

**BESCHRIJVING VAN WERKZAAMHEDEN  
EN TAAKUITOEFENING 2003-2006**



**COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA**

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

**BESCHRIJVING VAN WERKZAAMHEDEN  
EN TAAKUITOEFENING 2003 - 2006**



# INHOUD

<b>1. Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2. Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>3. Nieuwe taken</b>	<b>9</b>
<b>4. Verhouding tot andere toezichthouders</b>	<b>12</b>
<b>5. Handhavingsbeleid</b>	<b>14</b>
<b>6. Advisering</b>	<b>15</b>
<b>7. De Monitor Mediaconcentraties</b>	<b>17</b>
<b>8. Juridische zaken</b>	<b>18</b>
<b>9. Zentijdtoewijzing en toestemmingverlening</b>	<b>21</b>
<b>10. Jurisdictie RTL-zenders</b>	<b>24</b>
<b>11. Financieel toezicht</b>	<b>25</b>
<b>12. Programmatoezicht</b>	<b>30</b>
<b>13. Kabelzaken</b>	<b>32</b>
<b>14. Nevenactiviteiten en neventaken publieke omroepen</b>	<b>33</b>
<b>15. Programmavoorschriften</b>	<b>36</b>
<b>16. Historische terugblik</b>	<b>38</b>
<b>17. Een internationale vergelijking</b>	<b>40</b>
<b>18. Het apparaat: mensen en middelen</b>	<b>42</b>
<b>19. Samenstelling College van Commissarissen</b>	<b>43</b>
<b>20. Annex</b>	<b>44</b>

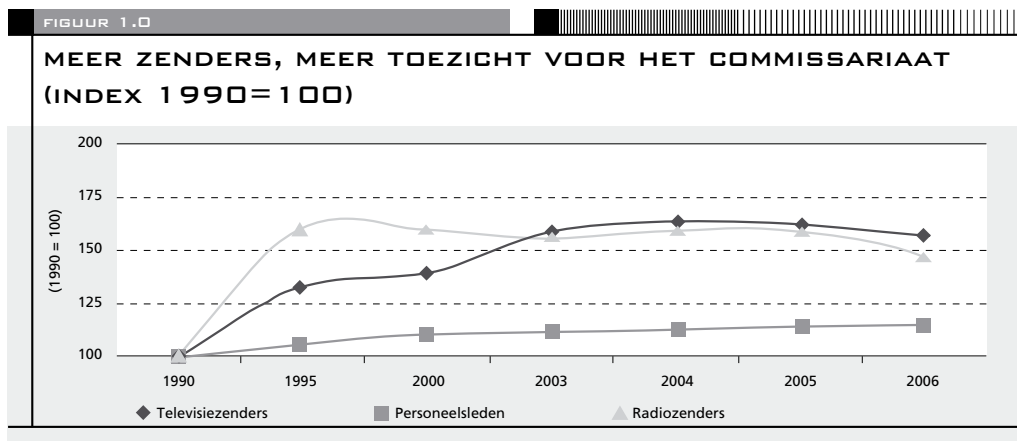
# 1. INLEIDING

In artikel 13b, tweede lid, van de Mediawet is opgenomen dat de Minister telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag doet toekomen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van het Commissariaat voor de Media. Het eerste verslag dat zal worden uitgebracht bestrijkt de jaren 2003 - 2006.

Met het ministerie van OCW is overeengekomen dat ten behoeve van de rapportage het Commissariaat in de vorm van een beknopte zelfstudie een beschrijving zal geven van zijn functioneren in de genoemde periode. Hieronder komen de voornaamste aspecten van het optreden van het Commissariaat aan de orde, die eerst zullen worden samengevat.

## 2. SAMENVATTING

Vast te stellen is dat de werkzaamheden van het Commissariaat de afgelopen jaren een forse groei hebben doorgemaakt. Sommige taken zijn geheel nieuw, zoals het monitoren van media-concentraties, de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs en het optreden als sector-specifieke consumentenautoriteit. Andere taken zijn complexer geworden, zoals het beoordelen van nevenactiviteiten. Het is voorts een feit dat het aantal radio- en televisiezenders gestaag is toegenomen, terwijl ook nieuwe media als internet om aandacht vragen. Dit alles bijeen vormt een zwaardere belasting voor het uit te oefenen programmatoezicht. Dit laat zich illustreren aan de hand van enkele cijfers. Het aantal televisiezenders resp. radiozenders waarop het Commissariaat toezicht uitoefent steeg tussen 1990 en 2006 van 92 naar 144 televisiezenders resp. van 235 naar 347 radiozenders. De toename van het werk heeft niet geleid tot noemenswaardig meer formatie. In 1988 begon het Commissariaat namelijk met 46 medewerkers, welk aantal in 2006 is gegroeid tot 53 personeelsleden (47,04 fte).



### 2.1 Positie van het Commissariaat

Het Commissariaat voor de Media verricht als toezichthouder op de publieke en commerciële omroepen zijn werkzaamheden tegen de achtergrond van belangrijke waarden als pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid. De importantie van het borgen van deze waarden is nog eens benadrukt in het WRR rapport "Focus op functies" van december 2004 en het Commissariaat heeft een en ander nadrukkelijk betrokken bij de missie die hij voor zichzelf formuleerde in 2005 (zie de annex). Het Commissariaat oefent toezicht uit met het oog op de democratische functies van publieke en commerciële media in een open samenleving. Het Commissariaat houdt zich verre van een inhoudelijke beoordeling van radio en televisieprogramma's, maar ziet wel toe op het waarborgen van culturele waarden van de media.

Het toezicht op de publieke omroepen maakt een substantieel deel uit van de taken van het Commissariaat. Voor de landelijke publieke omroep betreft dat onder andere de controle op de rechtmatige besteding van publieke middelen. Een ordentelijke transparante financiële administratie is voorwaarde voor het verkrijgen van deze middelen. Ook de inhoudelijke prestaties van de publieke omroep worden door het Commissariaat gecontroleerd, waardoor de overheid op gepaste afstand van de media kan blijven. Daarmee wordt de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting geborgd terwijl tegelijkertijd sprake is van controle op de verplichtingen die op grond van de mediawet worden gesteld. Op deze wijze ondersteunt het toezicht de functie die de publieke omroep binnen de democratische samenleving vervult.

De Nederlandse publieke omroep biedt toegangsmogelijkheden voor omroepen op geestelijke grondslag en nieuwe omroepverenigingen. Het Commissariaat heeft daarbij een discretionaire

toewijzingsbevoegdheid respectievelijk een adviserende functie. Op deze wijze wordt de pluriformiteit binnen het publieke omroepbestel vormgegeven. Door het verlenen van zendmachtigingen op zowel lokaal als regionaal niveau wordt een gevarieerd aanbod op kleinere schaal gegarandeerd. Vervolgens vindt een pluriformiteitstoets ook nog plaats bij de toetredingsmogelijkheden op de kabel en in de ether. Ook hier zijn taken voor het Commissariaat weggelegd.

Met het monitoren van mediaconcentraties houdt het Commissariaat de gevolgen van concentratie voor opiniemacht, diversiteit en onafhankelijkheid in de gaten.

Ook het toezicht op de wet op de Vaste Boekenprijs staat in het teken van het waarborgen van de pluriformiteit.

De commerciële omroepen dienen zich aan een aantal regels te houden die een eerlijke toegang reguleren en zorgdragen voor onafhankelijkheid voor programmamakers, met name op het gebied van nieuws en informatieve programma's. Door middel van programmatoezicht wordt ook sluikreclame door het Commissariaat aangepakt.

Het maatschappelijk communicatiebestel wordt de laatste twee decennia steeds meer gekenmerkt door convergentie, met name in technische zin. De grenzen tussen verschillende elektronische informatiedragers (computer, CD/DVD/HD-recorder, mobiele telefoon) en tussen verschillende elektronische distributiekanaalen (telefoonnet, ether, kabelnet, satelliet, internet) vervagen. Deze technische convergentie laat haar sporen na in het medialandschap, zowel aan de aanbodzijde van de mediemarkt, als aan de vraagzijde. Aan de aanbodzijde zien we meer en meer dat dezelfde mediaproducten op verschillende manieren worden 'verpakt' voor distributie naar het publiek via televisie, computer en mobiele telefoon. Aanbieders van elektronische mediaproducten proberen hun markt te vergroten door *cross-medialiteit* als uitgangspunt voor hun ondernemingsstrategie te nemen. Cross-medialiteit vindt haar pendant aan de vraagzijde in een sterk groeiende mediaconsumptie van nieuwe, maar ook van traditionele mediaproducten, via internet en mobiele telefonie. De technologische ontwikkelingen binnen de communicatiesector jagen internationaal en ook nationaal de beleidsdiscussie aan over de vraag of het overheidstoezicht op communicatiemarkten ook niet zou moeten convergeren. Daarbij wordt het Britse OFCOM, toezichthouder op het terrein van zowel telecommunicatie als (elektronische) media, als voorbeeld gesteld. Ook de Amerikaanse FCC, van oudsher een geïntegreerde toezichthouder, wordt in dit verband vaak genoemd. In Nederland richt de vraag naar convergentie in toezicht zich op de in de toekomst meest wenselijke positie van en verhouding tussen NMa, OPTA, Agentschap Telecommunicatie AT, en het Commissariaat voor de Media.

Wie het toezicht op de mediasector in de Europese Unie overziet zal vaststellen dat de lidstaten voor zeer uiteenlopende institutionele arrangementen hebben gekozen en dat het daarmee niet eenvoudig is om eenduidig een ideale toezichtsbenchmark te definiëren. De vraag of toezichtconvergentie in de Nederlandse verhoudingen nut en noodzaak heeft, kan pas worden beantwoord na een grondige analyse van wat we *beleidssynergie* zouden kunnen noemen. Synergetische voordelen in het toezicht kunnen pas geogst worden als de doelstellingen van de verschillende toezichthouders, en daarmee hun handhavingsoptieken, elkaar sterk overlappen en/of onderling beïnvloeden. Daarvan is, kijkend naar het Nederlandse toezichtsarrangement, op dit ogenblik (nog) geen sprake.

De prestaties van mediemarkten kunnen zowel vanuit de aanbodzijde als vanuit de vraagzijde worden beoordeeld. Aan de aanbodzijde van de mediemarkt is vooral van belang dat aanbieders zoveel mogelijk vrije en gelijke toegang hebben tot productiefaciliteiten en distributienetwerken. Vrije en gelijke toegang bevordert pluraliteit van uitgeverijen en omroepen en daarmee economische concurrentie op de mediemarkt. Aan de vraagzijde, voor het mediapubliek, gaat het vooral om de beschikbaarheid, bereikbaarheid (vindbaarheid) en betaalbaarheid van een pluriform aanbod van mediaproducten. Uit onderzoek blijkt dat pluraliteit en con-

currentie van uitgevers en omroepen niet zonder meer een garantie zijn voor pluriformiteit in het media-aanbod. In tegendeel, er zijn empirische aanwijzingen dat forse concurrentie tussen aanbieders eerder gepaard gaat met homogeniteit dan met diversiteit van mediaproducten.

Sprekend over het thema van toezichtsconvergentie, kan in het verlengde van het voorgaande op twee zaken worden gewezen. In de eerste plaats, dat pluraliteit en concurrentie aan de aanbods zijde van mediamarkten natuurlijk economisch wenselijk zijn, maar geen automatische waarborg opleveren dat een verscheidenheid aan mediaproducten beschikbaar en betaalbaar is. En in de tweede plaats, dat vanuit de maatschappelijke doelstelling van 'inhoudelijke' media-verscheidenheid gematigde concurrentie tussen aanbieders empirisch te prefereren lijkt te zijn boven grote pluraliteit en forse concurrentie. Waar de beleidsoptiek van NMa en OPTA terecht de economische mededinging tussen en vrije toegang voor aanbieders tot de markt is, en voor het mediabeleid vooral toegankelijkheid voor het publiek tot en diversiteit van mediaproducten belangrijk zijn, rijst de vraag hoe deze contraire doelstellingen het best in een toezichtsarrangement, welk dan ook, kunnen worden veilig gesteld. Bezien we het toezichtsarrangement waar de Nederlandse mediasector mee te maken heeft dan ligt de slotsom voor de hand dat met de huidige toezichtsmix van NMa en OPTA enerzijds en het Commissariaat voor de Media anderzijds de beleidsdoelstellingen van vrije en gelijke toegang, mededinging en pluriformiteit van media-aanbod alleszins zijn geborgd.

## **2.2 Taken op het gebied van toezicht en handhaving**

In de periode die de terugblik op het functioneren beslaat, bestaan de hoofdtaken van het Commissariaat uit het programmatoezicht, het financiële toezicht, het toewijzen van zendtijd en het verlenen van vergunningen, het toezicht op de samenstelling van het wettelijk basispakket op de kabel, het toetsen van nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroepen, de advisering aan de staatssecretaris en de minister en het monitoren van mediaconcentraties. Het Commissariaat stelt vast dat op de verschillende terreinen tezamen jaarlijks enkele honderden besluiten zijn genomen. De aantallen variëren van 351 besluiten in 2001 tot 448 besluiten in 2006.

Veel besluiten van het Commissariaat betreffen de toewijzing van zendtijd en het verlenen van toestemming voor commerciële omroep door de afdeling Zendtijd- en Kabelzaken. Alle lokale en regionale publieke omroepen moeten om de vijf jaar een nieuwe aanvraag tot toewijzing van zendtijd indienen en ook de toestemmingen van de commerciële omroepen zijn vijf jaar geldig. In de jaren 2004, 2005 en 2006 is veel tijd en energie gestoken in de verdeling van de zendtijd voor landelijke omroep die beschikbaar is voor kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag.

De afdeling Financieel Toezicht heeft alle jaarrekeningen van de landelijke en regionale omroepen beoordeeld en het werk van de afdelingen Programmatoezicht en Juridische Zaken heeft geleid tot het opleggen van sancties aan omroepen die de Mediawet overtraden.

Verder heeft het Commissariaat alle nevenactiviteiten en neventaken van de publieke omroepen getoetst aan de criteria die de Mediawet daaraan stelt. In het bijzonder de toetsing van neventaken, waaronder het exploiteren van themakanalen en internetactiviteiten, nam daarbij veel tijd in beslag, ook vanwege onduidelijkheid over de reikwijdte van de nieuwe taken waarmee de omroepen sinds de Concessiewet van 2000 mede invulling kunnen geven aan hun taakopdracht.

In het kader van zijn adviserende taak heeft het Commissariaat jaarlijks de Meerjarenbegrotingen van de Publieke Omroep en de Wereldomroep van commentaar voorzien. Ook is advies



uitgebracht over het verlenen van (voorlopige) erkenningen aan de bestaande omroepverenigingen en de nieuwe initiatieven Max en DeNieuwe Omroep.

Het werk aan de Monitor Mediaconcentraties is voortvarend ter hand genomen, wat heeft geleid tot jaarlijkse rapporten en een nieuwe ondersteunende website. De erkenning van de kwaliteit van het werk is tot uitdrukking gebracht door de wettelijke adviestaak die het Commissariaat heeft gekregen in de Tijdelijke wet mediaconcentraties.

Alle uitgevoerde werkzaamheden overziend, komt het Commissariaat tot de slotsom dat hij de Mediawet heeft gehandhaafd en dat de overige taken die hem zijn opgedragen eveneens zijn uitgevoerd.

Een tendens die het Commissariaat de afgelopen jaren heeft bemerkt is de toegenomen juridisering van zijn werk. Op alle gebieden blijkt bij partijen een grote bereidheid tot procederen, wat aan de zijde van het Commissariaat noodgedwongen leidt tot een steeds grotere inzet van mensen en middelen om de vaak complexe procedures tot een goed eind te brengen.

Veel van de handhavingsverzoeken hebben betrekking op vermeende concurrentievervalsing. In een sterk competitieve markt, waarin zich steeds meer spelers begeven en waarin de advertentieinkomsten onder druk staan, volgen de spelers elkaar nauwlettend. Vooral het doen en laten van de publieke omroepen heeft de aandacht van concurrenten. Al snel wordt het Commissariaat gevraagd een oordeel te geven als de publieke omroep zijn vleugels uitslaat met nieuwe initiatieven.

Als gevolg van de veranderende aard van de zaken die zich voordoen, wordt het Commissariaat vaker dan voorheen geroepen zich te buigen over concurrentieverhoudingen.

In het toezicht op de landelijke publieke omroep is het accent sterker komen te liggen op het financiële toezicht. De verscherping daarvan is ondermeer tot uitdrukking gekomen in uitbreiding van de personele capaciteit en het inschakelen van een onafhankelijke externe accountant. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer dat in 2006 is uitgesproken in een onderzoeksrapport heeft het Commissariaat voldoende inzicht in de rechtmatigheid van de bestedingen.

Omdat de systematiek van het Handboek Financiële Verantwoording de omroepen nog teveel vrijheid liet om naar eigen inzicht kosten in te delen en toe te rekenen, waardoor een onderlinge vergelijking moeilijk te maken was, is op initiatief van het Commissariaat tezamen met de Publieke Omroep en het ministerie van OCW gewerkt aan een gemoderniseerd Handboek dat bij zal dragen aan transparantie en harmonisatie in de verslaglegging. Een belangrijk nieuw element in het Handboek is de expliciete verplichting voor de accountant van de omroep om niet alleen een getrouwheidsoordeel uit te spreken maar ook een verklaring af te leggen over de rechtmatigheid en over de naleving van mediawettelijke verplichtingen.

### 3. NIEUWE TAKEN

In de periode 2003 - 2006 heeft het Commissariaat er zes belangrijke nieuwe taken bij gekregen. Het betreft het toezicht op de naleving van programmaformats door landelijke en niet landelijke commerciële radiozenders, de toets op gelieerdheid tussen dergelijke zenders, het optreden als sectorspecifieke consumentenautoriteit, de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs, het metatoezicht op het NICAM en advisering aan de NMa in het kader van de Tijdelijke wet mediaconcentraties.

#### **Formats commerciële etherradio**

Hierboven kwam al aan de orde dat bij de verdeling van etherfrequenties aan een aantal kavels een formatverplichting is verbonden. Het is aan het Commissariaat om erop toe te zien dat de opgelegde percentages van bepaalde soorten muziek of op de regio gerichte programmering worden gerealiseerd. Het behoeft geen betoog dat vanuit de markt, door concurrerende stations die vaak grote bedragen hebben betaald om een frequentie te verkrijgen en door stations die na de verdeling met lege handen kwamen te staan, nauwlettend wordt gevolgd dat het Commissariaat strikt de hand houdt aan de opgelegde verplichtingen. Het onderzoek van de formatverplichtingen wordt uitgevoerd door het Commissariaat, de handhaving berust bij het Agentschap Telecom.

#### **Gelieerdheid**

Op grond van artikel 82f van de Mediawet en artikel 53c van het Mediabesluit is het niet toegestaan dat één instelling voor de uitzending van haar radioprogramma's gebruik maakt van meer dan een FM-frequentie of een samenstel van dergelijke frequenties. In de aanloop naar de verdeling van de frequenties is door de ministeries van OCW en EZ, met ondersteuning van de landsadvocaat en het bureau PriceWaterhouseCoopers, onderzocht of de aanvragers niet zodanige banden onderhouden dat zij als verbonden instellingen, die niet voor toewijzing van meerdere frequenties in aanmerking komen, moesten worden beschouwd.

Na de verdeling is het noodzaak erop toe te zien dat geen banden tussen omroepinstellingen ontstaan die ervoor zorgen dat alsnog het verbod op verbondenheid wordt overtreden. Het uitvoeren van de zogeheten gelieerdheidstoets is een taak van het Commissariaat. In 2004 zijn de voorbereidingen getroffen voor de controles, waarbij als uitgangspunt is genomen dat de administratieve lasten voor de omroepen beperkt blijven.

#### **Consumentenautoriteit**

In een verordening van de Europese Commissie die eind 2004 verscheen, is voorgeschreven dat iedere lidstaat een publiekrechtelijk orgaan in het leven moet roepen dat bevoegdheden heeft om burgers te beschermen tegen intracommunautaire inbreuken op collectieve consumentenbelangen. In Nederland is ter uitvoering van de verordening de onder het ministerie van Economische Zaken ressorterende Consumentenautoriteit tot stand gebracht.

Tot de gebieden waarover de bevoegdheden van de Consumentenautoriteit zich moeten uitstrekken behoren volgens de verordening ook bepaalde onderdelen van de Europese Richtlijn televisie zonder grenzen. Het gaat daarbij in het bijzonder om regels over reclame, sponsoring en telewinkelen, die op grond van de Mediawet door het Commissariaat gehandhaafd worden.

Om overlap van bevoegdheden te voorkomen is de consumentenbescherming waar het de genoemde terreinen betreft toevertrouwd aan het Commissariaat als sectorspecifieke consumentenautoriteit. Ook op andere gebieden zijn bestaande toezichthouders als de AFM en de Voedsel- en Warenautoriteit als hoeder van consumentenbelangen aangewezen.

Het Commissariaat heeft voor de uitvoering van zijn nieuwe taak samenwerking gezocht met de Stichting Reclame Code. Afsproken is dat deze als eerste uitspraak zal doen over mogelijke klachten, waarna het Commissariaat zonodig handhavend zal optreden als de uitspraak van de SRC niet het gewenste effect heeft.

Welke belasting de taak voor het Commissariaat zal opleveren is moeilijk te voorspellen.

Een indicatie is te vinden in de inschatting van het ministerie van Economische Zaken dat jaarlijks over alle deelgebieden zo'n 130 klachten zullen worden ingediend. Het is niet de verwachting dat veel van die klachten op het terrein van het Commissariaat zullen liggen.

#### **Vaste boekenprijs**

Medio 2004 behandelde de Tweede Kamer het initiatief wetsvoorstel Vaste boekenprijs, dat ondermeer voorzag in de oprichting van een apart zelfstandig bestuursorgaan van beperkte omvang voor de handhaving van de wet. Nadat de Kamer er blijk van gaf niet te voelen voor nog een zbo erbij, is het Commissariaat benaderd met het verzoek of hij bereid was de handhaving van de nieuwe wet op zich te nemen. Het Commissariaat heeft daarop positief gereageerd.

Na aanvaarding van het wetsvoorstel is er extern wel voor gepleit dat omwille van de zichtbaarheid voor de vaste boekenprijs een aparte Kamer binnen het Commissariaat zou moeten worden ingericht en dat wellicht uitbreiding van het College aan de orde zou moeten komen. Het Commissariaat is om redenen van efficiency niet op deze suggesties ingegaan. De nieuwe taak wordt op bestuurlijk niveau opgevangen binnen de bestaande personele bezetting. Voor de ambtelijke ondersteuning zijn twee medewerkers aangetrokken.

Teneinde de boekenbranche langzaam te laten wennen aan het nieuwe wettelijk regime heeft het Commissariaat eind 2004 een tijdelijke beleidslijn gepubliceerd die voortborduurde op de bestaande praktijk onder het reglement handelsverkeer van de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak. De beleidslijn heeft gefunctioneerd tot het moment waarop de algemene maatregel van bestuur die regels stelt over kortingen en bijzondere prijzen medio 2005 van kracht is geworden.

Het jaar 2005 heeft verder sterk in het teken gestaan van voorlichting aan uitgevers en boekverkopers. Er zijn verschillende voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd en door middel van de brochure 'De Vaste boekenprijs hoe het is, hoe het was' is met betrokkenen gecommuniceerd. Om duidelijkheid te creëren over de wijze waarop de Wet op de vaste boekenprijs geïnterpreteerd moet worden is in 2005 begonnen met geven van bestuurlijke rechtsoordelen. In dat kader is bijvoorbeeld het oordeel uitgesproken dat het Air Miles spaarprogramma niet is aan te merken als een collectieve spaaractie in de zin van de wet, zodat handelsketens als Albert Heijn, Etos en Vroom&Dreesmann geen Air Miles mogen verstrekken bij de verkoop van boeken en dat het evenmin toelaatbaar is dat bij de verkoop van boeken betaling ten laste van Air Miles spaartegoed geaccepteerd wordt. Een ander in het oog springend rechtsoordeel betrof de vraag wat precies onder het begrip 'boek' te verstaan is. Uiteindelijk is vastgesteld dat uitgaven uit de series Bouquet, Doktersroman en Intiem geen boeken zijn als bedoeld in de wet.

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

Tot slot moeten de inspanningen vermeld worden rond de opzet van een zo betrouwbaar mogelijke website waarop uitgevers de vaste prijzen en de bijzondere prijzen kunnen melden. Met financiële steun van het ministerie van OCW is na een tijdrovende Europese aanbestedingsprocedure een website gebouwd die voldoet aan de hoogste eisen die daaraan gesteld mogen worden.

#### **Metatoezicht NICAM**

Het metatoezicht op het functioneren van het NICAM is een nieuwe taak die wordt beschreven in paragraaf 4.

### **Tijdelijke wet mediaconcentraties**

Het Commissariaat is betrokken geweest bij de voorbereiding van de Tijdelijke wet mediaconcentraties die op 13 juni 2007 tegelijk met de bijbehorende Algemene maatregel van bestuur in werking is getreden. Door de komst van de tijdelijke wet zijn de cross ownership bepalingen uit de Mediawet vervallen.

In de tijdelijke wet heeft het Commissariaat de taak gekregen om de Nederlandse Mededingingsautoriteit te adviseren over voorgenomen concentraties op de dagbladen-, televisie- en radiomarkt.

Op grond van de wet mogen bedrijven een maximaal aandeel van 35 procent hebben op de dagbladenmarkt. Daarnaast is het niet toegestaan dat een bedrijf een aandeel heeft van meer dan 90 procent van twee of drie van de hierboven genoemde markten samen. De omvang van de gezamenlijke markt is hier 300 procent.

Als de NMa een melding ontvangt van een voorgenomen concentratie moeten betrokken partijen op grond van de AMvB een 'inventariserend onderzoek' van de dagbladenmarkt en een 'representatief onderzoek' van de radio- en televisiemarkt overleggen.

Het Commissariaat adviseert vervolgens met behulp van onderzoeksgegevens die afkomstig zijn van het Instituut voor Markt Auditing (HOI) voor de dagbladenmarkt, van de Stichting KijkOnderzoek (SKO), voor de televisiemarkt en van RAB/Intomart GfK voor de radiomarkt.

Met de NMa is het Commissariaat een samenwerkingsprotocol overeengekomen.

In 2007 is aan de NMa in drie zaken advies uitgebracht. Het betrof de overname van Sky Radio door de Telegraaf Media Groep, de overname van Wegener door Mecom en de overname van Radio 538 door RTL Nederland als onderdeel van de overeenkomst met Tien.

## 4. VERHOUDING TOT ANDERE TOEZICHTHOUDERS

Onder de vele contacten die het Commissariaat onderhoudt bevinden zich die met andere toezichthouders die taken hebben op aanpalende rechtsgebieden.

### **NMa**

Goede contacten heeft het Commissariaat met de Nederlandse Mededingsautoriteit (NMa). Wel is het zo dat het Commissariaat in toenemende mate geconfronteerd wordt met handhavingsverzoeken terzake van activiteiten van publieke omroepen waarbij door partijen concurrentieaspecten werden ingebracht. Voorbeelden daarvan zijn het opzetten van internetactiviteiten en het in de markt zetten van themakanalen. In voorkomende gevallen dient het Commissariaat dan de toets te voltrekken van artikel 57a, eerste lid, onder c, van de Mediawet, waarin is opgenomen dat de activiteiten niet mogen leiden of kunnen leiden tot concurrentievervalsing ten opzichte van andere aanbieders van dezelfde of vergelijkbare goederen of diensten. Omwille van eenduidig gebruik van mededingingsrechtelijke begrippen is de afspraak gemaakt dat het Commissariaat bij de hantering van dergelijke begrippen zal aansluiten bij de betekenis die de NMa daar aan geeft.

In één geval is het voorgekomen dat het Commissariaat en de NMa in dezelfde periode vergelijkbaar onderzoek verrichtten naar het aanbod via de kabel. Het Commissariaat en de NMa hebben daarop de afspraak gemaakt dat zij elkaar in voorkomende gevallen over en weer zullen informeren over op handen zijnde onderzoeken.

Over de advisering door het Commissariaat en de daaropvolgende besluitvorming door de NMa over mediaconcentraties is zoals reeds gezegd een samenwerkingsprotocol tot stand gebracht.

### **Agentschap Telecom**

Sinds de uitgifte van etherfrequenties aan landelijke en regionale commerciële omroepen is de relatie tussen het Commissariaat en het Agentschap Telecom (AT) van het ministerie van Economische Zaken geïntensiveerd.

Een van de elementen in de herverdeling was het verbinden van specifieke programma-voorschriften aan vijf landelijke kavels en het opleggen van de verplichting om een minimumpercentage regio gerichte programmering te verzorgen via de regionale frequenties. De van de bieding afgeleide voorschriften zijn opgenomen in de vergunningen die zijn afgegeven door het AT dat dus ook verantwoordelijk is voor de handhaving. Daarnaast is het Commissariaat verantwoordelijk voor de naleving van de minimumvoorwaarden die zijn vastgelegd in het Frequentiebesluit en voor de handhaving van de overige mediawettelijke verplichtingen. In deze situatie doet zich overlap in bevoegdheden voor. Om die reden is met het AT een convenant gesloten waarin een heldere taakverdeling is overeengekomen. Omdat het AT primair techniekgericht is (in het telecommunicatie toezicht heerst het adagium 'geen boodschap aan de boodschap') zal het Commissariaat het programmatoezicht gericht op de percentages die in de voorschriften zijn opgenomen uitvoeren. Het AT is vervolgens verantwoordelijk voor de handhaving gebaseerd op de bevindingen van het Commissariaat. In geval van klachten worden die doorgegeven aan het AT, dat beoordeelt of een onderzoek noodzakelijk is. Is dat het geval dan zal het Commissariaat dat onderzoek uitvoeren. Leidt dit tot de conclusie dat handhavingsmaatregelen moeten worden getroffen dan is het AT weer aan zet. Zo is Slam! FM door het AT een boete opgelegd wegens het niet voldoen aan de formatverplichtingen.

Het Commissariaat voerde in de jaren 2004, 2005 en 2006 in totaal 14 formatonderzoeken uit bij omroepen die uitzenden op landelijke geclausuleerde kavels en 19 onderzoeken bij niet landelijke kavels.

### **OPTA**

De paden van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en het Commissariaat kruisen elkaar op het gebied van de toegang tot de kabel. Op grond van artikel 82k van de

Mediawet, is het Commissariaat bevoegd geschillen te beslechten omtrent het afwijken door de kabelexploitant van de advisering door programmaraden over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket op de kabel. OPTA is op grond van artikel 8.7 van de Telecommunicatiewet bevoegd tot het geven van bindende aanwijzingen over de toegang tot de kabel. Tussen deze twee bevoegdheden zou frictie kunnen ontstaan. Het betreft dan de situatie waarin een kabelexploitant niet afwijkt van het advies, zodat een aanbieder wiens programma niet in het advies is opgenomen zich tot OPTA zou moeten wenden met het verzoek een bindende aanwijzing te geven. Als OPTA een dergelijk verzoek honoreert, is de consequentie dat een ander, wel in het advies opgenomen programma moet wijken. De aanbieder van dat programma zou dan weer bij het Commissariaat kunnen bepleiten dat ten onrechte van het advies wordt afgeweken. Dergelijke dubbele procedures waarin dezelfde rechtsvragen aan de orde zouden komen hebben de beide toezichthouders willen vermijden. In beleidsregels van het Commissariaat is daarom opgenomen dat ook programma-aanbieders die menen dat het juist geboden is om van het advies van de programmaraad af te wijken een handhavingsverzoek kunnen indienen. Door deze praktijk, die inmiddels door een wijziging van artikel 82k van de Mediawet wordt ondersteund, buigt het Commissariaat zich over alle zaken die het wettelijk minimumpakket betreffen en is OPTA bevoegd terzake van geschillen over toegang tot het standaardpakket. Het Commissariaat betreft OPTA nauw bij zijn besluitvorming. Voor iedere hoorzitting over een geschil dat het basispakket betreft krijgt OPTA een uitnodiging en iedere beslissing wordt in concept aan OPTA voorgelegd met de mogelijkheid daarop commentaar te leveren. De overeengekomen bevoegdheidsverdeling heeft, buiten één artikel in de juridische vakliteratuur, nimmer tot kritiek aanleiding gegeven en is in de praktijk zeer werkbaar gebleken.

#### **NICAM**

Het NICAM houdt als door de Minister aangewezen instituut van zelfregulering toezicht op de bepalingen in de Mediawet die strekken tot de bescherming van de belangen van minderjarigen. Niet bij het NICAM aangesloten omroepen vallen rechtstreeks onder het toezicht van het Commissariaat.

Vanaf de oprichting van het NICAM onderhoudt het Commissariaat daarmee nauw contact. Naast regulier overleg ontvangt het Commissariaat afschrift van alle klachten die het NICAM ontvangt en van de beslissingen die op deze klachten volgen.

Op basis van de verzamelde gegevens heeft het Commissariaat in 2002, daartoe uitgenodigd door de staatssecretaris, een oordeel gegeven over het functioneren van het NICAM, welk oordeel positief uitviel. In 2003 is vervolgens de afhandeling van klachten nader bekeken en zijn afspraken gemaakt over omroepen die zich met hun programma uitsluitend op het buitenland richten. Behoudens de abonneeomroepen dienen deze zich wel te houden aan de voorgeschreven uitzendtijdstippen, maar mogen zij afzien van het tonen van de pictogrammen van de Kijkwijzer, omdat die wegens onbekendheid op de buitenlandse kijker niet het beoogde waarschuwende effect zullen hebben.

In het najaar van 2003 kwam in de pers en in de politiek de nodige kritiek los op het NICAM. Dat zou te vaak onzorgvuldig of onjuist gecodeerde programma's laten passeren waardoor die programma's een verkeerde leeftijds aanduiding kregen. Discussie in de Kamer had tot gevolg dat het Commissariaat een zwaardere rol heeft gekregen bij het volgen van de zelfregulering. Uitdrukkelijk is wel bepaald dat het niet de bedoeling is dat het Commissariaat zelf programma's zal gaan coderen. De uitwerking van een en ander kwam in de zomer van 2004 tot stand. Het Commissariaat kreeg toen het zogeheten metatoezicht op de kwaliteit van de codering van het NICAM toebedeeld. Jaarlijks zal vanaf 2006 door het Commissariaat een rapport worden opgesteld over de kwaliteitscontrole door het NICAM en over de criteria die worden gebruikt om te bepalen of classificaties betrouwbaar, valide, stabiel, consistent en nauwkeurig zijn. Met het NICAM is een convenant afgesloten waarin nader is aangegeven hoe de werkwijze van het NICAM zal zijn en hoe het toezicht door het Commissariaat zal worden toegepast.

## 5. HANDHAVINGSBELEID

Tegelijk met de wetwijziging waarbij de vierjaarlijkse evaluatie van het Commissariaat is geregeld, is in een nieuw vijfde lid van artikel 134 van de Mediawet opgenomen dat het Commissariaat jaarlijks voor 1 november aan de minister zijn handhavingsbeleid voor het komende jaar kenbaar maakt.

Vanaf de invoering van de nieuwe verplichting is telkens beschreven wat in het jaar daarop de speerpunten van handhaving zullen zijn. Omdat veel van de werkzaamheden een steeds terugkerend karakter hebben is daarbij de praktijk gevolgd dat deze taken in een bijlage op een rij worden gezet en dat specifieke, al dan niet projectmatige, prioriteiten in een brief aan de minister nader worden toegelicht. Op initiatief van het Commissariaat blijft het niet bij het toezenden van een brief teneinde aan de wettelijke verplichting te voldoen, maar wordt over het handhavingsbeleid in persoon van gedachten gewisseld.

Terugkijkend wordt het als positief ervaren dat het beleid voor de korte termijn wordt voorgelegd aan de politiek verantwoordelijke voor het handelen van het Commissariaat. De eis om vooraf inzicht te verschaffen in de prioriteiten van het toezicht is een extra stimulans om buiten bestaande planningsmechanismen om tijdig een afgewogen beeld te ontwikkelen van toekomstige activiteiten.

In 2005 heeft het Commissariaat, net als bij andere toezichthouders wel te doen gebruikelijk is, niet alleen de staatssecretaris bij de beleidsvoornemens betrokken, maar ook de relevante belangenorganisaties van degenen op wie het toezicht wordt uitgeoefend. Met hen is een consultatietraject doorlopen.

## 6. ADVISERING

Naast de hoofdtak op het gebied van toezicht en handhaving is in de Mediawet op diverse plaatsen adviserende bevoegdheid toegekend. Opvallend is dat de wet daarbij de term 'advies' niet gebruikt. Als het bijvoorbeeld gaat om de aanvragen voor een erkenning van de omroepverenigingen (artikel 32 Mediawet) of de meerjarenbegrotingen van de Publieke Omroep en de Wereldomroep (artikelen 100 en 108a Mediawet) spreekt de wet over doorzending door het Commissariaat 'voorzien van zijn opmerkingen'. In de artikelen van de wet waarin de taken van de Raad voor Cultuur aan de orde komen, is wel uitdrukkelijk sprake van advies. Het Commissariaat heeft bij het ministerie van OCW navraag gedaan hoe hij het verschil in terminologie moet duiden. Het antwoord daarop luidde dat geen inhoudelijk verschil bedoeld is en dat ook van het Commissariaat een advies verwacht wordt.

In de relatie tot de minister heeft het Commissariaat formeel juridisch gezien alleen de bevoegdheid om advies uit te brengen over onderwerpen die in de wet zijn aangewezen. Een grondslag voor het uitbrengen van ongevraagd advies ontbreekt. Ooit was deze overigens wel in de wet opgenomen. In de Mediawet 1987 luidde artikel 9, tweede lid, onder b "het Commissariaat adviseert desgevraagd of uit eigen beweging Onze Minister over de uitvoering van de wet, voor zover dit voor de taakuitoefening van het Commissariaat van belang is". Deze bepaling is echter nooit in werking getreden.

Desondanks neemt het Commissariaat bij gelegenheid regelmatig de vrijheid om zijn visie te geven op ontwikkelingen en rapporten. Een voorbeeld daarvan is de reactie op het rapport van de visitatiecommissie Rinnooy Kan in 2004. Op dergelijk commentaar ontvangt het Commissariaat doorgaans positieve reacties.

De visie van het Commissariaat wordt kennelijk op prijs gesteld, zodat het niet onlogisch zou zijn om de mogelijkheid van het uitbrengen van ongevraagd advies alsnog in de wet terug te laten keren.

Zoals ook is af te leiden uit het geciteerde, niet in werking getreden wetsartikel adviseert het Commissariaat primair tegen de achtergrond van de aan hem opgedragen taken. Het Commissariaat ziet zichzelf echter als meer dan louter een mechanische wetshandhaver. Als organisatie die staat tussen de wettelijke kaders en de dagelijkse praktijk is veel kennis vergaard die niet ongebruikt mag blijven. Vanuit die opvatting veroorlooft het Commissariaat zich naast specifiek op de uitvoeringspraktijk gerichte opmerkingen regelmatig ook meer beleidsmatig getint commentaar. Afhankelijk van de aard van het commentaar leidt deze wijze van doen wel eens tot opgetrokken wenkbrauwen, doch over het algemeen zijn de reacties zodanig dat het Commissariaat stellig de indruk heeft dat zijn inbreng op prijs wordt gesteld. Ook als uitspraken worden gedaan die niet direct uitvoeringsaspecten raken houdt het Commissariaat wel zoveel mogelijk rekening met de onderscheiden verantwoordelijkheden: het ministerie is verantwoordelijk voor het algemene beleid en de omzetting daarvan in regelgeving en het Commissariaat is primair uitvoerder van het handhavingsbeleid.

De jaarlijks terugkerende adviezen hebben betrekking op de Meerjarenbegrotingen van de Publieke Omroep en van de Wereldomroep. Voor 1 november van ieder jaar worden deze aan de staatssecretaris van OCW uitgebracht. De adviezen vallen uiteen in een deel over de financiële aspecten en een deel over het algemene beleid van de Publieke Omroep en de Wereldomroep met betrekking tot programmering, bereik van doelgroepen, samenwerking etc.

Met het ministerie van OCW is afgesproken dat alle voorstellen tot wijziging van de Mediawet en het Mediabesluit aan het Commissariaat worden voorgelegd voor een toets op uitvoeringsaspecten. Het Commissariaat loopt zo gelijktijdig mee in het traject waarin de voorstellen formeel aan andere departementen worden voorgelegd. In de jaren die hier aan de orde zijn, is telkens door de snelle opeenvolging van wijzigingen in de mediawetgeving een groot aantal uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Ter illustratie, de Mediawet is in de periode 2003-2006 negen keer gewijzigd.



Tevens is advies uitgebracht over het voorstel van de Tijdelijke wet mediaconcentraties en over het voorstel voor een geheel nieuwe Mediawet van voormalig staatssecretaris Van der Laan. Dit laatste wetsvoorstel is door de val van het kabinet niet in het parlement behandeld.

Reguliere adviezen die minder frequent voorkomen zijn bijvoorbeeld de beoordelingen van de aanvragen voor een (voorlopige) erkenning die de omroepverenigingen en de educatieve omroep een maal in de jaar vijf jaar indienen. In 2004 was deze adviesronde voor het eerst aan de orde en heeft het Commissariaat zijn oordeel gegeven over de aanvragen met bijbehorende beleidsplannen van Educom, de acht bestaande omroepverenigingen en twee nieuwe initiatieven (DeNieuwe Omroep en MAX). Het resultaat van deze tamelijk omvangrijke exercitie leverde positieve adviezen op over de aanvragers die daarna van de staatssecretaris alle een erkenning kregen, inclusief de twee nieuwe omroepverenigingen. DeNieuwe Omroep (inmiddels Llink geheten) en MAX aan wie een voorlopige erkenning werd verleend.

Een enkele maal komt het voor dat het Commissariaat in een plotseling opdoemende concrete zaak verzocht wordt daarover zijn licht te laten schijnen. Een voorbeeld daarvan was in 2004 de onduidelijkheid over de mediawettelijke implicaties van het door de Eredivisie CV uitgebrachte tenderdocument dat de basis vormde voor de toewijzing van de rechten voor het uitzenden van beelden van het eredivisievoetbal. Het Commissariaat oordeelde dat bepaalde verplichtingen die in het document werden opgelegd aan omroepen die rechten wensten te verwerven zouden kunnen leiden tot strijd met de Mediawet.

Deze zaak kreeg overigens nog een vervolg nadat Talpa de rechten op samenvattingen had weten te verwerven en de NOS een beroep deed op het zogeheten voorkeursrecht. De NOS meende dat Talpa op grond van artikel 71t van de Mediawet gehouden was met haar te onderhandelen over het verstrekken van sublicenties. Het Commissariaat wees een verzoek om handhavend op te treden af. In 2007 is dit oordeel door de rechtbank Amsterdam bevestigd.

## 7. DE MONITOR MEDIACONCENTRATIES

In april 1999 concludeerde de Commissie Jessurun, in het licht van aanhoudende mediaconcentratie: *"Een voortdurend nauwgezet volgen van mediaontwikkelingen door een onafhankelijke instantie is noodzakelijk met als doel om machtsposities, die de pluriformiteit en toegankelijkheid bedreigen, te onderkennen."*

In april 2000 kreeg het Commissariaat voor de Media van het kabinet de opdracht naar eigen inzicht de Monitor Mediaconcentraties op te zetten. Het kabinet verlangt een jaarlijkse rapportage over mediabedrijven en een website. De keuze voor het Commissariaat voor de Media is ingegeven door het standpunt dat *"De thematiek van pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening van een andere orde is dan alleen de (economische) mededingingsaspecten."*

In mei 2001 is begonnen met de werkzaamheden van de Monitor Mediaconcentraties. In augustus van dat jaar is een eerste onderzoeksplan gepresenteerd aan de staatssecretaris. In de periode van mei 2003 tot en met 2006 verrichtten twee voltijd medewerkers en één verantwoordelijke commissaris het grootste deel van het werk. Zij worden hierbij waar nodig ondersteund door de rest van de organisatie.

Sindsdien zijn vijf rapporten "Mediaconcentraties in Beeld: Concentratie en Pluriformiteit van de Nederlandse Media" gepubliceerd.

In mei 2003 is het project na een positieve beoordeling door de staatssecretaris toegevoegd aan de structurele taken van het Commissariaat. Door de in werking treding van de Tijdelijke wet mediaconcentraties heeft de monitor een wettelijke verankering gekregen.

Op 30 oktober 2003 opende staatssecretaris Medy van der Laan de website [www.mediamonitor.nl](http://www.mediamonitor.nl). Waar het rapport voorziet in een momentopname, biedt de bijbehorende website een actuele versie van concentratie-ontwikkelingen binnen de Nederlandse mediasector. Ruim honderd factsheets bevatten aanvullende informatie over mediabedrijven op het gebied van activiteiten, producten en belangen. Sinds kort is een vernieuwde site gereed gekomen met uitgebreidere informatie en meer toepassingsmogelijkheden.

Vijf rapporten hebben het inzicht in concentratie in de pers-, televisie en radiosector aanzienlijk vergroot. De toegevoegde waarde van het rapport ligt in het samenbrengen van informatie over de perssector enerzijds en de radio- en televisiesector anderzijds. Ook de uitgebreide beschrijving van de eigendomsverhoudingen over de verschillende sectoren draagt bij aan het unieke karakter van het rapport.

Aanvullend is ieder jaar een aantal externe onderzoeken uitgevoerd in samenhang met de monitor, onder andere naar de kabelsector, internet en de producenten- en facilitaire markt. Sinds 2005 is het Commissariaat zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk voor het opzetten en coördineren van onderzoek, alsmede het analyseren van de gegevenverzameling.

In 2005 besteedde het rapport speciale aandacht aan nieuwsredacties en wie in ons land het nieuws produceert. Hiermee heeft het Commissariaat een nieuwe invulling gegeven aan de oorspronkelijke functie van de Monitor, namelijk het signaleren van bedreigingen voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van de informatievoorziening.

Het is belangrijk dat de Monitor geen wetenschappelijk eiland wordt zonder buitencontacten. Derhalve is voorzien in een regelmatige evaluatie door een groep onafhankelijke experts. Een dergelijke evaluatie heeft meerdere functies, waaronder *feedback*, legitimatie en betere bekendheid in de wetenschap.

De Mediamonitor heeft in 2007 in artikel 8 van de Tijdelijke wet mediaconcentraties een wettelijke basis gekregen.

## 8. JURIDISCHE ZAKEN

Al in 1989 schreef de toenmalige voorzitter van het Commissariaat in het jaarverslag neer dat de Mediawet en het Mediabesluit veel open formuleringen bevatten die enerzijds veel ruimte bieden voor interpretatie maar daardoor ook veel verschil van inzicht mogelijk maken. Dit laatste werd als de belangrijkste oorzaak gezien van de veelheid aan juridische procedures die tegen beslissingen van het Commissariaat werden aangespannen.

Of de oorzaak nu in het specifieke karakter van de mediaregelgeving moet worden gezocht of in de voortschrijdende juridisering van de samenleving in het algemeen en het bestuurlijk verkeer in het bijzonder, laten wij in het midden, maar feit is dat de woorden van destijds waar het de omvang van het aantal procedures betreft niet aan actualiteitswaarde hebben ingeboet. Op alle gebieden (zendtijdtoewijzing, kabelzaken, reclame- en sponsorovertredingen, nevenactiviteiten en neventaken) stelt het Commissariaat bij betrokkenen grote bereidheid tot procederen vast.

In het navolgende zal schematisch worden weergegeven hoeveel sanctiebeschikkingen het Commissariaat in de periode 2003 \_ 2006 heeft genomen en hoeveel bezwaar- en beroepschriften zijn ingediend.

TABEL B.1

### AANTAL DOOR COMMISSARIAAT OPGELEGDE SANCTIES

	2003	2004	2005	2006
Landelijke publieke omroep	6	4	5	4
Regionale publieke omroepen	7	-	-	1
Lokale publieke omroepen	-	47	11	5
Commerciële omroepen	14	10	9	7
Kabelexploitanten	1	-	2	-
Vaste boekenprijs	-	-	-	9

Het merendeel van de sancties werd opgelegd voor overtredingen die samenhangen met de reclame- en sponsorregels.

Ter handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs is een keer een dwangsom opgelegd. Formeel juridisch gezien is een dwangsom geen sanctie.

Het grote aantal sancties voor lokale omroepen in 2004 houdt verband met optreden van het Commissariaat tegen het niet aanleveren van gevraagde informatie.

TABEL B.2

### AANTAL BESLISSINGEN OP BEZWAAR

	2003	2004	2005	2006
	19	39	37	17

TABEL B.3

### UITSPRAKEN IN BERDEP (EXCLUSIEF 39F)

	TOTAAL	NIET ONTVANKELIJK	ONGEGROND	BEGROND	VOORLOPIGE VOORZIENING
2003	5	-	4	1	-
2004	6	2	2	-	2 toegewezen
2005	12	2	7	2	1 afgewezen
2006	7	2	-	3	2 toegewezen

TABEL B.4

## AANTAL UITSPRAKEN IN HOGER BEROEP

	TOTAAL	ONBEGROND	BEGROND
2003	5	4	1
2004	2	2	-
2005	-	-	-
2006	3	3	-

De zaken waarover bij de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt geprocedeerd betreffen veelal principiële vraagstukken, meestal met betrekking tot de commerciële omroepinstellingen.

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

Verder werden in 2003 twee hoger beroepsschriften van SBS met betrekking tot de toetsing door het Commissariaat van sluikreclame door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2003 ongegrond verklaard. Een andere uitspraak betrof de hieronder beschreven HMG-zaak.

De Afdeling bevestigde in dit jaar eveneens de uitspraak van de rechtbank Amsterdam dat Radio 538 als belanghebbende in de zin van de Algemene wet bestuursrecht kon worden aangemerkt in een zaak met betrekking tot Radio 3 FM. De rechtbank was van mening dat Radio 538 en Radio 3 FM zich op luisteraars uit dezelfde doelgroep richten, op welke doelgroep dezelfde adverteerders zich richten, zodat de concurrentiebelangen van Radio 538 rechtstreeks door het besluit worden geraakt. Deze uitspraak heeft tot gevolg gehad dat omroepen in toenemende mate handhavingsverzoeken bij het Commissariaat indienen teneinde de activiteiten van hun concurrenten aan de orde te stellen.

De mediawetgeving leent zich gelet op de dynamiek van de sector niet voor al te gedetailleerde voorschriften. Het Commissariaat heeft ter nadere invulling van open normen in de wetgeving diverse beleidsregels vastgesteld. Deze beleidsregels verschaffen inzicht in de wijze waarop het Commissariaat de wet interpreteert en geven daardoor duidelijkheid aan de omroepinstellingen over het handhavingsbeleid. Waar eind jaren negentig bijvoorbeeld nog veel procedures werden gevoerd met betrekking tot sponsoring van commerciële programmaonderdelen zijn na de inwerkingtreding van de gewijzigde beleidsregels sponsoring in 2000 veel minder overtredingen op dit gebied geconstateerd.

Stelregel is dat beroepen worden behandeld door de sector bestuursrecht van de rechtbank in het arrondissement waar de indiener van het beroep zijn woon- of vestigingsplaats heeft. Dit heeft tot gevolg dat het Commissariaat verweer heeft moeten voeren bij vele rechtbanken, op het moment dat deze tekst is geschreven in Almelo, Amsterdam, Breda, Dordrecht, Den Haag, Utrecht en Zutphen. De rechtbanken krijgen niet zelden voor het eerst een geschil op het gebied van het mediarecht te beslechten, terwijl bovendien verschillende rechtbanken zich buigen over dezelfde samenhangende materie, zoals de zendtijdverdeling voor de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag. Dit leidt naar het oordeel van het Commissariaat tot

een zekere inefficiëntie en het gevaar van elkaar tegensprekende uitspraken. Vandaar dat in 2001 door tussenkomst van het Ministerie van OCW een poging gedaan is om de rechtbank Amsterdam, waar veruit de meeste expertise met mediazaken aanwezig is, aangewezen te krijgen als enige rechtbank waar beroepen tegen beslissingen van het Commissariaat behandeld worden. Een dergelijke aanwijzing is niet ongebruikelijk, getuige bijvoorbeeld de bepaling in de Telecommunicatiewet dat de rechtbank Rotterdam bevoegd is alle zaken van de OPTA te beslechten.

De poging van het Commissariaat strandde bij het Ministerie van Justitie dat niet vermocht is te zien wat het mediarecht nu zo bijzonder maakt ten opzichte van andere rechtsgebieden. Hoewel op deze stellingname het een en ander valt af te dingen, heeft het Commissariaat op dat moment niet verder aangedrongen. Wel bestaat het voornemen de kwestie bij gelegenheid nogmaals aanhangig te maken.

Instrumenten die het Commissariaat in geval van overtredingen van de regelgeving ten dienste staan zijn de mogelijkheid van het opleggen van administratieve boetes en het (gedeeltelijk) intrekken van zendtijd of een toestemming, welke laatste maatregel overigens zeer zelden wordt getroffen.

Over het algemeen voldoen deze sanctiemiddelen, maar op enkele gebieden voelt het Commissariaat de behoefte aan een aanvullende bevoegdheid in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom, zoals die ook in andere wetten dan de Mediawet aan toezicht-houders is gegeven (vgl. bijvoorbeeld de Telecommunicatiewet, de Mededingingswet en de Wet op de vaste boekenprijs).

De toezichtgebieden waar het Commissariaat op doelt zijn de toetsingen van nevenactiviteiten en neventaken (artikel 57 a Mediawet) en de naleving van adviezen van programmaraden door kabelexploitanten (artikel 82k Mediawet). In voorkomende gevallen moet het Commissariaat omroepen dwingen een niet toegestane nevenactiviteit of neventaak te staken of wordt aan kabelexploitanten opgelegd een programma binnen een bepaalde termijn op te nemen in het wettelijk basispakket. De last onder dwangsom is in deze gevallen een meer voor de hand liggende maatregel dan het opleggen van een bestuurlijke boete. Het Commissariaat heeft er bij de wetgever voor gepleit in artikel 135 Mediawet, de last onder dwangsom als handhavingsinstrument voor enkele specifieke wettelijke bepalingen toe te voegen.

## 9. ZENDTIJDTOEWIJZING EN TOESTEMMINGVERLENING

Het werk van de afdeling Zendtijd- en Kabelzaken bestaat voor een groot deel uit het toewijzen van zendtijd en het verlenen van toestemmingen. Zendtijd wordt toegewezen aan publieke lokale en regionale omroepen, terwijl commerciële omroepen pas een programma mogen verzorgen nadat zij daarvoor toestemming hebben verkregen. Voorts voorziet de Mediawet in de mogelijkheid dat natuurlijke of rechtspersonen tijdelijk voor een bijzonder doel gebruik mogen maken van een omroepzender (artikel 82c, tweede lid, Mediawet). Ook zij hebben daarvoor toestemming nodig van het Commissariaat.

Hieronder wordt getoond om hoeveel zendtijdtoewijzingen en toestemmingen het in de periode 2003 - 2006 gaat.

TABEL 9.1

### ZENDTIJDTOEWIJZINGEN PUBLIEKE LOKALE OMROEP

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

De gebruikelijke praktijk is dat een lokale omroep voor vijf jaren zendtijd krijgt toegewezen en voorafgaand aan het verlopen daarvan een nieuwe aanvraag moet indienen. In afwijking van deze gang van zaken is het elk jaar een aantal keren nodig geweest om tussentijdse aanvragen te behandelen. Dit in verband met gemeentelijke herindelingen, die het vanwege het uitgangspunt dat in iedere gemeente niet meer dan één lokale omroep kan opereren, noodzakelijk maken dat de nieuw gevormde gemeente ook een nieuwe lokale omroep krijgt.

#### Regionale omroep

Net als bij de lokale omroep het geval is, wordt ook aan de dertien regionale omroepen eenmaal in de vijf jaren zendtijd toegewezen. Omdat de toestemmingen voor regionale televisie destijds in alle gevallen werden verleend op het moment dat de looptijd van de radiozendtijd nog niet was geëindigd ontstond de situatie dat de provinciebesturen telkens apart over radio en televisie moesten adviseren en het Commissariaat separaat moest besluiten. Omwille van efficiency heeft het Commissariaat in 2003 besloten de twee procedures parallel te laten lopen.

#### Commerciële omroep

TABEL 9.2

### AANTAL TOESTEMMINGEN VOOR COMMERCIELE OMROEP<sup>1</sup>

	2003	2004	2005	2006
Radio	268 (31)	205 (35)	169 (5)	164 (5)
Televisie	117 (32)	124 (35)	130 (31)	168 (69)
Kabelkrant	111	109	101	58
Totaal	496 (63)	438 (70)	400	390

<sup>1</sup> Tussen haakjes het aantal toestemmingen voor abonnee-omroep

Alleen een toestemming van het Commissariaat is niet voldoende om daadwerkelijk programma's te kunnen verzorgen. Daarvoor is ook een plaats op de kabel of een etherfrequentie nodig. Veel toestemminghouders lukt het niet om een verspreidingsmogelijkheid voor hun programma te vinden. Ter illustratie is in de volgende tabel aangegeven hoeveel toestemmingen ultimo 2006 voor het uitzenden van een programma gebruikt werden.

TABEL 9.3

**AANTAL IN GEBRUIK ZIJNDE COMMERCIELE TOESTEMMINGEN**

	TOESTEMMINGEN	ACTIEF
Radio	164	79
Televisie	168	104
Kabelkrant	58	44
Totaal	390	227

TABEL 9.4

**AANTAL EVENEMENTENZENDERS EX ARTIKEL 82c, LID 2, MEDIAWET**

	TOEGEWEEZEN	AFGEWEZEN
2003	40	2
2004	63	3
2005	69	6
2006	58	13

Omdat uit de toename van het aantal aanvragen duidelijk werd dat de zogeheten evenementenzenders ontdekt zijn als mogelijkheid om tijdelijk in de ether aanwezig te zijn heeft het Commissariaat nader beleid ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de zenders alleen gebruikt worden voor het doel dat de wetgever voor ogen heeft gehad. Het Commissariaat stelt de eis dat het bijzondere doel betrekking moet hebben op het ter plaatse verslag doen van of ondersteunend zijn aan een evenement dat een relatie heeft met het beperkte uitzendgebied. Als evenementen ziet het Commissariaat openbare of besloten manifestaties die plaats vinden los van het feit of er al dan niet via de ether aandacht aan wordt besteed.

**Zendtijd op grond van artikel 39f Mediawet**

De bevoegdheid tot het toewijzen van landelijke zendtijd is in de loop der jaren overgegaan van het Commissariaat naar de Minister. Die verleent de concessie aan de NOS en de (voorlopige) erkenningen aan de omroepverenigingen en de educatieve omroep. Wat als taak voor het Commissariaat resteert, is het toewijzen van zendtijd aan politieke partijen en groeperingen, aan de Minister van Algemene Zaken ten behoeve van overheidsvoorlichting (de Postbus 51 spots) en aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, de zogeheten 39f omroepen. Met deze laatste categorie zendgemachtigden heeft het Commissariaat het meest van doen.

De betrokken genootschappen kunnen een maal in de vijf jaren bij het Commissariaat een aanvraag indienen voor toewijzing van zendtijd. In de aanloop naar de behandeling van de aanvragen die in september 2004 zijn ingediend heeft het Commissariaat vroegtijdig, dat wil zeggen vanaf eind 2002, het initiatief genomen om een helder beleidskader te ontwikkelen voor de verdeling van de beperkte hoeveelheid zenduren die de staatssecretaris voor de 39f omroepen beschikbaar stelt. Na verschillende consultatierondes met de direct betrokkenen kon in 2004 definitief een nieuwe beleidslijn worden vastgesteld. De voornaamste uitgangspunten daarin

zijn dat uitsluitend ten behoeve van de godsdienstige en geestelijke hoofdstromingen in de Nederlandse samenleving zendtijd wordt toegewezen aan organisaties die representatief zijn voor die stromingen. Voorts komt in beginsel niet meer dan één organisatie per stroming in aanmerking voor toewijzing van zendtijd. Wat de omvang van de zendtijd betreft gaat de beleidslijn uit van toedeling met een vaste voet en een deel proportionele zendtijd die afhankelijk is van de omvang van de achterban. Het Commissariaat heeft de stromingen daarvoor ingedeeld in drie grootteklassen. Dit systeem werkt in de praktijk zo uit dat ook de kleinste stromingen voldoende zendtijd krijgen om herkenbaar op radio en televisie aanwezig te zijn, terwijl aan de andere zijde enige historisch ontstane scheefgroei wordt rechtgetrokken.

Voor de zeven hoofdstromingen die het Commissariaat onderscheidt en voor drie nieuwe stromingen zijn uiteindelijk achttien aanvragen ontvangen. De nieuwe stromingen die zich aandienen (de Winti religie, het Pantheïsme en Christenen uit het Midden Oosten) werden niet als hoofdstroming aangemerkt, zodat de aanvragen zijn afgewezen.

Nadat met alle betrokkenen hoorzittingen zijn gehouden kon binnen de wettelijke termijn, dat wil zeggen voor 1 januari 2005, de zendtijd worden toegewezen. De enige uitzondering vormde de zendtijd ten behoeve van de Islam. De beslissing daarover moest worden doorgeschoven, als gevolg van het feit dat het Commissariaat heeft willen proberen twee concurrerende aanvragers te laten samenwerken.

Het Commissariaat heeft vervolgens moeten ervaren dat genootschappen waarvan de aanvraag werd afgewezen en genootschappen die in zendtijd moesten inschikken ten gunste van andere zich daarbij niet neerlegden. De besluitvorming heeft geleid tot tien bezwaarprocedures, twee verzoeken om voorlopige voorziening en negen bodemprocedures bij arrondissementsrechtbanken, alsmede een verzoek om voorlopige voorziening aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en vijf bodemprocedures bij de Afdeling. Eén rechtbank kreeg nog een wrakingsverzoek te behandelen en een van de genootschappen heeft laten weten zich niet neer te willen leggen bij de Afdeling bestuursrechtspraak, zodat een zaak ahangig gemaakt zal worden bij het Europese Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg.

Gezien de betrekkelijk geringe hoeveelheid zendtijd waar het bij de 39f omroepen in totaal om gaat, meent het Commissariaat dat het gehele proces van beleidsvorming, consultatie, horen, het geven van beschikkingen, het behandelen van bezwaarschriften en het voeren van procedures bij de bestuursrechter een onevenredig groot beslag heeft gelegd op de capaciteit van de eigen organisatie en op de organisatie van de rechterlijke macht.

Rekening houdend met de in de verdelingssystematiek ingebouwde overgangsmechanismen konden de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag over de volgende hoeveelheid zendtijd beschikken.

TABEL 9.5

**ZENDTIJDVERDELING 39F 2006**

STROMING	TELEVISIE	RADIO
Rooms Katholicisme (RKK)	91 uur	260 uur
Protestantisme (ZVK)	106 uur	299 uur
Islam (CMO)	30,5 uur	91,5 uur
Islam (NMR)	30,5 uur	91,5 uur
Humanisme (HOS)	32 uur	130 uur
Boeddhisme (BOS)	21 uur	65 uur
Jodendom (NIK)	20 uur	52 uur
Hindoeïsme (OHM)	23 uur	91 uur
Totaal	354	1080



## 10. JURISDICTIE RTL-ZENDERS

Een zaak die het Commissariaat meer dan 10 jaar heeft bezig gehouden is de vraag of Nederland dan wel Luxemburg toezicht moet uitoefenen op de programma's RTL4, RTL5 en later ook RTL7. Het Commissariaat huldigt sinds 1997 het standpunt dat op grond van de criteria van de Europese Richtlijn Televisie zonder Grenzen de jurisdictie bij Nederland zou moeten liggen. Voor het vaststellen van de rechtsmacht is volgens de Richtlijn bepalend waar een omroeporganisatie gevestigd is. Een omroep wordt geacht gevestigd te zijn in de lidstaat waar het hoofdkantoor zich bevindt, waar de programmeringbesluiten worden genomen en waar een aanzienlijk deel van het omroeperspersoneel werkzaam is. Naar oordeel van het Commissariaat spelen alle voor het bepalen van de jurisdictie relevante omstandigheden zich af in Nederland. Tegen de achtergrond van de jurisdictiekwestie bestaat het belang van een gelijk speelveld voor commerciële omroep in Nederland. Als stations die zich richten op dezelfde kijkers- en adverteerdersmarkt met verschillende regelgeving en toezicht te maken hebben kan dat de concurrentieverhoudingen beïnvloeden. Niet voor niets heeft de belangrijkste concurrent SBS in 1996 bij het Commissariaat aangedrongen op onderzoek naar de vestigingsplaats van de toenmalige HMG (Holland Media Groep) die verantwoordelijk was voor de uitzendingen van RTL4 en RTL5.

Na het primaire besluit van het Commissariaat van 20 november 1997 volgden diverse bezwaaren en beroepsprocedures en verzoeken om een voorlopige voorziening. Tot twee maal toe diende de zaak bij de hoogste administratieve rechter, de Afdeling bestuursrecht van de Raad van State. Beide keren concludeerde de Afdeling in navolging van de Amsterdamse rechtbank dat het Commissariaat op juiste gronden had aangenomen dat de RTL-zenders onder Nederlandse rechtsmacht dienden te vallen. Niettemin werd beide keren het besluit van het Commissariaat om procedurele redenen vernietigd en kon het Commissariaat geen maatregelen nemen.

Op 10 april 2001 oordeelde de Afdeling dat ter voorkoming van dubbel toezicht het Commissariaat de kwestie had moeten agenderen ter bespreking in het Europese Contact Comité dat zich periodiek buigt over aangelegenheden die de toepassing van de Richtlijn betreffen. Het Commissariaat herstelde het verzuim in september 2001 en besloot daarna opnieuw dat voor RTL 4 en RTL 5 een Nederlandse toestemming op grond van de Mediawet vereist is. Deze beslissing is vervolgens wederom aan de rechter ter toetsing voorgelegd.

In 2003 belandde het geschil voor de tweede maal bij de Afdeling bestuursrechtspraak die in haar uitspraak van 6 augustus 2003 wederom oordeelde dat het Commissariaat terecht besloten had dat RTL 4 en RTL 5 onder Nederlands toezicht vallen. De toenmalige HMG moest ook volgens de Afdeling worden aangemerkt als een in Nederland gevestigde omroeporganisatie die verantwoordelijk is voor RTL 4 en RTL 5. Luxemburg echter hield nog steeds toezicht, waardoor dubbele bevoegdheid zou ontstaan. Omdat dit zich niet verdraagt met de Europese gedachte vernietigde de Afdeling alsnog de beslissing van het Commissariaat. Daarbij werd in overweging gegeven de Luxemburgse autoriteiten te vragen het toezicht op te geven en zonodig bij een negatieve reactie een procedure bij de Luxemburgse rechter te starten. Daarnaast wees de Afdeling op de mogelijkheden van een inbreukprocedure op grond van artikel 227 van het EG verdrag of een arbitrage bij het Europese Hof op basis van artikel 239 van het verdrag.

Aangezien deze rechtsmiddelen geen reële opties bleken, is samen met het ministerie van OCW onderzocht hoe langs andere wegen een gelijk speelveld voor commerciële omroep in Nederland kan worden bereikt. In zijn rapport Regulering Nederlandse commerciële televisiemarkt van mei 2006 heeft het Commissariaat als optie genoemd het liberaliseren van de Nederlandse mediawetgeving op onderdelen. Hieraan is gevolg gegeven door zowel een aanpassing van de mediawetgeving als enkele beleidsregels van het Commissariaat. Verder zijn de contacten met de Luxemburgse toezichthoudende autoriteiten geïntensiveerd om te bereiken dat eventuele klachten van consumenten of concurrenten over RTL programma's de aandacht krijgen die ze verdienen.

# 11. FINANCIËEL TOEZICHT

## Financiële verantwoording

Een belangrijke taak van de afdeling Financieel Toezicht vormt de controle van de jaarrekeningen van de publieke omroepinstellingen. Het Commissariaat gaat bij die controle primair na of de omroepen de middelen die hen ter beschikking zijn gesteld daadwerkelijk gebruikt hebben voor het doel waarvoor ze zijn bestemd, te weten het verzorgen van programma's. Voor de inrichting van de jaarrekeningen zijn voorschriften opgenomen in het Handboek Financiële Verantwoording, dat de status heeft van een ministeriële regeling.

Standaardelementen waar de controle zich op richt zijn de vormvereisten, de algemene vereisten zoals naleving van de Mediawet en accountantsverklaringen, een algemene check naar aanleiding van het commentaar van de raad van bestuur, in het oog springende afwijkingen ten opzichte van voorgaande jaren, de verhouding tussen directe en indirecte kosten, belangrijke investeringen, de hoogte van vermogens, programmareserves en voorzieningen, de internetbestedingen, sponsorbijdragen, de vermelding van de bezoldiging van bestuurders en de kosten-dekkendheid van nevenactiviteiten.

De controle door het Commissariaat heeft in de periode 2003 - 2006 geen noemenswaardige onregelmatigheden aan het licht gebracht. Met enige regelmaat zijn echter wel nadere opmerkingen geplaatst bij de jaarrekeningen. Voorbeelden daarvan zijn de aanbeveling aan de EO om de zogeheten 'Metterdaad' activiteiten onder te brengen in een aparte rechtspersoon en de beslissing dat de TROS de behaalde winst met de verkoop van aandelen World On Line moest inzetten voor programmadoeleinden.

Sinds 2002 heeft het Commissariaat scherper ingezet op het financiële toezicht door uitbreiding van de beschikbare menskracht, de inschakeling van een onafhankelijke externe accountant en het uitvoeren van dossierreviews bij enkele omroepen. Tevens is overgegaan tot het standaard opvragen van de managementletters die de accountants van de omroepen opstellen.

Het eerder genoemde Handboek Financiële Verantwoording schrijft voor op welke wijze de omroepen de onderscheiden kostensoorten moeten indelen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte kosten. Het Commissariaat stelde in 2003 vast dat de omroepen teveel naar eigen inzicht de kosten konden indelen en toedelen. Die vrijheid maakte het moeilijk de kosten van de verschillende omroepen met elkaar te vergelijken. Ondermeer om die reden achtte het Commissariaat het wenselijk het Handboek te evalueren en om in samenspraak met de Publieke Omroep, het ministerie van OCW en een onafhankelijk accountantskantoor een geactualiseerd Handboek te ontwikkelen, waarmee transparantie en harmonisatie in de verslaglegging bereikt zou kunnen worden.

Een nieuw element in het Handboek waarop het Commissariaat aanstuurde was een expliciete verplichting voor de accountant om niet alleen een getrouwheidsoordeel te geven maar zich ook uit te spreken over de rechtmatigheid en over de naleving van mediawettelijke verplichtingen. Vanaf 2005 wordt met een vernieuwd Handboek Financiële Verantwoording gewerkt, waarin de gewenste verbeteringen zijn aangebracht.

Een ander aspect van het financiële toezicht dat het Commissariaat onder de aandacht heeft gebracht, is het verloop van procedures over veel schijven. Zo loopt de verantwoording via de omroep en zijn accountant, langs de raad van de bestuur die uiteindelijk verantwoording aflegt aan de Minister. Van tijd tot tijd voert dan ook nog de Algemene Rekenkamer onderzoeken uit bij de publieke omroep, zoals in 2005 in het kader van het RWT 5 onderzoek. Daarbij komt dat het Commissariaat alleen verantwoordelijk is voor het aspect van de rechtmatigheid en de raad van bestuur doelmatigheid dient te bevorderen.

Het Commissariaat signaleert stapeling van toezicht en wil voor de toekomst blijven zoeken naar mogelijkheden voor stroomlijning.

### **Artikel 55, tweede lid, van de Mediawet**

Een van de integriteitsartikelen uit de Mediawet waar het Commissariaat op toeziet is artikel 55, tweede lid. Hierin is bepaald dat een publieke omroep die voornemens is een overeenkomst te sluiten met een personeelslid, een bestuurslid of een van diens huisgenoten, terwijl die overeenkomst geen betrekking heeft op de relatie tussen de omroep en betrokkenen in hun hoedanigheid van personeelslid of bestuurslid, daarvan melding moet doen bij het Commissariaat.

Bij de beoordeling van de jaarrekeningen is dit voorschrift betrokken, wat in 2003 en 2004 leidde tot nader onderzoek bij Teleac, de KRO, BNN en de BOS. Bij enkele omroepen is er na afronding van de onderzoeken op aangedrongen interne procedures voor het bewaken van de integriteit aan te scherpen.

Door de toetsingen van Commissariaat is het onderwerp nadrukkelijker op de agenda komen te staan en zijn de omroepen zich bewuster geworden van de meldingsplicht.

### **WOPT**

Ook voor de publieke omroepen heeft de op 1 maart 2006 van kracht geworden Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) gevolgen. Op grond van deze wet dienen de omroepen in hun financiële jaarverslag beloningen bekend te maken die hoger zijn dan de in de WOPT opgenomen norm.

Uit onderzoek van het Commissariaat bleek dat slechts een deel van de topinkomens daadwerkelijk openbaar is geworden. Daaraan is debet dat omroepmedewerkers hun inkomen nogal eens ontvangen via een vennootschap en zodoende geen dienstverband hebben met de omroep.

Voorts bleken er discrepanties te bestaan tussen de opgaven van topinkomens die aan het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn verstrekt en de verantwoording in de jaarrekening. Het Commissariaat heeft de Minister van OCW in overweging gegeven de wijze van verantwoording voor te schrijven in het Handboek Financiële Verantwoording, wat de jaarverslaggeving van de omroepen ten goede zal komen.

### **Kosten externe adviseurs**

Een van de thema's die in het financiële toezicht is betrokken, betreft de kosten van externe adviseurs van de landelijke publieke omroepen. In 2006 is het onderzoek uitgebreid met de Wereldomroep en het MCO. Uit dit laatste onderzoek kwam naar voren dat van het totale jaarbudget van ruim 750 miljoen euro ongeveer 8,9 miljoen euro is besteed aan extern advies.

Aan deze vaststelling zijn geen conclusies of aanbevelingen verbonden, omdat de cijfermatige gegevens niet eenduidig te interpreteren zijn. Zo heeft de ene omroep juridische expertise in eigen huis, terwijl een andere omroep ervoor kiest externe ondersteuning in te roepen. Een vergelijking tussen deze twee omroepen is dan niet te maken.

Ook moet bedacht worden dat een deel van de kosten voor externe adviseurs niet te vermijden is, zoals de kosten voor externe accountants die de jaarrekening moeten controleren en een rechtmatigheidsverklaring moeten afgeven.

Het Commissariaat zal het onderzoek de komende jaren voortzetten en daarover rapporteren aan de Minister en aan de instellingen die bij het onderzoek zijn betrokken.

### **Governance**

In 2006 heeft het Commissariaat aandacht gevraagd voor het thema van good governance bij de publieke omroepen. Hoewel de Publieke Omroep op dit punt actie had ondernomen door het instellen van de Commissie integriteit publieke omroep en door het vaststellen van enkele gedragscodes, meent het Commissariaat dat er meer moet gebeuren, omdat de huidige wet- en regelgeving bestuurlijke problemen onvoldoende uitsluit. In een brief aan de Minister zijn enkele situaties geschetst waar in de toezichtpraktijk tegenaan is gelopen. Zo trad het voltallige bestuur van een der zendgemachtigden af, waardoor de directeur feitelijk ongecontroleerd de bedrijfsvoering voor zijn rekening nam. Bij andere omroepen werden ongewenste functievermengingen en belangenverstrengelingen geconstateerd. Het Commissariaat heeft aangedron-

gen op maatregelen om dergelijke bestuurlijke problemen te beperken. Naar het oordeel van het Commissariaat is de kern van het probleem dat de zendgemachtigden geregeerd worden door het verenigings- of stichtingsrecht dat te weinig eisen stelt aan organisaties die gefinancierd met aanzienlijke sommen belastinggeld professionele omroepbedrijven zijn. Aanbevolen is om in de wet voor te schrijven dat de omroepen statutair dienen te beschikken over een afzonderlijk, onafhankelijk toezichthoudend orgaan waarvan de bevoegdheden in ieder geval betrekking dienen te hebben op belangrijke en jaarlijks terugkerende besluiten en op incidentele strategische beslissingen. De samenstelling van dit toezichthoudend orgaan dient op een zorgvuldige, transparante manier te geschieden en de leden dienen volstrekt onafhankelijk te zijn. Het Commissariaat heeft toegezegd een voorstel te zullen doen voor aanvulling van de Mediawet.

### **Algemene Rekenkamer**

In de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw voerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit bij het Commissariaat. Een van de conclusies luidde toen dat er te weinig zicht bestond op de rechtmatige besteding van omroepmiddelen.

In 2005 en 2006 werd het Commissariaat opnieuw betrokken bij een onderzoek van de Rekenkamer. In het kader van het zogeheten RWT 5 onderzoek vormde de Rekenkamer een oordeel op de thema's rechtmatigheid, verantwoording, prestaties en bedrijfsvoering.

Voor het Commissariaat viel dit oordeel positief uit. Met betrekking tot de thema's rechtmatigheid en verantwoording werd geheel aan de normen van de Rekenkamer voldaan. Voor het overige werden twee aanbevelingen gedaan. Het Commissariaat zou met het ministerie van OCW afspraken moeten maken over het leveren van prestatie-informatie en er zou een analyse gemaakt moeten worden van relevante aspecten van de bedrijfsvoering van de landelijke publieke omroepen. Met het ministerie is de aanbevolen afspraak inmiddels gemaakt.

### **Derde geldstroom**

De mogelijkheid voor publieke omroepinstellingen om programmaonderdelen te laten sponsoren zijn wettelijk beperkt. Slechts bij een gering aantal programmacategorieën is sponsoring toelaatbaar. Wel is het toegestaan om bijdragen in ontvangst te nemen van de overheid en van ideële instellingen. De wet vereist in dergelijke gevallen dat de bijdragen apart verantwoord worden op het niveau van individuele programmaonderdelen en met vermelding van de identiteit van de geldverstrekker. Anders dan bij reguliere sponsoring schrijft de wet echter niet voor dat rechtstreeks met de omroep gecontracteerd moet worden of dat deze op zijn minst het contract mede ondertekent. Geldstromen die via buitenproducenten lopen onttrekken zich zo aan het zicht.

In 2003 verschenen berichten in de pers als zouden de publieke omroepen na de aanscherping van het sponsorregime op grote schaal hun toevlucht hebben gezocht tot samenwerking met overheidsinstanties en ideële instellingen. Dit was voor het Commissariaat aanleiding voor een diepgaand onderzoek bij omroepen en bij producenten. Deze laatste werden verzocht inlichtingen te verschaffen op grond van de in artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen medewerkingsplicht.

In 2004 werd het onderzoek afgerond. Het Commissariaat stelde vast dat in 2002 vier procent van de totale bruto programmakosten, oftewel € 20 miljoen, gefinancierd is door derden. Het ging daarbij om 150 van de 2100 geproduceerde programmaonderdelen. Bij een derde daarvan betrof de cofinanciering meer dan 50 procent.

Aanbevelingen van het Commissariaat hadden betrekking op interne procedures met waarborgen dat programmastatuten in de praktijk ook daadwerkelijk worden nageleefd. De statuten zouden geen onderscheid moeten maken tussen sponsors en niet commerciële derden. Voorts zou nooit meer dan de helft van de programmakosten extern gefinancierd mogen worden. Het Commissariaat bepleitte een uniforme rapportage in de jaarrekeningen en omzetting van de

aanbevelingen in een integriteitcode voor de gehele landelijke publieke omroep. De Publieke Omroep zegde toe de aanbevelingen en conclusies van het Commissariaat te zullen verwerken in een code.

#### **De Wereldomroep**

Door de aard van zijn werkzaamheden in het buitenland is het systeem van toetsing van nevenactiviteiten niet op de Wereldomroep toe te passen. Daarmee is niet gezegd dat de Wereldomroep alle activiteiten kan ontplooiën die hem naar eigen goed denken relevant voorkomen. De Wereldomroep moet in zijn optreden wel acht blijven slaan op de taakopdracht die in de Mediawet is omschreven.

In 2003 was er aanleiding voor onderzoek naar activiteiten op Bonaire, waar de Wereldomroep een relaisstation onderhoudt. Het Commissariaat ontving signalen over onjuiste besteding van middelen. Het ging daarbij om de verkoop van overcapaciteit aan elektrische energie en het verlenen van diensten aan derden. Accountantsonderzoek op locatie wees uit dat geen sprake was van onrechtmatige besteding van publieke middelen of onregelmatigheden in de administratie. Wel werden activiteiten verricht die naar het oordeel van het Commissariaat de doelstelling van de Wereldomroep te buiten gingen. Het Commissariaat oordeelde dat het verrichten van werkzaamheden voor derden beperkt moest worden en dat de rechtspersoon voor het exploiteren van de energiecentrale ontbonden moest worden.

De Wereldomroep is aan deze eisen tegemoet gekomen, zodat het Commissariaat tot het rechtsoordeel kwam dat er geen reden meer was voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

De wetgever heeft het voor het Commissariaat mogelijk gemaakt effectiever toezicht op de Wereldomroep uit te kunnen oefenen, door met ingang van 31 december 2003 de mogelijkheid te bieden boetes op te kunnen leggen in geval van overtreding van de artikelen in de Mediawet waarin de taak van de Wereldomroep omschreven staat.

#### **Onderzoek naar NMO en OHM**

Uitingen in de media over onjuist gebruik van publieke middelen gaven het Commissariaat in 2004 aanleiding voor een indringende toetsing van de jaarrekeningen van de NMO en de OHM. Een extern accountantsbureau kwam tot de bevinding dat uit het dossieronderzoek niet naar voren kwam dat de NMO publieke middelen onterecht heeft aangewend. Los van dit onderzoek heeft het Commissariaat de NMO wel opgedragen de aankoop van een stuk grond ten behoeve van nieuwbouw niet te financieren met middelen uit de reserve, maar op de gebruikelijke manier door een hypothecaire lening te nemen.

De accountant van de OHM overtuigde het Commissariaat ervan dat aanzienlijke verbeteringen waren doorgevoerd in de administratie. Het Commissariaat zag vervolgens geen reden voor aanvullend onderzoek.

#### **TROS**

In het voorjaar van 2006 legde de TROS zijn veelbesproken samenwerkingsplannen met de producent D&D / Diomedea voor aan het Commissariaat. Het beeld ontstond van een samenwerking met het risico dat kosten onevenredig zouden worden afgewenteld op de TROS en, omgekeerd, sprake kon zijn van een onevenredige bevoordeling van D&D. Het Commissariaat was van mening dat de samenwerking onder meer zou leiden tot overtreding van het dienstbaarheidsverbod. De plannen van de TROS vonden uiteindelijk geen doorgang. Wel werd een afkoopregeling getroffen die naar het oordeel van het Commissariaat in strijd was met de Mediawet. De TROS heeft hiervoor in 2007 de maximale boete opgelegd gekregen.

#### **Regionale omroep**

Voor de regionale omroepen is de overstap gemaakt naar een nieuw systeem van financiering, waarin de verantwoordelijkheid is neergelegd bij de provinciebesturen. Voor het Commissariaat resteert dan nog de controle op naleving van mediawettelijke vereisten. Het nieuwe systeem

is later in werking getreden dan was voorzien, zodat het Commissariaat in de jaren tot 2006 zorg heeft gedragen voor het toedelen van middelen en de controle van de jaarrekeningen van de dertien regionale omroepen op rechtmatige besteding van middelen.

In 2003 ontstonden onverwacht grote financiële problemen bij de regionale omroepen in de provincie Zuid-Holland. In de nasleep daarvan wilde het Commissariaat een review laten uitvoeren over de jaarrekeningen 2001 en 2002 van RTV West. Daarvoor werd het noodzakelijk geacht dat ook de controledossiers van accountantskantoor Ernst & Young geopend zouden worden. Nadat aanvankelijk de weigering van de accountant om daaraan mee te werken door de voorzieningenrechter werd gehonoreerd oordeelde het Hof te Den Haag later in een door het Commissariaat aangespannen procedure dat de wettelijke medewerkingsplicht zich ook uitstrekt tot de accountant. De uitspraak maakte het mogelijk dat het onderzoek zoals dat het Commissariaat voor ogen stond kon worden uitgevoerd. Deze uitspraak heeft niet alleen juridische betekenis voor de onderhavige zaak, maar biedt het Commissariaat ook voor toekomstige zaken een stevige juridische, bestuursrechtelijke basis om medewerking van accountants te vragen. Overigens, de uiteindelijke conclusie van het onderzoek bij RTV West was dat de omroep in de bewuste periode zijn administratieve organisatie niet op orde had. In 2005 was dat wel het geval, zodat het Commissariaat voor de gebeurtenissen in het verleden slechts een symbolische boete oplegde van € 1,-.

## 12. PROGRAMMATOEZICHT

Het toezicht op de programma's van zowel de publieke als de commerciële omroepen is een van de kerntaken van het Commissariaat. De veelheid aan zenders en programmaonderdelen maakt het vanzelfsprekend onmogelijk om al het uitgezonden materiaal integraal te volgen. Het Commissariaat is dus gedwongen tot het maken van keuzes. Dat gebeurt op basis van jaarlijkse risicoanalyses. Gebruik makend van ervaringen uit voorgaande jaren, gegevens uit programma-bladen en vakbladen, alsmede van de presentaties van de omroepen voor het komende seizoen ontstaat een beeld van overtredinggevoelige programmaonderdelen die meer of minder intensief moeten worden gevolgd. Uitgangspunt is dat nieuwe omroepen en nieuwe programmaformats standaard in het toezicht worden opgenomen.

Hoewel het volgen van de programma's de hoofdtaak van de afdeling Programmatoezicht is gebleven, is zij zich aan het ontwikkelen in de richting van een algemene onderzoeksafdeling. De medewerkers zijn in dat kader geschoold in onderzoeksmethoden en -technieken.

Zoals blijkt uit onderstaande tabellen is het aantal zenders waarop het Commissariaat toezicht heeft te houden sinds 1990 zeer sterk toegenomen. Daarbij komt dat zich ook nieuwe vormen van mediacommunicatie op internet hebben aangediend. De internetsites van de publieke omroepen vragen ook de aandacht van de afdeling Programmatoezicht, omdat bijvoorbeeld in beeld moet worden gebracht hoe men omgaat met reclame op de sites.

In de beginjaren van het Commissariaat werd het monitoren van de programma's uitgevoerd door een kijkdienst en een luisterdienst, waar bij elkaar negentien mensen (deels parttime) werkzaam waren. In 2004 is het toezicht op de televisie- en radiozenders uitgevoerd door een afdeling van twaalf medewerkers. De groei van het audiovisuele aanbod is dus niet gepaard gegaan met een grotere inzet van menskracht.

Wel heeft het Commissariaat geïnvesteerd in techniek. Er is toegewerkt naar volledige digitalisering van het opnamesysteem. In 2005 kon de aanbestedingsprocedure voor dat nieuwe systeem worden afgerond.

TABEL 12.1

### AANTAL TELEVISIEZENDERS ONDER TOEZICHT COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

TYPE ZENDER	GEOGRAFISCH BEREIK	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006
Publiek	Landelijk	3	3	3	3	3	3	3
	Regionaal	1	4	13	13	13	13	13
	Lokaal	88	112	99	99	104	103	99
Commercieel	Landelijk	-	3	13	11	11	12	12
	Niet-landelijk	n.b.	n.b.	n.b.	23	28	28	27
Totaal		92	122	128	146	150	149	144

TABEL 12.2

### AANTAL RADIOZENDERS ONDER TOEZICHT COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

TYPE ZENDER	GEOGRAFISCH BEREIK	1990	1995	2000	2003	2004	2005	2006
Publiek	Landelijk	5	5	5	5	5	5	5
	Regionaal	13	13	13	13	13	13	13
	Lokaal	217	350	306	284	282	274	252
Commercieel	Landelijk	-	10	15	14	13	14	15
	Niet-landelijk	-	n.b.	36	49	61	63	62
Totaal		235	378	375	365	374	369	347

### **Reclamezendtijd**

Vanaf 2002 is het Commissariaat zich nadrukkelijker gaan richten op de naleving van de reclame-maxima en het regime voor reclameonderbrekingen door de landelijke publieke omroep en de landelijke commerciële omroepen. De scherpe concurrentiestrijd op de reclamemarkt zou omroepen er immers toe kunnen brengen meer reclame uit te zenden dan het maximum van twaalf minuten per uur en programmaonderdelen vaker te onderbreken dan is toegestaan. De controle leidde in de periode 2003 - 2006 in diverse gevallen tot forse boetes. SBS bijvoorbeeld ontving in 2003 in totaal € 135.000,- boete en de raad van bestuur van de Publieke Omroep, die verantwoordelijk is voor het indelen van de reclamezendtijd, kreeg in 2004 een boete van € 81.000,- voor overschrijding van het jaarmaximum dat in het Mediabesluit voor de STER op 6,5 procent van de totale zendtijd is gesteld. Inmiddels is dit percentage door een wijziging van het Mediabesluit opgetrokken naar 10 procent.

In 2004 bleek dat niet alleen het Commissariaat maar ook de Europese Commissie periodiek onderzoek doet naar naleving van de reclamebepalingen. Het Commissariaat werd geconfronteerd met een rapportage van de Commissie waaruit bleek dat verschillende Nederlandse omroepen in een testperiode van twee maanden in 2003 regels voor het maximum aan reclame en voor onderbrekingen hadden geschonden. In een gesprek te Brussel heeft het Commissariaat laten zien dat tegen diverse door de Commissie vastgestelde overtredingen al sanctionerend was opgetreden en dat over andere overtredingen interpretatieverschil mogelijk was. De Commissie liet zich door het Commissariaat overtuigen en sloot daarom het dossier.

### **Formats commerciële etherradio**

Als nieuwe taak kreeg het Commissariaat zoals hierboven beschreven de controle op de formats van de commerciële stations die een etherfrequentie met een formatverplichting hebben verworven. Het Commissariaat heeft gezocht naar een doeltreffende methode van controleren die zo min mogelijk administratieve lasten voor de omroepen met zich meebrengt.

Besloten is dat een doeltreffende en efficiënte controle kan worden uitgevoerd met behulp van de zogeheten loglijsten van de omroepen die zij toch al bijhouden ten behoeve van Buma/Stemra en hun interne programmastrategie. Het overleggen van deze lijsten leidt derhalve naar het oordeel van het Commissariaat niet tot onevenredige administratieve lastenverzwaring.

In voorkomende gevallen moet de papieren controle worden aangevuld met het beluisteren van de programmering door de afdeling Programmatoezicht. Naar aanleiding van klachten over de programmering van het station Slam FM is deze arbeidsintensieve handwijze gevolgd. Het resultaat was een overdracht aan het AT dat vervolgens sanctiemaatregelen heeft getroffen.



## 13. KABELZAKEN

Een garantie die de Mediawet biedt is dat iedereen die een abonnement heeft op de kabel een basispakket krijgt aangeboden van ten minste 15 televisieprogramma's en 25 radioprogramma's. Over de samenstelling van dit pakket wordt aan de kabelexploitant een verplicht advies uitgebracht door een programmaraad, die is ingesteld door het gemeentebestuur. In geval van gekoppelde kabelnetten adviseert een regionale programmaraad. Het gaat hier om een soort wettelijk geregelde consumentenvertegenwoordiging.

Na het ontstaan van de verplichting om een programmaraad in te stellen heeft het geruime tijd geduurd voordat de gemeenten daaraan zijn gaan voldoen. Zo was in 2001 in 47 gemeenten nog geen instellingsbesluit genomen. Bij gebrek aan dwangmiddelen heeft het Commissariaat het pad bewandeld van het geven van voorlichting, en zijn, mede door tussenkomst van de provinciebesturen, gemeenten die geen heil zagen in het instellen van een programmaraad of daar geen prioriteit aan wilden geven geweest op het belang van het uitvoeren van de medebewindstaak.

De inspanningen van het Commissariaat kunnen succesvol worden genoemd nu eind 2001 in 23 gemeenten nog geen stappen ondernomen waren om een programmaraad in te stellen en dit aantal ultimo 2004 gedaald is tot drie.

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

Het beslechten van geschillen tussen programmaraden, programma-aanbieders en kabelexploitanten die slechts om zwaarwichtige redenen van het advies mogen afwijken is een kernactiviteit geworden van de afdeling Zendtijd- en Kabelzaken. In de evaluatieperiode passeerden 23 zaken waarin het Commissariaat door zijn beschikkingenpraktijk aan het in de wet niet geconcretiseerde begrip 'zwaarwichtige redenen' nadere invulling heeft gegeven.

Een in het oog lopende zaak die het Commissariaat behandelde was het geschil tussen kabelexploitant Casema en de programmaraad Bollenstreek. Kort weergegeven lag daar de vraag voor of de kabelexploitant in weerwil van het advies gehoor moest geven aan de weigering van de aanbieders van de programma's RTL 4 en 5 en SBS6 om hun programma's beschikbaar te stellen voor het basispakket. Volgens het Commissariaat was de kern van de vraag of het gestelde niet kunnen regelen van de auteursrechten (een erkende zwaarwichtige reden om af te wijken) eigenlijk neer kwam op het niet willen regelen van die rechten. Door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het door het Commissariaat ingestelde hoger beroep, kwam vast te staan dat programma-aanbieders niet tegen hun zin de programma's voor het basispakket beschikbaar hoeven stellen. De invloed van de programmaraad is hierdoor afgenomen. Van de programma's in het pakket liggen er immers al zeven vast als gevolg van de must carry verplichting en voor de resterende acht plaatsen kan niet meer gekozen worden uit de populaire commerciële publiekszenders. Het Commissariaat heeft erop gewezen dat als men het systeem met programmaraden serieus wil blijven nemen de omvang van de adviesbevoegdheid voor heroverweging in aanmerking komt.

## 14. NEVENACTIVITEITEN EN NEVENTAKEN PUBLIEKE OMROEPEN

Naast de vanouds bekende nevenactiviteiten, waaronder als bekendste activiteit het uitgeven van omroepbladen, biedt de Mediawet de publieke omroepen sinds september 2000 de ruimte voor het verrichten van neventaken. Het begrip 'neventaak' komt in de wet niet voor, maar uit de toelichting valt op te maken dat er activiteiten onder moeten worden verstaan die dicht tegen de hoofdtaak aan liggen. De toelichting noemt als voorbeelden activiteiten op internet en het verzorgen van themakanalen. Een belangrijk verschil met nevenactiviteiten is dat voor neventaken omroepmiddelen ingezet mogen worden.

De neventaken moesten bij het Commissariaat worden aangemeld en werden daarna net als de nevenactiviteiten getoetst aan de criteria van artikel 57a van de Mediawet: er moet voldoende relatie zijn met de hoofdtaak, er mag geen schade worden toegebracht aan de hoofdtaak en de activiteit mag niet leiden tot concurrentievervalsing met andere partijen.

Omdat hier een geheel nieuw beleidsterrein is opengesteld heeft het Commissariaat de uitgangspunten die hij bij de toetsing wilde hanteren vastgelegd in de 'Notitie Neventaken'.

In 2003 heeft het Commissariaat zich nader georiënteerd op het steeds meer aan gewicht winnende verbod van concurrentievervalsing. Aan PriceWaterhouseCoopers werd opdracht gegeven te onderzoeken wat uit economisch perspectief onder concurrentievervalsing moet worden verstaan en welke operationalisering daarbij past. De onderzoeker deed aanbevelingen voor een nieuwe, meer economisch getinte toetsing naar concurrentievervalsing door neventaken en nevenactiviteiten, waarbij aard en omvang van de relevante markt, de financieringscondities, input en outputcondities, marketingcondities en het oordeel van de consument betrokken zouden moeten worden. Het Commissariaat heeft de aanbevelingen betrokken bij de verdere ontwikkeling van het toezicht op nevenactiviteiten en neventaken.

Gebleken is dat het toetsen van de activiteiten de laatste jaren fors beslag heeft gelegd op de capaciteit van het Commissariaat. Dat komt enerzijds omdat voor praktisch iedere nieuwe activiteit nieuw beleid ontwikkeld moet worden en anderzijds omdat concurrerende marktpartijen zich veelvuldig tot het Commissariaat wenden omdat zij menen dat de publieke omroep hen oneerlijke concurrentie aandoet. Het belang van zorgvuldige afweging of een bepaalde activiteit is toegestaan is bovendien toegenomen, omdat de Europese Commissie in haar onderzoek naar de toelaatbaarheid van staatssteun bijzondere belangstelling heeft getoond voor de activiteiten die de publieke omroep er buiten zijn hoofdtaak op nahoudt.

In de periode 2003 - 2006 heeft het Commissariaat op landelijk niveau 34 nevenactiviteiten van omroepinstellingen getoetst. In enkele gevallen werd naast de relatietoets en de schadetoets de zogeheten tweede fase toetsing voltrokken waarin het verbod op concurrentievervalsing en het verbod om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden aan de orde komt.

De landelijke publieke omroep ontwikkelde bij wijze van neventaak in totaal 18 themakanalen voor televisie.

Buiten de reguliere beoordelingen om heeft het Commissariaat alle internetsites van de landelijke omroepinstellingen onderzocht. De aandacht is daarbij uitgegaan naar de aanwezigheid van reclame op de sites, de vorm en de mate van de reclame-uitingen, het aanbieden van producten en diensten, het bieden van ledenvoordelen en aankondigingen van ledenreizen. De bevindingen gaven geen aanleiding de omroepen op hun internetactiviteiten aan te spreken, maar het onderzoek was wel een duidelijk signaal dat het Commissariaat nauwlettend in het oog houdt wat er op internet gebeurt.

Voorts zijn ook de sms en 0900 diensten van de omroepen nader bezien. Het Commissariaat heeft de omroepen voorgehouden dat zij transparantie moeten betrachten over de opbouw van tarieven en dat het doel van de diensten moet zijn gelegen in het bevorderen van interactiviteit en niet in het genereren van extra inkomsten.

De te toetsen activiteiten waren uiteenlopend van aard. Zij variëren van het op de markt brengen van vastleggingen van omroeproducties tot het onderhouden van internetsites, deelnemingen in productiebedrijven, het uitbrengen van tijdschriften, het aanbieden van sms diensten en het uitzenden van themakanalen.

In de meeste gevallen viel de toets positief uit, zij het dat in enkele gevallen voorwaarden werden gesteld.

Het meest in het oog springende besluit waarin het oordeel is uitgesproken dat een neventaak niet was toegestaan betrof het radiokanaal Colorful Radio. Het Commissariaat geeft hier een korte beschrijving van deze zaak.

In 2003 bracht de NOS het Commissariaat op de hoogte van haar voornemen om het voorheen als commercieel radiostation opererende Colorful Radio over te nemen van de Nederlandse Radio Groep en als neventaak (themakanaal) voort te zetten.

Het Commissariaat kwam zowel in zijn primaire besluit als in de beslissing op de daartegen ingediende bezwaren van de NOS en de Vereniging van Commerciële Radio (VCR) tot het oordeel dat het exploiteren van Colorful Radio geen toegestane neventaak was.

Het Commissariaat baseerde het verbod op de stelling dat aan een themakanaal voor etnische en culturele minderheden programmatische eisen mogen worden gesteld. Bij gebrek aan aanknopingspunten in de wet of de wetsgeschiedenis formuleerde het Commissariaat de regel dat het programma geheel of nagenoeg geheel in het teken van minderheden moet staan. Uit onderzoek bleek dat het programma van Colorful Radio geheel uit muziek bestond. Van die muziek was 60 procent Engelstalig. Om die reden kwalificeerde het Commissariaat Colorful radio als een algemene jongerenmuziekzender die niet als themakanaal aangemerkt kon worden.

Reactie op dit oordeel bleef niet uit. Op 11 juli 2004 volgde namelijk het besluit van de Minister om de beslissing van het Commissariaat voor een half jaar te schorsen.

De ervaringen met neventaken, en in het bijzonder met het themakanaal Colorful Radio, leidden tot de conclusie dat door het beperkte houvast dat de Mediawet biedt het voor het Commissariaat niet eenvoudig is om tot een duidelijke afbakening te komen van wat als een toegestane neventaak aangemerkt kan worden. In verband daarmee is het Commissariaat in overleg getreden met het ministerie van OCW om te bezien of een algemene maatregel van bestuur, waarvoor artikel 55b, tweede lid, van de Mediawet een delegatiegrondslag biedt, de benodigde verduidelijking zou kunnen brengen.

Het ministerie deelde de opvatting van het Commissariaat, wat ertoe heeft geleid dat met ingang van 6 oktober 2006 een algemene maatregel van bestuur in werking is getreden met nieuwe regels voor het verrichten van neventaken door publieke omroepen.

De kern van het nieuwe toetsingskader is dat neventaken invulling geven aan de wettelijke taakopdracht van artikel 13c Mediawet en daarmee voldoen aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de samenleving. Voor alle neventaken van de landelijke publieke omroep gemeld na inwerkingtreding van het nieuwe kader voor neventaken dient de minister te besluiten over de goedkeuring van een neventaak. Het Commissariaat kan conform artikel 99, tweede lid, onderdeel b, van de Mediawet opmerkingen maken naar aanleiding van de meerjarenbegroting en eventuele aanvullingen daarop waarin neventaken worden aangekondigd en nader onderbouwd. De bevoegdheid tot het al dan niet goedkeuren van neventaken van de regionale en lokale publieke omroepen ligt conform artikel 32e, derde lid, van de Mediawet bij het Commissariaat. In zijn beleidsbrief van 6 juni 2007 heeft het Commissariaat zijn toetsingskader voor de beoordeling van neventaken neergelegd. Het toetsingskader moet duidelijk maken aan welke voorwaarden een neventaak moet voldoen en op welke wijze een lokale of regionale omroep een voorgenomen neventaak moet aanmelden bij het Commissariaat en onderbouwen.

Ten aanzien van nevenactiviteiten heeft het Commissariaat besloten zijn beleidskader te moderniseren. Door verruiming van de zogeheten relatietoets krijgen de omroepen meer armslag om activiteiten te ontplooiën die tot doel hebben de betrokkenheid van het publiek bij een programma, een omroep of de publieke omroep als geheel te vergroten. Ook komt er meer ruimte voor innovatieve crossmediale initiatieven.

In het verlengde van de ontwikkelingen rond neventaken en nevenactiviteiten valt nog te wijzen op het initiatief van het Commissariaat om te komen tot nieuwe beleidsregels die tegemoet moeten komen aan wensen van publieke omroepen die op zoek zijn naar nieuwe vormen van samenwerking met derden. Dit kunnen zowel publieke als commerciële partijen zijn. Met het ontwikkelen van beleid op dit terrein reageert het Commissariaat op het standpunt dat het kabinet heeft ingenomen over het WRR rapport en op het rapport crossmediale samenwerking van het Molengraaff instituut.

Vooruitlopend op een volledig uitgekristalliseerd beleidskader is in 2006 op een drietal punten al duidelijkheid verschaft over mogelijkheden van samenwerking.

Allereerst is het standpunt betrokken dat redactionele samenwerking tussen omroepen en dagbladen ten behoeve van journalistieke verdieping toelaatbaar is. Dergelijke vormen van samenwerking stuiten niet op bezwaren als de omroep zelf de kosten voor de eigen journalistieke inbreng draagt en de omroep er voor zorgt dat hij zelf volledig verantwoordelijkheid blijft dragen voor de inhoud van het programma.

Een tweede vorm van samenwerking is het uitwisselen van informatie en beeldmateriaal. Omroepen mogen structureel beeldmateriaal ter beschikking stellen ten behoeve van sites van uitgevers, onder de voorwaarde dat de omroep aannemelijk kan maken dat de samenwerking met de beoogde partner toegevoegde waarde heeft.

Samenwerking op het terrein van distributie van programmamateriaal kan voor de omroep van belang zijn voor het vergroten van het publieksbereik. Het Commissariaat wil onder voorwaarden ruimte bieden om programmatisch aanbod of internetinhoud aan te bieden via internet portals, epg's, digitale pakketten en andere distributiemiddelen van derden.

## 15. PROGRAMMAVOORSCHRIFTEN

Voor de landelijke publieke omroep kent de Mediawet een inhoudelijk programmavoorschrift met minimum percentages voor informatie, educatie, cultuur en kunst en een maximum percentage voor verstrooiing. Daarnaast gelden voor zowel de publieke als de commerciële televisieomroep op bovenlokaal niveau volumevoorschriften voor Europees product, producties afgenomen van onafhankelijke producenten, recente producties en oorspronkelijk Nederlands- of Friestalig product.

Over het programmavoorschrift wordt door de Publieke Omroep periodiek gerapporteerd aan het Commissariaat, dat de gegevens nader analyseert en over de uitkomsten jaarlijks verslag uitbrengt. De verslagen worden toegezonden aan het Ministerie van OCW en zijn te raadplegen op de site van het Commissariaat.

Tot medio 2001 werd voor de rapportage over de programmavoorschriften gebruik gemaakt van een systeem dat was afgeleid van het eind jaren tachtig in EBU verband ontwikkelde Escort-systeem. Met toepassing van deze ééndimensionale classificatiemethode werden de programma's ingedeeld naar de functies van televisie: informatie, educatie, verstrooiing, verkondiging en overig. Gaandeweg ontstond echter bij de publieke omroep behoefte aan een nieuw meerdimensionaal indelingsinstrument waarmee nieuw ontwikkelde programmagenres die met Escort niet goed waren in te delen makkelijker geassocieerd zouden kunnen worden.

In overleg tussen de NOS, het ministerie van OCW en het Commissariaat is vervolgens overeenstemming bereikt over het gebruik van een nieuw systeem: de MJB indeling. Kenmerk van dit systeem is het gebruik van vier hoofdvormen (fictie, non-fictie, amusement en muziek), waarbinnen individuele programma's ingedeeld worden naar inhoud. Het Commissariaat ontvangt de volledige programmagegevens op cd-rom en is daarmee in staat binnen een redelijk tijdsbestek op efficiënte wijze een analyse te maken van de prestaties van de publieke omroepen.

Hoewel het systeem aan de verwachtingen van de omroep en van het Commissariaat voldoet, is de werking ervan voor de buitenwacht niet altijd duidelijk. Dat leidt zowel in de pers als in de politiek tot telkens weer terugkerende discussies, die zich vaak toespitsen op individuele programmaonderdelen. Omdat de verplichtingen voor de omroepen in de loop der jaren zo ingewikkeld zijn geworden dat de finesses ervan nog maar door een kleine kring van ingewijden begrepen worden, heeft het Commissariaat het ministerie in overweging gegeven niet het classificatiesysteem maar de voorschriften zelf te bezien op mogelijkheden voor vereenvoudiging. Begin 2005 is met Publieke Omroep en het ministerie van OCW gesproken over de mogelijkheden van vereenvoudiging van het programmavoorschrift. Dit overleg heeft geen vervolg gekregen omdat in de kabinetsvisie over de toekomst van de publieke omroep wordt voorgesteld de huidige programmavoorschriften te laten vervallen.

Over de quotavoorschriften wordt jaarlijks gerapporteerd aan het ministerie dat zorg draagt voor verdere rapportage aan de Europese Commissie.

Tot 2001 werd gerapporteerd op basis van moeilijk te controleren summere gegevens die de omroepen aanleverden. Omdat daarover klachten werden gehoord en er onvoldoende duidelijkheid bestond over enkele definitiekwesties, heeft het Commissariaat in december 2001 de Beleidsregels programmaquota vastgesteld. Deze maken duidelijk over welke zendtijd de quota berekend moeten worden en geven verheldering over het begrippenkader dat met de quotaverplichtingen samenhangt. Tevens is een systeem geïntroduceerd van door het Commissariaat aan te wijzen weken waarover de rapportage door de omroepen zich uitstrekt en is een voorbeeldschema ter beschikking gesteld dat bijdraagt aan de uniformiteit van de rapportages. Het Commissariaat heeft vastgesteld dat met de nieuwe systematiek efficiënter dan voorheen de programmatische verrichtingen op het gebied van de quota in kaart kunnen worden gebracht.

Feit blijft wel dat vooral voor de kleinere omroepen stevige administratieve lasten blijven bestaan. Dat klemt temeer nu er op basis van Europees onderzoek aanwijzingen zijn dat de

Europese quotaverplichtingen noch in positieve noch in negatieve zin effect sorteren voor het doel (versterking van de Europese audiovisuele industrie) waarvoor zij zijn opgelegd. In het kader van de herziening van de Europese richtlijn Televisie zonder grenzen, zou aan de doelmatigheid van de regelgeving op dit punt aandacht moeten worden besteed.

## 16. HISTORISCHE TERUGBLIK

Het Commissariaat voor de Media is voor het eerst ten tonele gevoerd in de Medianota die de toenmalige Minister Brinkman op 29 augustus 1983 uitbracht en die de opmaat vormde voor de latere Mediawet die op 1 januari 1988 in werking trad. De doelstelling die het kabinet had met het oprichten van het Commissariaat is in de nota beschreven in de paragraaf 'Overheid op afstand' en wel in de volgende woorden:

"... het dagelijkse reilen en zeilen van zendgemachtigden en het toezicht op de naleving van de bepalingen inzake de media enigermate te depolitiseren om elke schijn van programma-inmenging tegen te gaan en beperking van het aantal toezichthoudende instanties teneinde de doelmatigheid te kunnen vergroten". Daarbij hoort de kanttekening dat het motto 'overheid op afstand' in alle discussies betrekking had op de rijksoverheid in de gedaante van de Minister en het Parlement. Die zijn inderdaad door de oprichting van een zelfstandig bestuursorgaan meer op afstand van de omroep komen te staan. Voor het Commissariaat als overheidsorgaan geldt dat welhaast per definitie niet.

Zowel de Tweede als de Eerste Kamer stemden bij de uitgebreide schriftelijke en mondelinge behandeling van de Mediawet zonder veel reserve in met de ruimhartige taak- en bevoegdheidstoedeling aan het Commissariaat en met de doelstelling die daaraan ten grondslag lag.

Wat de verhouding tussen het Commissariaat en de politiek betreft is van belang dat het Commissariaat niet alleen strikt neutraal uitvoerende bezigheden ging verrichten, maar dat het ook taken en bevoegdheden had gekregen ten aanzien van gevoelige zaken zoals het al dan niet honoreren van verzoeken om zendtijdtoewijzing. In de literatuur werd erop gewezen dat dit een probleem kan opleveren bij individuele beslissingen van het zelfstandig bestuursorgaan, waarover meningsverschillen kunnen ontstaan die vervolgens gepolitiseerd worden.

Kort na de aanvang van zijn werkzaamheden merkte het Commissariaat dat het geschetste verschijnsel zich inderdaad enkele malen voor deed. Een voorbeeld daarvan was de discussie in de Kamer over de beslissing om de zendtijd voor educatieve omroep toe te wijzen aan Educom en niet aan Feduco. In het algemeen kon echter worden vastgesteld dat de Kamer in de beginjaren de bedoelde distantie ten aanzien van het doen en laten van het Commissariaat heeft betracht.

Van meet af aan zijn regering en parlement van oordeel geweest dat het Commissariaat de beschikking moet krijgen over een ruim pakket van taken en bevoegdheden. Aan die opvatting werd ook daadwerkelijk invulling gegeven. Allereerst werd aan het Commissariaat het programmatoezicht opgedragen dat drie hoofdelementen bevatte: de naleving van het verbod op sluikreclame, het sponsorverbod en het volledig programmavoorschrift. Daarnaast moest in het kader van de non-commercialiteit van de publieke omroep worden toegezien op het verbod om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden.

Op het gebied van de zendtijd kreeg het Commissariaat eveneens ruime bevoegdheden. Het wees alle zendtijd toe op landelijk, regionaal en lokaal niveau en deelde de landelijke zendtijd in.

Waar het de financiën van de publieke omroep betreft werd niet alleen toezicht gehouden op rechtmatige besteding van middelen, maar werden de omroepen ook gefinancierd door tussenkomst van het Commissariaat dat de bevoegdheid kreeg om de uurbedragen vast te stellen.

Een opvallende bevoegdheid betrof de mogelijkheid om op verzoek van een of meer omroepen besluiten van het bestuur van de NOS onverbindend te verklaren wegens strijd met het recht en/of het algemeen belang. Een zaak die in dat verband aan het Commissariaat is voorgelegd was het besluit van de NOS om zogeheten piekredacties in te stellen voor de nieuwsvoorziening op Radio 1. Omroepverenigingen die vreesden dat daardoor hun identiteit in het gedrang zou komen vroegen om onverbindend verklaring, welk verzoek overigens is afgewezen.

De omgeving waarin het Commissariaat in de beginjaren opereerde was vergeleken met de huidige situatie zeer overzichtelijk. Nederland kende alleen publieke omroep, regionale televisie

bestond nog niet en lokale etherradio stond nog in de kinderschoenen.

Mede door toedoen van het Commissariaat zelf kwam daarin snel verandering. Gedoeld wordt op het besluit in 1989 dat het op Nederland gerichte RTL Veronique de Luxemburgse status had en daarom door kabelexploitanten mocht worden doorgegeven. Het besluit, dat toetsing door de hoogste rechterlijke instantie doorstond, vormde de opmaat voor de inrichting van een duaal bestel met naast de traditionele publieke omroep per 1 januari 1992 de mogelijkheid van commerciële omroep op landelijk niveau.

De publieke omroep kreeg aldus voor het eerst in zijn bestaan met binnenlandse concurrentie te maken. Tegelijkertijd werden echter zijn eigen commerciële mogelijkheden gaandeweg vergroot. Het strikte regime dat alleen reclameblokken toestond rond nieuwsuitzendingen werd losgelaten waardoor zogeheten zwevende blokken konden worden geplaatst. Verder werd het verbod om op zondag reclame uit te zenden opgeheven en groeide het jaarlijks reclame-maximum van 5 naar 10 procent van de totale zendtijd.

Behalve op het gebied van de STER reclame kregen de publieke omroepen de gelegenheid hun programma's in alle programmacategorieën met uitzondering van nieuws, actualiteiten politieke informatie en kinderprogramma's te laten sponsoren binnen aan de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen ontleende kaders. Voor het Commissariaat betekende dat een verzwaring van de taken op het gebied van programmatoezicht.

Ook aan de roep van lokale omroepen om hen toe te staan reclame uit te zenden is gehoor gegeven. Aanvankelijk was daar een door het Commissariaat te toetsen overeenkomst met lokale of regionale uitgevers voor nodig, teneinde hun positie op de lokale advertentiemarkt niet uit te hollen.

Na de toelating van landelijke commerciële omroep volgde een verdere groei van het aantal spelers op het veld doordat de wetgever commerciële omroep op niet landelijk niveau mogelijk maakte. In het spoor van liberaliseringswetgeving werd het ook kabelexploitanten toegestaan om eigen programma's te verspreiden via hun netwerken. Het Commissariaat kreeg door deze ontwikkelingen een uitbreiding van zijn takenpakket in de sfeer van het verlenen van toestemmingen en het uitoefenen van programmatoezicht.

Waar het Commissariaat er in de loop van het proces taken bij kreeg, is het aan de andere kant taken kwijtgeraakt. Zo is de bevoegdheid tot zendtijdtoewijzing voor landelijke omroep ingehaald door het nieuwe systeem van concessies en erkenningen. Daardoor is het Commissariaat alleen nog verantwoordelijk voor de toewijzing van zendtijd aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, aan de politieke partijen en aan de Minister van Algemene Zaken ten behoeve van overheidsvoorlichting.

Terecht is ook aan de landelijke publieke omroep zelf meer verantwoordelijkheid gegeven, waardoor bijvoorbeeld het indelen van zendtijd en de financiering van de individuele omroepen een zaak is geworden van de raad van bestuur.

In vijftien jaar tijd heeft het Commissariaat het Nederlandse medialandschap zien uitgroeien van een overzichtelijk geheel tot een uiterst competitieve markt met scherpe concurrentieverhoudingen. Het Commissariaat merkt dat in toenemende mate. In het verleden kon het toezichthoudende werk in grote mate autonoom gestuurd worden, terwijl de laatste jaren de tendens merkbaar is dat de buitenwereld door het indienen van handhavingsverzoeken meer en meer de inzet van mensen en middelen is gaan bepalen. Ook hier doet de toegenomen juridisering van de samenleving zich gelden.



## 17. EEN INTERNATIONALE VERGELIJKING

Aan een vergelijking van toezichthouders op de omroep binnen Europa mogen niet te vergaande conclusies worden verbonden. Daarvoor verschillen de taken en bevoegdheden van de verschillende organisaties te veel. Zo heeft een aantal media-autoriteiten geen of weinig competenties ten aanzien van de publieke omroep zoals in Italië en Denemarken. Uiteraard zijn er ook grote verschillen tussen de mediasectoren van de diverse Europese landen. Een zeer competitieve mediemarkt zoals die in Nederland of het Verenigd Koninkrijk laat zich immers moeilijk vergelijken met die van Luxemburg of Ierland. Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat in een aantal landen het toezicht decentraal geregeld is zoals in Duitsland en Spanje, wat een vergelijking eveneens lastig maakt.

Niettemin leek het ons in het kader van de voorbereiding op de evaluatie nuttig om een beknopte vergelijking te maken tussen het Commissariaat en een drietal andere toezichthouders op de omroep in Europa. Daarbij is gekozen voor drie naar aard en omvang verschillende toezichthouders. De Vlaamse Mediaregulator heeft een relatief klein ambtelijk apparaat (3 personen), terwijl het Franse Conseil Supérieur de l'Audiovisuel met een personeelsbestand van ruim 240 personen behoort tot de grootste toezichthouders op de media in Europa. De Swedish Broadcasting Commission is middelgroot van omvang en heeft, vergeleken met het Commissariaat, een beperkt takenpakket.

TABEL 17.1

### AANTAL TELEVISIEZENDERS ONDER TOEZICHT COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

	CSA FRANKRIJK	SBC ZWEDEN	VRM BELGIË (VLAANDEREN)	CVDM NEDERLAND
Start activiteiten	13 februari 1989	1 juli 1994	10 februari 2006	1 januari 1988
Aantal commissarissen	9	11	18 (5 bij algemene kamer en 13 bij kamer voor onpartijdigheid en bescherming minderjarigen)	3
Termijn en mogelijkheid herbenoeming	6 jaar (geen herbenoeming mogelijk)	3 jaar + 1*	5 jaar + 1*	5 jaar + 1*
Personeelsleden	280	13	14 (planning 21 eind 2007)	57
Aantal afdelingen	8	1	2 kamers: algemene kamer en kamer voor onpartijdigheid en bescherming minderjarigen	7
Budget	€ 38 mln. (2005)	€ 1,1 mln (10 mln. SEK) (2007)	€ 3,4 mln (2007)	€ 4,2 mln
Bronnen van inkomsten	Overheidsbijdrage	Overheidsbijdrage en bijdrage door omroepen (licence fee)	Overheidsbijdrage, toezichtkosten en boetes	Overheidsbijdrage en toezichtkosten
Percentage toezichtkosten/license fee van totaal	Nvt	64%	20%	18,5%
Bevoegdheid over welke omroepen	Publiek en commercieel	Publiek en commercieel	Publiek (alleen nationaal) en commercieel	Publiek en commercieel

vervolg op pagina 41

VERVOLG TABEL 17.1

Totaal aantal omroepen waarop toezicht wordt uitgeoefend	1250 (1000 radio en 250 tv)	1400 (incl. 1030 community radio en 90 lokale commerciële radio)	340	700
Vergunningverlening	Ja	Nee	Ja (alleen erkenningen voor commerciële televisieomroep)	Ja
Aantal vergunningen per jaar (2006)	17	Nvt	7 (erkenningen voor commerciële televisieomroep)	173 (exclusief 58 toestemmingen voor evenementenzenders)
Bevoegdheid inzake kabelnetwerken	Nee	Ja	Ja	Deels; wettelijk basispakket en must carry
Frequentiebeheer	Ja	Nee	Nee	Nee
Regelgeving en advisering	Ja	Nee	Enkel bij erkenningen van commerciële radio-omroep door de Vlaamse regering	Ja
Monitoring	Intern	Intern	Intern	Intern
Toezicht op reclame en sponsoring	Ja	Ja	Ja	Ja
Toezicht op bescherming minderjarigen	Ja	Ja (beperkt)	Ja	Ja (beperkt; ernstige schade en omroepen die niet bij NICAM zijn aangesloten)
Sanctiebevoegdheid waaronder boetes	Ja	Alleen via rechter	Ja	Ja
Aantal sancties	7 (en 95 waarschuwingen) (2005)	82 (2006)	46 (2006)	43 (2006)

## 18. HET APPARAAT: MENSEN EN MIDDELEN

Hierboven kwam aan de orde dat bij de aanvang van de werkzaamheden van het Commissariaat de verwachting is uitgesproken dat volstaan kon worden met ondersteuning door een ambtelijk apparaat van enkele tientallen medewerkers.

In deze opzet begon het Commissariaat in 1988 met 46 personeelsleden. Ondanks de groei van de sector en een toenemend takenpakket is het personeelsbestand qua omvang in de loop der jaren niet noemenswaardig gewijzigd. Eind 2006 telde het Commissariaat 53 medewerkers (47,04 fte).

In 2001 besloot het Commissariaat tot een organisatiewijziging om tot een logischer verhouding tussen de afdelingen te komen en het apparaat slagvaardiger in te kunnen zetten.

De afdeling Programmatoezicht die bestond uit een sector monitoring en een sector beschikkingen, werd gesplitst in de afdeling Juridische Zaken die tot taak kreeg de juridische kwaliteit van al het werk van het Commissariaat te bewaken en een nieuwe afdeling Programmatoezicht met een zwaarder accent op onderzoek dat zich niet beperkt tot programma's maar zich uitstrekt tot allerlei publicaties, documenten en data.

Een verdere wijziging betrof het instellen van de afdeling Beleid en Projecten die is gaan optreden als algemene beleidsvoorbereidende en -ondersteunende eenheid.

Het Commissariaat heeft ervaren dat in de bijgestelde organisatievorm de toezichthoudende taak efficiënt en effectief is uit te voeren. Mede debet daaraan is de forse inzet op verdere professionalisering door middel van opleidingen om de toenemende werkzaamheden goed uit te kunnen voeren.

De inkomsten van het Commissariaat zijn afkomstig uit twee bronnen, te weten een bijdrage van het ministerie van OCW uit de Mediabegroting en inkomsten uit de toezichtkosten die commerciële omroepinstellingen op grond van artikel 71u van de Mediawet verschuldigd zijn. De administratieve boetes die het Commissariaat oplegt worden niet toegevoegd aan de inkomsten, maar vallen overeenkomstig het bepaalde in artikel 135, tweede lid, van de Mediawet toe aan de Minister die deze aanwendt voor mediadoeleinden in een brede zin des woords. Dwangsommen en boetes die voortkomen uit de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs worden eveneens afgedragen aan de Minister. Zij dienen echter op grond van de wet ter bestrijding van de kosten van het Commissariaat.

Het verloop van de baten en lasten is weergegeven in onderstaande tabel.

	2003	2004	2005	2006
Baten	4.430	5.185	4.986	5.122
Lasten	4.492	5.284	4.664	4.858
Resultaat	-62	-99	322	264

De negatieve exploitatieresultaten in de eerste twee jaren zijn veroorzaakt door overschrijdingen op de posten 'projecten' en 'ondersteuning kerntaken', met name door de inschakeling van externe juridische expertise. De resultaten zijn ten laste gebracht van de algemene reserve die ultimo 2004 € 3,973 miljoen bedroeg. De opvallend forse stijging in het jaar 2004 van baten en lasten heeft louter een administratieve achtergrond: het Commissariaat is met ingang van 2004 in zijn financiële jaarverantwoording van het kasstelsel overgegaan op het baten/lastenstelsel.

## 19. SAMENSTELLING COLLEGE VAN COMMISSARISSEN

Artikel 10, lid 1 van de Mediawet bepaalt dat het Commissariaat voor de Media bestaat uit een voorzitter en twee of vier andere leden. Zij worden bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister benoemd en ontslagen. Lid 2 bepaalt dat een benoeming geschiedt voor een periode van vijf jaren. Herbenoeming voor een aansluitende periode is éénmaal mogelijk.

Sinds zijn oprichting heeft het College van Commissarissen uit drie leden bestaan. In de beschreven werkperiode 2003-2006 was het College als volgt samengesteld:

- prof. dr. Jan van Cuilenburg, als voorzitter, 1e termijn: 1 oktober 2001, vanaf 1 oktober 2006 als lid;
- prof. dr. Tineke Bahlmann, als lid, 1e termijn: 1 juli 2004;
- mr. Inge Brakman, als lid, 1e termijn: 1 april 1999, 2e termijn: 1 april 2004, vanaf 1 oktober 2006 als voorzitter;
- drs. Lennart van der Meulen, als lid, 1e termijn: 1 oktober 1997, 2e termijn: 1 oktober 2002, ontslag: 1 december 2003.

## 20. ANNEX

### **Missie Commissariaat voor de Media (vastgesteld voorjaar 2005)**

Het Nederlandse medialandschap is sinds de oprichting van het Commissariaat in 1988 en met name ook de laatste jaren drastisch veranderd. Voor het College was dit aanleiding om zich opnieuw te bezinnen op de missie van het Commissariaat, zoals die binnen het kader van de Mediawet gestalte gegeven dient te worden. Na een voorbereidende interne discussie in 2004, heeft het College voorjaar 2005 een herijkt mission statement voor het Commissariaat vastgesteld.

**ONAFHANKELIJK,  
DOELTREFFEND, DOELMATIG, TRANSPARANT,  
SNEL, ZORGVULDIG, HERKENBAAR**

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

**Door handhaving van de Mediawet draagt het Commissariaat bij aan:**

- onafhankelijkheid, kwaliteit en diversiteit van de maatschappelijke informatievoorziening, zowel via publieke als commerciële omroep;
- non-commercialiteit van de publieke omroep;
- eerlijke verhoudingen tussen publieke en commerciële omroep;
- transparantie in eigendomsverhoudingen in de mediasector.

**Het Commissariaat voor de Media handhaaft de Wet op de vaste boekenprijs door onafhankelijk toezicht op uitgevers en verkopers van boeken en muziekuitgaven.**

**Door handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs draagt het Commissariaat bij aan:**

- een ruim en breed gespreid aanbod van boeken en muziekuitgaven.

**Het werk van het Commissariaat is:**

- doeltreffend;
- doelmatig en met het minst mogelijke aantal regels;
- duidelijk en transparant, met heldere, eenvoudige regels en procedures;
- snel, binnen redelijke termijnen;
- zorgvuldig;
- bestendig en herkenbaar.

## **Toelichting**

### **Positie en omgeving**

Bij het omschrijven van de missie van het Commissariaat voor de Media zijn de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs leidend, immers in de wetgeving is de positie van het Commissariaat vastgelegd in bevoegdheden en taken. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de omgeving waarin het Commissariaat functioneert. Die omgeving kenmerkt zich door een sterk veranderend medialandschap en door het toenemende belang van de Europese Unie voor het nationale mediabeleid.

### **Wettelijke taak**

Het Commissariaat voor de Media is in 1987 ingesteld als een zelfstandig bestuursorgaan met als taak toezicht uit te oefenen op naleving van de Mediawet door publieke en commerciële omroepen, zowel landelijk en regionaal als lokaal, en door de aanbieders van kabelomroepnetwerken. Het Commissariaat is bevoegd bestuurlijke sancties op te leggen wanneer de Mediawet wordt overtreden.

Naast deze wettelijke taak heeft het Commissariaat de opdracht om jaarlijks aan de regering verslag te doen over de concentratie in het Nederlandse mediabestel (pers, omroep, kabel-distributie).

Sinds 1 januari 2005 is het Commissariaat eveneens belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs die geldt voor boeken die in Nederland in de Nederlandse of Friese taal worden uitgegeven en voor muziekuitgaven. Het Commissariaat is bevoegd bestuurlijke sancties en dwangsommen op te leggen wanneer deze wet wordt overtreden.

### **Onafhankelijk**

Het Commissariaat heeft een College van drie commissarissen die voor vijf jaar door de Kroon worden benoemd. De commissarissen opereren onafhankelijk van politiek, regering en van de media. Met het lidmaatschap van het Commissariaat is onverenigbaar, een lidmaatschap van een van de Kamers der Staten-Generaal, een betrekking bij een ministerie, een omroep of een uitgeverij. De onafhankelijkheid van het College blijkt uit zorgvuldig en terughoudend optreden van collegeleden in het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verkeer en met de organisaties waarop toezicht wordt uitgeoefend.

### **Medialandschap**

Sinds de start van het Commissariaat, in 1988, is het medialandschap veranderd. Nederland kende destijds uitsluitend publieke radio- en televisieomroep met een beperkt aanbod van programma's via (landelijk) vijf radionetten en drie televisiekanalen. Sindsdien heeft zich een enorme groei in het omroepaanbod voltrokken. Er zijn vele tientallen landelijke, regionale en lokale radiostations en televisiezenders, zowel van publieke als van commerciële snit. Daarnaast heeft internet zich de afgelopen tien jaar ontwikkeld tot een zeer omvangrijke infrastructuur voor communicatie en informatievoorziening.

Het medialandschap blijft in beweging, maatschappelijk, economisch en technologisch. Het omroepbestel staat aan de vooravond van een verdere digitalisering van ether- en kabel-distributie, en ook zal omroep via internet aan betekenis winnen. Daarmee wordt het toch al grote maatschappelijke informatie- en communicatiepotentieel verder vergroot.

Deze veranderingen beïnvloeden de werkzaamheden van het Commissariaat. Niet alleen vallen veel meer aanbieders van publieke en commerciële omroepprogramma's dan vroeger onder zijn toezicht, meer en meer bedienen omroepen zich ook van technologisch nieuwe en soms

hybride communicatiemiddelen (internet, satelliet, mobiele telefonie) om het publiek te bereiken, waarmee ook de complexiteit en variëteit in het toezicht van het Commissariaat toeneemt.

### **Europa**

Hoewel radio en televisie in de Europese Unie een sterk nationaal karakter hebben, wint Europa de laatste decennia aan belang voor de omroepsector. Twee Europese mijlpalen zijn vooral van invloed: de Europese richtlijn Televisie zonder grenzen (1989) en het Protocol over publieke omroep dat bij het Verdrag van Amsterdam (1997) aan het EG Verdrag (1957) is gehecht. In 2001 schreef de Europese Commissie haar Omroepmededeling waarin zij het Protocol over publieke omroep nader interpreteert. De Europese regelgeving beïnvloedt ook de Nederlandse regelgeving en daarmee het toezicht van het Commissariaat op de omroepsector.

## **De missie**

### **Uitgangspunten**

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

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

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

### **Het Commissariaat voert zijn taken zo uit dat wordt voldaan aan criteria voor 'goed openbaar bestuur'.**

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

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

De geschiedenis leert dat voor persvrijheid, vrijheid van meningsuiting en een vrije informatie-uitwisseling een terughoudende overheid voorwaarde is. In ons land heeft persvrijheid grondwettelijk erkenning gekregen in artikel 7.1 GW, waarin de drukpersvrijheid wordt gewaarborgd. Radio en televisie hebben grondwettelijk bescherming in artikel 7.2 GW dat voorafgaand toezicht door de overheid op de inhoud van programma's verbiedt. Ook artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is duidelijk over de communicatievrijheid.

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

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

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

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

## Het werk

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

- vergunningverlening
- programmatoezicht
- financieel toezicht

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

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

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

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

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

## Handhavingsbeleid

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



### **Rekenschap**

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

### **De kwaliteit**

#### **Effectdoelen en prestatiedoelen**

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

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

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

#### **Kwaliteitsrapportage**

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

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

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

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

*Hilversum, maart 2005*

*Opmerking*

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



**COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA**

Hoge Naarderweg 78 |||| 1217 AH Hilversum ||||

Postbus 1426 |||| 1200 BK Hilversum ||||

T 035 773 77 00 |||| F 035 773 77 99 |||| cvdm@cvdn.nl |||| www.cvdn.nl ||||