar de medewerkerstevredenheid binnen het Commissariaat.[108] Sindsdien vindt dit onderzoek jaarlijks plaats. Onderstaande figuur laat zien dat de betrokkenheid bij het Commissariaat sterkt stijgt in de afgelopen jaren. De betrokkenheidsindex geeft aan van hoeveel procent van de respondenten zich betrokken voelen bij hun werkplek.

	2019	2020	2021	2022
Totaal aantal respondenten	40	43	54	49
Betrokkenheidindex	19%	29%	26%	43%

Tabel 14. Overzicht resultaat medewerkersonderzoeken Commissariaat in de periode 2019-2022.

In 2019 komt uit het medewerkersonderzoek naar voren dat weinig is ingezet op het doorgroeien en ontwikkelen van mensen én dat dit een van de redenen is dat het verloop heel hoog is. Er is een grote behoefte aan meer vertrouwen in medewerkers, ruimte voor feedback en oog voor persoonlijke ontwikkeling/groei. Het Commissariaat werkt actief aan de aanbevelingen uit het onderzoek. Zo geeft het Commissariaat aan sinds 2020 tools te gebruiken zoals Management Drives om de organisatie vanuit de kracht van de medewerkers te ontwikkelen. Uit het onderzoek in 2020 blijkt dat er een belangrijke cultuurverandering is ervaren op het gebied van open en eerlijke communicatie en de mogelijkheid om jezelf te ontwikkelen. Een verbeterpunt dat werd genoemd is het duidelijker formuleren van verwachtingen. Ook in 2021 en 2022 voerde het Commissariaat een medewerkersonderzoek uit. In 2022 scoorde het Commissariaat sterk op 'medewerkers krijgen erkenning' en 'er wordt rekening gehouden met ieders mening'. Medewerkers ervaren volgens het onderzoek bovendien groei en vooruitgang en geven aan tevreden te zijn over het Commissariaat als werkgever.[109]

In 2020 is het Commissariaat gestart met een project voor het terugdringen van het personeelsverloop. Het Commissariaat heeft samen met het bureau Spark for Growth een programma opgezet. Het college en het managementteam startte met dit project in de eerste maanden van 2020 en implementeerde het programma vervolgens verder binnen de organisatie. Binnen het programma werd specifiek inzicht verkregen in persoonlijke drijfveren, drijfveren van het team en die van alle medewerkers. Aan het eind van 2020 werd vervolgens een intervisiebijeenkomst geïntroduceerd om de opbrengsten van het programma borgen.

Per 1 juli 2021 zijn de functies bij het Commissariaat ingepast in het systeem van het Functiegebouw Rijk en vindt ook een nieuwe gesprekscyclus plaats. Het Commissariaat geeft aan dat het implementeren van de nieuwe governance en organisatiecultuur, de indeling van de functies in Functiegebouw Rijk en het opzetten van een nieuwe gesprekscyclus bijdragen aan een open en stimulerende cultuur binnen de organisatie.[110]

We concluderen dat opvolging is gegeven aan deze aanbeveling in de evaluatieperiode. Tegelijkertijd heeft dit niet geleid tot een lager personeelsverloop in de evaluatieperiode (zie paragraaf 5.3).

[108] Commissariaat voor de Media (2020). Jaarverslag 2019.
[109] Commissariaat voor de Media (2021-2023). Jaarverslagen 2020-2022.
[110] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.

5.2. Financiën

In deze paragraaf volgen de financiën van het Commissariaat. We gaan in op de bijdragen aan het Commissariaat, de totale baten en lasten, de uitsplitsing van de kosten en de monitoring van budgetten.

Bijdragen aan het Commissariaat

Onderstaande tabel laat de bijdragen aan het Commissariaat zien. Per jaar is de realisatie en begroting te zien. Het Commissariaat ontvangt standaard een bijdrage van het ministerie van OCW op basis van de Mediawet, de Wet op de vaste boekenprijs en de Mediawet BES. Daarnaast ontvangt het Commissariaat een bijdrage van commerciële media-instellingen (op basis van artikel 3.30 Mediawet 2008). Deze bijdragen worden vaak ook aangehaald als 'toezichtskosten'.[111]

	2018 realisatie	*2018 begroting*	*2019 realisatie*	*2019 begroting*	*2020 realisatie*	*2020 begroting*	*2021 realisatie*	*2021 begroting*	*2022 realisatie*	*2022 begroting*
Totale bekostiging door het ministerie van OCW	**€5.140**	€5.073	**€5.008**	€4.898	**€5.062**	€4.998	**€5.209**	€5.159	**€5.976**	€5.183
Bekostiging regulier (art 15 Media)	**€4.697**	€4.632	**€4.570**	€4.618	**€4.639**	€4.718	**€4.879**	€4.879	**€5.157**	€4.903
Bekostiging Vaste Boekenprijs (art 14)	**€280**	€280	**€280**	€280	**€280**	€280	**€280**	€280	**€644**	€280
Bekostiging Toezicht BES eilanden	**€163**	€161	**€158**	€0	**€143**	€0	**€150**	€0	**n.v.t**	n.v.t.
Overige bekostiging	**n.v.t**	n.v.t	**n.v.t**	n.v.t	**n.v.t**	n.v.t	**€50**[112]	€0	**€175**[113]	€0
Bijdrage van commerciële media-instellingen	**€1.881**	€1.710	**€2.731**	€2.323	**€2.823**	€2.786	**€2.730**	€2.984	**€3.049**	€3.051
Andere bijdragen/overig	**€0**	€0	**€58**	€0	**€0**	€0	**€0**	€0	**€3**	€0
Totaal	**€7.021**	**€6.783**	**€7.797**	**€7.221**	**€7.885**	**€7.784**	**€7.939**	**€8.143**	**€9.028**	**€8.234**

Tabel 15. Informatie afkomstig uit jaarverslagen Commissariaat voor de Media over de jaren 2018-2022 (x1.000).

De totale bijdrage van het ministerie van OCW is in de afgelopen jaren steeds hoger dan vooraf begroot. De bijdrage van het ministerie voor de bekostiging van het apparaat is vaak hoger dan begroot vanwege indexering van het budget ter compensatie van gestegen lonen en prijzen.

Een andere verklaring is dat activiteiten van het Commissariaat op het gebied van toezicht op de BES-eilanden vaak niet begroot maar wel gerealiseerd worden. Er wordt geen toelichting gegeven in de jaarverslagen van het Commissariaat over de activiteiten in relatie tot de bekostiging van het toezicht op de BES-eilanden. Een uitzondering is 2019, waarin in het jaarverslag wordt aangegeven dat het gaat om voorlichtingsbijeenkomsten over de Mediawet BES die zijn gehouden om de kans op overtredingen te verkleinen. Ook is het Commissariaat op de BES-eilanden in overleg gegaan over de toekomstige ontwikkelingen in het medialandschap en de impact van online en sociale media.[114]

Ook de bijdrage van de commerciële media-instellingen is regelmatig hoger dan begroot. Daarbij komt dat de totale bijdrage van commerciële media-instellingen is toegenomen van circa €1,8 miljoen naar circa €3,- miljoen in de periode 2018-2022. Dit valt te verklaren door de toename van het aantal commerciële media-instellingen dat onder het toezicht van het Commissariaat valt.

[111] Zie: https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/regelgeving/wet-en-regelgeving/mediaregeling/toezichtskosten/.
[112] In 2021 heeft het Commissariaat het onderzoek "Vrouwen in de Media" laten uitvoeren waarvoor een doorbelasting is geweest aan het ministerie van OCW.
[113] Begin 2022 heeft het Commissariaat drie bestedingsaanvragen ingediend voor het programma Werk aan Uitvoering (WaU). Over 2022 is een bedrag van € 175.000 toegekend ter financiering van de volgende handelingsperspectieven: Versnellen digitale agenda voor een bedrag van € 80.000 en vergroten statuur en aantrekkelijkheid uitvoering voor een bedrag van € 95.000.
[114] Commissariaat voor de Media (2020). Jaarverslag 2019.

	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal onder toezicht staande instellingen[115]	564	588	592	600	800
Aantal onder toezicht staande programmakanalen	779	1.121	1.148	1.247	1.373

Tabel 16. Informatie afkomstig uit jaarverslagen Commissariaat voor de Media over de jaren 2018-2020.

Baten en lasten

Onderstaande tabel laat de totale baten en lasten zien van het Commissariaat in de periode 2018-2022. Opvallend is dat het Commissariaat de laatste twee jaar steeds een begroting indient waarbij het Commissariaat voorziet in een onttrekking aan de algemene reserve. De voorziene onttrekking aan de algemene reserve kan leiden tot risico's voor de uitvoering van de taken van het Commissariaat. Het Commissariaat heeft aangegeven dat deze onttrekking weliswaar onwenselijk was, maar ook noodzakelijk om zich verder te ontwikkelen als toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder en voor het uitvoeren van diverse nieuwe wettelijke taken. Het ministerie van OCW geeft aan dat over dit punt steeds is afgestemd en dat het een incidenteel karakter heeft. Het ministerie van OCW geeft daarnaast aan dat binnen de OCW-begroting geen ruimte bestaat om eventuele incidentele tekorten op begrotingen van zbo's aan te vullen. Het Commissariaat en het ministerie van OCW zijn reeds in gesprek om afspraken van structurele aard te maken.[116] Daaruit is al naar voren gekomen dat het ministerie van OCW en het Commissariaat het eens zijn over de noodzaak van een organisatiegroei van 15,8 fte van het Commissariaat voor de jaren 2024-2027.

Daarnaast staan in onderstaande tabel de bedragen opgenomen van de algemene reserve en de bestemmingsreserve. In de ´Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2023´ is afgesproken dat de algemene reserve op deze hoogte blijft. Het Commissariaat dient jaarlijks het saldo van de niet bestede OCW-bekostiging (inclusief het niet bestede deel van de opbrengst toezichtkosten media-instellingen) toe te voegen aan het 'Bestemmingsfonds OCW'. Het Commissariaat dient dit te voorzien van een toelichting. Over de bestemming zal bij de vaststelling van de jaarlijkse bekostiging een beslissing worden genomen.[117]

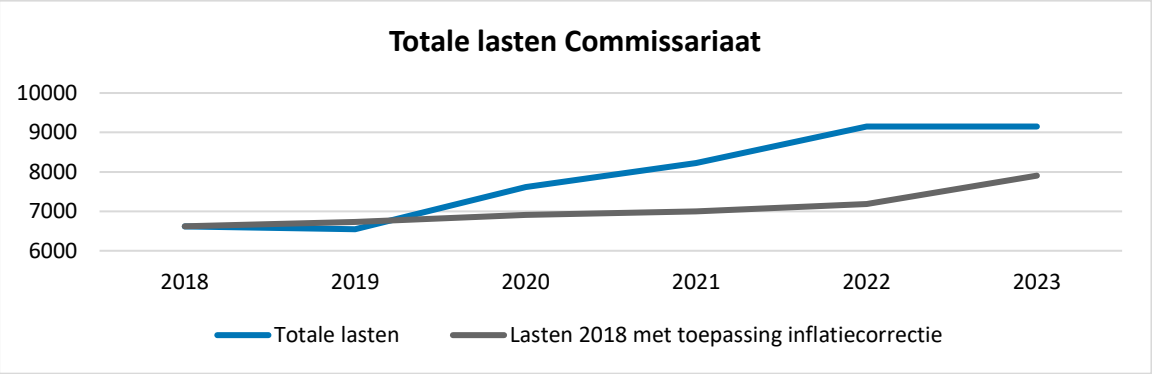
	2018	2019	2020	2021	2022
Totaal baten	€7.021	€7.797	€7.885	€7.939	€9.028
Totaal lasten	€6.620	€6.546	€7.614	€8.221	€9.150
Bedrijfsresultaat[118]	**€401**	**€1.251**	**€271**	**-€282**	**-€122**
Totaal algemene reserve	€3.942	€5.269	€5.270	€5.270	€5.273
Totaal bestemmingsreserve[120]	€1.641	€1.566	€1.837	€1.416	€1.341

Tabel 17. Overzicht realisaties van de baten, lasten en reserves van het Commissariaat in de periode 2018-2022.

[115] Het gaat hier om het totaal van alle landelijke, regionale en lokale publieke omroepen, commerciële omroepdiensten en geregistreerde commerciële mediadiensten op aanvraag
[116] Informatie afkomstig uit brieven tussen het Commissariaat en het ministerie van OCW.
[117] Staatscourant (2023). Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2023. Zie: https://wetten.overheid.nl/BWBR0048426/2023-07-20#voetnoot5.
[118] Het gaat hier om het bedrijfsresultaat. In de jaarrekening van het Commissariaat staat ook het exploitatieresultaat opgenomen. Dat is alleen in 2020 afwijkend van het bedrijfsresultaat vanwege 1.000 aan rentebaten.
[119] Stand van zaken op 31 december van het betreffende jaar.
[120] Stand van zaken op 31 december van het betreffende jaar. De bestemmingsreserve wordt soms nog uitgesplitst in bestemmingsreserve en bestemmingsreserve OCW.

Het Commissariaat geeft in de periode 2018-2022 aan dat de liquiditeit en solvabiliteit toereikend is voor de bedrijfsactiviteiten van het Commissariaat. Deze onderwerpen worden niet nader toegelicht in de jaarverslagen. De externe accountant bevestigd het beeld dat de liquiditeit en de solvabiliteit niet in gevaar komt. Dat is voldoende voor het ministerie van OCW.

Tot slot is het interessant om te kijken naar de realisatie van de lasten per jaar in vergelijking met de jaarlijkse inflatie. Onderstaande tabel laat zien dat de lasten meer zijn gestegen dan alleen verwacht mag worden op basis van de inflatie.



Figuur 8. Totale lasten Commissariaat per jaar en de lasten uit 2018 met toepassing van de inflatiecorrectie.

Uitsplitsing kosten Commissariaat voor de Media

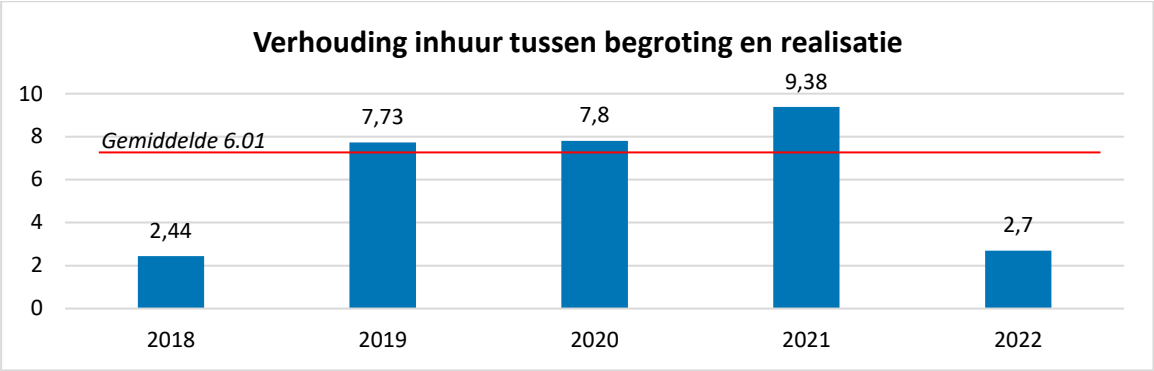
Onderstaande tabel laat een uitsplitsing van de kosten zien van het Commissariaat naar een aantal kostenposten.

	2018 realisatie	*2018 begroting*	*2019 realisatie*	*2019 begroting*	*2020 realisatie*	*2020 begroting*	*2021 realisatie*	*2021 begroting*	*2022 realisatie*	*2022 begroting*
Personeelskosten[121]	€4.360	€5.014	€3.567	€4.976	€4.287	€5.669	€4.838	€5.358	€4.608	€6.210
Inhuur personeel[122]	€611	€250	€1.159	€150	€897	€115	€1.595	€170	€2.080	€770
Accountantskosten[123]	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	€123	€85	€97	€106	€101	€100
Huisvestingslasten	€309	€311	€284	€313	€309	€291	€273	€377	€291	€424
ICT-kosten	€302	€312	€332	€378	€320	€343	€409	€402	€493	€546
Onderzoeks-/advieslasten	€430	€731	€454	€516	€300	€696	€263	€425	€575	€876
Afschrijving vaste activa	€266	€147	€280	€136	€313	€208	€317	€146	€361	€328
Overige lasten										
- Algemeen	€342	€298	€354	€552	€280	€377	€323	€1.032	€367	€900
- Organisatieontwikkeling	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	€785	€0	€106	€0	€178	€262
- Toezichtfocus	N.v.t.	N.v.t.	€116	€200	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
- Werk aan Uitvoering	N.v.t.	N.v.t	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	€96	€0
Totaal	**€6.620**	**€7.063**	**€6.546**	**€7.221**	**€7.614**	**€7.784**	**€8.221**	**€8.048**	**€9.150**	**€10.417**

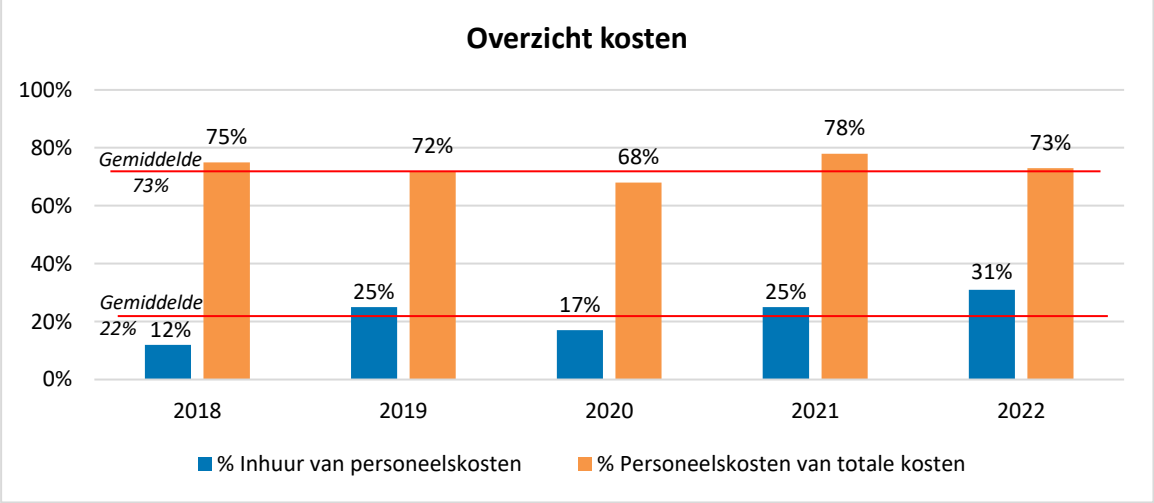
Tabel 18. Informatie afkomstig uit jaarverslagen Commissariaat voor de Media over de jaren 2018-2022 en rijksbegroting ministerie van OCW (x1.000).

[121] In 2018 en 2019 zijn sociale lasten nog als aparte kostenpost opgenomen. Vanaf 2020 zijn deze kosten toegevoegd aan personeelslasten. Dat is ook in bovenstaande tabel gedaan.
[122] De inhuur van personeel viel tot 2020 onder overige lasten. Sinds 2020 neemt het Commissariaat dit in de jaarrekening op onder personeelslasten. In bovenstaande tabel zijn de bedragen als losse posten opgenomen.
[123] Tot en met 2019 werden de accountants-, huisvestings-, onderzoeks-/advieslasten en de ICT-kosten opgenomen op de jaarrekening onder overige lasten. In bovenstaande tabel zijn ze waar mogelijk uitgesplitst opgenomen op basis van de jaarrekeningen van het Commissariaat. Dat is voor de accountantskosten niet mogelijk voor 2018.
[124] In 2019 is budget gereserveerd voor toezichtfocus. In de begroting was een budget opgenomen van € 200.000 voor invulling van de toezichtfocus. Het project '2025' is getemporiseerd en wordt in 2020 verder uitgerold. Dit resulteert in een gedeeltelijke vrijval van het begrote bedrag.

Personeelskosten zijn de grootste kostenpost. Inclusief de inhuur van personeel gaat het gemiddeld om 72% van de totale kosten. Dat percentage is redelijk stabiel in de periode 2018-2022. Opvallend zijn de hoge kosten aan inhuur van personeel. Gemiddeld gaat het om 30% van de totale personeelskosten. De norm van de Rijksoverheid is 10%.[125] De begrote kosten voor inhuur worden jaarlijks veel te laag ingeschat. De realisatie van de kosten voor inhuur personeel is gemiddeld 6 keer hoger dan wat ervoor is begroot in de periode 2018-2022. Onderstaande grafieken laten dit per jaar zien.



Figuur 9. Verhouding inhuur bij vergelijking van de begroting en de realisatie voor de periode 2018-2022.



Figuur 10. Overzicht van het percentage kosten van inhuur van de totale personeelskosten én de totale personeelskosten van de totale kosten in de periode 2018-2022.

Het Commissariaat geeft als verklaring voor verschillende jaren aan dat vacatures later of niet worden ingevuld. Ook is de uitstroom van personeel groter dan verwacht. Daardoor zijn hogere kosten gemaakt voor tijdelijke inhuur van personeel ten opzichte van de begroting.[126] Het ministerie van OCW geeft aan dat de hoge kosten van inhuur onderwerp van gesprek zijn in de eigenaars- en andere bestuurlijke overleggen.

De onderzoeks- en advieslasten worden veelal hoger begroot dan gerealiseerd. Daarnaast valt op dat sinds 2020 er veel kosten naar de organisatieontwikkeling gaan die vooraf niet zijn begroot. Dit valt te verklaren doordat het Commissariaat in 2020 is gestart met het verbeteren van de interne organisatie. De kosten die hieruit voortkomen zijn verantwoord onder organisatieontwikkeling. In paragraaf 3.2.3 is meer informatie te vinden over de veranderingen die zijn doorgevoerd in de organisatie.

[125] Vanaf 2011 geldt als norm voor externe inhuur 10% van de personele uitgaven (motie Roemer).
[126] Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021; Commissariaat voor de Media (2023). Jaarverslag 2022.

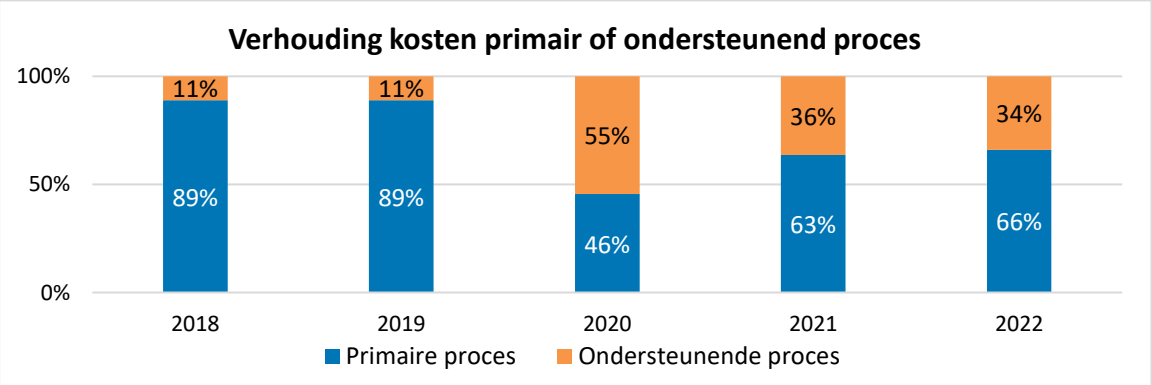
Uitsplitsing kosten Commissariaat voor de Media per taak

Het Commissariaat rapporteert jaarlijks ook over de budgetten voor de taakgebieden. In 2021 is de organisatie opnieuw ingericht. De indeling naar taakgebieden wordt in onderstaande tabel ook gehanteerd. Dat betekent dat de kosten voor de jaren 2018 en 2019 opnieuw toebedeeld zijn. In het jaarverslag van 2020 werd al grotendeels gerapporteerd middels de toekenning van de kosten aan taakgebieden.

	2018		2019		2020		2021		2022	
Markttoegang[127]	€ 1.440	22%	€ 2.186	22%	€ 748	10%	€ 1.032	13%	€ 1.237	14%
Toezicht[128]	€ 2.097	32%	€ 2.166	32%	€ 1.091	14%	€ 1.903	23%	€ 2.506	27%
Onderzoek en Beleidsadvies[129]	€ 1.439	22%	€ 1.082	22%	€ 705	9%	€ 1.308	16%	€ 1.266	14%
Handhaving en Bezwaar[130]	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 647	9%	€ 900	11%	€ 972	11%
Bestuurs- en Organisatiezaken	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 3.238	43%	€ 2.994	36%	€ 2.849	31%
College(taken)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 608	8%	€ 366	5%	€ 290	3%
Vaste boekenprijs	€ 405	6%	€ 418	6%	€ 254	3%	€ 25	0%	€ 30	0%
Toezicht BES-eilanden	€ 232	3%	€ 264	3%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nevenactiviteiten	€ 297	4%	€ 139	4%	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Overig/indirect	€ 710	11%	€ 291	11%	€ 323	4%	-€ 307	-4%	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	€ 6.620	100%	€ 6.546	100%	€ 7.614	100%	€ 8.221	100%	€ 9.150	100%

Tabel 19. Realisatie per taakgebied Commissariaat in bedragen (x1.000) en in percentages.

In 2020 wordt gerapporteerd over de jaarlijkse organisatiekosten per fte van het Commissariaat. Dit is €63.770,- in 2020. In de daaropvolgende jaren wordt hier niet over gerapporteerd. Een alternatief is om bovenstaande kosten te relateren aan het primaire of ondersteunende proces. Met het primaire proces worden activiteiten bedoeld die direct bijdragen aan de taken van het Commissariaat. De activiteiten van de afdelingen Markttoegang, Toezicht, Onderzoek en Beleidsadvies en Handhaving en Bezwaar vallen hieronder. Ook de activiteiten op het gebied van de Vaste boekenprijs, het toezicht op de BES-eilanden en nevenactiviteiten scharen we onder het primaire proces. De activiteiten van de afdeling Bestuurs- en Organisatiezaken, van het college en overig vallen onder het ondersteunende proces.



Figuur 11. Verhouding kosten in het primaire of ondersteunende proces voor het Commissariaat in de periode 2018-2022.

[127] Voorheen 'toegang'.
[128] In de jaren 2018 en 2019 ging het over de taakgebieden financieel en programmatoezicht. In 2020 ging het over de taakgebieden financieel en mediatoezicht. Deze taakgebieden zijn in de tabel samengevoegd tot toezicht.
[129] In 2020 zijn hier advisering en marktonderzoek samengevoegd
[130] In 2020 werd het taakgebied juridische procesgang geïdentificeerd. Vanaf 2021 valt dit onder de afdeling Handhaving en bezwaar.
[131] Indirect vanaf 2020. Daarvoor overig.

Bovenstaand figuur laat zien dat door de nieuwe toerekening van de kosten vanaf 2020 meer budget lijkt te gaan naar het ondersteunende proces. Dit valt te verklaren doordat vanaf 2020 de kosten voor Bestuurs- en organisatiezaken en voor het college apart zijn benoemd, maar in de periode daarvoor onderdeel waren van kostencategorieën die worden beschouwd als primair proces.

Monitoring budgetten

Het Commissariaat heeft per 9 november 2021 een nieuwe budgethoudersregeling. In de regeling staan de werkwijze (budgetbeheer), de budgethouders en bevoegdheden. Onder budgetbeheer wordt het doelmatig en doeltreffend beheren van budgetten verstaan. Onder budgetbeheer valt de zorg:

1. dat de budgetten in overeenstemming met het inkoopbeleid worden aangewend voor het doel waarvoor ze zijn bestemd,
2. dat deze budgetten niet worden overschreden,
3. dat zo nodig tijdig budgetaanpassingen worden voorgesteld en vastgesteld,
4. dat de inkomsten tijdig en volledig worden ontvangen, en
5. dat een en ander op een consistente, efficiënte en effectieve wijze gebeurt en wordt vastgelegd.

Het college stelt de begroting, het jaarverslag en de financiële verantwoording vast. De directeur Bestuurs- en organisatiezaken was belast met het beheer van de begroting en de voorzitter van het college is eindverantwoordelijk voor het beheer. De rol van de directeur Bestuurs- en organisatiezaken is niet opnieuw ingevuld door het Commissariaat. Het is niet bekend wie deze verantwoordelijkheid heeft overgenomen. De afdelingshoofden zijn aangewezen als budgethouders en doen elk kwartaal verslag over het gevoerde beheer, de feitelijke stand van zaken over het toegewezen deel van het budget en de prognose voor de rest van het begrotingsjaar. De uitvoering van deze regeling is onderwerp van de jaarlijkse accountantscontrole.[132]

Daarnaast is het systeem van tijdregistratie een belangrijke bouwsteen voor het toerekenen van de kosten aan de uitvoering van de verschillende wettelijke taken van het CvdM.[133] Sinds 2020 wordt door de medewerkers de uitnutting van hun contracturen ten behoeve van de wettelijke taken verantwoord middels een urenregistratiesysteem. De salariskosten en overige kosten van de ondersteunende taken zijn aan de wettelijke taakgebieden - de afdelingen Toezicht, Markttoegang, Onderzoek en Beleidsadvies en Handhaving en Bezwaar - gealloceerd op basis van het aantal uren zoals geregistreerd in de urenverantwoording.[134]

Het Commissariaat geeft aan dat het tijdschrijven een tool is die zorgt voor inzicht in de tijdsbesteding en die helpt in de verantwoording. Het belang van tijdschrijven wordt erkend door medewerkers, ook al is het geen favoriete activiteit. Het Commissariaat geeft aan dat bewustwording van uniform tijdschrijven een uitdaging is.

[132] Commissariaat voor de Media (2021). Budgethoudersregeling 2021.
[133] Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
[134] Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021.

5.3. Mensen

In deze paragraaf geven we de toerekening van fte's aan taakgebieden weer. Ook gaan we in op het ziekteverzuim, de instroom, de uitstroom en het verloop van medewerkers. In paragraaf 3.2.3 is overigens ook uitgebreid ingegaan op de organisatie van het Commissariaat.

Toerekening fte's naar taakgebieden

Het Commissariaat rapporteert jaarlijks ook over de toerekening van fte's aan de taakgebieden. Sinds 2021 is de organisatie opnieuw ingericht. Deze indeling wordt in onderstaande tabel ook gehanteerd.

	2018		*2019*		*2020*		*2021*		*2022*	
	Aantal fte	*Waarvan inhuur*	*Aantal fte*	*Waarvan inhuur*	*Aantal fte*	*Waarvan inhuur*	*Aantal fte*	*Waarvan inhuur*	*Aantal fte*	*Waarvan inhuur*
Markttoegang[135]	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	8,54	1,56	6,4	0	7,7	1
Toezicht[136]	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	8,66	0,72	11,4	1,5	16,2	5,7
Onderzoek en Beleidsadvies [137]	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	6,95	0,11	7,3	0,5	8,5	1,2
Handhaving en Bezwaar[138]	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	6,65	0	7	0	8,1	0,8
Bestuurs- en Organisatiezaken	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	9,53	1,53	16,7	2	19,4	8,2
College	2,1	0	2,1[139]	0	2,9	0,89	1,2	0,7	1,5	0
Overig/indirect[140]	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend	2,67	0	1,8	0	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	42,84	onbekend	41,06	onbekend	**45,9**	**4,81**	**51,8**	**4,7**	**61,4**	**16,9**

Tabel 20. Aantal fte en inhuur per onderdeel Commissariaat in de periode 2018-2022.

Er zijn sinds de herinrichting ook functiebeelden en functieprofielen opgesteld. De functies bij het Commissariaat zijn per 1 juli 2021 ingepast in het systeem van het Functiegebouw Rijk (FGR). In totaal gaat het om 40 functiebeelden. Zo zijn er bijvoorbeeld Practice leads (inmiddels afdelingshoofden), coördinatoren, adviseurs (junior en medior), beleidsadviseurs (junior en medior), onderzoekers (junior en medior), juristen (ondersteuning, junior en medior) en communicatieadviseurs (ook een senior). Er zijn veel verschillende functiebeelden voor de verschillende afdelingen. Elk functiebeeld behoort tot een functiefamilie: uitvoering, bedrijfsvoering, toezicht, advisering, kennis en onderzoek, lijnmanagement, bedrijfsvoering.

[135] Voorheen 'toegang'.
[136] In de jaren 2018 en 2019 ging het over de taakgebieden financieel en programmatoezicht. In 2020 ging het over de taakgebieden financieel en mediatoezicht. Deze taakgebieden zijn in de tabel samengevoegd tot toezicht.
[137] In 2020 zijn hier advisering en marktonderzoek samengevoegd.
[138] In 2020 werd het taakgebied juridische procesgang geïdentificeerd. Vanaf 2021 valt dit onder de afdeling Handhaving en bezwaar.
[139] Bij aanvang van 2019 ging het om 2,1 fte. Vanaf 1 juni ging het om 1,4 fte en vanaf 1 juli om 0,7 fte.
[140] Indirect vanaf 2020. Daarvoor overig.

Personeelsverloop

In de evaluatie van PwC over de periode 2012-2017 is geconstateerd dat het personeelsverloop hoog was. Eén van de aanbevelingen was om aandacht te besteden aan de oorzaken van het personeelsverloop in de organisatie. In paragraaf 4.1 is ingegaan op de opvolging van deze aanbeveling. Hieronder staat het ziekteverzuim, de uitstroom, de instroom en het verloop binnen het Commissariaat voor de periode 2018-2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Ziekteverzuim – gemiddelde percentage	4,4%	4,2%	9,2%	10,03%	6,37%[141]
Totaal aantal medewerkers[142]	44	42	Onbekend, maar 41,1 fte bezetting	50	51
Uitstroom (aantal personen)	12	9	7	8	17
Instroom (aantal personen)	9	8	onbekend	15	10
Verloop (percentage)	27%	21%	onbekend	16%	33%

Tabel 21. Ziekteverzuim, uitstroom, instroom en verloop bij het Commissariaat in de periode 2018-2022.

Bovenstaande tabel laat zien dat het ziekteverzuim nog steeds hoog is de afgelopen jaren, met een piek in 2021. Dit geldt ook voor het verloop, dat 33% is in 2022. Het ziekteverzuim verdubbelde in 2020 ten opzichte van 2019. De verklaring is dat een aantal medewerkers langdurig ziek waren (7,8%). Het Commissariaat geeft aan door preventie en intensievere begeleiding het langdurig ziekteverzuim terug te willen brengen. In 2022 is het ziekteverzuim ook weer langzaam aan het dalen. In gesprekken geeft het Commissariaat aan dat het ziekteverzuim momenteel meevalt. Medewerkers ervaren wel een hoge werkdruk. Tegelijkertijd geeft het Commissariaat aan dat het erin slaagt om meer mensen aan te trekken en dat deze medewerkers ook blijven. In 2023 zijn 19 medewerkers ingestroomd en is de uitstroom slechts 1 persoon.

Stakeholders geven aan te ervaren dat het personeelsverloop bij het Commissariaat hoog is. Dat heeft volgens hen tot gevolg dat de contacten met medewerkers bij het Commissariaat regelmatig wisselen. Specifiek wordt genoemd dat specifieke kennis van het mediaveld soms ontbreekt bij medewerkers. De juridische kennis bij het Commissariaat wordt door gesprekspartners juist als goed genoemd.

Het Commissariaat geeft aan dat het vinden van de juiste mensen een uitdaging is. Dit komt volgens het Commissariaat deels doordat titels van functies niet altijd tot de verbeelding spreken en doordat niet altijd direct duidelijk is wat het werk inhoudelijk inhoudt. Met medewerkers HR wordt gekeken hoe doelgericht de juiste mensen gezocht kunnen worden. Als nieuwe medewerkers in dienst zijn gekomen, kost het vervolgens ook tijd om ze in te werken. Er wordt veel tijd besteed aan het opdoen en overdragen van inhoudelijke kennis over media en toezicht. Tot slot geven medewerkers van het Commissariaat aan dat de hoge werkdruk het niet eenvoudig maakt om ook de juiste mensen te behouden.

[141] De ziekteverzuimcijfers zijn bij het Commissariaat niet over het hele jaar beschikbaar vanwege de overgang naar een nieuw systeem. Het cijfer is gebaseerd op het gemiddelde van 11 maanden. De maand december 2022 ontbreekt.
[142] Gemiddeld aantal medewerkers over het jaar.

Het ziekteverzuimpercentage van het Commissariaat is ook hoog in vergelijking met de algemene cijfers van het CBS, met andere organisaties in het openbaar bestuur of met andere markttoezichthouders. Het Commissariaat geeft aan dat in 2023 het ziekteverzuim verder is gedaald ten opzichte van 2022.

	2018	2019	2020	2021	2022
Algemeen	4,3%	4,4%	4,7%	4,9%	5,6%
Commissariaat	4,4%	4,2%	9,2%	10,03%	6,37%[143]
Openbaar bestuur en overheidsdiensten	5,6%	5,5%	5,1%	5,2%	6,1%
Gemiddelde van leden markttoezichthouderberaad[144]	4,64%	3,94%	4,52%	4,63%	4,98%

Figuur 12. Ziekteverzuimpercentages over de periode 2018-2022. Informatie afkomstig van CBS, jaarverslagen markttoezichthouders.

5.4. Doelmatigheid organisatie

Een van de aanbevelingen van de vorige evaluatie was dat het Commissariaat meer inzicht in de eigen doelmatigheid kon creëren. We concluderen dat het Commissariaat daar stappen in heeft gezet. Het is positief dat het bewustzijn over het belang van doelmatigheid is gegroeid.

Tegelijkertijd zijn we kritisch op de wijze waarop inzicht wordt verkregen in de doelmatigheid. Er wordt niet jaarlijks op dezelfde wijze gerapporteerd over KPI's ten aanzien van doelmatigheid. Bij het rapporteren is het van belang dat hier consistent over wordt verantwoord met een toelichting bij de cijfers. Meer inzicht in de doelmatigheid kan het Commissariaat ook helpen bij de discussie die speelt over het takenpakket en de bijbehorende bekostiging. Het is van belang dat het Commissariaat een beter beeld ontwikkelt over wat doelmatigheid voor hen is, hoe ze dat meten, monitoren en vervolgens daarover rapporteren.

We zijn ook kritisch op de wijze van begroten ten aanzien van de inhuur. De realisatie van de kosten voor inhuur personeel is gemiddeld 6 keer hoger dan wat ervoor is begroot in de periode 2018-2022. Daarnaast wordt het toezicht op de BES-eilanden in een aantal jaren niet begroot. Het Commissariaat kan op deze twee onderdelen realistischer begroten.

Tot slot zien we risico's voor het Commissariaat in het kader van doelmatigheid. De hoge kosten aan inhuur, het hoge ziekteverzuim en het grote verloop van personeel maken de organisatie kwetsbaar. Dat is ook voor de buitenwereld zichtbaar. Het Commissariaat heeft de afgelopen jaren al veel aandacht geschonken aan de oorzaken van het personeelsverloop. De eerste resultaten op het gebied van minder personeelsverloop en een lager ziekteverzuim zijn in 2023 zichtbaar, maar er zijn ook nog stappen te zetten.

[143] Dit ziekteverzuimcijfer is gebaseerd op het gemiddelde van 11 maanden (excl. december) vanwege de overgang naar een nieuw systeem.
[144] Het Markttoezichthoudersberaad (MTB) is het samenwerkingsverband van 8 toezichthouders die zich (mede) richten op het functioneren van markten en het gedrag van marktspelers. Naast het Commissariaat bestaat het beraad uit de volgende toezichthouders: Autoriteit Consument & Markt (ACM), Autoriteit Financiële Markten (AFM), Autoriteit Persoonsgegevens (AP), College van Toezicht Auteursrechten (CvTA), De Nederlandse Bank (DNB), Kansspelautoriteit en Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Het gemiddelde is gebaseerd op 6 van de 8 toezichthouders. Er zijn geen cijfers bekend van de CvTA en de NZa.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan sinds 1988 en ingesteld bij de inwerkingtreding van de Mediawet 1987. De missie van het Commissariaat is het stimuleren en bewaken dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig is, en dat verschillende beelden en geluiden vertegenwoordigd zijn. Dit zodat iedereen in Nederland een vrije mening kan vormen.

In de afgelopen periode (2018-2022) en nog steeds spelen ontwikkelingen die van invloed zijn op het Commissariaat. Denk onder meer aan nieuwe toezichtstaken vanwege Europese regelgeving en aan een veranderende markt met een toename van video-uploaders en internationale partijen die toetreden tot het Nederlandse mediabestel. Er zijn zaken die spelen ten aanzien van aspirant-omroepen in het publieke mediabestel, nieuwe legitimatiecriteria voor een publieke omroep en een advies ten aanzien van het gehele landelijke publieke media-bestel. Deze ontwikkelingen vragen van het Commissariaat om hierop in te spelen, soms door nieuwe taken te vervullen en soms door nieuwe werkwijzen te hanteren. Het Commissariaat heeft geen gemakkelijke taak en ligt onder een vergrootglas, vanwege de (politieke) gevoeligheid.

Hieronder beantwoorden we de onderzoeksvragen. We eindigen met aanbevelingen voor de toekomst.

Doeltreffendheid Commissariaat

In hoeverre heeft het Commissariaat in de evaluatieperiode (2018-2022) doeltreffend gefunctioneerd?

De doeltreffendheid van een toezichthouder kan worden beoordeeld door te kijken naar de criteria van goed toezicht (selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel). Daarnaast zijn er doorgaans kritische prestatie indicatoren (KPI's) afgesproken met een toezichthouder aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid.

Het Commissariaat heeft 262 wettelijke taken die voortvloeien uit de Mediawet 2008, de Mediawet BES en de Wet op de vaste boekenprijs. Deze taken gaan over activiteiten op de gebieden van (1) marktoegang, (2) toezicht en (3) onderzoek en beleidsadvies. Onderdeel van de taakuitvoering is ook handhaving en (afhandeling van) bezwaar.

Markttoegang

- We zien een professionele en zorgvuldige werkwijze als het gaat om de uitvoering van de taken in het kader van Markttoegang. Het Commissariaat heeft middels de beleidsregels afwegingskaders en criteria opgesteld op grond waarvan in individuele gevallen afwegingen kunnen worden gemaakt. Dit is knap in het licht van de steeds veranderende context en wetgeving die in de praktijk knelt.
- Het Commissariaat is transparant over de achtergrond van besluiten. Er is geïnvesteerd in een helder proces, duidelijke communicatie en zorgvuldige afwegingen. De vereiste termijnen worden gehaald en er is zicht op doorlooptijden van processen als het gaat om de activiteiten op het gebied van markttoegang middels het systeem Djuma.
- De inhoudelijke kennis is aanwezig om uitvoering te geven aan de activiteiten. Er zijn geen signalen van partijen die stellen dat Commissariaat onvoldoende onafhankelijk zou zijn.
- De signalen die het Commissariaat ontvangt, gaan over de behoefte aan meer ondersteuning van stakeholders bij de procedures. Het Commissariaat kan werken aan de relatie met stakeholders door in gesprek te gaan en door uitleg en voorlichting te geven over de wet- en regelgeving en bijbehorende procedures in het kader van markttoegang (zonder daarbij individueel advies te geven aan individuele partijen, want dat is niet de taak van het Commissariaat).

- Het Commissariaat kan explicieter zijn in waar de wet- en regelgeving knelt en hoe dit van invloed is op de werkpraktijk van de toezichthouder zelf en van het mediaveld. Dit kan bijvoorbeeld door dit op te nemen in de jaarlijkse Toezichtbrief. Bijvangst is dat dit ook kan bijdragen aan het begrip bij het veld over waarom bepaalde besluiten door het Commissariaat worden genomen.
- We zijn kritisch op de indicatoren waar het Commissariaat over rapporteert in het kader van markttoegang. De indicatoren geven geen inzicht in de kwaliteit van het werk van het Commissariaat. Ook is veel informatie niet op geaggregeerd niveau beschikbaar bij het Commissariaat. Er is verbetering mogelijk bijvoorbeeld als het gaat om inzicht in het bezwaar en beroep van besluiten (Gegrond of ongegrond? Wat is daaruit geleerd?) en de tevredenheid van belanghebbenden bij besluiten (Tevreden of ontevreden? Is dat aanleiding om zaken aan te passen of juist niet?).

Toezicht

- We concluderen dat het Commissariaat de toezichtstaak in de evaluatieperiode onvoldoende doeltreffend heeft uitgevoerd. Er zijn enkele interventies van het Commissariaat bekend waarmee overtredingen zijn bestraft en waarmee naleving is bevorderd. Ook is het doorlopende toezichtprogramma grotendeels uitgevoerd, alhoewel op sommige onderdelen vertraging is opgetreden door personeelsverloop (zoals blijkt uit de toelichting op de KPI's in het jaarverslag van 2022). Dit is wat ons betreft onvoldoende om het toezicht door het Commissariaat doeltreffend te kunnen noemen.
- Het Commissariaat heeft in 2015 toezicht- en instrumentenbeleid opgesteld, maar dit beleid is in de evaluatieperiode niet geüpdate, ondanks belangrijke ontwikkelingen in de toezichtstaken van het Commissariaat en in het mediaveld in het algemeen. Bovendien hebben we op basis van gesprekken het beeld gekregen dat deze toezichtstrategie slechts in beperkte mate een rol heeft gespeeld in de werkpraktijk van het Commissariaat. Het Commissariaat heeft, naast het doorlopende toezichtprogramma en het gebruik van enkele digitale toezichtinstrumenten, in hoge mate signaalgestuurd (en daarmee reactief) toezicht gehouden.
- Het Commissariaat verzamelt informatie die belangrijk is om inzicht te kunnen vergaren in de doeltreffendheid van het toezicht niet of beperkt, zoals de doorloop- en afhandeltijden, de opvolging van een toezichts- of handhavingsactie bij de onder toezicht gestelde of de effecten van het toezicht op de naleving van de Mediawet. Het verzamelen van de juiste cijfers en/of signalen uit de sector en het reflecteren en acteren op die informatie is essentieel om een slagvaardige, selectieve en professionele toezichthouder te kunnen zijn.
- Positieve ontwikkelingen zijn dat het Commissariaat gebruik maakt van beleidsregels om meer duidelijkheid te creëren en overtredingen door stakeholders te voorkomen. Er zijn in de evaluatieperiode bijvoorbeeld beleidsregels opgesteld over reclame of sponsoring bij publieke omroepen en commerciële media-instellingen en er zijn beleidsregels opgesteld omtrent bestuurlijke boetes.
- Het Commissariaat is een voorloper op het gebied van toezicht op video-uploaders of influencers. Al voordat de Europese regelgeving omtrent het mediatoezicht op video-uploaders rond was, had het Commissariaat beleidsregels opgesteld en bijeenkomsten georganiseerd voor video-uploaders. Ook zien we dat het Commissariaat duidelijk communiceert over de regels voor specifiek deze doelgroep op hun website.
- Het Commissariaat weegt in individuele casussen wel degelijk bewust af of bijvoorbeeld een waarschuwing of een boete passender is. Ook zien we dat het Commissariaat op sommige onderwerpen voorlichting geeft of beleidsregels opstelt om de naleving te bevorderen, in plaats van (puur en alleen) in te zetten op handhavingsinstrumenten.
- Tot slot kan de wijze waarop het Commissariaat toezicht houdt op internationale of Europese spelers op veel waardering rekenen.

Onderzoek en beleidsadvies

- We zijn over het algemeen positief over de rolinvulling van het Commissariaat als het gaat om onderzoek en beleidsadvies. Het Commissariaat is op de hoogte van wat speelt in de mediasector. Met name de periodieke onderzoeken worden gewaardeerd. De uitkomsten van deze onderzoeken worden gebruikt door stakeholders. Het is voor de buitenwereld ook duidelijk wat van hen wordt verwacht tijdens de onderzoeken.
- We zien verbetermogelijkheden bij de incidentele onderzoeken. Als het Commissariaat een nieuwe toezichtstrategie ontwikkelt, dan kan onderzoek en beleidsadvies hier een plek in krijgen. Het Commissariaat kan dan aangeven welke onderzoeken uitgevoerd gaan worden en op welke manier stakeholders worden betrokken.
- We zijn kritisch op de strategie met betrekking tot onderzoeken. Het Commissariaat is niet eenduidig is haar keuzes voor verder onderzoek of commentaar op bepaalde ontwikkelingen in de mediasector. Daar komt bij dat het Commissariaat duidelijker kan communiceren over haar rol als toezichthouder bij bepaalde onderzoeken.

Concluderend stellen we dat het Commissariaat slechts ten dele doeltreffend is. Dat zit vooral in het feit dat er geen structureel inzicht is in de resultaten en effecten van het werk van het Commissariaat. De KPI's die het Commissariaat hanteert zeggen niet veel over doeltreffendheid. Een goede toezichthouder heeft meer data beschikbaar over haar eigen toezicht middels monitoring. Daarnaast ontbreekt het aan de voorkant aan een strategie die expliciet zichtbaar is. Daarbij is het van belang om dilemma's en risico's af te wegen. Ook dient de strategie inzicht te geven in wat valt onder de taken van het Commissariaat en op welke wijze het Commissariaat hier invulling aan geeft.

Tegelijkertijd zien we dat het Commissariaat volop in ontwikkeling is. Zo wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe toezichtstrategie. Ook investeert het Commissariaat in contacten met stakeholders bijvoorbeeld vanuit de taken op het gebied van markttoegang en toezicht. Reflecteren is belangrijk voor een goede toezichthouder. Deze evaluatie kan daarom bijdragen aan leren voor het Commissariaat.

Doelmatigheid

In hoeverre heeft het Commissariaat in de evaluatieperiode (2018-2022) doelmatig gefunctioneerd?

We concluderen dat het Commissariaat stappen heeft gezet met het creëren van inzicht in de eigen doelmatigheid. Het is positief dat het bewustzijn over het belang van doelmatigheid is gegroeid.

Tegelijkertijd zijn we kritisch op de wijze waarop inzicht wordt verkregen in de doelmatigheid. Er wordt niet jaarlijks op dezelfde wijze gerapporteerd over KPI's ten aanzien van doelmatigheid. Bij het rapporteren is het van belang dat hier consistent over wordt verantwoord met een toelichting bij de cijfers. Meer inzicht in de doelmatigheid kan het Commissariaat ook helpen bij de discussie die speelt over het takenpakket en de bijbehorende bekostiging. Het is van belang dat het Commissariaat een beter beeld ontwikkelt over wat doelmatigheid voor hen is, hoe ze dat meten, monitoren en vervolgens daarover rapporteren.

We zijn ook kritisch op de wijze van begroten ten aanzien van de inhuur. De realisatie van de kosten voor inhuur personeel is gemiddeld 6 keer hoger dan wat ervoor is begroot in de periode 2018-2022. Daarnaast wordt het toezicht op de BES-eilanden in een aantal jaren niet begroot. Het Commissariaat kan op deze twee onderdelen realistischer begroten.

Tot slot zien we risico's voor het Commissariaat in het kader van doelmatigheid. De hoge kosten aan inhuur, het hoge ziekteverzuim en het grote verloop van personeel maken de organisatie kwetsbaar. Dat is ook voor de buitenwereld zichtbaar. Het Commissariaat heeft de afgelopen jaren al veel aandacht geschonken aan de

oorzaken van het personeelsverloop. De eerste resultaten op het gebied van minder personeelsverloop en een lager ziekteverzuim zijn in 2023 zichtbaar, maar er zijn ook nog stappen te zetten.

Kan het Commissariaat, gegeven de middelen, zijn taak naar behoren uitvoeren?

In 2015 heeft in opdracht van OCW een onderzoek plaatsgevonden naar het takenpakket en de bekostiging van het Commissariaat. In 2023 hebben het Commissariaat en het ministerie van OCW wederom gesproken over het takenpakket. Het Commissariaat probeert aan het ministerie van OCW zichtbaar te maken hoe het takenpakket zich verhoudt tot de middelen. Dat heeft het Commissariaat gedaan door minutieus uiteen te zetten welke activiteiten zijn uitgevoerd binnen welke taken. Aan deze uiteenzetting waren overigens geen fte gekoppeld. Het is echter lastig om uitspraken te doen of met meer middelen (en daarmee meer fte) een activiteit of taak beter uitgevoerd kan worden en hoe noodzakelijk dat is. Daarbij is ook de vraag wanneer een taak naar behoren is uitgevoerd.

In het onderzoek is geen taakverwaarlozing aangetroffen. Wel zijn er signalen vanuit de organisatie met betrekking tot een hoog ziekteverzuim en een groot personeelsverloop en vanuit stakeholders die op onderdelen kritische geluiden laten horen. Dit zijn mogelijke indicaties dat het Commissariaat tegen zijn grenzen aanloopt als het gaat om taakuitvoering. Tegelijkertijd betekent dat niet per definitie dat de middelen ontoereikend zijn. Het kan namelijk ook voortkomen uit andere zaken die ook al eerder in deze beschouwing zijn genoemd, zoals het gebrek aan een eenduidige strategie en beperkte beschikbare informatie over de taakoefening op geaggregeerd niveau.

We concluderen dan ook dat het van belang is dat het Commissariaat en het ministerie van OCW gezamenlijk een beeld vormen van het naar behoren uitoefenen van taken. Dit is onderdeel van de strategie voor de lange termijn en helpt bij het formuleren van de doelen voor het komende jaar. In de aanbevelingen gaan we hier nader op in.

Governance

In hoeverre is de (eind 2020 gewijzigde) inrichting van de governance doelmatig en doeltreffend?

Het onderwerp governance is al lange tijd onderwerp van discussie. Er is de afgelopen jaren veel aandacht geweest voor governance. De governance is nog steeds aan verandering onderhevig.

De Mediawet schrijft voor dat het Commissariaat bestaat uit een voorzitter en twee of vier andere leden. In de in 2020 gekozen topstructuur is de voorzitter verantwoordelijk voor de aansturing van de organisatie. Uit deze zbo-evaluatie komt naar voren dat er in het algemeen tevredenheid is over de huidige topstructuur. Wel zijn er twijfels over de toekomstbestendigheid ervan. Wij constateren daarnaast, net als Rijnconsult, dat de praktijk niet geheel in overeenstemming is met het gekozen model, dat de voorzitter verantwoordelijk maakt voor de interne aansturing. De huidige voorzitter vervult deze rol niet en acht dit ook niet haar rol. Volgens de geldende Mandaatregeling is er een directeur Bestuurs- en organisatiezaken die tevens belast is met “de uitvoering van de aansturing van de organisatie”, in de huidige praktijk is deze functie inmiddels vervallen. Voor de duur van twee jaar is in oktober 2023 een directeur Strategie & Ontwikkeling aangesteld. Er is – in de woorden van Rijnconsult – sprake van een “leemte” in de interne aansturing. Gedurende het evaluatieonderzoek heeft de functie van de nieuwe directeur Strategie & Ontwikkeling zich ontwikkeld. Het Commissariaat heeft laten weten dat de nieuwe functionaris niet alleen de voorzitter ondersteunt maar ook functioneel leidinggeeft aan de afdelingshoofden. We constateren dat de organisatie al enige tijd zoekende is. Onze conclusie is dat de topstructuur nog aandacht behoeft. Het is belangrijk dat duidelijke keuzes worden gemaakt en dat die correct worden gecommuniceerd en uitgevoerd.

We concluderen dat het Commissariaat aanzienlijke positieve stappen heeft gezet om het functioneren van de organisatie te verbeteren. Het Commissariaat heeft geïnvesteerd in de organisatie zoals blijkt uit de gewijzigde overlegstructuur (afdelingsoverstijgende overleggen, projectgroepen en vakgroepen). Het medewerkerstevredenheidsonderzoek laat positieve resultaten zien. Aandacht voor de interne organisatie blijft nodig, met name als het gaat om interne richting en interne sturing. Het ontbreken van duidelijke interne richtlijnen voor een overkoepelende strategie/visie heeft geleid tot onduidelijkheid in besluitvormingsprocessen en overlegstructuren. Het gebrek aan interne sturing beïnvloedt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de organisatie.

Op welke manier worden de afspraken vanuit het sturingsmodel vanuit BZK uitgevoerd?

Wij stellen vast dat het sturingsmodel van de 'Circulaire governance ten aanzien van zbo's' in algemene zin wordt toegepast, maar ook dat er een aantal afwijkingen is. Deze zijn te verklaren zowel vanuit het specifieke wettelijke regime van de Mediawet als vanuit de wijze waarop de circulaire binnen het ministerie van OCW, ook in de relatie met andere organisaties op afstand, wordt toegepast.

Door de invulling die OCW geeft aan het sturingsmodel, ook bij andere organisaties, is de balans in de driehoek niet optimaal. De rol van eigenaar ligt idealiter bij de (plaatsvervangend) SG, maar is nu belegd bij de directeur-generaal.[145] De rol van opdrachtgever is gedelegeerd aan de directeur, dus ondergeschikt aan de eigenaar.[146] De door de Circulaire beoogde functionele scheiding tussen eigenaar en opdrachtgever komt hierdoor minder goed uit de verf.

Wij constateren ook dat er niet of nauwelijks sprake is van "samenspel" van beleid en toezicht. De discussies over de positionering en rolverdeling lijken daaraan in de weg te staan. Er zijn goede intenties en er zijn pogingen om tot elkaar te komen, maar het lukt niet. Het uitblijven van een samenwerkingsprotocol is een teken aan de wand.

De doeltreffendheid en doelmatigheid van de externe governance kan worden verbeterd door de relatie tussen ministerie en Commissariaat te versterken. Wij constateren dat daarvoor veranderingen nodig zijn bij zowel het ministerie van OCW als het Commissariaat. Onafhankelijkheid vraagt om afstand, maar niet om afstandelijkheid.

Opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

In hoeverre en op welke wijze zijn onderstaande aanbevelingen uit de vorige evaluatie opgevolgd?

In de vorige evaluatie zijn zes aanbevelingen gedaan ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid. Hieronder staat per aanbeveling in hoeverre en op welke wijze de aanbevelingen zijn opgevolgd.

1. *Investeer in de mogelijkheden die steeds meer beschikbaar komen om toezicht uit te voeren op basis van digitale toezichtinstrumenten.* We concluderen dat het Commissariaat invulling heeft gegeven aan deze aanbeveling. Tegelijkertijd is het beeld ontstaan dat digitale toezichtinstrumenten nog niet op grote schaal worden toegepast. Het Commissariaat kan deze beperkte toepassing goed onderbouwen.
2. *Houd doorlooptijden en afhandeltijden van toezichtprocessen systematischer bij.* We concluderen dat deels invulling is gegeven aan deze aanbeveling. Doorlooptijden zijn inmiddels inzichtelijk, maar er worden nog geen analyses op uitgevoerd, er zijn geen KPI's op geformuleerd en er wordt niet over gerapporteerd.

[145] Van Thiel, S. & Rouwhorst, Z. (2021). Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren.
[146] In de ogen van ABDTOPConsult vindt het delegeren van rollen te snel plaats. "*Het driehoeksmodel kan alleen goed functioneren als de drie punten van de driehoek goed en op een gelijkwaardige manier gepositioneerd zijn in het betrokken departement (of in de betrokken departementen).*" ABDTOPConsult (2017). Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst.

3. *Verken vanuit de overheid welke ontwikkeling van wettelijke taken van het Commissariaat recht doet aan de ontwikkelingen in het medialandschap en media-aanbod. Neem in deze verkenning mee of eerder opgelegde taken nog passend zijn bij de huidige tijd.* We concluderen dat deels invulling is gegeven aan deze aanbeveling. Er heeft een verkenning van de wettelijke taken plaatsgevonden, maar deze heeft zich niet of weinig gericht op de ontwikkeling van de wettelijke taken in relatie tot de ontwikkelingen in het medialandschap en het media-aanbod, maar op het aantal fte dat passend is bij het huidige pakket aan wettelijke taken. Er is door het ministerie van OCW en het Commissariaat niet geconcludeerd in hoeverre eerder opgelegde taken passend zijn in de huidige tijd. Dit is een doorlopend gesprek dat moet plaatsvinden in een strategische dialoog tussen het ministerie van OCW en het Commissariaat.
4. *Relateer middelen in de begroting traceerbaar aan de toezichtstrategie en de bijbehorende risicoanalyse*. We concluderen dat opvolging is gegeven aan deze aanbeveling.
5. *Ontwikkel de kerncijfers van het Commissariaat verder om inzicht te geven in de ontwikkeling van de doelmatigheid van de organisatie.* We concluderen dat grotendeels invulling is gegeven aan deze aanbeveling. Zo is tijdschrijven geherintroduceerd, zijn de kosten in relatie te brengen tot taakgebieden, is de begroting van meer toelichting voorzien en zijn er voor één jaar KPI´s ten opzichte van doelmatigheid geformuleerd. Tegelijkertijd is na één jaar niet meer gerapporteerd over deze KPI´s en zijn de kosten niet in relatie gebracht tot toezichtprestaties.
6. *Borg inzicht in de doelmatigheid in het controleprotocol van de externe accountant.* We concluderen dat opvolging is gegeven aan deze aanbeveling in de evaluatieperiode door in de jaarverslagen te rapporteren over deze indicatoren.

Aanbevelingen ten aanzien van doeltreffendheid en doelmatigheid

1. Stel een heldere strategie ten aanzien van de taken van het Commissariaat op. Maak daarin keuzes (selectiviteit) ten aanzien van activiteiten op het gebied van markttoegang, toezicht en onderzoek. Daarin is het belang om rekening te houden met de huidige omvang van de organisatie.
2. Identificeer kritische prestatie indicatoren ten aanzien van doeltreffendheid. Acteer daar vervolgens op in de uitvoering. Reflecteer op de verzamelde informatie binnen de organisatie én met het departement. Op basis van de reflecties kan het handelen worden aangepast. De basis is dat het Commissariaat de volgende informatie systematisch en structureel inzichtelijk maakt:
   - Inzicht in de activiteiten van het Commissariaat, zoals de aantallen uitgevoerde formele en informele handhavingsacties en hun doorlooptijden, het type overtredingen waarop is geacteerd en wat het handelen door de toezichthouder heeft opgeleverd.
   - Informatie over de naleving van de Mediawet, zoals op welke bepalingen een hoge of lage mate van naleving is en hoe dit zich in de loop der jaren ontwikkelt, wat de mogelijke impact van een overtreding is en hoe groot de schade is.
   - Inzicht in het effect van het handelen van het Commissariaat, zoals inzicht in de reactie van een onder toezicht gestelde naar aanleiding van een handhavingsactie en reflectie daarop door de toezichthouder (is er bij meer controle ook meer effect?).
3. Zorg ten slotte voor een heldere positie van het Commissariaat voor de komende jaren in het veranderend mediabestel samen met het ministerie van OCW. Stem daarbij ook af met andere partijen en stakeholders rondom het Commissariaat.

Aanbevelingen ten aanzien van governance

1. Maak een definitieve keuze voor de topstructuur van het Commissariaat. Op basis van de huidige situatie is het aanstellen van een directeur die de organisatie aanstuurt logisch. Het is dan belangrijk dat deze directeur ook de rol en taak krijgt. Een nieuw onderzoek over dit onderwerp bevelen we expliciet niet aan. Het gaat er nu om dat definitieve keuzes worden gemaakt en dat hier uitvoering aan wordt gegeven door het Commissariaat.

2. Zorg voor volwassenheid en doorontwikkeling in de rolopvatting van zowel het Commissariaat als het ministerie van OCW.
    - Wij zijn het eens met het oordeel van Rijnconsult dat het voor de hand ligt dat het ministerie van OCW de rol van eigenaar steviger invult. Het ministerie heeft een systeemverantwoordelijkheid. Het staat het ministerie in onze ogen niet vrij om volledig op afstand te blijven, ook niet als er een raad van advies zou komen. Het belang van onafhankelijkheid staat daaraan niet in de weg, maar vraagt juist om een ministerie dat ook een buffer- of beschermingsfunctie vervult, bijvoorbeeld als stakeholders klagen bij incidenten over het Commissariaat. Als systeemverantwoordelijke dient het ministerie zich ook uit te spreken over bijvoorbeeld de topstructuur. Over keuzes op dit soort cruciale punten van het systeem dient gesproken te worden binnen de driehoek.
    - Bij de invulling van de opdrachtgeversrol dient er aandacht te zijn voor het belang van zowel onafhankelijkheid als samenspel. Het ministerie is ook een sparring partner van de toezichthouder. Dit betekent dat het ministerie niet alleen maar oordelen heeft, maar daar ook de helpende hand toesteekt.
    - Ook het Commissariaat zal moeten veranderen. Als opdrachtnemer vervult de toezichthouder een cruciale rol in het governancemodel. De toezichthouder kan zich niet verschuilen achter de “z” van zelfstandigheid maar moet actief de interactie opzoeken. Het Commissariaat dient op een professionele manier de dialoog met het ministerie van OCW te voeren en daarbij oog te hebben voor de politieke en bestuurlijke omgeving. Ook het Commissariaat kan en moet immers een bijdrage leveren aan het samenspel.
3. Verbeter de relatie tussen het ministerie van OCW en het Commissariaat langs in ieder geval twee wegen, namelijk werkafspraken en een programma ten aanzien van samenspel.
    - Het is belangrijk dat (eindelijk) werkafspraken worden gemaakt die de onderlinge rolverdeling duidelijker maken. De arrangementen bij andere markttoezichthouders kunnen daarbij als voorbeelden worden gebruikt. Het is verstandig daarbij uit te gaan van het huidige wettelijke kader, maar het is mogelijk dat ministerie en Commissariaat gezamenlijk tot de conclusie komen dat ook de wet moet worden aangepast, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de minister besluiten van de toezichthouder op de media kan vernietigen.
    - Afspraken maken is niet genoeg. Uiteindelijk gaat het erom hoe in de praktijk zowel de onafhankelijkheid van het toezicht als het samenspel met beleid kan worden bevorderd. Daarbij gaat het ook om kennis, houding en gedrag. Wij bevelen aan een programma te starten dat gericht is op verbetering van de onderlinge relatie en vooral op de versterking van onafhankelijkheid en samenspel. In dat programma kunnen verschillende maatregelen worden opgenomen, waarvoor ook inspiratie kan worden gevonden op andere toezichtterreinen. Denk hierbij aan het opzetten van een gezamenlijke leergang en andere activiteiten, onderlinge uitwisseling en detachering en het opzetten van een “strategische dialoog”.

Bijlage 1. Overzicht gesprekspartners

Gesprekken met stakeholders

Organisatie	Gesprekpartner(s)
Adviescollege Van Geel	Pieter van Geel & Marjolijn Meijer
Autoriteit Consument en Markt (ACM)	Martijn Snoep
College van Omroepen landelijke publieke omroepen	Arjan Lock (EO) & Gerard Timmer (NOS)
Ddma	Naomi van der Louw
European Platform for Regulatory Authorities (EPRA)	Emmanuelle Machet
Groep Algemene Uitgevers (GAU)	Martijn David
Mediahuis	Herbert Visser
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) – eigenaar	Jeroen Lehrian, Babette Meyer. Sinan Özkaya & Barbera Wolfensberger
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) - opdrachtgever	Youssef Louakili, Ernest Slot en Dirk-Peter Spaans
Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM)	Tiffany van Stormhoek
Nederlandse Lokale Publieke Omroepen (NLPO)	Bas Booister & Flip van Willigen (CvO van lokale publieke omroepen)
Nederlandse Omroep Stichting (NOS)	Anne Kornman
Nederlandse Publieke Omroep (NPO)	Mark Minkman & Bastiaan Toering
Netflix	Jasmijn Touw
NTR	Michaël Verlouw
Omroep Zwart	Gianni Lieuw-A-Soe
Ongehoord Nederland	Reinette Klever
Prappers Media	Joey Scheufler
Regionale Publieke Omroep (RPO)	Sebastiaan Houthuijzen & Jasja Pen
Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI)	Cairon Gullen
Rijnconsult	Jeroen Bronswijk & Diederik Hommes
STER	Carla Berkhout & Frank Volmer
Stichting Reclame Code	Fiona Vening

Vereniging Commerciële Omroepen (VCO)	Pieter Arnold (VCO), Arjo Kramer (Talpa), Nicole Lambregts (Disney) & Suzanne Teijgeler (Discovery)
VPRO-Human	Freek Stoové
YouTube	Arjan El Fassed

Gesprekken met het Commissariaat voor de Media

Functie	Gesprekpartner(s)
Afdelingshoofd Handhaving en Bezwaar	Elles Witvoet
Afdelingshoofd Markttoegang	Jasmin van Eenenaam
Afdelingshoofd Onderzoek en Beleidsadvies	Gerda van Hekesen
Afdelingshoofd Toezicht	Doran Houthof
Collegevoorzitter	Amma Asante & Bastiaan Mons
Commissaris	Peter Eijsvoogel
Directeur Strategie en Ontwikkeling	Johan de Groot
Ondernemingsraad	Jeroen Knol & Jorien Scholtens
Voormalig Directeur Bestuur en Organisatie	Mieke de Vos

Begeleidingscommissie

Organisatie	Lid
Commissariaat voor de Media – Bestuurs- en Organisatiezaken	Bastiaan Mons
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) - Eigenaar	Sinan Özkaya
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) – Opdrachtgever	Dirk-Peter Spaans

Bijlage 2. Bronnenlijst

Bronnen

- ABDTOPConsult (2017). Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst.
- ABDTOPConsult (2020), Op weg naar een toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder.
- Adviescollege Van Geel (2023). Aanbiedingsbrief rapport Eenheid in Veelzijdigheid.
- Adviescollege Van Geel (2023). Adviesrapport Eenheid in Veelzijdigheid.
- Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht (2021). Evaluatie van de kaders voor zbo's agentschappen, adviescolleges en planbureaus, Rapportage deelonderzoek B3, onderdeel van de brede evaluatie van kaders voor Rijksorganisaties op afstand.
- Commissariaat voor de Media (2019). Filterbubbels in Nederland.
- Commissariaat voor de Media (2020). Jaarverslag 2019.
- Commissariaat voor de Media (2021). Budgethoudersregeling 2021.
- Commissariaat voor de Media (2021). Gesprekscyclus Rijk bij het CvdM.
- Commissariaat voor de Media (2021). Jaarverslag 2020.
- Commissariaat voor de Media (2021). Toezichtbrief 2020.
- Commissariaat voor de Media (2022). Bestedingsaanvraag 3, Handelingsperspectief 5. Vergroten statuur en aantrekkelijkheid van de uitvoering.
- Commissariaat voor de Media (2022). De Staat van het Lokale nieuws- en informatievoorziening – het burgerperspectief.
- Commissariaat voor de Media (2022). Jaarverslag 2021.
- Commissariaat voor de Media (2022). Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstbestendig bestel.
- Commissariaat voor de Media (2023). Jaarverslag 2022.
- Commissariaat voor de Media (2023). Meerjarenplan informatiehuishouding en digitalisering.
- Commissariaat voor de Media (2023). Presentatie KWINK.
- De Vroedt & Thierry (2022). Profiel Voorzitter Commissariaat voor de Media.
- DSP groep (2013). Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011.
- Eerste Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 876, D.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & ministerie van Financiën (2020). Handleiding evaluaties zbo's.
- Ministerie van OCW (2020). Beantwoording vragen governance.
- Ombudsman voor de publieke omroepen (2022). Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in uitzendingen van Ongehoord Nieuws uit de periode 16 augustus – 1 november 2022.
- Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen (2024). Niets gezien, niets gehoord en niets gedaan, de zoekgemaakte verantwoordelijkheid.
- PwC (2019). Commissariaat voor de Media, wettelijke zbo-evaluatie.
- Rijnconsult (2023). Evaluatie topstructuur en organisatie-inrichting.
- Staatscourant (2023). Regeling financiële verantwoording Commissariaat voor de Media 2023.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 268, nr. 83.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000 VIII, nr. 171.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 32 827, nr. 196.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 32 827, nr. 199.
- Van de Bunt adviseurs (2020). Commissariaat voor de Media, Herijking inrichting organisatie.
- Van Thiel, S. & Rouwhorst, Z. (2021). Eigenaarsadvisering: spin in het web of tussen twee vuren.

Websites

- Commissariaat voor de Media
  - 'Afwijzing handhavingsverzoek NPO m.b.t. Ongehoord Nederland' (2023). https://www.cvdm.nl/nieuws/afwijzing-handhavingsverzoek-npo-m-b-t-ongehoord-nederland/.
  - 'Commissariaat houdt toezicht op Governancecode Publieke Omroep' https://www.cvdm.nl/nieuws/commissariaat-houdt-toezicht-op-governancecode-publieke-omroep/.
  - 'Commissariaat inventariseert waarborgen voor betrouwbaar journalistiek media-aanbod' (2023). https://www.cvdm.nl/nieuws/commissariaat-inventariseert-waarborgen-voor-betrouwbaar-journalistiek-media-aanbod/.
  - 'Internationale activiteiten'. https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/onze-organisatie/samenwerking/internationale-activiteiten/.
  - 'KRO-NCRV beboet wegens overtreding Mediawet in Jinek' (2019). https://www.cvdm.nl/nieuws/kro-ncrv-beboet-wegens-overtreding-mediawet-in-jinek/.
  - 'Missie en Visie'. https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/.
  - 'Onze bevoegdheden'. https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/onze-bevoegdheden/
  - 'Onze taken'. https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/missie-en-visie/onze-taken/.
  - 'Sanctiebeschikking EO voor De Boomhut Battle' (2022). https://www.cvdm.nl/besluiten/sanctiebeschikking-eo-voor-de-boomhut-battle/.
  - 'Toezichtskosten'. https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/regelgeving/wet-en-regelgeving/mediaregeling/toezichtskosten/.
  - 'Waarom wet- en regelgeving voor video-uploaders?'. https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/video-uploaders/nieuwe-regels-voor-video-uploaders/waarom-nieuwe-wet-en-regelgeving/.
- Digital News Report. https://www.digitalnewsreport.org.
- Mediamonitor. www.mediamonitor.nl.
- Overige websites:
  - 'Interne chaos en stuurloosheid bij waakhond voor de Media' (2019). https://www.nrc.nl/nieuws/2019/07/16/waakhond-voor-media-stuurloos-a3967340.
  - 'Ombudsman: Ongehoord Nederland schond opnieuw journalistieke codes' (2022). https://nos.nl/artikel/2454580-ombudsman-ongehoord-nederland-schond-opnieuw-journalistieke-codes.
  - 'Ongehoord Nederland behoudt voorlopige erkenning' (2023). https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/11/27/ongehoord-nederland-behoudt-voorlopige-erkenning
  - https://www.vlaamseregulatormedia.be/nl/over-vrm/over-ons/raad-van-bestuur.
  - https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/leren-met-het-cbs/conjunctuurbekerstrijd/te-voorspellen-indicatoren/inflatie.
  - https://www.omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/uitspraak-onderzoek-tweede-reeks-van-ongehoord-nederland.

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl

KWINK GROEP