www.pwc.nl

Commissariaat voor de Media

Wettelijke ZBO-evaluatie

21 januari 2019

2018-0919/SM/lc/lp



Dit onderzoeksrapport is geadresseerd aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en is opgesteld voor gebruik door dit ministerie ten behoeve van haar verplichting volgend uit artikel 39, eerste lid van de Kaderwet ZBO's. Deze rapportage is gebaseerd op een analyse van de ons in het kader van dit onderzoek beschikbaar gestelde documenten en de informatie zoals wij die verkregen hebben uit de interviews met verschillende stakeholders. PwC heeft zich bij het opstellen van deze rapportage gebaseerd op de aan haar ter beschikking gestelde en reeds bestaande informatie, waarbij is aangenomen dat deze informatie juist, volledig en niet misleidend is. PwC heeft zich ingespannen op basis daarvan een zo gedegen mogelijk rapport op te stellen waarin is getracht een zo duidelijk mogelijk antwoord op aan ons de gestelde onderzoeksvragen te geven. PwC biedt geen garantie ten aanzien van de juistheid of volledigheid van de in dit rapport vervatte informatie. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap blijft te allen tijde verantwoordelijk voor eventuele besluitvorming als genomen op basis van dit rapport. Mede gezien de afhankelijkheid van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de informatie van het Commissariaat en de betrokken stakeholders wordt door PwC iedere aansprakelijkheid en/of zorgplicht jegens zowel de geadresseerde van het rapport alsmede jegens alle andere (derde) partijen afgewezen.

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers Pensions, Actuarial & Insurance Services B.V. (KvK 54226368), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op www.pwc.nl treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.

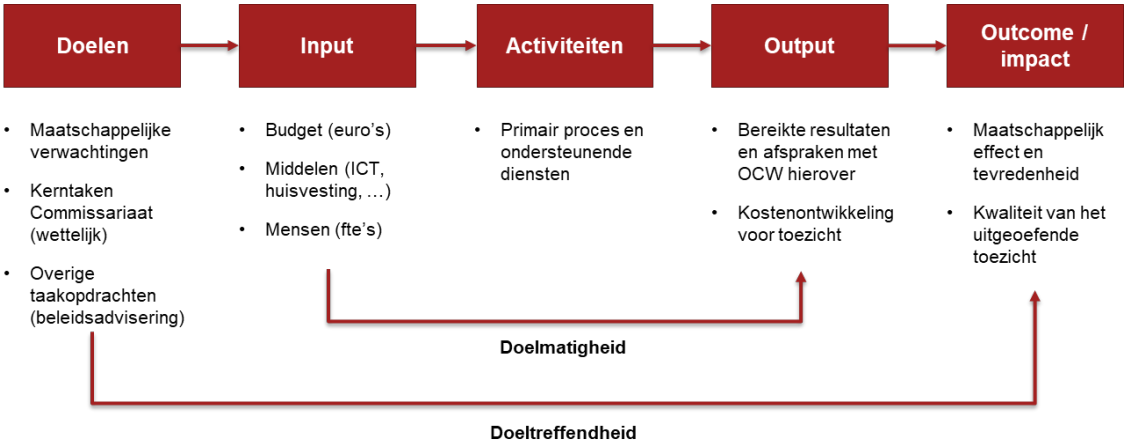
Inhoudsopgave

Managementsamenvatting		4
1.	Inleiding	8
1.1.	Achtergrond en aanleiding	8
1.2.	Aanpak onderzoek	8
1.3.	Context CvdM	9
1.4.	Beschrijving van de organisatie	11
1.5.	Overzicht wettelijke taken	12
2.	Het Commissariaat is gemiddeld doeltreffend in de uitvoering van zijn wettelijke taak	14
2.1.	Het Commissariaat beschikt over een gestructureerd toezichtmodel voor zijn wettelijke taakuitvoering	14
2.2.	Het Commissariaat scoort gemiddeld genomen goed op de zes principes van goed toezicht	18
2.3.	Tegengestelde krachten zetten toekomstige doeltreffendheid onder druk	25
3.	Transparantie in doelmatigheid dient verder ontwikkeld te worden	29
3.1.	Commissariaat heeft beperkt inzicht in doelmatigheid	29
3.2.	Analyse doelmatigheid	36
3.3.	Doelmatigheid in het controleprotocol van de externe accountant	41
4.	Het Commissariaat heeft de aanbevelingen uit vorige evaluatie opgevolgd	44
4.1.	De sector is overwegend positief over de toegankelijkheid van het Commissariaat	44
4.2.	Het Commissariaat heeft de aanbeveling inzake meer duidelijkheid geven bij publiek-private samenwerking opgevolgd	45
4.3.	Het Commissariaat besteedt minder aan financieel toezicht	45
5.	Aanbevelingen en aandachtspunten voor de toekomst	47
5.1.	Aanbevelingen voor de ontwikkeling van de organisatie	47
5.2.	Aandachtspunten voor de toekomst	48
A.	Geïnterviewde personen	50
B.	Onderzoekskader	51
C.	Scoring op principes van goed toezicht	58

Managementsamenvatting

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat), opgericht in 1988, houdt toezicht op de naleving van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Dit betreft toezicht op radio, televisie, 'videodiensten op aanvraag' en Nederlandse boekuitgaven. In zijn visie beschermt het Commissariaat de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Tegelijk ondersteunt het daarmee de informatievrijheid.

In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) hebben wij het Commissariaat geëvalueerd over de periode 2012 tot en met 2017.[1] Centraal in deze evaluatie staat de ontwikkeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het Commissariaat.[2] Deze evaluatie hebben wij uitgevoerd langs het volgende raamwerk:



Daarnaast zijn wij gevraagd om aan te geven (1) in hoeverre en op welke wijze het Commissariaat de aandachtspunten op de vorige evaluatie heeft opgevolgd en (2) op welke wijze OCW invulling kan geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het begrip doelmatigheid nader uit te werken in het controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat.

Het medialandschap is in de periode 2012 – 2017 snel veranderd door de snelle opkomst van Commerciële Mediadiensten op Aanvraag (CMOA's, zoals Netflix en Videoland) en het overige online media-aanbod (Facebook, Youtube, Twitter, etc.). Hiermee is het aantal nieuwe aanbieders (al dan niet van commerciële aard) gedurende deze periode snel gegroeid. Digitalisering heeft media-aanbieders in staat gesteld op meerdere mediaplatformen actief te zijn. Daarnaast is het Nederlandse medialandschap in relatief korte tijd geïnternationaliseerd waarmee in combinatie met de voornoemde factoren een zo goed als onbegrensde markt van media-aanbieders is ontstaan. Deze markt is nog steeds sterk in beweging, en zal vermoedelijk de komende jaren blijven door ontwikkelen. De periode 2012 – 2017 kenmerkt zich door een sterke groei van spelers en diensten die deels buiten de wettelijke kaders van de mediawet valt. De ontwikkeling zoals hierboven geschetst valt daarmee deels buiten het wettelijke mandaat van het Commissariaat.

[1] Ministerie van OCW, Offerteaanvraag ten behoeve van ZBO-evaluatie Commissariaat voor de Media, kenmerk: I1835, 1371183, juni 2018.
[2] Met de evaluatie van het Commissariaat geven geeft het Ministerie van OCW invulling aan de verplichting volgens artikel 39, eerste lid van de Kaderwet ZBO's.

Conclusies doeltreffendheid

Om de doeltreffendheid van het Commissariaat inzichtelijk te maken hebben wij het Commissariaat in het kader van de zes principes van goed toezicht[3] geplaatst, waarbinnen wij eveneens waar mogelijk de elf dimensies van handhaving en naleving[4] hebben betrokken.

Het Commissariaat vult zijn wettelijke taak gemiddeld genomen doeltreffend in

Hoofdconclusie uit ons onderzoek aangaande doeltreffendheid luidt dat het Commissariaat binnen zijn wettelijke taak gemiddeld genomen goed scoort. Met name de onafhankelijkheid van het Commissariaat is goed geborgd in de institutionele structuur. Het Commissariaat wordt geprezen om zijn onafhankelijke rolopvatting en positie die het inneemt in het mediaveld (tussen de spelers) en de politiek. Tevens werkt het Commissariaat zichtbaar samen met zowel nationale als internationale toezichthouders en heeft het Commissariaat naar de sector toe een samenwerkende houding. Het Commissariaat maakt gebruik van formele en informele toezichtinstrumenten zoals uitlegbijeenkomsten voor de sector en zogeheten 'normoverdragende gesprekken'. De mix van toezichtinstrumenten stelt het Commissariaat in staat slagvaardig, selectief en proportioneel op te treden. De medewerkers van het Commissariaat worden erkend om hun juridische kennis en ervaring als toezichthouder in de Nederlandse mediasector. Naast ons gemiddeld positieve totaaloordeel komen de volgende vier aandachtspunten uit ons onderzoek naar voren.

Slagvaardigheid onder druk als gevolg van hoog personeelsverloop

Het personeelsverloop van het Commissariaat ligt over de evaluatieperiode op gemiddeld 20%. Dit kan deels verklaard worden door de reorganisatie als gevolg van de taakstelling op het mediabudget.[5] Gevolg van het personeelsverloop is dat externe stakeholders aan geven dat zij hun zaak of kwestie meerdere malen moeten uitleggen, medewerkers met name historische kennis ontberen en dat medewerkers voorzichtiger (juridischer) worden in hun uitspraken en dat daarmee een 'goed gesprek' minder goed mogelijk is.

Beperkt zicht op doorlooptijden tast transparantie en professionaliteit aan

Doorlooptijden staan voor de onder toezicht gestelden vaak synoniem voor onzekerheid en raken aan de mate van acceptatie, transparantie en professionaliteit van de toezichthouder. Uit gesprekken met onder toezicht gestelden komt naar voren dat de doorlooptijd voor hen niet voorspelbaar genoeg is. Wij constateren dat het Commissariaat niet systematisch stuurt op doorlooptijden noch voor zichzelf inzichtelijk maakt of de wettelijke behandeltermijn gehaald worden. Wij bevelen aan de doorlooptijd continu te monitoren, hier normen (kpi's) voor te formuleren en hierover te rapporteren.

Commissariaat kan slagvaardigheid en selectiviteit verbeteren door inzet van digitale toezichtinstrumenten

De normgetrouwheid van de onder toezicht gestelden lijkt redelijk hoog te liggen en het Commissariaat werkt ook op deze premisse door relatief zwaar te leunen op signalen uit de sector. Dit laat onverlet dat onder toezicht gestelden de kans afwegen aangemeld, gecontroleerd, gedetecteerd en/of beboet te worden. Het Commissariaat kan de slagvaardigheid en selectiviteit verbeteren wanneer het door inzet van digitale toezichtmethoden de controle-, detectie- en sanctiekans laat toenemen.

Doeltreffendheid steeds meer onder druk als gevolg van snel veranderende medialandschap

Het domein buiten het wettelijke mandaat van het Commissariaat groeit snel in aard en omvang. Dit heeft een aantal implicaties voor het Commissariaat. Het groeiende niet-lineaire en online media-aanbod dat aangeboden wordt leidt tot een maatschappelijke behoefte naar regulering van dit domein, bijvoorbeeld ten aanzien van schokkende uitingen, reclame-uitingen en borging van het gelijke speelveld. De in oktober 2018 aangenomen

[3] De Kaderstellende Visie op Toezicht is in 2005 vastgesteld door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en geldt nog steeds als het kabinetsbeleid ten aanzien van wettelijke toezichthouders.

[4] *De 'Tafel van Elf', een veelzijdig instrument*, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, oktober 2006.

[5] Commissariaat voor de Media Jaarverslag 2012, p.9.

Europese AVMSD Richtlijn komt tegemoet aan de groeiende maatschappelijke behoefte. Deze Richtlijn moet nog vertaald worden in nationale wetgeving.

Conclusies doelmatigheid

Om de ontwikkeling van de doelmatigheid van het Commissariaat inzichtelijk te maken hebben wij gekeken in hoeverre het Commissariaat met dezelfde middelen (te denken aan budget, personele capaciteit) meer toezichtprestaties heeft kunnen leveren, danwel dezelfde toezichtprestaties heeft geleverd tegen afnemende middelen. Op basis hiervan trekken wij twee hoofdconclusies: één over de mate waarin het Commissariaat inzicht kan bieden in de relatie tussen inzet van middelen en prestaties en één over de ontwikkeling van de doelmatigheid.

Commissariaat heeft beperkt inzicht in eigen doelmatigheid

Wij verwachten van een organisatie die met publieke middelen en financiering uit de markt werkt, transparantie over de doelmatige besteding van middelen. Dit betekent dat aanvullend op jaarrekening en jaarverslag externe verantwoordingsinformatie hierover nodig is. Uit ons onderzoek blijkt dat het Commissariaat beperkt inzicht heeft in zijn eigen doelmatigheid. Wij constateren dat het bewustzijn van het belang van aantoonbare doelmatigheid en bedrijfsvoering wel gegroeid is in de jaren 2016 en 2017. Deze ontwikkeling biedt ons echter onvoldoende informatie om een oordeel te geven over de ontwikkeling van de doelmatigheid over de evaluatieperiode. Wij concluderen dat de komende jaren meer aandacht voor verantwoordingsinformatie noodzakelijk is.

De belangrijkste hiaten in het inzicht in doelmatigheid betreffen:

Inzicht in van de onderlinge relatie tussen jaarlijkse risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting

Hoewel wij zien dat hier sinds 2016 meer aandacht naar uitgaat, vinden wij de traceerbaarheid van de onderlinge relatie nog onvoldoende, waardoor wij geen oordeel over de ontwikkeling van de doelmatigheid kunnen geven.

Inzicht in de benodigde inzet van middelen per toezichtprestatie

De toezichtprestaties die het Commissariaat presenteert met kengetallen in zijn jaarverslag, geven geen volledige weergave van de werkzaamheden van het Commissariaat. Uit de inhoudelijke uiteenzetting en toelichting op de activiteiten van het Commissariaat in zijn jaarverslag blijkt deze onvolledigheid. Daarnaast alloceert het Commissariaat de beschikbare middelen zeer beperkt aan zijn toezichtprestaties, waardoor de ontwikkeling van de doelmatigheid beperkt inzichtelijk gemaakt kan worden.

De ontwikkeling van specifieke elementen van doelmatigheid laat een gemengd beeld zien

Op basis van de beschikbare gegevens komen wij tot een gemengd beeld over de ontwikkeling van de doelmatigheid:

Het Commissariaat is een financieel gezonde organisatie

De solvabiliteit en liquiditeit laten zien dat de organisatie financieel robuust is. Wij merken op dat er geen normen gesteld of afgesproken zijn over deze financiële indicatoren.

Voorspellend vermogen van de begroting is goed

Wij beoordelen het voorspellend vermogen van de begroting over de evaluatieperiode als goed. Afwijkingen die wij hebben waargenomen in de jaren 2012 – 2014 zijn te verklaren door de reorganisatie in deze periode. Het is onze ervaring dat reorganisaties het voorspellend vermogen van een begroting inderdaad aantast.

Aanpak toestemmingen bij nevenactiviteiten doelmatiger

De introductie van generieke toestemmingen bij nevenactiviteiten heeft geleid tot een daling van de totale lasten per aanvraag in 2017 ten opzichte van 2016. De doelmatigheid van de afhandeling van de aanvragen in het kader van nevenactiviteiten is hiermee verbeterd.

Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen en conclusies formuleren wij de volgende aanbevelingen voor OCW en het Commissariaat.

Doeltreffendheid

1. Besteed aandacht aan de oorzaken van het personeelsverloop van de organisatie. Wij bevelen aan dit nader te (laten) onderzoeken.

2. Investeer in de mogelijkheden die steeds meer beschikbaar komen om toezicht uit te voeren op basis van digitale toezichtinstrumenten en houd doorlooptijden en afhandeltijden van toezichtprocessen systematischer bij.

3. Verken vanuit de overheid welke ontwikkeling van wettelijke taken van het Commissariaat recht doet aan de ontwikkelingen in het medialandschap en media-aanbod. Neem in deze verkenning mee of eerder opgelegde taken nog passend zijn bij de huidige tijd. Neem – als logisch sluitstuk – in de verkenning ook mee of de governance van het toezicht op het medialandschap, waaronder de interne sturing en de relatie met het ministerie, nog actueel en toekomstbestendig is.

Doelmatigheid

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

5. Ontwikkel de kerncijfers van het Commissariaat verder om inzicht te geven in de ontwikkeling van de doelmatigheid van de organisatie. Het in relatie brengen van de ontwikkeling van de netto lasten en de ontwikkeling van de toezichtprestaties van het Commissariaat levert hierbij een belangrijke meerwaarde. Om dit mogelijk te maken dienen de toezichtprestaties een volledige weergave van de werkzaamheden van het Commissariaat te zijn. Daarnaast is het nodig inzicht in de zwaarte en weging van toezichtprestaties te hebben op basis van de arbeidsintensiviteit.

6. Borg inzicht in de doelmatigheid in het controleprotocol van de externe accountant.
   Op basis van onze bevindingen en conclusies en met inachtneming van de praktische toepasbaarheid voor de accountant, achten wij de volgende indicatoren geschikt voor opname in het controleprotocol van de externe accountant:
   - Lasten per toezichtprestatie;
   - Aandeel indirecte lasten;
   - Solvabiliteit en liquiditeit;
   - Personeelskosten per fte;
   - Externe inhuur als percentage van de totale personeelslasten.

   De hierboven genoemde indicatoren dienen – ook ten behoeve van de accountant – door het Commissariaat inzichtelijk gemaakt te worden. De accountant vormt vervolgens een beeld over de ontwikkeling van de doelmatigheid op basis van een set van deze indicatoren, hetgeen in de huidige situatie beperkt mogelijk aangezien de benodigde data voor de eerstgenoemde indicator nog niet beschikbaar zijn.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) houdt toezicht op de naleving van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Het toezicht betreft radio, televisie, 'videodiensten op aanvraag' en Nederlandse boekuitgaven. Met zijn werk beschermt het Commissariaat de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Tegelijk ondersteunt het daarmee de informatievrijheid.

Met de evaluatie van het Commissariaat geeft het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (verder: OCW) invulling aan de verplichting volgens artikel 39, eerste lid van de Kaderwet ZBO's. Dit artikel schrijft voor dat de minister elke vijf jaar een verslag stuurt aan beide kamers van de Staten-Generaal ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een ZBO. Onderliggend doel van het gevraagde evaluatieonderzoek is het verschaffen van inzicht in de mate waarin het Commissariaat doelmatig en doeltreffend functioneert in zijn hoedanigheid als ZBO. Daarnaast wordt in deze evaluatie op basis van de bevindingen een aanbevelingen geformuleerd over de wijze waarop OCW invulling kan geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het begrip doelmatigheid nader inhoud te geven in het controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat.

1.2. Aanpak onderzoek

In deze evaluatie van het Commissariaat staan de volgende onderzoeksvragen centraal, geordend naar vindplaats in het rapport:

1. Hoe kan het functioneren van het Commissariaat worden beschreven vanuit het perspectief van doeltreffendheid (hoofdstuk 2);

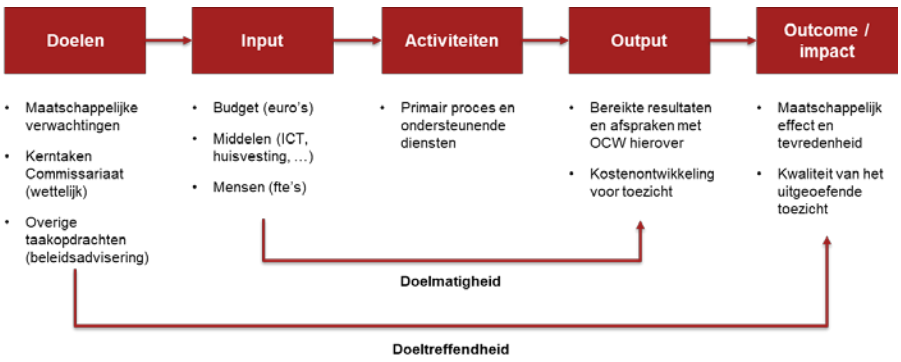
2. Hoe kan het functioneren van het Commissariaat worden beschreven vanuit het perspectief van doelmatigheid (hoofdstuk 3);

3. Op welke wijze kan OCW invulling geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het begrip doelmatigheid nader uit te werken in het controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat (paragraaf 3.4);

4. In hoeverre en op welke wijze zijn de aandachtspunten van de vorige evaluatie (2007 – 2011) opgevolgd (hoofdstuk 4).

   Tot slot geven wij aanbevelingen naar aanleiding van de evaluatie en aanbevelingen voor de toekomst in hoofdstuk 5.

Schematisch vatten wij onze onderzoeksmethode en samenhang tussen doelmatigheid en doeltreffendheid binnen deze evaluatie als volgt samen:



Figuur 1.1 Onderzoeksmethode schematisch weergegeven

Dit onderzoek kent 4 fasen:

Fase 1: Deskresearch
Om een deugdelijke en consistente analyse te kunnen maken van de beschikbare informatie, is bij aanvang van het onderzoek een onderzoekskader opgesteld (opgenomen in bijlage B). Dit onderzoekskader is opgesteld aan de hand van normen zoals die voortvloeien uit Rijksbrede wet- en regelgeving en beleidsafspraken ten aanzien van toezicht en bedrijfsvoering. Op basis hiervan beantwoorden wij de gestelde onderzoeksvragen. Kort samengevat doen wij dit als volgt:

- Ten aanzien van doeltreffendheid is gekozen alle bevindingen af te zetten tegen de *zes principes van goed toezicht* uit de Kaderstellende Visie op Toezicht (KVoT)[6] en de *elf dimensies van naleving* uit de Tafel van Elf[7]. In onze analyse behandelen wij de elf dimensies geïntegreerd in de zes principes van de Kaderstellende Visie op Toezicht, aangezien gebleken is de dimensies te weinig onderscheidend zijn ten opzichte van de principes uit de KVoT. Per toezichtprincipe van de KVoT geven wij aan welke dimensies uit de Tafel van Elf wij betrekken;
- Ten aanzien van de doelmatigheid betekent dit dat wij 1) bekijken op welke wijze het Commissariaat zijn taken georganiseerd heeft en welke normen het zichzelf oplegt teneinde de doelmatigheid te borgen en 2) de inzet van middelen (fte's, budget) in kaart brengen aan de hand van zo concreet mogelijke indicatoren die het Commissariaat hierbij zelf voor gebruikt;
- Ten aanzien van de mate van opvolging van aanbevelingen uit de vorige evaluatie betrekken wij deze in onze analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Ten aanzien van de doelmatigheid ten behoeve van het controleprotocol brengt PwC in kaart welke indicatoren hiervoor geschikt zouden zijn en (op hoofdlijnen) welke kosten en baten gemoeid zijn bij het opnemen van deze indicatoren in het controleprotocol van de accountant.

Fase 2: Interviews
Het beeld dat ontstaat naar aanleiding van de documentstudie in de deskresearch fase is getoetst in een aantal diepte-interviews binnen OCW (4), het Commissariaat (7) en externe stakeholders (17; waarvan grotendeels onder toezicht gestelden). De lijst met geïnterviewde personen is te vinden in bijlage A van dit rapport.

Fase 3: Analyse
In deze fase zijn de bevindingen uit de documentstudie en de interviews geanalyseerd en beoordeeld, zodat de onderzoeksvragen over het functioneren van het Commissariaat kunnen worden beantwoord.

Fase 4: Rapportage
In de laatste fase van het onderzoek zijn alle onderzoeksvragen beantwoord. De bevindingen zijn vertaald in conclusies en aanbevelingen.

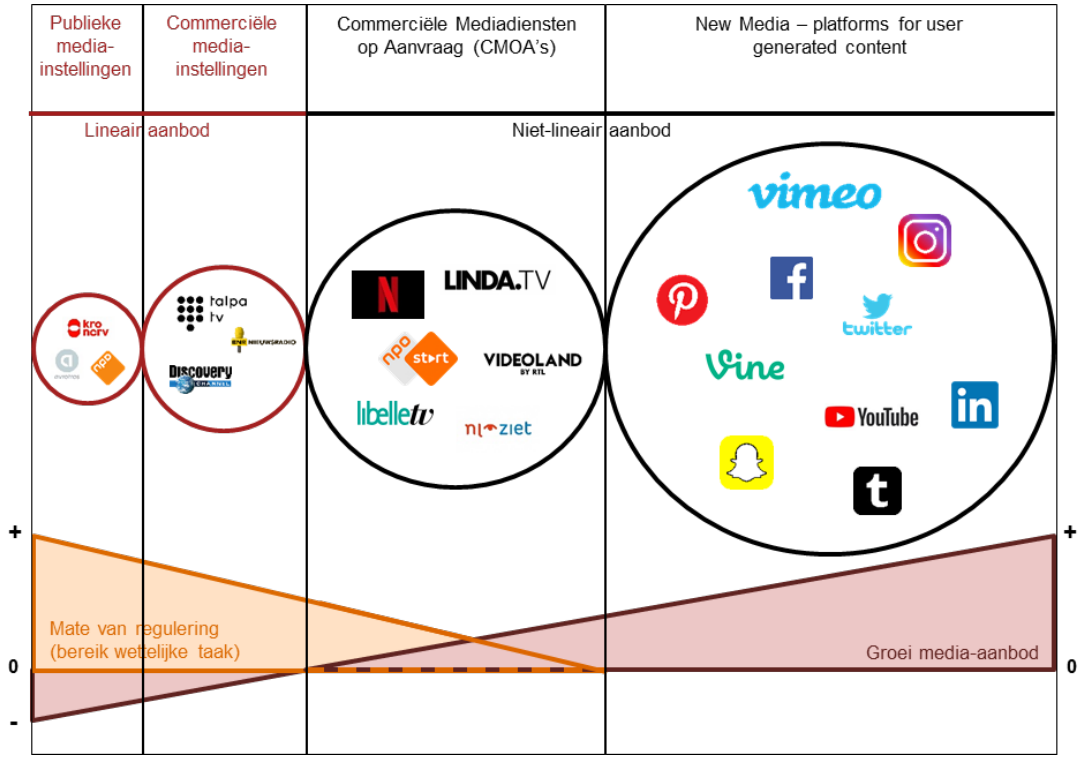
1.3. Context CvdM

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat), opgericht in 1988, houdt toezicht op de mediasector in Nederland op basis van een aantal wetten, waarvan de belangrijkste de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs zijn. Dit betreft toezicht op radio, televisie, 'videodiensten op aanvraag' en Nederlandse boekuitgaven. Met zijn werk beschermt het Commissariaat de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Tegelijk ondersteunt het daarmee de informatievrijheid.

Het medialandschap is in de periode 2012 – 2017 snel veranderd: de snelle opkomst van Commerciële Mediadiensten op Aanvraag (CMOA's, zoals Netflix, Videoland) en het media-aanbod vanuit nieuwe media (Facebook, Youtube, Twitter etc). Hiermee is het aantal nieuwe aanbieders (al dan niet van commerciële aard) gedurende deze periode snel gegroeid en digitalisering heeft media-aanbieders in staat gesteld op meerdere mediaplatformen actief te zijn. Daarnaast is het Nederlandse media in relatief korte tijd geïnternationaliseerd. Deze markt is nog steeds sterk in beweging, en zal vermoedelijk de komende jaren nog sneller groeien. De periode 2012 – 2017 kenmerkt zich hierin door de ontwikkeling waarin het domein grotendeels dat buiten de

[6] *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht*. Ministerie van BZK, oktober 2005.
[7] *De 'Tafel van Elf', een veelzijdig instrument*, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, oktober 2006.

mediawet valt sterk gegroeid is en dat er in die zin een steeds groter aantal media-uitingen zijn die buiten het reguleringskader vallen. Inmiddels wordt aan regulering van het online media-aanbod van partijen die nog niet onder de huidige mediawet vallen gewerkt middels een aanpassing van de (Europese) AVMSD Richtlijn[8]. Onderstaande figuur vat deze ontwikkeling schematisch samen:



Figuur 1.2 Ontwikkelingen in het Nederlandse media-aanbod

Toelichting op figuur 1.2: media-aanbieders (kolommen)

De domeinen (kolommen in de figuur) in het medialandschap zijn niet strikt gescheiden, maar lopen in elkaar over. Het publieke bestel heeft commerciële elementen (STER, sponsoring, nevenactiviteiten). De commerciële media vervullen activiteiten die traditioneel bij het publieke bestel hoorden (nieuwsvoorziening: RTL Nieuws). Publieke en commerciële omroepen ontplooien beiden initiatieven die gebruik maken van nieuwe media.

Toelichting op figuur 1.2: mate van regulering

Het wettelijke kader en de mate van regulering verschillen per domein. De publieke omroepen zijn vergaand gereguleerd. In kern is de reden hiervoor de onafhankelijkheid en publieke financiering. Ten aanzien van onafhankelijkheid is directe bemoeienis vanuit de politiek op publiekelijk gefinancierde media onwenselijk, en om vervolgens zicht en grip te houden op een rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen door publieke omroepen, is een uitgebreide set van regels opgesteld. Ten aanzien van de publieke financiering geldt bovendien dat met publiek geld gefinancierde media niet gebruikt mogen worden voor ongeoorloofde commerciële uitingen (het zogeheten dienstbaarheidsverbod). Commerciële media-instellingen zijn door hun aard van financiering minder vergaand gereguleerd dan publieke media-instellingen. Op CMOA's is een beperkt aantal mediawettelijke voorschriften van toepassing. De nieuwe media zijn nauwelijks gereguleerd door het mediarecht.[9]

Toelichting op figuur 1.2: groei media-aanbod

De domeinen in het medialandschap nemen met de tijd in relevantie toe of af. De afgelopen jaren is een duidelijke krimp zichtbaar in het publieke omroepbestel, en lijkt vervangen te worden door sterke groei in

[8] Op 2 oktober 2018 is de nieuwe AVMSD Richtlijn door het Europees Parlement aangenomen: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-parliament-approves-revised-rules-audiovisual-media-across-europe.
[9] Commissariaat voor de Media, *De contextanalyse van het toezicht op de media*, versie 1.0, 15 februari 2016, p.8.

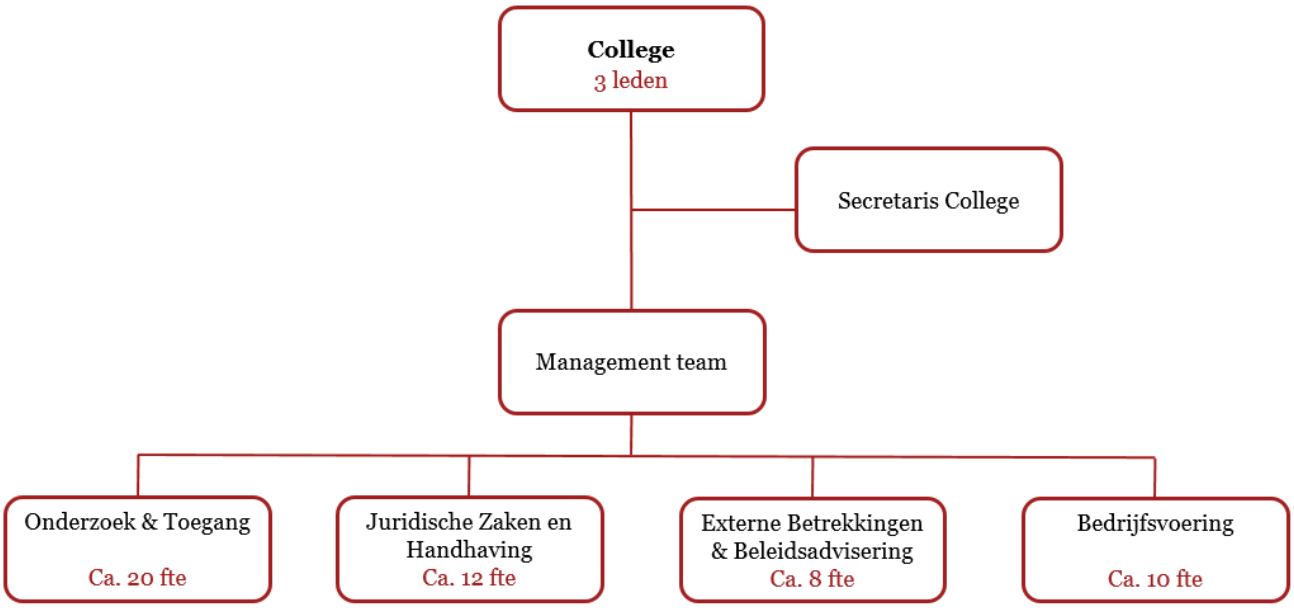
andere domeinen. Het domein van de commerciële media-instellingen is sinds introductie (eind jaren '80) sterk gegroeid maar deze groei neemt nu weer af, naar het lijkt ten gunste van de groei van CMOA's en online media-aanbod. CMOA's winnen snel aan populariteit, net zoals het gebruik van nieuwe media exponentieel groeit in de evaluatieperiode.

Rol van het Commissariaat voor de Media

De ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende mediadomeinen raken direct de taak van het Commissariaat. Kort samengevat heeft het Commissariaat veel bevoegdheden ten aanzien van de publieke omroep, minder bevoegdheden ten aanzien van de commerciële zenders, weinig bevoegdheden ten aanzien van CMOA's en nauwelijks invloed op nieuwe media. Met de sterke groei van CMOA's en nieuwe media is een uitdaging voor het Commissariaat hoe publieke waarden in deze mediadomeinen toch in voldoende mate te kunnen borgen. Als gevolg van de sterke internationalisering, toegenomen concurrentiedruk en afname van advertentie-inkomsten bij de gereguleerde media, is de druk op deze media om andere/ extra inkomsten te verwerven toegenomen. Een uiting hiervan is bijvoorbeeld het optrekken van 'betaalmuren' door commerciële aanbieders, iets waar ook publieke aanbieders zich momenteel op oriënteren.[10] De toegankelijkheid van het media-aanbod (een van de kernwaarden die het Commissariaat bewaakt) komt hiermee in het geding.

1.4. Beschrijving van de organisatie

Het Commissariaat staat onder leiding van een college van commissarissen. Er is geen Raad van Toezicht. Het college bestaat uit drie leden die benoemd zijn door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Op grond van verschillende wetten, waarvan de Mediawet de belangrijkste is, heeft het Commissariaat een groot aantal taken, hier gaan wij in paragraaf 1.5 dieper op in. Binnen het Commissariaat bestaan vier verschillende afdelingen: Externe Betrekkingen & Beleidsadvisering, Onderzoek & Toegang, Handhaving & Juridische Zaken en Bedrijfsvoering.



Figuur 1.3 Organogram Commissariaat voor de Media

De afdeling Onderzoek & Toegang is de grootste afdeling binnen het Commissariaat met circa 20 FTE. De belangrijkste taken van deze afdeling behelzen; het onderzoeken van ontwikkelingen- en concentraties in het medialandschap, de toegang tot het mediabestel, programmatoezicht en financieel toezicht. De afdeling Handhaving & Juridische Zaken houdt zich bezig met het gelijke speelveld en handhaving bij overtredingen van één van de wetten waar het Commissariaat toezicht op houdt. Dit zijn naast de Mediawet, de Wet op de vaste boekenprijs, de Wet normering topinkomens en de Mediawet BES. De afdeling Externe betrekkingen & Beleidsadvisering is verantwoordelijk voor een breed palet aan beleid- en adviseringstaken aan onder andere het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tevens is de afdeling verantwoordelijk voor de

[10] Zo heeft in 2017 de NPO "NPO Start Plus" geïntroduceerd, waarin een deel van het aanbod van NPO tegen betaling (terug) te zien is.

communicatie richting externe partijen. Daarnaast bestaat er nog een afdeling bedrijfsvoering waaronder o.a. ICT, Financiën en de Facilitaire dienst vallen.

De formele relatie tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Commissariaat wordt gekenmerkt door de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen en de Mediawet. Het Commissariaat is een onafhankelijke toezichthouder en is hiërarchisch niet ondergeschikt aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Een aantal andere belangrijke kenmerken van de formele relatie tussen het Commissariaat en de minister van OCW is de volgende:

- Conform Artikel 7.6 van de Mediawet 2008 vergoedt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de kosten van het Commissariaat OCW;
- De Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van het Commissariaat conform artikel 12 Kaderwet zbo's;
- Het Commissariaat verzendt het jaarverslag aan de Minister en aan beide kamers der Staten-Generaal conform artikel 18 Kaderwet zbo's.
- De Minister keurt de begroting en de jaarrekening van het Commissariaat goed conform artikel 29 Kaderwet zbo's.

Vier- tot vijfmaal per jaar vindt er op bestuurlijk niveau overleg plaats tussen het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het Commissariaat. Het Commissariaat is naast toezichthouder ook adviseur van de minister van OCW.

1.5. Overzicht wettelijke taken

De Mediawet (2008), Mediawet BES (2012), de Wet op de Vaste Boekenprijs (2005), de Wet Normering Topinkomens (2013) Wet Openbaarheid Bestuur (1980) tezamen zorgen voor ca. 75 taken die het Commissariaat voor de Media uitvoert. Wij geven hieronder een beknopt overzicht van de hoofdtaken van het Commissariaat.

1. Verlenen vergunningen aan publieke en commerciële media-instellingen

   Het Commissariaat verleent erkenningen aan publieke omroepen: 13 regionale omroepen, 283 lokale publieke media-instellingen, 500 commerciële media-instellingen, evenementenzenders en de zendtijd voor politieke partijen en voor het Ministerie van Algemene Zaken.

2. Financieel toezicht op publieke omroepen (landelijk, regionaal en lokaal)

   Het Commissariaat toetst de jaarrekeningen van publieke media-instellingen op rechtmatigheid, bv. op de vraag of er geen publiek geld aan commerciële activiteiten is besteed. Het Commissariaat maakt hierbij gebruik van de controle dossiers van de accountant van publieke media-instellingen. Ook adviseert het Commissariaat over financiële aangelegenheden bij publieke omroepen, bijvoorbeeld de aanvragen van publieke omroepen voor vergoeding van frictiekosten in het kader van de bezuinigingsopdrachten.

3. Programmatisch toezicht (voor en achter schermen)

   Het Commissariaat houdt toezicht 'achter de schermen' door toe te zien op achterliggende afspraken, constructies (bv. verdienmodellen) achter een programma, dienstbaarheid aan derden, redactionele onafhankelijkheid en verboden sponsorconstructies. 'Voor de schermen' handhaaft het Commissariaat op vermijdbare uitingen, reclame en 'product placement'. Incidenteel kan Commissariaat gericht toezicht houden op basis van Kamervragen, maatschappelijke discussie en/of klachten.

4. Advisering aan OCW

   Het Commissariaat heeft de wettelijke taak de Minister van OCW te adviseren over de NPO en de RPO: het vijfjaarlijkse beleidsplan, de begrotingen van de NPO en RPO en erkenning verlening aan omroepverenigingen. Daarnaast adviseert het Commissariaat over wetsvoorstellen en mediabeleid.

5. Bescherming minderjarigen (metatoezicht op NICAM)

   Het Commissariaat beschermt minderjarigen tegen ernstig schadelijk media-aanbod. Hiertoe houdt het Commissariaat metatoezicht op het NICAM. Media-instellingen die geen lid van de NICAM zijn mogen slechts media-aanbod verzorgen dat geschikt is voor alle leeftijden en staan onder toezicht van het Commissariaat. Het Commissariaat houdt voorts metatoezicht op de kwaliteit en betrouwbaarheid van het Kijkwijzersysteem.

6. Nevenactiviteiten en publiek-private samenwerking

   Het Commissariaat bewaakt het gelijke speelveld tussen media-aanbieders en waar nodig ook tussen publieke media-instellingen en commerciële partijen. Voor het uitvoeren van een nevenactiviteit is voorafgaande toestemming nodig van het Commissariaat. Belangrijke criteria voor toestemming zijn: (1) duidelijke relatie met de hoofdtaak, (2) marktconformiteit, (3) kostendekkendheid.

7. Monitoren van mediaconcentraties

   Het Commissariaat monitort de concentratie van media-instellingen. Hiertoe voert het Commissariaat onderzoeken uit naar ontwikkelingen in de Nederlandse mediasector, te denken aan eigendomsverhoudingen en marktaandelen binnen de verschillende media-kanalen zoals dagbladen, tijdschriften, televisie, radio, internet en distributie. Jaarlijks publiceert het Commissariaat de Mediamonitor die inzicht geeft in de gevolgen van die ontwikkelingen voor de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de media en voor de toegankelijkheid van de media voor het publiek.

8. Toezicht op naleving van de Wet op de vaste boekenprijs (Wvbp)

   De Wvpb verplicht verkopers van boeken in de Nederlandse en Friese taal en van bladmuziekuitgaven een vaste prijs te hanteren voor hun uitgaven. Uitgevers en importeurs leggen deze prijs vast. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de wet. Uitgevers en importeurs moeten hun vaste prijzen ook aanmelden bij het Commissariaat.

Daarnaast is er een aantal niet wettelijke taken die het Commissariaat uitvoert zoals het adviseren van het Ministerie van OCW. Incidenteel voert het Commissariaat activiteiten uit net buiten zijn wettelijk mandaat, bijvoorbeeld in aanloop naar Europese regelgeving waardoor vloggers onder zijn toezicht komt: het Commissariaat heeft in dit geval hen te gestimuleerd om een gedragscode af te sluiten.

2. Het Commissariaat is gemiddeld doeltreffend in de uitvoering van zijn wettelijke taak

De onderzoeksvraag die wij in dit hoofdstuk beantwoorden luidt *"hoe kan het functioneren van het Commissariaat worden beschreven vanuit het perspectief van doeltreffendheid?"*. Hiertoe beschrijven wij eerst het werkmodel van het Commissariaat zowel op papier als in praktijk (paragraaf 2.1). Vervolgens geven wij voor zover mogelijk aan de hand van enkele kengetallen een feitelijk objectiveerbaar beeld van de doeltreffendheid van het Commissariaat (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 presenteren wij onze conclusies van de scoring van het Commissariaat op de zes principes van goed toezicht en de elf dimensies van naleving. Tot slot behandelen wij in paragraaf 2.4 de krachten die op het Commissariaat inwerken en van invloed zijn op de doeltreffendheid van het Commissariaat.

2.1. Het Commissariaat beschikt over een gestructureerd toezichtmodel voor zijn wettelijke taakuitvoering

2.1.1. Het toezichtmodel biedt het Commissariaat een gestructureerd kader voor optreden binnen de wettelijke taak

De beschrijving van de context (paragraaf 1.3) laat zien dat het Commissariaat in een dynamisch speelveld opereert van media-aanbieders. Het Commissariaat hanteert een toezichtmodel[11] waarvan de kern luidt dat het Commissariaat de mogelijkheid van vrijheid van informatie en uiting voor iedere burger borgt. Deze mogelijkheid is een belangrijke pijler onder de Nederlandse democratische rechtstaat. Media en boeken zijn dragers van uiteenlopende kennis, opinies en ideeën. Deze kennis moet zonder oneigenlijke inmenging toegankelijk zijn. De overkoepelende waarde vrijheid van informatie werkt het Commissariaat uit in drie principiële publieke waarden: onafhankelijkheid, toegankelijkheid en pluriformiteit. Daarnaast staat het Commissariaat voor drie faciliterende publieke waarden: financiële rechtmatigheid, transparantie en integriteit. Deze kernwaarden zijn door het Commissariaat zelf geïdentificeerd om op organisatieniveau (via visie) invulling te geven aan zijn wettelijk mandaat. In schema[12]:



Figuur 2.1 Overkoepelende en kernwaarden Commissariaat

Het toezichtmodel werkt het Commissariaat uit in vier stappen. Het doorlopen van de stappen van het toezichtproces leidt – in theorie – tot het beoogde effect, te weten het voorkomen of verkleinen van de impact

[11] Commissariaat voor de Media, *Toezichtmodel Commissariaat: Overzicht, verankering en procesmatige verbeteringen*, versie 1.0, 15 februari 2016.
[12] Idem.

van overtredingen. Per stap van het model heeft het Commissariaat een document dat helpt afwegingen te maken en prioriteiten te stellen. In onderstaande tabel vatten wij de vier toezichtstappen samen:

Stap in toezichtmodel	Referentiedocumentatie (niet openbaar)	Toelichting
1. Context duiden	Contextanalyse [13]	Het in kaart brengen van 1. De publieke waarden die het Commissariaat borgt 2. Ontwikkelingen in het medialandschap 3. Verwachtingen van stakeholders
2. Identificeren	Prioriteringskader [14]	Criteria voor prioritering: 1. Ernst: gedraging of situatie leidt tot een aanzienlijke schending van de publieke belangen die het Commissariaat borgt. 2. Impact: groot en/of kwalijk bereik van de gedraging of situatie. 3. Verwijtbaarheid: media-instelling weet of behoort te weten dat de gedraging niet toelaatbaar is en norm is praktisch uitvoerbaar. 4. Portfolioafwegingen: het Commissariaat heeft een gebalanceerde portefeuille van activiteiten.
3. Onderzoeken	Analysekader [15]	Hoofdvragen voor analyse: 1. Wat gaat er mis en waarom is dit erg? 2. Is dit een alleenstaand geval of is dit als onderdeel van een breder patroon? 3. Wat zijn de oorzaken van het probleem? 4. Oorzaken of alleen de uitingsvorm adresseren? 5. Hoe ziet succes eruit?
4. Aanpakken	Instrumentenbeleid [16]	Onderscheid tussen: 1. Complexe problemen en standaardproblemen 2. Alleenstaand geval (incident of problematisch geval) en een breder patroon

Tabel 2.1 Samenvatting 4 stappen in het toezichtmodel

Het Commissariaat maakt door middel van dit toezichtmodel afwegingen over de inzet van zijn mensen, middelen en toezichtinstrumenten. Hieronder geven wij een nadere toelichting op de dagelijkse werkwijze van het Commissariaat laat zien hoe dit gebeurt.

- In stap 1 van het toezichtmodel duidt het Commissariaat de context. Het Commissariaat publiceert elk jaar een mediamonitor, waarin het Commissariaat de belangrijkste trends in het medialandschap in kaart brengt. Door middel van workshops, presentatie en gesprekken blijft het Commissariaat in contact met de stakeholders uit de sector.

- In stap 2 van het toezichtmodel identificeert het Commissariaat zaken die afbreuk doen aan de publieke waarde die het beoogt te waarborgen. Voor een deel gebeurt dit reactief als gevolg van signalen en klachten die bij het Commissariaat binnenkomen. Voor een deel gebeurt dit proactief door op eigen initiatief op zoek te gaan naar onwenselijke gedragingen.[17] Het Commissariaat verzamelt zijn informatie hoofdzakelijk via de volgende kanalen:
  - De afdeling Programmatoezicht monitort risicoprogramma's (proactief);
  - Consumenten signaleren overtredingen of hebben vragen (reactief);
  - Medewerkers constateren zelf overtredingen (deels proactief, deels reactief);
  - Media-instellingen poneren handhavingsverzoeken (reactief).

[13] Commissariaat voor de Media, *De contextanalyse van het toezicht op de media*, versie 1.0, 15 februari 2016.
[14] Commissariaat voor de Media, *Prioriteringskader*, versie 1.0, 15 februari 2016.
[15] Commissariaat voor de Media, *Analysekader*, versie 1.0, 15 februari 2016.
[16] Commissariaat voor de Media, *Instrumentenbeleid*, versie 1.0, 15 februari 2016.
[17] Commissariaat voor de Media, *Toezichtmodel Commissariaat: Overzicht, verankering en procesmatige verbeteringen*, versie 1.0, 15 februari 2016.

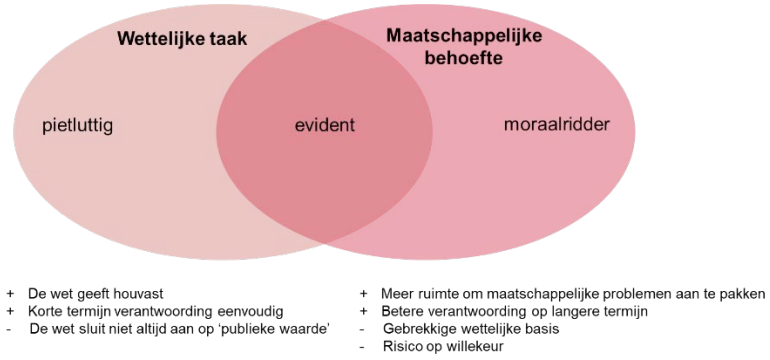
In het tweewekelijkse zogeheten signaleringsoverleg bespreken de medewerkers van het Commissariaat welke signalen van belang zijn en daadwerkelijk een overtreding zijn. Vervolgens beslist dit overleg of er een prioriteringsadvies voor het MT wordt opgesteld. Het MT beslist in het MT-prioriteringsoverleg welke zaken het Commissariaat daadwerkelijk oppakt. Dit doet het MT op basis van een prioriteringskader zoals in tabel 2.1 is toegelicht.

- In stap 3 van het toezichtmodel onderzoekt het Commissariaat de geprioriteerde problemen om ze beter te begrijpen en een juiste aanpak te kunnen bepalen. De intensiteit van het onderzoek hangt af van de aard van het geïdentificeerde probleem. Zo maakt het Commissariaat onderscheid tussen thematisch onderzoek en onderzoeken op één specifiek programma. Het Commissariaat heeft een analysekader ontwikkeld die medewerkers gebruiken bij het doen van onderzoek. Dit kader helpt het Commissariaat bij het scherp krijgen welke toezichtinstrumenten ingezet moeten worden.

- In stap 4 van het toezichtmodel gaat het Commissariaat over op het aanpakken van de problemen. Als de afdeling Onderzoek & Toegang een overtreding constateert, dan wordt de zaak overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken & Handhaving. Dit in verband met de functiescheiding tussen de twee afdelingen. De afdeling Juridische Zaken & Handhaving bekijkt vervolgens of er noodzaak is om tot handhaving over te gaan en stelt dan een juridisch advies op voor het College. De voorgestelde toezichtinterventie van het Commissariaat wordt opgesteld aan de hand van het instrumentenbeleid. Het instrumentenbeleid beschouwt de hele “gereedschapskist” van het Commissariaat. Zo vallen zowel formele handhavingsinstrumenten als informele beïnvloedingsinstrumenten onder het instrumentenbeleid. Formele handhavingsinstrumenten zijn in de wet verankerd, informele beïnvloedingsinstrumenten doen een beroep op de autoriteit en overtuigingskracht van het Commissariaat. Aan de keuze voor inzet van formele of informele handhavingsinstrumenten liggen drie criteria ten grondslag: effectiviteit, efficiëntie en proportionaliteit. Het College neemt het uiteindelijke besluit tot handhavend optreden en de keuze welk instrument passend voor de situatie is.

Maatschappelijke functie buiten de kaders van de Mediawet

Niet elk probleem betreft een overtreding van een wettelijke norm. Er doen zich binnen het domein van de media ook problemen voor die geen overtreding van een wettelijke norm omvatten, maar wel in potentie schadelijk zijn met het oog op de publieke waarden die het Commissariaat borgt. Onderdeel van het analysekader van het Commissariaat is dan ook hoe om te gaan met schadelijke uitkomsten zonder dat sprake is van overtreding van een wettelijke norm. In deze gevallen kunnen alleen informele beïnvloedingsinstrumenten worden ingezet om het probleem aan te pakken. Het analysekader van het Commissariaat hiervoor is geïnspireerd op de toezichtvisie van Malcolm Sparrow [18] [19]:



Figuur 2.2 Toezicht model Sparrow

Conclusie

Het toezichtmodel inclusief ondersteunende documentatie biedt de medewerkers van het Commissariaat een gestructureerd kader voor handelen en optreden binnen de wettelijke taak. Het Commissariaat heeft deze

[18] Malcolm K. Sparrow, *The Regulatory Craft: controlling risks, solving problems and managing compliance*, 2000.
[19] Schema tevens gebaseerd op invulling volgens Analysekader van het Commissariaat, zie voetnoot 15.

werkprocessen goed gestructureerd en ingebed in de organisatie. Buiten de wettelijke taak zijn er logischerwijs geen kaders van de Mediawet, maar dit betekent niet dat het Commissariaat hier geen oog voor heeft.

2.1.2. Het totstandkomingsproces van jaarlijkse toezichtstrategie en begroting Commissariaat is ingebed in de jaarcyclus

Onderdeel van zijn toezichtbeleid is dat het Commissariaat jaarlijks een toezichtstrategie opstelt. Hiermee kan het Commissariaat inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en nadruk leggen op specifieke toezichtthema's. Deze werkwijze hanteert het Commissariaat sinds 2016 en past sindsdien in een vaste jaarlijkse cyclus van het totstandkomingsproces van de jaarlijkse toezichtstrategie incl. begroting voor dat jaar:

Totstandkomingsproces jaarlijkse toezichtstrategie sinds 2016 incl. begroting Commissariaat jaar T

Juni/jul T-1	**Risicoanalyse** opgesteld door het Commissariaat die gebaseerd is op gesprekken met: (a) Medewerkers met specifieke deskundigheid binnen het Commissariaat, (b) Ministerie van OCW/directie Media & Cultuur, en (c) Externe stakeholders en onafhankelijke deskundigen via rondetafelgesprekken.
September T-1	**Interne toezichtstrategie** opgesteld door het Commissariaat. Deze strategie wordt gedeeld met het Ministerie van OCW, maar blijft verder intern/ niet-openbaar.
November T-1	Op basis van de toezichtstrategie stelt het Commissariaat een **toezichtbrief** op. Hierin beschrijft het Commissariaat op hoofdlijnen zijn toezichtstrategie, bijvoorbeeld aan de hand van twee centrale toezichtthema's. Voor 2017 de twee centrale toezichtthema's 'het nieuwe kijken' en 'huis op orde'. Ook bevat de toezichtbrief een **begroting** voor jaar T. Deze toezichtbrief is openbaar.
Februari/maart T	Op basis van de begroting jaar T uit de toezichtbrief stelt OCW een **subsidiebeschikking** voor jaar T op.

Tabel 2.2 Jaarcyclus toezichtstrategie

Sinds 2016 heeft het Commissariaat de functie Manager Risk and Control gecreëerd en invulling gegeven. Voor 2016 was er geen sprake van een gestructureerde cyclus zoals hierboven beschreven. Zo maakte het Commissariaat voor 2016 geen onderscheid tussen een interne toezichtstrategie en de toezichtbrief. Deze twee elementen zaten tot 2016 beide verwerkt in de jaarlijkse (openbare) handhavingsbrief. Met ingang van 2016 probeert het Commissariaat zijn transparantie naar de eigen organisatie en OCW ter vergroten door een betere relatie aan te leggen tussen zijn risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting. Deze extra informatie is sinds dat jaar verwerkt in interne handhavingsbrieven, alleen toegankelijk voor OCW en Commissariaat. Voor de buitenwereld stelt het Commissariaat nog steeds wel een jaarlijkse toezichtsbrief op, echter deze is veel meer op hoofdlijnen dan voorheen. In het geheel is hiermee een positieve ontwikkeling zichtbaar in het totstandkomingsproces van de jaarlijkse toezichtstrategie: naar de eigen organisatie en OCW is het proces verbeterd sinds 2016, tegelijkertijd blijft deze informatie intern en is er meer zakelijke afstand gecreëerd tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde.

Conclusie

Tijdens de evaluatieperiode is de jaarcyclus van het Commissariaat verbeterd. Het totstandkomingsproces van de jaarlijkse risico-analyse, toezichtstrategie en begroting van het Commissariaat is ingebed in de externe jaarcyclus van het Commissariaat (de cyclus die het Commissariaat met OCW heeft).

2.1.3. Doorlooptijden van het Commissariaat worden als lang ervaren; continue, systematische monitoring ontbreekt

Voor de onder toezicht gestelden staat doorlooptijd vaak synoniem aan onzekerheid, aangezien hij wacht op toestemming voor een vergunning, een uitspraak of beslissing op klacht, etc. Daarmee is het van belang de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden, deze te monitoren en hierop te sturen. Op basis van de algemene wet bestuursrecht (AWB) zijn bovendien wettelijke behandeltermijnen voor bestuursorganen vastgesteld. Circa een derde van de onder toezicht gestelden die wij gesproken hebben, geven aan de doorlooptijd van klacht, signaal of tip naar besluit als lang te ervaren.

Om op de wettelijke termijnen en de externe beelden te toetsen hebben wij hebben wij de feitelijke inzichten opgevraagd die bij het Commissariaat bestaan over de doorlooptijden. Hieruit blijkt dat er steekproefgewijs metingen hebben plaatsgevonden over de doorlooptijden. Zo heeft het Commissariaat ten aanzien van de doorlooptijd van goedkeuring van nevenactiviteiten een steekproef uitgevoerd over de maanden januari, mei en augustus in 2015 en over dezelfde drie maanden in 2018. Hieruit blijkt een daling van gemiddelde doorlooptijd van 51,6 dagen in 2015 tot 17,6 dagen in 2018.[20] Deze daling is te verklaren doordat de procedure rondom de toetsing van nevenactiviteiten is aangepast, waarbij een generieke toestemming is ingevoerd. Voor wat betreft de doorlooptijd van toestemmingen van commerciële omroepen lag het gemiddelde op 5,1 weken in de maand april 2014 en 4,6 weken in dezelfde maand van 2018.[21] Voor wat betreft doorlooptijden van het proces van klacht, signaal of tip naar beslissing voor zowel de Mediawet als de Wet op de Vaste Boekenprijs hebben wij op het ons ter beschikking gestelde geen informatie over de doorlooptijd aangetroffen.

Op basis van de ons verstrekte informatie constateren wij echter dat het Commissariaat, anders dan via steekproeven, geen systematische monitoring uitvoert op de doorlooptijd van zijn dienstverlening.

Conclusie

Wij constateren dat het Commissariaat niet systematisch en continu stuurt op doorlooptijden noch voor zichzelf inzichtelijk maakt of de wettelijke behandeltermijn gehaald worden. Doorlooptijden staan voor de onder toezicht gestelden vaak synoniem voor onzekerheid en raken aan de mate van acceptatie, transparantie en professionaliteit van de toezichthouder. Wij bevelen aan de doorlooptijd continu te monitoren en hierover te rapporteren.

2.2. Het Commissariaat scoort gemiddeld genomen goed op de zes principes van goed toezicht

Toezicht bevordert de naleving van normen die in beleid en regelgeving zijn vastgelegd. Naast de handhaving van regels informeert de toezichthouder de minister, het parlement en de samenleving over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. In 2005 heeft het kabinet zes principes van goed toezicht[22] vastgesteld: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Aan de hand van onze documentstudie, onze interviews met externe stakeholders van het Commissariaat en onze eigen analyse hebben wij het Commissariaat getoetst op deze zes principes van goed toezicht. Hier hebben wij ook de elf dimensies van de Tafel van Elf betrokken. Aan de hand van de voor hen relevante casuïstiek zijn externe stakeholders ingegaan op de mate waarin het Commissariaat de zes principes van goed toezicht toepast. Onderstaande tabel geeft een korte toelichting op elk van de principes en de wijze waarop wij de elf dimensies betrokken hebben, zoals deze ook gebruikt is in de interviews met externe stakeholders:

Toezichtprincipe KVoT	Verweven met dimensie Tafel van Elf[23]	Kort toelichting
Selectief	• Kosten en baten van toezicht • Selectiviteit	De toezichthouder kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering (‘toezicht op maat’). Hieronder valt ook de keuze voor reactieve of preventieve vormen van toezicht houden.
Slagvaardig	• Normgetrouwheid doelgroep • Maatschappelijke controle • Sanctie-ernst	Het toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. De toezichthouder is voorts flexibel en heeft het vermogen zich aan te passen aan veranderende omstandigheden in de markt/ sector waar zij toezicht op houdt.
Samenwerkend	• Kennis van regels	Toezichthouders coördineren hun inzet en werken samen met andere toezichthouders. Daarnaast betekent samenwerkend dat toezichthouder ook een coöperatieve houding aanneemt naar de onder toezichtgestelden.

[20] Cijfers zoals per e-mail verstrekt door het Commissariaat op 15 november 2018.

[21] Cijfers zoals per e-mail verstrekt door het Commissariaat op 15 november 2018.

[22] *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht*. Ministerie van BZK, oktober 2005.

[23] De dimensies *meldingskans, controlekans, detectiekans* en *sanctie-kans* worden in hoofdstuk 5 (innovatie) behandeld.

Onafhankelijk		De toezichthouder dient onafhankelijk informatie in te zamelen en oordelen. Daarmee bewaakt de toezichthouder een gelijk speelveld.
Transparant	• Mate van acceptatie van (toezicht)beleid	De toezichthouder legt uit waarom zij keuzes maakt, motiveert beslissingen op deugdelijke wijze en geeft afdoende inzicht in haar beleid als toezichthouder.
Professioneel		De toezichthouder is competent in haar handelen. Zo zijn medewerkers omgevingsbewust, resultaatgericht, tijdig, nemen verantwoordelijkheid en dit is ook zichtbaar in hun dagelijkse handelen.

Tabel 2.3 Zes principes van goed toezicht

In de volgende sub paragrafen geven wij per principe beargumenteerd onze conclusies per toezichtprincipe. Wij tekenen daarbij aan dat het CvdM maar beperkt feiten gebaseerd inzicht heeft kunnen leveren hoe de inzet van mensen/middelen en de geleverde (toezicht)prestaties/output van de organisatie met elkaar samenhangen. Wij behandelen dit punt uitgebreid in hoofdstuk 3. Het gebrek aan dit inzicht heeft effect op alle aspecten van doeltreffendheid: een organisatie die geen goed zicht heeft op de eigen doelmatigheid en ontwikkeling hierin, heeft inherent moeite zichzelf verder te verbeteren. In bijlage C hebben wij een overzicht opgenomen van de oordelen van respondenten per toezichtsprincipe.

2.2.1. Selectiviteit: binnen de wettelijke taak maakt het Commissariaat de juiste keuzes

Voor veel respondenten is de verschuiving in de evaluatieperiode naar een preventievere rol van toezicht door het Commissariaat herkenbaar. Goed voorbeeld hiervan zijn de diverse voorlichtingsbijeenkomsten voor specifieke doelgroepen die het Commissariaat organiseert. Hiermee geeft zij op preventieve wijze vorm aan haar toezichttaak. De respondenten uit de sector zijn over het algemeen positief over deze vorm van toezicht.

De meerderheid van respondenten geeft daarnaast aan dat het Commissariaat voornamelijk reactief werkt. Zij omschrijven de werkwijze van het Commissariaat als een 'piepsysteem' waarbij het Commissariaat voornamelijk handhaaft en toezicht houdt op basis van externe signalen zoals handhavingsverzoeken en klachten. Dit laatste zien wij terug in de toezichtstrategie die het Commissariaat jaarlijks maakt: ieder jaar identificeert het Commissariaat een aantal specifieke toezichtthema's.[24] De gekozen toezichtthema's relateren altijd aan de kernwaarden die het Commissariaat maatschappelijk probeert te borgen. In de verdere uitwerking geeft het Commissariaat aan welke doelstellingen, aanpak en concrete activiteiten het Commissariaat het komende jaar voor ogen heeft bij de geïdentificeerde thema's. Wij treffen hierbij geen budgettaire doorvertaling aan, of een directe, volgbare relatie met de begroting. Op dit punt gaan wij dieper in in paragraaf 3.1.1. Wij vatten deze werkwijze samen als een overwegend selectieve werkwijze: het Commissariaat werkt op de premisse van een normgetrouwe doelgroep. Daar waar binnen de sector geen aanleiding is om op te treden, doet het dit ook niet. Zijn deze signalen er wel, en dit blijkt uit de jaarlijkse risico-analyse en toezichtstrategie, dan besteedt het Commissariaat hier aandacht aan. Deze werkwijze laat tevens zien dat het Commissariaat kosten (in inspanning, niet in euro's) en baten van toezicht afweegt en dit ook betrekt in zijn risico-analyse en toezichtstrategie en daarmee invulling geeft aan de dimensie *kosten en baten* van de Tafel van Elf.[25]

Bij een groot deel van de respondenten valt de discussie omtrent selectiviteit samen met de ontwikkelingen in het medialandschap. Respondenten zijn over het algemeen positief over de vorm en omvang van het toezicht. Zo omschrijven meerdere respondenten het Commissariaat als een toezichthouder die de juiste keuzes maakt binnen zijn beschikbare capaciteit. Belangrijke kanttekening hierbij is dat het gaat om de keuzes binnen de wettelijke taken van het Commissariaat. Een aantal respondenten vraagt zich nadrukkelijk af of het Commissariaat zich niet te veel focust op het lineaire speelveld en dan met name op het dienstbaarheidsverbod. Zij benadrukken dat veel aandacht van het toezicht uit gaat naar de 'klassieke' handhaving op het lineaire aanbod. Zij vragen zich af of dit – gezien de maatschappelijke veranderingen in het medialandschap – getuigt van de 'juiste' selectiviteit. Tegelijkertijd zijn vrijwel alle respondenten positief over de maatschappelijke antenne van het Commissariaat. Zij beschrijven het Commissariaat als een toezichthouder die zich bewust is van de veranderingen in het medialandschap.

[24] Zo waren thema's online domein, pluriformiteit, nieuwe mediawet, regionale omroepen en 'huis op orde' de toezichtthema's voor 2017.
[25] Punt 2 van de Tafel van Elf. Zie bijlage B.

Wij constateren dat op basis van de kengetallen van het Commissariaat in het jaarverslag van 2017, dat de toezichtprestaties van het Commissariaat inderdaad dominant gericht zijn op de traditionele media, die nog hoofdzakelijk lineair media aanbiedt. Dit kunnen wij verklaren door het feit dat de wettelijke taken en bevoegdheden van het Commissariaat grotendeels gericht zijn op het traditionele aanbod van het medialandschap. Wij zien net als de respondenten dat het Commissariaat zich bewust is van het veranderende medialandschap en dat het Commissariaat hier ook invloed op probeert uit te oefenen, bijvoorbeeld door middel van de *Social Code: YouTube*.[26]

Conclusie selectiviteit

Het Commissariaat werkt op de premisse van een normgetrouwe doelgroep en reageert het op basis van externe signalen zoals handhavingsverzoeken en klachten. Blijkt uit de risicoanalyse dat er aanleiding is voor meer aandacht, dan wordt dit thema opgenomen in de jaarlijkse toezichtstrategie.[27] Op deze wijze houdt het Commissariaat preventief toezicht. Van dit laatste zijn ook andere goede voorbeelden zichtbaar zoals (thematische en doelgroep specifieke) voorlichtingsbijeenkomsten en norm overdragende gesprekken. Ook constateren wij dat het Commissariaat hiermee invulling geeft aan de dimensie *kosten en baten* van de Tafel van Elf.

Daarnaast hangt selectiviteit voor veel respondenten samen met de ontwikkelingen in het medialandschap. Veel aandacht gaat uit naar de 'klassieke' handhaving – dit blijkt ook uit onze feitelijke analyse van toezichtprestaties op basis van kengetallen – terwijl de sector zich afvraagt of hier de grote maatschappelijke opgave ligt. Hier wordt echter geraakt aan een factor die buiten de wettelijke taak van het Commissariaat ligt. Wij trekken dan ook de conclusie dat het Commissariaat *binnen zijn wettelijke taak* selectief toezicht houdt.

2.2.2. Slagvaardigheid: het Commissariaat treedt passend naar de situatie op; een hoog personeelsverloop tast daarentegen de slagvaardigheid aan

Respondenten herkennen de interventieladder en de wisselende elementen van aanpak die het Commissariaat als instrument inzet. Respondenten geven aan dat het Commissariaat zijn interventieladder zichtbaar en gepast toepast, waarbij het Commissariaat zich naast 'zacht' ook 'hard' kan opstellen. Dit beeld is herkenbaar uit de circa 15 casussen die wij gezien hebben. Zichtbaar is dat het Commissariaat in zijn instrumentenbeleid verschillende elementen van aanpak hanteert (formeel en informeel). Het 'hardste' formele instrument dat het Commissariaat kan inzetten, is het opleggen van een boete. Deze interventie heeft over de hele evaluatieperiode 2012 – 2017 11 keer plaatsgevonden, waarvan acht keer in 2012 en 2013. Wegens individuele gevoeligheden in al deze casussen en het zeer beperkte aantal boetes in de laatste jaren van de evaluatieperiode doen wij verder geen vergelijkende uitspraken over de sanctie-ernst[28] tussen gevallen. Onderstaande tabel toont de verschillende manieren aan waarop het Commissariaat ingrijpt ten opzichte van de oorzaken van het gedrag. Wij merken op niet te kunnen beoordelen of de gepleegde interventie door het Commissariaat de juiste is geweest gezien de situatie.

Oorzaken van onwenselijk gedrag	Elementen van aanpak
Onbekend met norm	Uitleggen (norm overdragend gesprek)
Onbewust van eigen gedrag	Spiegelen
Onvermogen om juist te handelen	Guidance geven, sturen op eigen verantwoordelijkheid, druk vergroten
Onwil om het goede te doen	Overtuigen, activeren, sociale druk vergroten, straffen

Tabel 2.4 Elementen van aanpak[29]

[26] *Social Code: YouTube* bevat richtlijnen om vloggers transparant te laten zijn over reclame in hun video's. https://www.desocialcode.nl/

[27] Aandachtspunt hierbij is dat wij geen expliciete relatie hierbij aantreffen met de beschikbare middelen en capaciteit van het Commissariaat. Op dit punt gaan wij dieper in in hoofdstuk 3 van dit rapport.

[28] Dimensie 11 van de Tafel van Elf. Zie bijlage B.

[29] Instrumentenbeleid, Commissariaat voor de Media, februari 2016

De normgetrouwheid van de sector[30] lijkt redelijk hoog te liggen. Belangrijkste reden hiervoor is dat de (publieke) zichtbaarheid van de producten in deze sector inherent hoog is. De mogelijkheid om gebruik te maken van maatschappelijke controle[31] is hierdoor inherent hoger dan in sommige andere sectoren en non-compliance met wet- en regelgeving valt eerder op. Dit blijkt onder andere doordat mediabedrijven elkaar aangeven bij het Commissariaat door middel van het indienen van een verzoek tot handhaving.[32] Dit leidt er toe dat het Commissariaat slagvaardiger kan optreden.

Belangrijk punt van aandacht aangaande de slagvaardigheid van het Commissariaat is het personeelsverloop binnen de organisatie. Het is ons in de gesprekken met de onder toezichtgestelden van het Commissariaat opgevallen dat het verloop binnen het Commissariaat als hoog wordt ervaren. In paragraaf 3.2.3 gaan wij hier getalsmatig dieper op in. Door de vele personeelswisselingen treedt er ook verloop van kennis en ervaring op met als gevolg een afnemende slagvaardigheid. Historische context ontbreekt bij nieuwe medewerkers en verschillende respondenten hebben aangegeven hun zaak hierdoor meerdere keren hebben moeten uitleggen. Ook ervaren zij medewerkers van het Commissariaat als voorzichtiger, waardoor gesprekken sneller een theoretisch gehalte krijgen en een 'open gesprek' minder gemakkelijk tot stand komt.

Conclusie Slagvaardigheid

Het Commissariaat hanteert een interventieladder als onderdeel van zijn toezichtstrategie. De interventieladder van 'zacht' naar 'hard' optreden wordt herkend door de sector. De sector ervaart in het algemeen dat het Commissariaat zijn toezichtinstrumentarium gepast inzet. Wij constateren dat normgetrouwheid in de sector hoog is en dat het Commissariaat mede hierdoor vaak 'zacht'/ informeel kan zijn en slechts in beperkt aantal gevallen 'hard'/ formeel hoeft in te grijpen. Wij concluderen dat het Commissariaat slagvaardig optreedt.

Wij constateren tegelijkertijd dat het hoge personeelsverloop leidt tot gebrek aan historische context en meer voorzichtigheid bij medewerkers. Dit gecombineerd met de beperkte aanwezigheid van systemen ter ondersteuning van het primaire proces tast dit de slagvaardigheid van de organisatie aan.

2.2.3. Het Commissariaat is een samenwerkende toezichthouder

Het Commissariaat opereert niet alleen in zijn toezichtspeelveld. Andere toezichthouders die actief zijn in het speelveld zijn bijvoorbeeld: de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Voor een optimale vorm van toezicht werkt het Commissariaat samen met de andere toezichthouders in zijn speelveld. Dit is zichtbaar in de (geactualiseerde) samenwerkingsovereenkomsten die het Commissariaat recent – soms net buiten de evaluatieperiode – gesloten heeft met andere toezichthouders:

a) De Autoriteit Consument en Markt (december 2015);
b) De Reclame Code Commissie (november 2017);
c) De Commissie Integriteit Publieke Omroep (december 2017);
d) Het Agentschap Telecom (december 2017);
e) Het Openbaar Ministerie (september 2018);
f) De Autoriteit Persoonsgegevens (oktober 2018).

Daarnaast is het Commissariaat lid is van het samenwerkingsverband ICOV (Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen) en het Markttoezichthouderberaad. Als kleine speler met een beperkte capaciteit is het voor het Commissariaat van belang om hierin actief te zijn.

Ook internationaal is het Commissariaat zeer actief geweest gedurende de evaluatieperiode. Belangrijkste voorbeeld hiervan is de rol die het Commissariaat in Europees verband heeft gespeeld. In 2014 is de *European Regulators Group for Audiovisual Media Services* (ERGA) opgericht. Deze groep treedt op als platform van nationale mediatoezichthouders in de EU. ERGA is opgericht bij besluit van de Europese Commissie en adviseert de Commissie over de toepassing van Europese wet- en regelgeving voor audiovisuele media. Bovendien wisselen de aangesloten toezichthouders kennis en ervaringen met elkaar uit. Samenwerking tussen de toezichthouders wordt hierdoor gemakkelijker en het toezicht in de EU kan hiermee meer op elkaar worden

[30] Dimensie 4 van de Tafel van Elf. Zie bijlage B.
[31] Dimensie 5 van de Tafel van Elf. Zie bijlage B.
[32] Zo blijkt onder andere uit de 'Eredivisiezaak', die gestart is naar aanleiding van een handhavingsverzoek.

afgestemd. Speerpunten van het Commissariaat zoals bescherming van minderjarigen en het gelijk speelveld komen veelvuldig aan de orde en adviezen van ERGA hierover hebben hun weg gevonden naar de nieuwe Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMSD), die in oktober 2018 door de Europese Parlement is aangenomen.[33] Naast de ERGA is het Commissariaat actief binnen het *European Platform of Regulatory Authorities* (EPRA). In onderstaande tabel geven wij een overzicht van de inspanningen van het Commissariaat in nationaal en internationaal verband:[34]

Jaar	# uitnodigingen spreekbeurten collegevoorzitter (nationaal en internationaal)	# bezoeken buitenlandse delegaties
2015	5	5
2016	21	3
2017	25	6

Tabel 2.5 Spreekbeurten en buitenlandse bezoeken

De proportionaliteit van de internationale inspanningen van het Commissariaat vinden wij moeilijk te beoordelen. Het nut van beïnvloeding van de Europese Richtlijnen is evident, waarvoor het ook veel complimenten van zijn internationale *peers* krijgt. Ook is de invloed die het Commissariaat kan uitoefenen op Europese Richtlijnen relevant, aangezien Nederland zich hiermee beter kan voorbereiden op toekomstige wettelijke taken. Echter, de mate van inspanning van het Commissariaat en de Collegeleden kan wellicht veel gevraagd zijn in verhouding tot de omvang van de organisatie. Hierover kunnen wij bij gebrek aan het inzicht van personele inzet in relatie tot toezichtprestaties/ output van de organisatie geen oordeel over geven.

De samenwerkende houding van het Commissariaat is eveneens zichtbaar daar waar het gaat om de houding naar de onder toezicht gestelden toe. Een goed voorbeeld van samenwerking tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde is de casus Utopia.[35] De zender SBS en producent Talpa gingen in 2014 van start met hun realityshow Utopia. Met vier livestreams kan 24 uur per dag het leven in Utopia gevolgd worden. Aangezien de deelnemers zelf hun geld moesten verdienen, kon het niet worden uitgesloten dat één van hen op camera iets zou doen wat volgens de Mediawet niet is toegestaan. SBS onderkende dit verhoogde risico op overtreding van de Mediawet en zocht contact met het Commissariaat. De oplossing werd gevonden met de afspraak dat de regisseurs, die toch al 24 uur per dag aanwezig waren, over de livestreams waakten. Als er onverhoopt zaken in beeld kwamen die strijdig waren met de Mediawet, dan greep de regisseur zelf in. Deze interventies – en alle twijfelgevallen – werden vastgelegd in een rapportage aan het Commissariaat, waarover periodiek overleg plaatsvond. Zo kon het Commissariaat de manier van werken steekproefsgewijs controleren en nagaan of de Mediawet nageleefd werd.

Tot slot vermelden wij de manier waarop het Commissariaat samenwerkt door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en spreekbeurten. Een goed voorbeeld hiervan is de Masterclass 'Mediawet voor TV productie' in 2018. In deze voorlichtingsbijeenkomst was bedoeld voor programmamakers en filmproducenten en door het Commissariaat georganiseerd naar aanleiding van zijn constatering dat er veel ongeoorloofde reclame-uitingen in programma's voorkomen. Met ruim 200 aanwezigen is het bezoekersaantal ruimschoots overtroffen. Aanwezigen konden rechtstreeks van het Commissariaat de uitleg van de wet- en regelgeving vernemen, en in dialoog gaan met medewerkers van het Commissariaat.[36] Voorlichtingsbijeenkomsten zoals deze laten goed zien dat het Commissariaat actief communiceert over wet- en regelgeving en daarmee invulling geeft aan de dimensie *kennis van regels* van de Tafel van Elf.[37]

Conclusie Samenwerkend

Het Commissariaat werkt zichtbaar samen met andere toezichthouders, zowel nationaal (samenwerkingsovereenkomsten) als internationaal (actief in ERGA en ERPA). Het Commissariaat heeft ook naar de sector toe een coöperatieve houding en organiseert uitlegbijeenkomsten voor de sector en stelt zich

[33] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd

[34] Op basis van opgave door het Commissariaat, 17 september 2018.

[35] Jaarverslag Commissariaat voor de Media 2014, p.35.

[36] Een video-verslag van deze bijeenkomst inclusief reacties van aanwezigen is te vinden op https://youtu.be/LiUVaM937JA.

[37] Punt 1 van de Tafel van Elf. Zie bijlage B.

hierbij open en samenwerkend op. Ook constateren wij dat het Commissariaat hiermee invulling geeft aan de dimensie *kennis van regels* van de Tafel van Elf.

2.2.4. Onafhankelijkheid van Commissariaat is vrij van twijfel

Een onafhankelijk toezichthouder verzamelt informatie eigenstandig en oordeelt op basis hiervan zonder last of ruggespraak. Onafhankelijkheid is één van de drie kenwaarden van het Commissariaat. Respondenten omschrijven het Commissariaat als een toezichthouder die met een grote mate van onafhankelijkheid opereert. Geen van de respondenten geeft blijk van een indicatie van commerciële of politieke beïnvloeding van het Commissariaat. Het Commissariaat wordt geprezen om het feit dat het voor een buffer zorgen tussen de politiek en met name de publieke media-instellingen. Respondenten omschrijven het Commissariaat als een toezichthouder die autonoom en onafhankelijk zijn keuzes maakt. Tevens herkennen de respondenten de kernwaarde onafhankelijkheid uit contacten en gesprekken met het Commissariaat.

Punt van aandacht is het gelijke speelveld. Dit staat los van de onafhankelijke rolinvulling van het Commissariaat. Het Commissariaat doet zichtbaar inspanningen om het gelijke speelveld te bewaken. Hier gaan wij in paragraaf 2.3.1 dieper op in. Conclusie is dat het gelijke speelveld onder druk staat door ontwikkelingen die buiten de wettelijke taak vallen (zie ook context paragraaf 1.3) als gevolg van digitalisering en internationalisering van het medialandschap. Dit valt buiten de invloedssfeer van het Commissariaat en heeft dus geen invloed op onze conclusie over onafhankelijkheid. Wel leiden wij uit de gesprekken af dat een afnemend gelijk speelveld op termijn ook leidt tot afbreuk van de gezaghebbende positie van de toezichthouder.

Conclusie onafhankelijkheid

Het Commissariaat wordt geprezen om haar onafhankelijke rolopvatting en positie die zij inneemt in het mediaveld (tussen de spelers) en richting de politiek over de evaluatieperiode.

2.2.5. Transparantie: het Commissariaat legt de praktische betekenis van de wet uit en is in haar beslissingen logisch en volgbaar

Een effectieve toezichthouder legt uit waarom hij toezicht houdt en maakt de keuzes in het toezicht inzichtelijk. Tevens maakt de toezichthouder zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar. Een goed voorbeeld hiervan is verschuiving die in 2016 heeft plaatsgevonden in de mate van transparantie van de toezichtstrategie. Voor 2016 maakte het Commissariaat geen onderscheid tussen een interne toezichtstrategie en de toezichtbrief. Deze twee elementen zaten tot 2016 beide verwerkt in de jaarlijkse (openbare) handhavingsbrief. Met ingang van 2016 probeert het Commissariaat zijn transparantie naar de eigen organisatie en OCW ter vergroten door een betere relatie aan te leggen tussen zijn risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting. Deze extra informatie is sinds dat jaar verwerkt in interne handhavingsbrieven, alleen toegankelijk voor OCW en Commissariaat. Voor de buitenwereld stelt het Commissariaat nog steeds wel een jaarlijkse toezichtsbrief op, echter deze is veel meer op hoofdlijnen dan voorheen. Hiermee is een positieve ontwikkeling zichtbaar in het totstandkomingsproces van de jaarlijkse toezichtstrategie: naar de eigen organisatie en OCW is het proces verbeterd sinds 2016, tegelijkertijd blijft deze informatie intern en is er terecht meer zakelijke afstand gecreëerd tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde.

Daarnaast treffen wij een goed voorbeeld van transparantie in één van de voorlichtingsbijeenkomsten die het Commissariaat in de evaluatieperiode heeft georganiseerd: de 'roadshow mediawet voor lokale omroepen' (2017).[38] In samenwerking met OLON en NLPO heeft het Commissariaat vier voorlichtingsbijeenkomsten voor medewerkers van lokale omroepen georganiseerd in 2017. Deze 'roadshows' vonden plaats op verschillende plaatsen in het land. Lokale omroepmedewerkers werden op een laagdrempelige manier geïnformeerd over de voorschriften van de Mediawet. Aan bod kwamen de publieke media-opdracht, vermijdbare uitingen, sponsoring, sociale media, en samenwerkingen. Het Commissariaat is hier transparant over de wettelijke bepalingen door deze uit te leggen en tevens door uit te leggen wat dit in de praktijk betekent (wat mag wel, wat

[38] Jaarverslag Commissariaat voor de Media 2017, p. 13.

mag niet). Het Commissariaat heeft de aanwezigen gevraagd naar hun tevredenheid over de bijeenkomst: alles bezien gaf 86% van de aanwezigen aan tevreden tot zeer tevreden te zijn met de bijeenkomst.[39]

Hoewel deze enquête onder de aanwezigen een goed voorbeeld is van een vorm van zelf-evaluatie, zien wij niet terug dat het Commissariaat zijn eigen werkzaamheden zelf structureel evalueert. Hiermee heeft het Commissariaat verminderde kans op feedback vanuit de doelgroep, bv. over de mate van acceptatie van het toezicht en toezichtsbeleid. In termen van de dimensie mate van acceptatie[40] van de *Tafel van Elf* is dit een aandachtspunt.

Respondenten omschrijven het Commissariaat als een toezichthouder die zijn keuzes navolgbaar en transparant uitlegt. Beslissingen en motiveringen zijn volgens hen vanuit een juridisch oogpunt helder en duidelijk. Dit versterkt de autoriteit van het Commissariaat. Voor 2016 was er geen sprake van een gestructureerde cyclus zoals hierboven beschreven.

Conclusie Transparantie

Het Commissariaat legt de praktische betekenis van de wettelijke bepalingen uit en geeft hierbij ook aan hoe het hier zelf naar kijkt als toezichthouder. Hiertoe organiseert het Commissariaat ook actief voorlichtingsbijeenkomsten. Het Commissariaat motiveert haar besluiten op logische en volgbare wijze. De toezichtstrategie wordt sinds 2016 beknopt openbaar gemaakt, de uitgebreide versie blijft alleen voor intern (Commissariaat/OCW) gebruik. Besluiten zijn juridisch correct. Punt van aandacht is dat het Commissariaat zijn eigen werkzaamheden niet structureel evalueert. Hiermee heeft het Commissariaat verminderde kans op leren vanuit ervaringen met de onder toezicht gestelden.

2.2.6. Professionaliteit: Commissariaat is juridisch sterk

Om het Commissariaat te toetsen op professionaliteit, hebben wij de respondenten bevraagd op de kerncompetenties van het Commissariaat (te weten omgevingsbewust, resultaatgericht, tijdigheid en het nemen van verantwoordelijkheid). Het beeld vanuit de respondenten is overwegend positief. Uitgaande van een constant aantal besluiten van het Commissariaat heeft genomen over de periode 2012 – 2017 [41], wordt dit beeld bevestigd door het dalend aantal bezwaren dat wordt aangetekend op de besluiten van het Commissariaat over de periode 2012 – 2017.[42] Een groot aantal respondenten roemt de maatschappelijke antenne van het Commissariaat. Zij beschrijven het Commissariaat als een toezichthouder die – met name op collegeniveau – bewust is van zijn omgeving. Het Commissariaat wordt overwegend als toegankelijk omschreven. Een groot deel van de respondenten prijst tevens de juridische competenties van de organisatie. Zij omschrijven het Commissariaat als een professionele organisatie met kennis en kunde op met name de traditionele media. Als aandachtspunt benoemt een aantal respondenten de kennis en kunde van medewerkers van het Commissariaat op het gebied van niet-lineaire media. Als voorbeeld werden voorlichtingsbijeenkomsten meerdere keren aangehaald. Medewerkers van het Commissariaat zijn volgens de respondenten niet altijd op de hoogte zijn van de “laatste terminologie”. Een ander aandachtspunt is de tijdigheid waarmee beslissingen genomen worden. Uit de gesprekken met de onder toezicht gestelden valt ons op dat doorlooptijden soms als lang worden ervaren. De eerdergenoemde doorlooptijden raken ook aan het punt van professionaliteit. Dit punt is uitgebreider behandeld in paragraaf 2.1.3.

Conclusie Professioneel

Het Commissariaat wordt herkend in haar juridische kennis en ‘antenne’ voor de mediawereld. Medewerkers worden gemiddeld genomen als toegankelijk en competent ervaren. Tegelijk zijn technologische kennis en inzichten in mindere mate aanwezig. Binnen het domein van het niet-lineaire aanbod ligt in die zin de uitdaging voor het Commissariaat.

[39] Bron: Interne evaluatie Roadshow 2017. De tevredenheid is gepeild op verschillende aspecten: programmering, inhoud, relevantie, volledigheid, aantrekkelijkheid en totale tijdsduur van de presentaties en expertise en begrijpelijkheid van de sprekers. Het hier weergegeven percentage is de gemiddelde score op al deze aspecten.

[40] Punt 3 van de Tafel van Elf. Zie bijlage B.

[41] Wij hebben geen cijfers over het aantal besluiten dat het Commissariaat in de periode 2012 – 2017 heeft genomen.

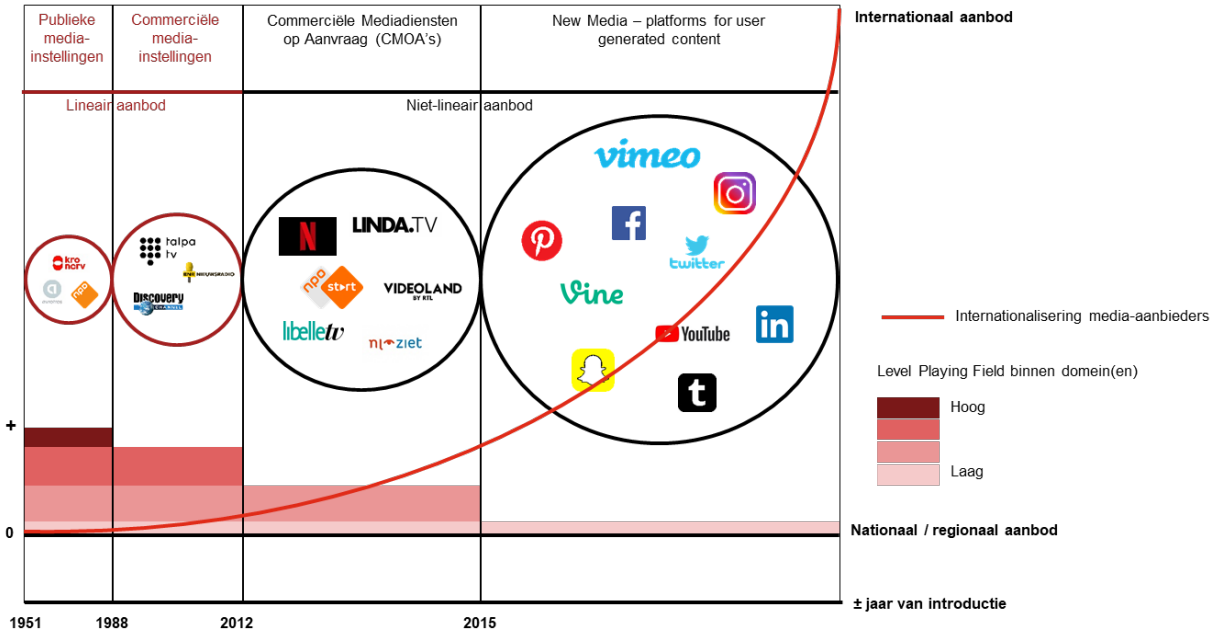
[42] In paragraaf 3.1.2 gaan wij dieper op de ontwikkeling van de kerncijfers van het Commissariaat in.

2.3. Tegengestelde krachten zetten toekomstige doeltreffendheid onder druk

2.3.1. Commissariaat doet wat het kan om het gelijke speelveld te bewaken

Reeds in de contextbeschrijving (paragraaf 1.3) is geconstateerd dat het aantal aanbieders (al dan niet van commerciële aard) van nieuwe mediadiensten hard is gestegen de afgelopen 10 jaar en dat digitalisering traditionele media-aanbieders in staat heeft gesteld op meerdere mediaplatformen actief te zijn. Ook is het speelveld van de Nederlandse media in relatief korte tijd internationaal geworden. De hoeveelheid media-aanbod is hiermee zo goed als onbegrensd. Dit nieuwe medialandschap kenmerkt zich tegelijkertijd door (zeer) beperkte regulering in vergelijking tot het medialandschap van de traditionele media-instellingen.

Gevolg van de beperkte regulering van het media-aanbod van met name internationale media-aanbieders maakt dat het speelveld van de Nederlandse media in toenemende mate als ongelijk is. Voor publieke media-aanbieders gelden strengere eisen dan voor commerciële media-aanbieders. De regels voor commerciële media-aanbieders op aanvraag zijn weer lichter dan voor de lineaire commerciële media-aanbieders. Met de opkomst van internet en digitalisering van media-aanbod zijn de aanbieders van media (audiovisueel aanbod) dat helemaal niet gereguleerd de snelst groeiende groep.



Figuur 2.3 Nederlandse speelveld media-aanbieders

Bovenstaande schematische weergave van het Nederlandse speelveld van media-aanbieders laat zien dat de regulering *per categorie* aanbieders (publiek, commercieel, commercieel op aanvraag en online platforms) gelijk is maar *tussen* categorieën verschilt en afneemt van publiek naar online platforms. Deze afnemende regulering zorgt er tevens voor dat het speelveld *tussen* de categorieën ongelijker wordt.

Door een toegenomen concurrentiedruk enerzijds en daling van de advertentie-inkomsten anderzijds, ziet het Commissariaat het gevaar van een afnemende nalevingsbereidheid van de gereguleerde media.[43] Een deel van de online platforms zal met de in voorbereiding zijnde EU Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVMSD) in zekere mate gereguleerd worden. Het Europees Parlement heeft deze richtlijn onlangs (oktober 2018) goedgekeurd, maar de nationale implementatie van deze richtlijn is voorzien medio 2020, en daarmee blijft vooralsnog de spanning op het Nederlandse speelveld van media-aanbieders – inclusief het gevaar dat het Commissariaat hierbij ziet – bestaan.

[43] Zelfevaluatie Commissariaat voor de Media: punt 4, 2018.

Commissariaat treedt op om gelijk speelveld te bewaken

Het bewaken van de gelijkheid van het Nederlandse speelveld van media-aanbieders vloeit voort uit het wettelijke takenpakket van het Commissariaat. Met name de hoofdtaken financieel toezicht op publieke omroepen en nevenactiviteiten en publiek private samenwerking gaan in essentie om het voorkomen van gebruik van met publiek geld gefinancierde media/(-diensten) voor commerciële doeleinden en daarmee het bewaken van een gelijk speelveld. In de periode 2012 – 2017 heeft Commissariaat via de volgende interventies actie op ondernomen: [44]

a. Het Commissariaat heeft een strikt beleid gevoerd ten aanzien van de overschrijding van de maximale reclamezendtijd. Dat leidde tot het opleggen van een aantal boetes. Daarnaast stelde het Commissariaat de Luxemburgse toezichthouder op de hoogte van de resultaten van jarenlange intensieve controle van de reclamezendtijd van het in Luxemburg gevestigde RTL. Met enige druk en nadat ook de Europese Commissie op de hoogte was gesteld, heeft RTL zich 'vrijwillig' gecommitteerd aan de regels voor reclamezendtijd in de Mediawet.

b. Per 1 januari 2013 trad de wettelijke regeling voor het vrijgeven van de programmagegevens van de publieke omroep in werking. De regeling kwam tot stand na een advies van het Commissariaat over de mogelijkheden van een evenwichtige en zorgvuldige beschikbaarstelling van programmagegevens. De minister nam het advies van het Commissariaat over. Sindsdien berekent het Commissariaat tweejaarlijks de prijs van de programmagegevens, waarbij het de ontwikkelingen in de markt in ogenschouw neemt.

c. In 2016 en 2017 heeft het Commissariaat intensieve gesprekken gevoerd met onder andere het ministerie van OCW, de ACM en de Raad voor Cultuur over de vormgeving van de zogenaamde nieuwe dienstentoets. Dit betreft een aanscherping van de procedure voor instemming van de Minister van OCW met een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. Het voorstel tot wijziging van de Mediawet op dit punt is door het ministerie inmiddels in procedure gebracht.

d. In 2017 heeft het Commissariaat met een deel van de niet-gereguleerde mediadiensten een gedragscode (de 'Social Code Youtube') opgesteld om transparant te zijn over reclame in online-video's. Deze gedragscode is vrijwillig. Ons is niet bekend hoeveel vloggers inmiddels zijn aangesloten op deze code.

e. Het Commissariaat organiseert regelmatig rondetafels, waarbij een ruime kring van stakeholders betrokken wordt in beleidsontwikkeling. Zo vonden in 2017 rondetafels plaats over het dienstbaarheidsverbod en over de evaluatie van de regels voor *prerolls* bij de publieke omroep, waarbij naast publieke omroepen, ook commerciële media-instellingen werden betrokken.

Conclusie

Ten aanzien van het Nederlandse speelveld van media-aanbieders kan gesteld worden dat deze verstoord dreigen te worden of al zijn door voor het Commissariaat exogene en dus niet-beïnvloedbare factoren zoals digitalisering van de samenleving, internationalisering/globalisering en de toegenomen concurrentiedruk in de sector. Duidelijk is dat deze ontwikkelingen van het medialandschap mee genomen moeten worden in de overwegingen rond de ontwikkeling van de wettelijke taken van het commissariaat.

Binnen zijn invloedssfeer zijn er concrete voorbeelden waarbij het Commissariaat zijn invloed laat gelden om het gelijke speelveld te bewaken. Deze interventies zijn zichtbaar verspreid over het instrumentarium dat het Commissariaat hiertoe tot haar beschikking heeft: van het beboeten van media-aanbieders die de wet overtreden tot en met het 'met zachte hand' bewegen van het niet-gereguleerde deel van de sector. Bij gebrek aan monitoringsgegevens over de evaluatieperiode kunnen wij niet de mate van effect van de handelwijze van het Commissariaat aangeven.

[44] Zelfevaluatie Commissariaat voor de Media: punt 33, 2018.

2.3.2. De wettelijke taak richt de werkzaamheden van het Commissariaat

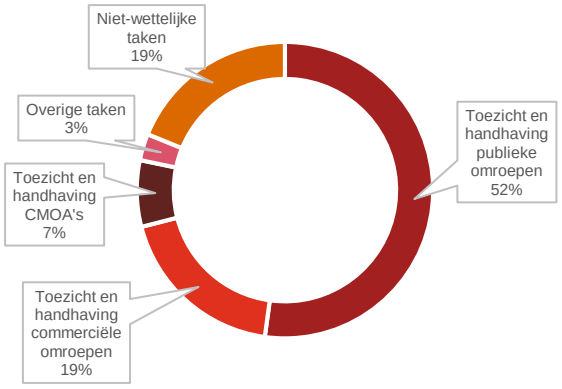
Het Commissariaat opereert als zelfstandig bestuursorgaan binnen de wettelijke kaders die zij conform Hoofdstuk 7 van de Mediawet opgedragen heeft gekregen. Uit de contextbeschrijving in paragraaf 1.3 is de aard en omvang van de wettelijke taken die bij het Commissariaat berusten naar voren gekomen. De capaciteit en middelen die het CvdM tot haar beschikking heeft (ca. 50 fte met een begroting van ca. € 8 mln) vragen daarmee het Commissariaat keuzes te maken.

Wij hebben op basis van kengetallen uit het jaarverslag 2017 de aard en omvang van de werkzaamheden van het Commissariaat inzichtelijk geprobeerd te maken. Het Commissariaat houdt geen overzicht bij waarin het aantal interventies per wettelijke taak inzichtelijk wordt gemaakt. Op basis van de kengetallen uit het Jaarverslag 2017 maken wij onderscheid in interventies gericht op de publieke omroepen, commerciële omroepen, CMOA's en de nieuwe media.

Categorie	Kengetal[45]
Publieke media-instellingen	307
Commerciële media-instellingen	266
CMOA's	4
Nieuwe media	enkele

Tabel 2.6 Kengetallen Commissariaat 2017

Dat de werkzaamheden van het Commissariaat sterk verband houdt met de wettelijke bevoegdheden van het Commissariaat, is logisch te noemen. Een nadere analyse van de 69 taakgebieden van het Commissariaat[46] laat zien dat meer dan de helft van de taken betrekking hebben op toezicht en handhaving op de publieke omroepen (52%). 19% van de taakgebieden van het Commissariaat heeft betrekking op de commerciële omroepen, 7% op de CMOA's en geen van de taakgebieden hebben momenteel betrekking op het zuivere online media-aanbod. Wel is het zo dat daar waar publieke omroepen online aanwezig zijn, het Commissariaat hier toezicht op houdt. De categorie overige taken betreft met name advisering aan OCW over het concessiebeleidsplan van de NPO en de RPO, en het maken van opmerkingen bij de begrotingen van de NPO en de RPO. De categorie niet-wettelijke taken betreft advisering (op verzoek) aan OCW over diverse onderwerpen, zoals uitvoeringstoetsen over nieuwe regelgeving. Deze capaciteit wordt niet (zichtbaar) benut om buitenwettelijke taken op te pakken.



Figuur 2.6 Taakgebieden geclusterd naar wetsonderdeel

Het Commissariaat hanteert in zijn analysekader van zijn toezichtvisie het model van Sparrow, dit is toegelicht in paragraaf 2.1.1. De analyse tot nu toe laat zien dat het Commissariaat veel van zijn dagelijkse inspanningen richt op de wettelijke taak (linkerkant van model Sparrow). Tegelijkertijd hebben wij ook duidelijke voorbeelden waargenomen waar het Commissariaat actief op zoek is naar maatschappelijke relevantie (rechterkant model Sparrow). Wij noemen vier voorbeelden van dit laatste uit de afgelopen evaluatieperiode:

[45] Kengetallen uit jaarverslag Commissariaat voor de Media 2017, p.5. Voor de publieke omroepen zijn meegenomen *Meldingen nevenactiviteiten, Aanwijzingen lokale omroepen, Toestemmingen voor evenementenzenders (50%).* Voor de commerciële omroepen zijn meegenomen *Verleende toestemmingen commerciële mediadiensten* en *Toestemmingen voor evenementenzenders (50%).* Voor de CMOA's zijn alleen de *Nieuw geregistreerde commerciële mediadiensten op aanvraag* bekend en meegenomen. Voor de New Media is geen overzicht beschikbaar en kennen wij enkele interventies van het Commissariaat: MH17 bescherming minderjarigen, Social Code: YouTube, bestrijding Fake News.

[46] Taakgebieden zoals geïdentificeerd in het rapport van Boston Consulting Group, Takenpakket en bekostiging van het CvdM, 14 september 2015 (vertrouwelijk rapport).

1. Social Code: Youtube (vloggers). Het Commissariaat heeft in 2017 YouTubers gestimuleerd tot het maken van regels over reclame in hun video's en heeft hen daarbij begeleid en ondersteund. Dit heeft geresulteerd in de zogenoemde 'Social Code: YouTube'. In deze gedragscode hebben vloggers uit de top 20 van meest succesvolle Nederlandse YouTubers, samen goed voor 54 miljoen views per maand, afgesproken dat zij transparant zijn over reclame in hun vlogs. Dit doen zij onder meer door dit vooraf in de video te laten zien aan de hand van een billboard of dit te benoemen in de video. Ook benoemen de aangeslotenen onderaan hun geposte video de gesponsorde merken of diensten die in de video te zien zijn. De inzet voor dit onderwerp past in het toezichtthema 'Het Nieuwe Kijken', een van de toezicht speerpunten uit 2017.[47]

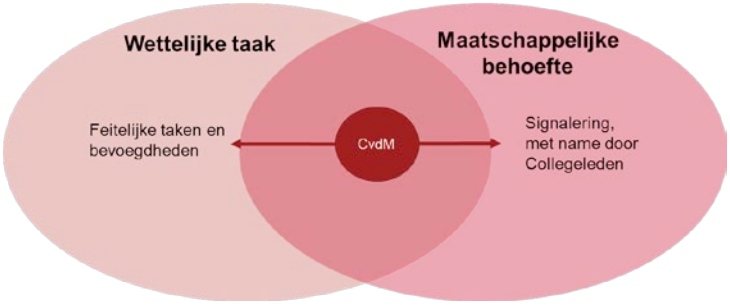
2. Kijkwijzer Netflix. In 2015 heeft Netflix gekozen voor Nederland als vestigingsland van waar uit de Europese markt bediend wordt. Daarmee is het Commissariaat de toezichthouder voor Netflix in Europa geworden. Het Commissariaat heeft – na gesprekken met het NICAM – met Netflix afgesproken dat deze zich vrijwillig aansluit bij de Kijkwijzer en een leeftijdsadvies zal tonen in zijn videodienst.[48]

3. Nepnieuws. Nepnieuws is met name in het digitale domein een steeds relevanter wordend thema. Sinds 15 januari 2018 is de collegevoorzitter van het Commissariaat voorzitter van de EU High-Level Group on Fake News and online disinformation. In 2018 heeft het Commissariaat samen met de ACM een verkenning naar de digitalisering en nepnieuws uitgevoerd.[49] In deze samenwerking heeft het Commissariaat analyses gepresenteerd over de nieuwsvergaring via onlineplatforms en de verspreiding van nepnieuws.

4. MH17. Na de MH17 ramp in 2014 zijn beelden op verschillende platforms verschenen, die schadelijk zijn voor minderjarigen. Het Commissariaat heeft deze platforms hiervan op informele wijze geattendeerd. Het merendeel van deze platforms betrof partijen in het buitenland en partijen die niet onder de wettelijke taak van het Commissariaat vallen. Het Commissariaat heeft deze partijen kunnen overreden om de betreffende video's af te schermen voor minderjarigen.

Conclusie

Onze conclusie is dat er twee krachten op het Commissariaat inwerken waardoor de doeltreffendheid van de organisatie onder druk is komen te staan gedurende de evaluatieperiode: (1) de wettelijke taak, met name gericht op de traditionele media-aanbieders (die zich ten dele ook online begeven) en (2) het groeiende niet-lineaire en online media-aanbod hoofdzakelijk van nieuwe aanbieders waar de maatschappij om interventies vraagt[50]. Voor deze interventies wordt logischerwijs (deels) naar het commissariaat gekeken. Dit laatste hebben wij niet onderzocht. Het Commissariaat signaleert deze maatschappelijke behoefte en acteert hier op. Wij zien dat beide krachten aan het Commissariaat 'trekken'. In het schema van Sparrow kan dit als volgt weergegeven worden:



Figuur 2.4 Twee krachten werken in op het Commissariaat

[47] Jaarverslag Commissariaat voor de Media 2017.
[48] Jaarverslag Commissariaat voor de Media 2015.
[49] Digitalisering en nepnieuws "een gezamenlijke verkenning van de Autoriteit Consument & Mark ten het Commissariaat voor de Media", juli 2018.
[50] Een goed voorbeeld hiervan is de motie "kijkwijzer voor YouTube" van het CDA, 3 december 2018.

3. Transparantie in doelmatigheid dient verder ontwikkeld te worden

De onderzoeksvraag die wij in dit hoofdstuk beantwoorden luidt *"hoe kan het functioneren van het Commissariaat worden beschreven vanuit het perspectief van doelmatigheid?"*. Hiertoe gaan wij allereerst in op de wijze waarop het Commissariaat zijn doelmatigheid zelf in kaart brengt (paragraaf 3.1). Onze analyse van de beschikbare informatie omtrent doelmatigheid volgt in paragraaf 3.2. Voorts geven wij enkele opvallende gebeurtenissen uit de jaarrekeningen in paragraaf 3.3. Tot slot geven wij onze observaties bij de gestelde onderzoeksvraag *op welke wijze OCW invulling kan geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het begrip doelmatigheid nader uit te werken in het controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat* in paragraaf 3.4.

3.1. Commissariaat heeft beperkt inzicht in doelmatigheid

Deze paragraaf geeft inzicht in de wijze waarop het Commissariaat gedurende de periode 2012 – 2017 zelf bezig is geweest met het inzichtelijk maken van – de ontwikkeling van – zijn doelmatigheid.

3.1.1. Bewustzijn over belang doelmatigheid is gegroeid; verdere verbetering nodig om te komen tot concrete inzichten

In deze paragraaf geven wij bondig inzicht in de ontwikkelingen die het Commissariaat in de evaluatieperiode heeft doorgemaakt op het gebied van doelmatigheid. Een belangrijke ontwikkeling is de stap die het Commissariaat heeft gezet in 2016 om een cyclus van samenhangende risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting in te voeren. De reorganisatie, de ontwikkeling van het bewustzijn van de waarde van beheersing en inzichten in doelmatigheid en de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van interne processen en systemen die hieraan ten grondslag liggen, hebben hieraan bijgedragen. Deze ontwikkelingen lichten wij hier verder toe.

Reorganisatie 2013

In 2013 heeft het Commissariaat met een reorganisatie bijgedragen aan de bezuinigingen op het mediabudget.[51] Deze reorganisatie heeft geresulteerd in een nieuwe bedrijfsstructuur. Aangezien het merendeel van de kosten van het Commissariaat bestaat uit personeelslasten is het aantal FTE's noodgedwongen teruggebracht. In 2013 verlieten elf medewerkers het Commissariaat en zaten als gevolg van de reorganisatie zestien medewerkers (14,16 FTE) in een Van Werk Naar Werk (hierna: VWNW) traject. Medewerkers die als gevolg van de reorganisatie zijn aangewezen als VWNW-kandidaat werden vanuit een separaat frictiekostenbudget bekostigd en maken daarmee geen onderdeel uit van de apparaatskosten van het Commissariaat. Op 31 december 2013 telde het Commissariaat 51 medewerkers (43,05 FTE); ultimo 2012 betrof dit nog 60 medewerkers (52,2 FTE).[52] Tevens heeft het Commissariaat naar aanleiding van de reorganisatie haar werkprocessen herzien en gestroomlijnd.[53]

Onderzoek takenpakket en bekostiging

Uit gesprekken met zowel medewerkers van het Commissariaat als van OCW hebben wij begrepen dat het bewustzijn over het belang van doelmatigheid en bedrijfsvoering gedurende de evaluatieperiode gegroeid is. Met name 2015 is hierin het kantelpunt geweest. In 2015 heeft in opdracht van OCW een onderzoek plaats gevonden naar het takenpakket en de bekostiging van het Commissariaat.[54] Dit onderzoek heeft op het gebied van doelmatigheid inzichtelijk gemaakt dat deze verbeterd kan worden door het toezicht meer risicogericht in te steken.

[51] Commissariaat voor de Media, Jaarverslag 2012, p.9.
[52] Jaarverslag Commissariaat voor de Media, 2012 en 2013.
[53] Jaarverslag Commissariaat voor de Media, 2013.
[54] Boston Consulting Group, *Takenpakket en bekostiging van het CvdM*, 14 september 2015 (vertrouwelijk rapport).

Vereenvoudiging toestemming nevenactiviteiten

Op het gebied van nevenactiviteiten heeft het Commissariaat met de introductie van generieke toestemming zijn doelmatigheid verbeterd. In 2011 zijn de landelijke publieke media-instellingen gevraagd naar hun ervaringen met de clusterindeling en de wijze van melding van nevenactiviteiten en met de behandeling door het Commissariaat. Vanuit zijn eigen praktijkervaring, en om tegemoet te komen aan de bevindingen van de media-instellingen, heeft het Commissariaat in 2016 aanpassingen doorgevoerd met betrekking tot de wijze van melding en beoordeling van nevenactiviteiten.[55] Artikel 13 van de "beleidsregel nevenactiviteiten 2016" biedt de mogelijkheid van het geven van generieke toestemmingen. Het Commissariaat kan generieke toestemmingen afgeven aan de hand van besluiten van algemene strekking, die gelden voor alle publieke media-instellingen. Zolang er wordt gehandeld binnen de voorwaarden van de generieke toestemming hoeven individuele nevenactiviteiten niet ter toetsing aan het Commissariaat te worden voorgelegd en volstaat een enkele, eenvoudige melding. Het Commissariaat heeft ten aanzien van de doorlooptijd van goedkeuring van nevenactiviteiten een steekproef uitgevoerd over de maanden januari, mei en augustus in 2015 en over dezelfde drie maanden in 2018. Hieruit blijkt een daling van gemiddelde doorlooptijd van 51,6 dagen in 2015 tot 17,6 dagen in 2018.[56] Zoals in paragraaf 2.1.3 opgemerkt vindt er geen continue monitoring van de doorlooptijden plaats.

Tijdschrijven

In 2016 heeft het Commissariaat tijdschrijven geïntroduceerd met als doel om inzicht te creëren in de tijd die per taakgebied wordt besteed en de mate waarin capaciteit effectief wordt ingezet.[57] In september 2017 blijkt uit een intern memo aan het MT[58] dat de betrouwbaarheid van de cijfers te wensen overliet, dat de gegenereerde stuurinformatie weinig inzichten oplevert aangezien de taakgebieden niet eenduidig en volledig zijn vastgesteld en dat de waarde van tijdschrijven overeind blijft. Uit collegebesluiten en notulen van het MT blijkt vervolgens dat het Commissariaat een nieuwe systematiek van tijdschrijven heeft bekeken en dat over de toepassing ervan geen beslissing is genomen. Uit gesprekken met medewerkers van het Commissariaat blijkt dat het tijdschrijven 'een zachte dood is gestorven'.

Relatie risicoanalyse en toezichtstrategie

Met ingang van 2016 stelt het Commissariaat een risicoanalyse en toezichtstrategie op die tevens input zijn voor de begroting van betreffende jaar. In paragraaf 2.1.2 is deze ontwikkeling in de jaarcyclus reeds kort toegelicht. Op basis van de beschikbaar gestelde documentatie over de risicoanalyse[59], de toezichtstrategie en de begroting hebben wij geen heldere en traceerbare samenhang tussen de uitkomsten van deze analyses, de gevolgen hiervan op de strategie en de kwantificering van de effecten in de begroting kunnen vaststellen. Een heldere, traceerbare samenhang zou de inzichten in doelmatigheid verbeteren, aangezien de beoogde inzet van middelen ("waar besteden we ons geld aan") dan zichtbaar in relatie gebracht wordt met de doelen die vanuit de toezichtstrategie worden gesteld. Uit gesprekken met medewerkers van het Commissariaat begrijpen wij dat de relatie tussen de risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting intern steeds duidelijker gelegd wordt en zich tijdens de evaluatieperiode positief heeft ontwikkeld.[60]

Nieuw zaak- en personeelsadministratiesysteem 2018

Uit gesprekken met medewerkers van het Commissariaat en de jaarverslagen van het Commissariaat blijkt dat het Commissariaat in 2018 (buiten de periode waarop deze evaluatie betrekking heeft) een nieuw zaaksysteem implementeert en dat er een professionaliseringsslag op het gebied van P&O in gang wordt gezet. Het zaaksysteem beoogt de workflow te stroomlijnen en met meer gemak inzichten vanuit verschillende dwarsdoorsnedes van zaakkenmerken te creëren. P&O geeft aan dat sinds april 2018 AfasInsite actief is waarmee het Commissariaat in staat wordt gesteld om inzichten digitaal te gaan vastleggen (bijvoorbeeld

[55] Rapport evaluatie nevenactiviteiten 2009 – 2014, Samenvatting en conclusies, kenmerk: 605187/647497, 1 december 2016.
[56] Cijfers zoals per e-mail verstrekt door het Commissariaat op 15 november 2018.
[57] Intern memo aan MT, tijdschrijven, 21 september 2017.
[58] Intern memo aan MT, tijdschrijven, 21 september 2017.
[59] Commissariaat voor de Media Toezichtstrategie 2017 - presentatie aan OCW dd 6 september 2017, Workshop OCW ivm risico-inventarisatie 21 juni 2016.
[60] Zo hebben wij gezien hoe dit nu in het begrotingsproces 2019 wordt opgepakt. Dit valt echter buiten de evaluatieperiode.

personeelsdossier, verzuimadministratie en verlofadministratie). Daarnaast is het Commissariaat in 2018 bezig met het inrichten van dashboards voor verzuim en bezetting. Ook deze ontwikkelingen laten zien dat het Commissariaat zich meer bewust is geworden van de waarde van bedrijfsvoering en doelmatigheid in het verlengde daarvan.

Conclusie

Gedurende de evaluatieperiode hebben wij gezien dat de aandacht voor doelmatigheid is gegroeid. Tegelijkertijd zien wij dat de huidige inzichten in doelmatigheid nog beperkt zijn en verder ontwikkeld dienen te worden. In 2016 is een doelmatigheidswinst geboekt met het introduceren van generieke toestemmingen voor nevenactiviteiten. Het Commissariaat heeft een jaarcyclus ontwikkeld waarin risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting in relatie tot elkaar worden gebracht. Deze relatie is aan het einde van de evaluatieperiode (2017) voor ons nog niet voldoende helder en traceerbaar. Het Commissariaat heeft tijdschrijven in de organisatie geïntroduceerd, maar dit niet doorgezet en daarmee naar onze mening kansen op verbeterd zicht op tijdsbesteding en doelmatigheid van de organisatie laten liggen. Het implementeren van tijdschrijven en het traceerbaar relateren van middelen in de begroting aan de toezichtstrategie en de bijbehorende risicoanalyse stelt het Commissariaat in staat meer zicht te hebben op zijn doelmatigheid en via managementinformatie beter te sturen en prioriteiten te stellen binnen de uitvoering van toezichtstaken.

3.1.2. Kerncijfers van het Commissariaat dienen verder ontwikkeld te worden om inzicht in doelmatigheid te geven

In het jaarverslag en de jaarrekening geeft het Commissariaat inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen van het betreffende afgelopen jaar. Hierbij wordt naast een inhoudelijke uiteenzetting en toelichting op de activiteiten van het Commissariaat ook inzicht gegeven in de ontwikkeling van de financiën en kerncijfers[61] waaronder de kengetallen die het Commissariaat hanteert. Het inzicht in de kerncijfers en kengetallen zoals hieronder weergegeven is sinds 2014 onderdeel van het jaarverslag van het Commissariaat.

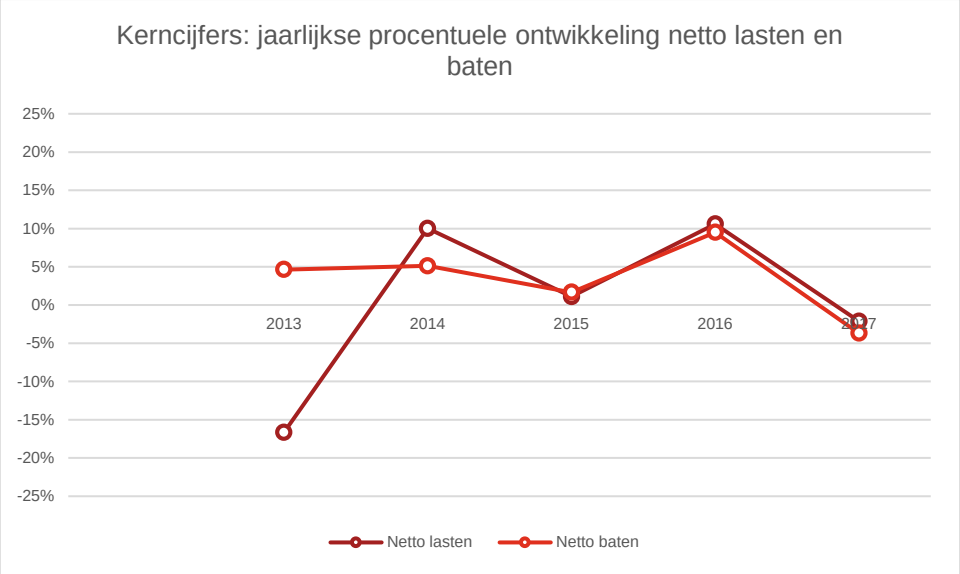
(bedragen x 1.000)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Netto lasten	€ 7.345	€ 6.121	€ 6.734	€ 6.808	€ 7.528	€ 7.368
Netto baten	€ 6.160	€ 6.446	€ 6.776	€ 6.889	€ 7.543	€ 7.265
Aandeel toezichtkosten[62]	€ 1.352	€ 1.547	€ 1.706	€ 1.955	€ 1.891	€ 1.823
Procentueel aandeel toezichtkosten	22%	24%	25%	28%	25%	25%
Aantal onder toezicht staande instellingen	770	771	750	731	783	769

Tabel 3.1 Kerncijfers Commissariaat

Onderstaand is de jaarlijkse procentuele ontwikkeling van de netto lasten en baten visueel weergegeven.

[61] De kerncijfers en kengetallen in het jaarverslag betreffen de cijfers van het Apparaat. Bron voor tabel 3.2 zijn de weergegeven kengetallen in het jaarverslag 2017. Voor de kengetallen 2012 tot en met 2014 niet zijnde de Formele toezichtmaatregelen Mediawet en Formele toezichtmaatregelen Wet op de vaste boekenprijs geldt dat de aantallen die weergegeven zijn niet beschikbaar zijn in het overzicht kengetallen, maar in de tekst van het betreffende jaarverslag.

[62] Betreft de opbrengst toezichtkosten.



Figuur 3.1 Kerncijfers: jaarlijkse procedurele ontwikkeling netto lasten en baten

De cijfers in tabel 3.1 en figuur 3.1 laten zien dat de ontwikkeling van de netto lasten en baten zich vanaf 2014 tot elkaar verhouden en met ingang van 2015 een parallelle procentuele ontwikkeling laten zien. In 2013 zijn de netto lasten aanzienlijk lager dan in 2012 als gevolg van de reorganisatiekosten in 2012 en de vrijval van de reorganisatievoorziening in 2013. Dit laatste verklaart tevens de relatief grote stijging van de netto lasten in 2014 ten opzichte van 2013. Tabel 3.1. laat zien dat vier jaar na de reorganisatie, het kostenniveau weer hetzelfde is als vóór de reorganisatie. Het valt ons op dat in de jaarverslagen waarin deze kerncijfers worden gepresenteerd dit niet wordt geduid noch nader wordt toegelicht.

Het aandeel opbrengst toezichtkosten als percentage van de netto baten is gedurende de evaluatieperiode stabiel gebleven, evenals het aantal onder toezicht staande instellingen. De toezichtkosten zijn gedurende de evaluatieperiode toegenomen van € 1.352.000 in 2012 naar € 1.823.000 in 2017. In 2012 hield het Commissariaat toezicht op 770 instellingen en in 2017 op 769 instellingen. De toezichtkosten per instelling zijn toegenomen van € 1.756 in 2012 naar € 2.371 in 2017. Deze 35% stijging van de toezichtkosten per instelling wordt door de jaren heen niet concreet toegelicht in de jaarverslagen of jaarrekeningen van het Commissariaat. Onderstaand zijn de toezichtkosten per onder toezicht staande instelling visueel weergegeven.



Figuur 3.2 Opbrengst toezichtkosten per onder toezicht staande instelling

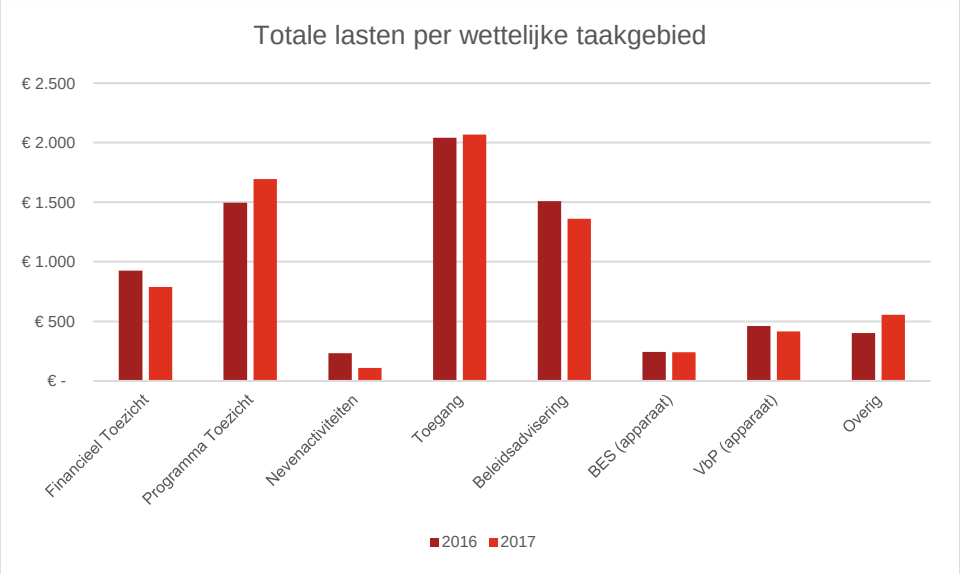
De kerncijfers kunnen een waardevol inzicht in de ontwikkeling van de doelmatigheid bieden als informatie over personeel – het belangrijkste 'kapitaal' van het Commissariaat – wordt toegevoegd en cijfers met elkaar worden gecombineerd zodat indicatoren ontstaan zoals de hierboven weergegeven opbrengst toezichtkosten per onder toezicht staande instelling. Daarnaast biedt het waardevolle inzichten in doelmatigheid als de netto lasten in verband gebracht worden met de toezichtprestaties die het Commissariaat levert. Het Commissariaat geeft kwantitatief inzicht in zijn toezichtprestaties met onderstaand weergegeven kengetallen. Aangezien deze kengetallen geen homogene toezichtprestaties betreffen en er geen inzicht is in de urenbesteding per product, kan de ontwikkeling van de toezichtprestaties niet in relatie gebracht worden met de ontwikkeling van de netto lasten.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Formele toezichtmaatregelen Mediawet	1	2	8	4	5	1
Formele toezichtmaatregelen Wet op de vaste boekenprijs	16	9	5	0	1	0
Beslissingen op bezwaar	26	20	15	6	8	4
Bestuurlijke rechtsoordelen	4	4	1	1	1	0
WOB besluiten	2	11	8	9	7	4
Meldingen nevenactiviteiten	175	184	165	171	145	87
Aanwijzingen lokale omroepen (nieuw en hernieuwd)	55	74	NB	55	53	50
Verleende toestemmingen commerciële mediadiensten	134	101	98	79	146	96
Nieuw geregistreerde commerciële mediadiensten op aanvraag	20	NB	7	15	2	4
Toestemmingen voor evenementenzenders	114	130	196	275	367	341
Publieksvragen en signalen Mediawet	400[63]	NB	384	484	427	367
Aantal telefonische spreekuren voor de sector	NB	NB	NB	251	253	250
Vragen en signalen Vaste boekenprijs (uit publiek en sector)	1440	1232	1050	1334	1400	1270

Tabel 3.2 Kengetallen Commissariaat

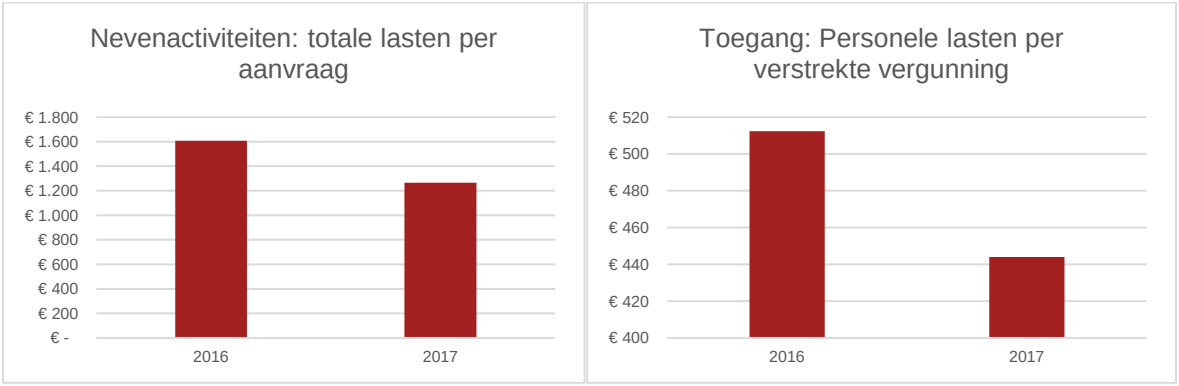
Ten behoeve van het evaluatieonderzoek over de periode 2012 – 2017 heeft het Commissariaat eind 2018 onderstaande inzichten gegeven in de ontwikkeling van de lasten 2016 en 2017 van Apparaat opgesplitst naar de acht wettelijke taakgebieden.

[63] In het jaarverslag 2012, pagina 6, wordt aangegeven "In 2012 ontving het Commissariaat zo'n vierhonderd publieksvragen en klachten".



Figuur 3.3 Totale lasten per wettelijke taakgebied

Een stijging of daling van de lasten van een taakgebied zegt op zich niets over de ontwikkeling van de doelmatigheid. Hiervoor dienen de lasten van een taakgebied in relatie gebracht te worden met de bijbehorende toezichtprestaties. Voor de toezichtprestaties nevenactiviteiten en vergunningen[64] zijn de aantallen de bijbehorende lasten door het Commissariaat inzichtelijk gemaakt[65]. Voor beide toezichtprestaties is hierbij een positieve ontwikkeling van de doelmatigheid zichtbaar; de kosten per prestatie zijn in 2017 lager dan in 2016.



Figuur 3.4 lasten in relatie tot specifieke toezichtprestaties

De lasten die in 2017 gepaard gaan met deze twee toezichtprestaties bedragen circa € 328.000, zijnde ongeveer 5% van de totale lasten van het Apparaat. Ondanks het feit dat gezien de geringe omvang op basis van deze inzichten niets kan worden geconcludeerd over de algehele doelmatigheid van het Commissariaat, zijn dit wel twee duidelijke voorbeelden van nuttige inzichten in doelmatigheidsontwikkeling.

De in tabel 3.2 weergegeven kengetallen, die het Commissariaat presenteert in zijn jaarverslag, betreffen toezichtprestaties die geen volledige weergave van de werkzaamheden[66] van het Commissariaat. Uit de inhoudelijke uiteenzetting en toelichting op de activiteiten van het Commissariaat in zijn jaarverslag blijkt deze onvolledigheid. Ter illustratie onderstaand een citaat uit het jaarverslag 2017 inzake werkzaamheden

[64] Aanwijzingen lokale omroepen (nieuw en hernieuwd), verleende toestemmingen commerciële mediadiensten, nieuw geregistreerde commerciële mediadiensten op aanvraag en toestemmingen voor evenementenzenders.
[65] Document Toerekening naar taakgebieden 2016 – 2018, per mail verstrekt door het Commissariaat d.d. 4 december 2018.
[66] Alle activiteiten die het Commissariaat verricht ten behoeve van het uitvoeren van toezicht op het medialandschap.

(beleidsregels tot stand brengen, voorlichting geven en invulling geven aan het online domein) die geen weerslag hebben in de kengetallen.

"In 2017 koos het Commissariaat voor de Media onder meer voor het toezichtthema Huis op Orde. Gezien de aard van dat thema hebben wij sterk ingezet op contact met de sector. We hebben beleidsregels tot stand gebracht in overleg met de sector en we hebben voorlichting gegeven over de inhoud van die beleidsregels, vanuit de overtuiging dat dit in sterke mate bijdraagt aan internalisering van de norm en van de effectiviteit van toezicht. Zoals in dit jaarverslag te lezen valt, geldt ditzelfde voor de invulling die we hebben gegeven aan ons andere toezichtthema, het online domein. Daar waar wij nog geen wettelijk (sanctie)instrumentarium ter beschikking hebben, hebben wij op andere wijze – doelgericht – ingezet op transparantie en bescherming van minderjarigen in het online domein. Bijvoorbeeld door YouTubers te helpen zelfregulering tot stand te brengen. In 2017 heeft het Commissariaat voor de Media ook diverse andere rondetafelsessies en voorlichtingsbijeenkomsten gehouden."

In paragraaf 3.4. gaan wij in op hoe deze verdere verbetering van kerncijfers naar doelmatigheid indicatoren in relatie staat tot doelmatigheid als onderdeel van het controleprotocol van de accountant.

Conclusie

De kerncijfers van het Commissariaat dienen verder ontwikkeld te worden om inzicht te geven in de – ontwikkeling van de – doelmatigheid van de organisatie. Het in relatie brengen van de ontwikkeling van de netto lasten en de ontwikkeling van de toezichtprestaties van het Commissariaat levert hierbij een belangrijke meerwaarde. Om dit mogelijk te maken dienen de toezichtprestaties een meer volledige weergave van de werkzaamheden van het Commissariaat te zijn. Daarnaast is het nodig inzicht in de zwaarte en weging van toezichtprestaties te hebben op basis van de arbeidsintensiviteit.

3.1.3. Ontwikkeling doelmatigheidsinzichten versus 'management by walking around' moet passend zijn

In gesprekken met medewerkers van het Commissariaat is meermalen gesproken over de inspanningen die geleverd moeten worden om doelmatigheid inzichtelijk te maken versus het beheersen en sturen van een relatief kleine en overzichtelijke organisatie op basis van het principe van 'management by walking around'. Onverminderd blijft het van belang inzicht te hebben om te kunnen sturen op activiteiten en prestaties. Dit inzicht kan nog verder verbeterd worden, zo is ook de uitkomst van de gesprekken met medewerkers. Wij denken dat meer inzicht in activiteiten en prestaties kan komen uit het nieuwe zaaksysteem, het nieuwe personeelsadministratiesysteem AfasInsite en tijdschrijven. Deze elementen zijn allemaal toegelicht in paragraaf 3.1.1. Tegelijkertijd geven medewerkers van het Commissariaat aan dat het niet de bedoeling is dat er inzichten gecreëerd worden 'voor de bühne' die veel tijd en geld kosten en weinig waarde hebben in de sturing en verantwoording.

Conclusie

Wij onderschrijven dat het creëren van inzicht over de doelmatigheid van de organisatie alleen inspanning mag kosten als dit inzicht ook voldoende sturing- en verantwoordingsinformatie oplevert. De omvang van de organisatie speelt een rol bij deze afweging van kosten en baten, maar er is een minimum aan inzicht dat nodig is zowel voor de interne sturing als de externe verantwoording. Dit laatste is van belang aangezien het Commissariaat uit de publieke middelen en de markt gefinancierd wordt.

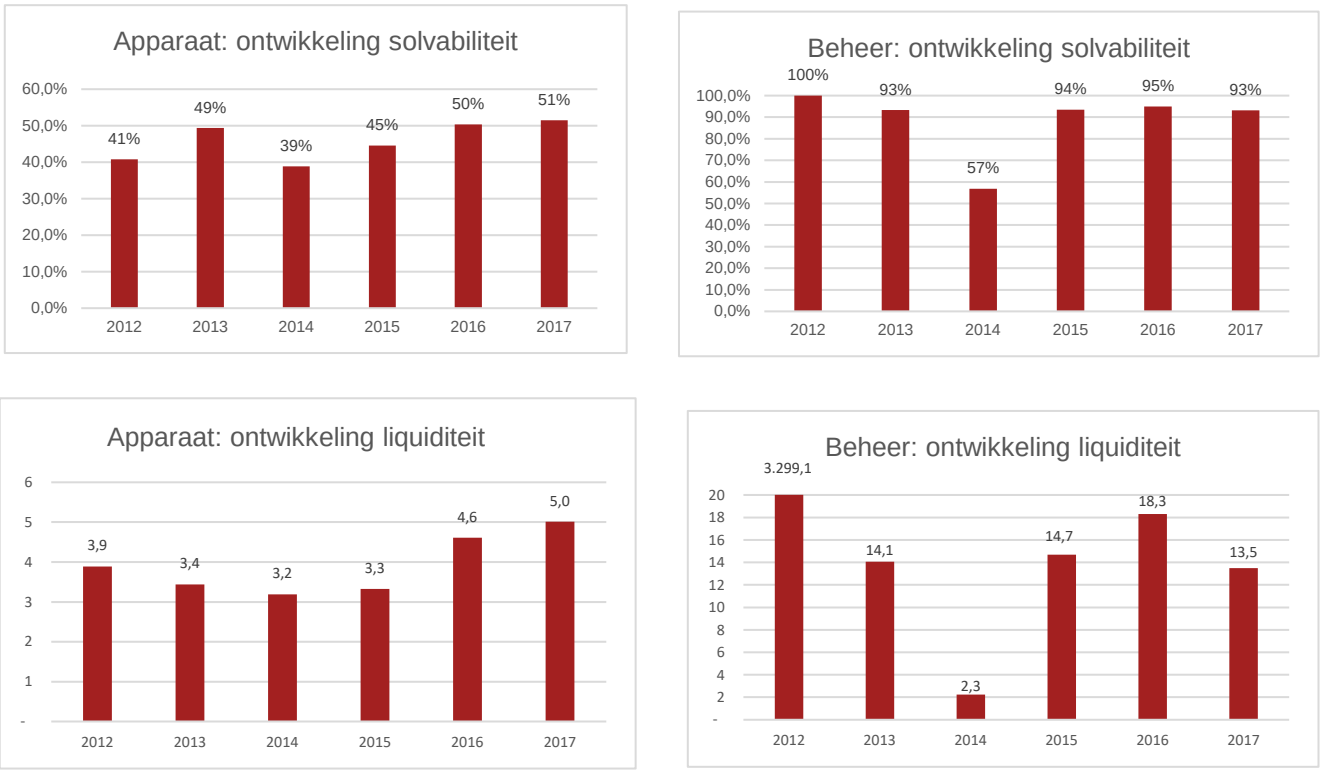
Concreet denken wij dat naast de reeds in gang gezette invoering van een (nieuw) zaaksysteem en personeelsadministratiesysteem, de (her)introductie van tijdschrijven het Commissariaat zal helpen een minimum inzicht in doelmatigheid te krijgen.

3.2. Analyse doelmatigheid

Op basis van de beschikbare gegevens gaan wij in deze paragraaf in op de ontwikkeling van de doelmatigheid van het Commissariaat.

3.2.1. Het Commissariaat is een financieel gezonde organisatie

De solvabiliteit[67] en liquiditeit[68] zijn kengetallen die inzicht geven in de mate waarin een organisatie financieel robuust is. Wij merken op dat er geen normen zijn gesteld aan de hoogte of ontwikkeling van de solvabiliteit en liquiditeit van het Commissariaat.



Figuur 3.5 Ontwikkeling solvabiliteit en liquiditeit

Banken hanteren voor het verstrekken van een lening doorgaans een liquiditeit van minimaal 0,7. Wat solvabiliteit betreft worden er binnen de publieke sector bandbreedtes gebruik waarbij 20% over het algemeen als ondergrens voor de solvabiliteit geldt. [69] Op basis hiervan concluderen wij dat het Commissariaat een financieel gezonde organisatie is gedurende de evaluatieperiode. Aangezien er tussen het Commissariaat en OCW geen afspraken zijn gemaakt over de – gewenste – omvang van het eigen vermogen en het eigen vermogen niet in relatie is gebracht tot het risicoprofiel van de organisatie en de daarbij behorende bufferfunctie in het vermogen, kunnen wij niet concluderen of het eigen vermogen mogelijk (te) hoog is. Wij adviseren het Commissariaat om de omvang van zijn eigen vermogen in relatie tot het risicoprofiel van de organisatie te analyseren.

[67] Solvabiliteit is de mate waarin een organisatie in staat is haar totale schulden te voldoen. Formule: (eigen vermogen/ totaal vermogen) x 100%.

[68] Liquiditeit is de mate waarin een organisatie in staat is op korte termijn haar betalingsverplichtingen te voldoen. Formule: (kortlopende vorderingen + liquide middelen)/kortlopende schulden.

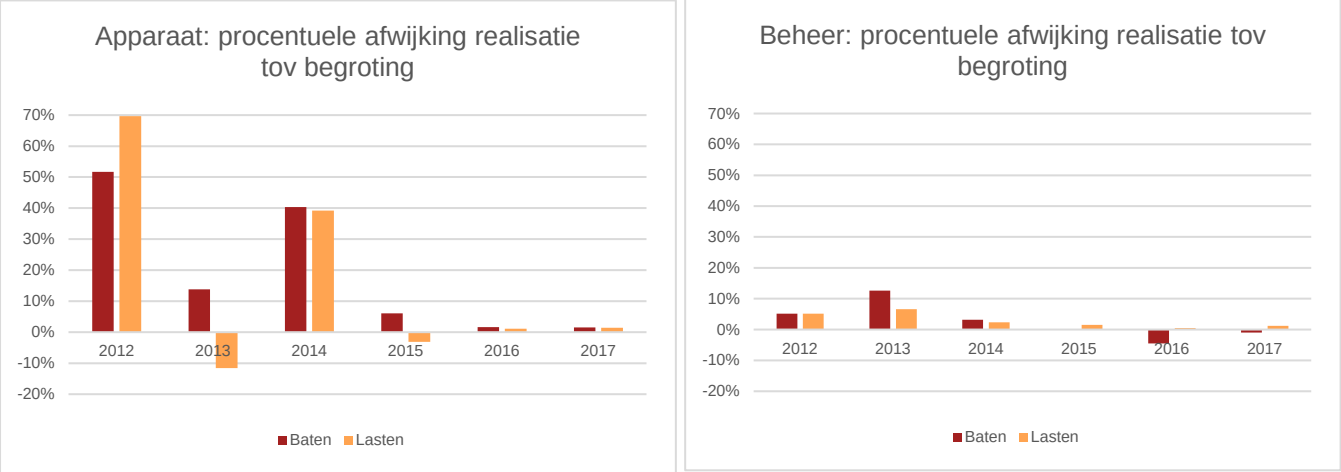
[69] Ondergrenzen die worden gehanteerd zijn 20% door Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen t.b.v. evalueren financieel beleid, 20% door Waarborgfonds voor de Zorgsector, 20% door Vereniging Nederlandse Gemeenten.

3.2.2. Begroting 2012 t/m 2014 bevatte geen reorganisatie effecten, voorspellend vermogen 2015 t/m 2017 is goed

De jaarrekening van het Commissariaat betreft een geconsolideerde jaarrekening waarin tevens de enkelvoudige jaarrekeningen van Beheer en Apparaat zijn opgenomen. De geconsolideerde en enkelvoudige jaarrekeningen geven onder meer inzicht in de gerealiseerde en begrote cijfers voor een jaar.

Het Commissariaat voert conform de wettelijke taak het beheer van de Algemene Mediareserve[70] uit. Feitelijk houdt dit in dat het Commissariaat de Rijksbijdrage media, de Rijksbijdrage Regionale Omroepen en de reclamegelden STER ontvangt, de gelden via subsidies verstrekt aan de media-instellingen en de administratie hiervan voert. Deze administratie wordt verantwoord in de jaarrekening van Beheer. De activiteiten van het Commissariaat die niet het beheer van de Algemene Mediareserve betreffen zijn verantwoord in de jaarrekening van Apparaat.[71] [72]

Jaarlijks wordt door het Commissariaat een begroting opgesteld voor Apparaat en door OCW voor Beheer.[73] Onderstaand is voor zowel Apparaat als Beheer per jaar weergegeven wat de procentuele afwijking van de realisatie is ten opzichte van de begroting.



Figuur 3.6 Procentuele afwijking realisatie ten opzichte van begroting

Uit deze figuur blijkt dat het voorspellend vermogen bij Beheer – en daarmee van OCW – goed is.[74] Het voorspellend vermogen bij Apparaat – en daarmee van het Commissariaat – is eveneens goed. Voor de jaren 2015 tot en met 2017 is dit zichtbaar in de figuur. De afwijkingen in 2012 tot en met 2014 worden grotendeels veroorzaakt doordat de effecten van de reorganisatie niet in de begroting zijn opgenomen.[75] Het is onze ervaring dat de voorspelbaarheid vrijwel altijd tijdelijk wordt aangetast door een reorganisatie.

[70] Artikel 2.166 van de Mediawet 2008.

[71] Uit het accountantsverslag 2017 blijkt dat in de jaarrekening 2017 eenmalig een aanpassing is gedaan waarbij middelen die initieel aan de AMR waren onttrokken ten laste zijn gebracht van het resultaat en daarmee het vermogen van het Apparaat. Uit het accountantsverslag en correspondentie tussen OCW en het Commissariaat kunnen wij niet opmaken of er nadere afspraken gemaakt zijn tussen OCW en het Commissariaat bestond de jaarrekening van eerdere jaren aan te passen.

[72] In de accountantsverslagen 2015, 2016 en 2017 is aangegeven dat Beheer een uitgegeven lening (vordering) bevat waarbij het niet waarschijnlijk is dat de lening zal worden terugbetaald. Het Commissariaat heeft geen beschikkingsmacht over deze vordering. In overeenstemming met Titel 9 BW 2 zal OCW moeten besluiten over de afwaardering van deze vordering.

[73] Jaarrekening 2017 Commissariaat voor de Media, pagina 3 vermeldt dat de begroting voor het onderdeel Beheer wordt opgesteld door OCW.

[74] Het voorspellend vermogen wordt als goed gezien als de procentuele afwijkingen van gerealiseerde ten opzichte van begrote baten en lasten kleiner is dan 5%; er is sprake van redelijke voorspelbaarheid bij een afwijking kleiner dan 10%.

[75] De jaarrekeningen 2012, 2013 en 2014 van het Commissariaat voor de Media laten bij baten en lasten die te maken hebben met de reorganisatie een begroot bedrag van nihil zien.

Het voorspellend vermogen wordt bevorderd doordat het takenpakket en daarmee samenhangende activiteiten door de jaren heen grotendeels stabiel zijn. In zijn zelfevaluatie geeft het Commissariaat hierover het volgende aan: [76] "Het Commissariaat heeft een omvangrijk takenpakket. Voor een groot deel van deze taken geldt dat het Commissariaat de verplichting heeft deze uit te voeren. Daarbij bestaat geen beleidsruimte om te variëren in intensiteit of om te prioriteren."

Het voorspellend vermogen kan verder toenemen als het Commissariaat in zijn begroting rekening houdt met het feit dat:

- in 2014 tot en met 2017 de loonkosten lager waren dan begroot wat deels werd gecompenseerd door externe inhuur;
- voor alle jaren meer toezichtkosten in rekening zijn gebracht dan was begroot.

Deze twee constateringen worden jaarlijks in hoofdstuk 1 van het jaarverslag van het Commissariaat – Analyse van het resultaat – weergegeven.

3.2.3. Relatief hoog personeelsverloop tast een doelmatige uitvoering van taken binnen de organisatie aan

De medewerkers van het Commissariaat zijn belangrijk voor het goed uitvoeren van de taken van het Commissariaat. Zoals weergegeven in paragraaf 3.1.1. heeft het Commissariaat in 2018 geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling van personeelsinformatie.

Uit interviews met de respondenten in dit onderzoek is veelvuldig naar voren gekomen dat het hoge personeelsverloop binnen het Commissariaat hen opvalt. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat het verloop tijdelijk – voor de duur van de inwerkperiode van de nieuwe contactpersoon – een negatief effect heeft op de efficiency en kwaliteit van afstemmingen met het Commissariaat.

Onderstaande tabel geeft het personeelsverloop binnen het Commissariaat gedurende de evaluatieperiode weer.

	aantal uit dienst	aantal in dienst	gem. aantal in dienst [77]	Verlooppercentage [78]
2012	10	4	58,6	17,1%
2013	11	1	51,0	21,6%
2014	10	16	52,1	19,2%
2015	18	13	54,5	33,0%
2016	8	12	56,9	14,1%
2017	11	13	57,6	19,1%
Gem.	**11,3**	**9,8**	**55,1**	**20,7%**

Tabel 3.3 Verloopcijfers Commissariaat

Zoals in paragraaf 3.1.1. weergegeven heeft het Commissariaat in 2013 door middel van een reorganisatie een bijdrage geleverd aan de bezuinigingen op het mediabudget en hiertoe voornamelijk het aantal medewerkers noodgedwongen teruggebracht. Het in de tabel weergegeven aantal uit dienst is inclusief in totaal 9 medewerkers die de organisatie hebben verlaten vanuit het VWNW traject. Het gemiddeld verlooppercentage gecorrigeerd voor deze uitdiensttreders is 17,8%. De verloopcijfers laten een daling van het gemiddeld aantal medewerkers zien in de jaren 2013 en 2014. In de daaropvolgende jaren is echter een stijging zichtbaar, waarbij de stijging niet nader concreet is toegelicht in de jaarverslagen of jaarrekeningen van het Commissariaat. Het gevolg is dat ultimo 2017 het gemiddeld aantal medewerkers bijna op het niveau van ultimo 2012 – voor de

[76] Zelfevaluatie Commissariaat voor de Media 2012 – 2017, punt 23.

[77] Berekend op basis van FTE cijfers. Gehanteerde FTE-factor is 0,88 op basis van de verhouding fte's versus aantal medewerkers 2014 en 2015.

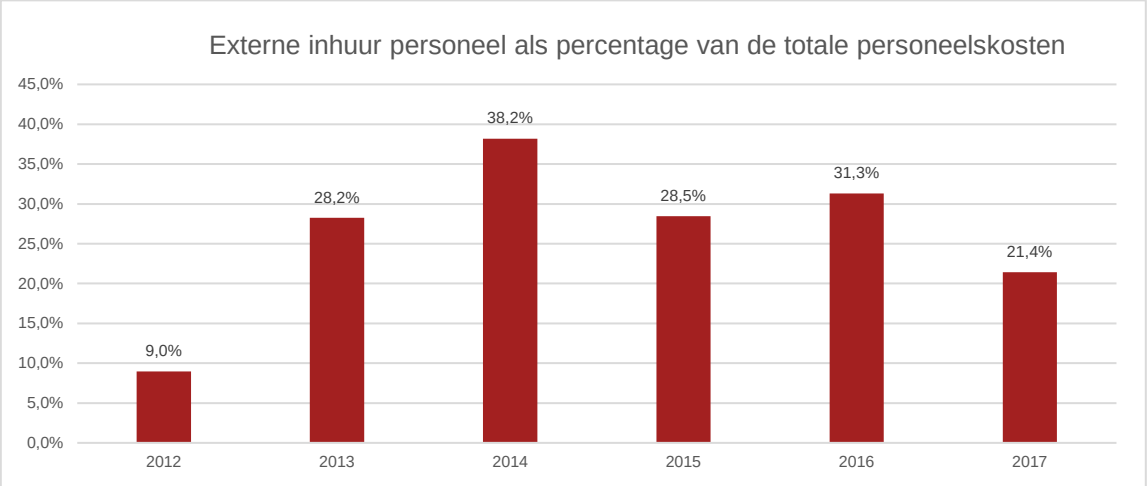
[78] Aantal uitdiensttreders op het totaal aantal medewerkers in dienst.

reorganisatie – ligt. Door het uitblijven toelichting in het jaarverslag of de jaarrekening, biedt het Commissariaat geen inzicht in eventuele aspecten van doelmatigheid die wel of niet gepaard gaan met de stijging van het aantal medewerkers die zich in de periode 2015 tot en met 2017 voordoet.

Uit tabel 3.3. blijkt dat het gemiddelde verlooppercentage krap 21% is. Uit gesprekken met het management van het Commissariaat blijkt dat de oorzaken voor het hoge verloop percentage in later jaren divers is. Arbeidsvoorwaarden, locatie, functioneren en persoonlijke omstandigheden worden als oorzaken voor het verloop genoemd. Wij constateren dat in de evaluatieperiode geen eenduidig werving en retentiebeleid is opgesteld. Een dergelijk beleid zou meer inzicht kunnen bieden in het verloop, de oorzaken van het verloop en de manier waarop het Commissariaat daarop in kan spelen. In het jaarverslag van 2017 rapporteert het Commissariaat dat het van plan is de arbeidsmarktcommunicatie verder te verbeteren.

Vooralsnog maakt het Commissariaat geen gebruik van een model voor Strategische Personeelsplanning (SSP) om zicht te krijgen op de omvang en competenties van het personeelsbestand en het verwachte en gewenste verloop hierin.

In de jaarverslagen van het Commissariaat zien we dat de inhuur van externen jaarlijks – met uitzondering van 2012 – tussen de 20% en 40% van de totale personele kosten betreft. [79] De inhuur externen is met ingang van 2013 structureel hoog. Daarnaast wordt in de analyse van het resultaat weergegeven dat de externe inhuur in de jaren 2014 tot en met 2017 hoger waren dan begroot doordat de inhuur de interne vacatures tijdelijk opvult. Op basis van de beschikbaar gestelde documentatie is het aantal FTE aan inhuur niet beschikbaar.



Figuur 3.8 Inhuur extern personeel

Op basis hiervan concluderen wij dat gedurende de evaluatieperiode sprake is van een structureel personeelstekort dat opgevuld wordt met externe inhuur, aangezien het gemiddeld aantal FTE redelijk stabiel is gebleven. Dit structurele tekort tast de doelmatigheid van de van het Commissariaat aan doordat externe inhuur in verhouding tot eigen medewerkers duur is en opgebouwde kennis en ervaring van externen de organisatie uitvloeit op het moment dat de inhuurperiode eindigt.

Conclusie

Een hoog personeelsverloop tast een doelmatige uitvoering van taken binnen de organisatie aan. Het is daarom van belang de oorzaak hiervan te onderzoeken en een beleid voor werving en retentie op te stellen en in te voeren. Het ontwikkelen en implementeren van een Strategische Personeelsprognose (SPP) is een belangrijk aandachtspunt. Een SPP zal het Commissariaat in staat stellen om inzicht te krijgen in de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de gewenste toekomstige formatie[80] en de mate waarin deze gewenste formatie afwijkt van de huidige formatie. Deze aanbeveling raakt ook aan de mogelijk gewenste ontwikkeling van het

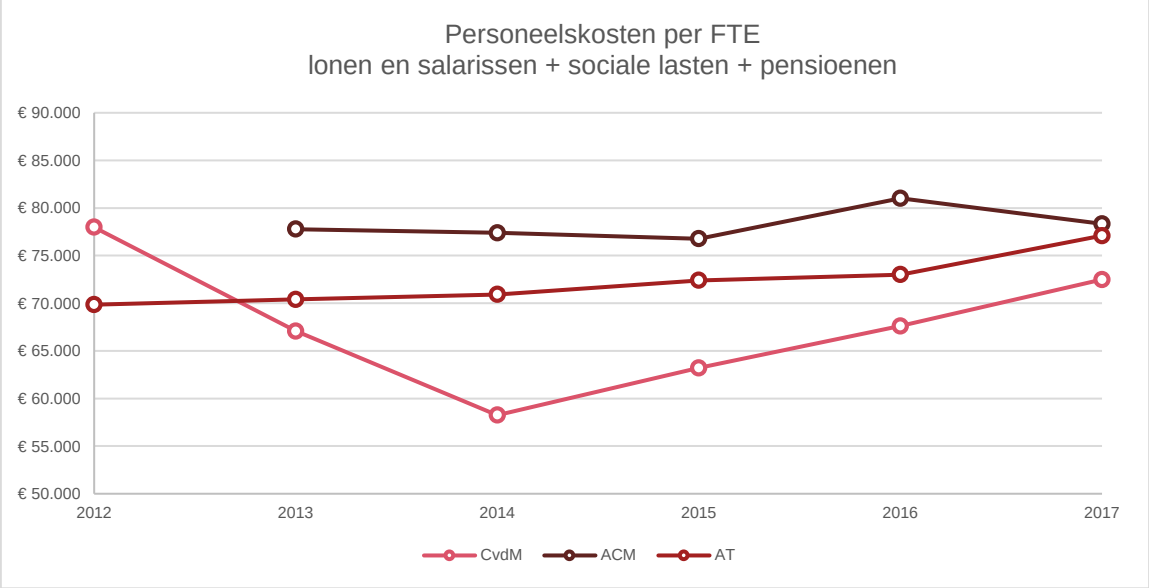
[79] De percentages zijn berekend door de personeelskosten onder de post overige lasten in de jaarrekening te delen door de totale personele kosten. Bron: jaarrekeningen Commissariaat voor de Media 2012 tot en met 2017

[80] Gewenste formatie herleid vanuit de strategie en concrete strategische doelstellingen die daaruit voortvloeien.

personeelsbestand in relatie tot de eerder omschreven snelle ontwikkeling van het toezichtveld van het Commissariaat (zie ook paragraaf 2.3).

3.2.4. *Personeelskosten per fte gedurende de evaluatieperiode relatief laag; ultimo 2017 in lijn met vergelijkbare organisaties*

Onderstaand figuur geeft voor de periode 2012 tot en met 2017 de personeelskosten per FTE weer voor het Commissariaat en een tweetal andere zelfstandige bestuursorganen in de publieke sector: het Agentschap Telecom en de Autoriteit Consument en Markt. Hieruit blijkt dat het Commissariaat een opvallende ontwikkeling heeft doorgemaakt in haar personeelskosten per FTE. Dit heeft grotendeels te maken met de reorganisatie in 2013. Het Commissariaat leverde in dat jaar een bijdrage aan de bezuinigingen op het mediabudget. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe bedrijfsstructuur, die per 1 september 2013 is ingevoerd. Het Commissariaat heeft het aantal FTE in 2013 noodgedwongen verlaagd. Door de reorganisatie zaten in 2013 zestien kandidaten (14,16 FTE) in een Van Werk Naar Werk (VWNW) traject.[81] Medewerkers die als gevolg van de reorganisatie zijn aangewezen als VWNW kandidaat worden vanuit een separaat frictiekostenbudget bekostigd en zijn daarmee geen onderdeel van de apparaatskosten van het Commissariaat. Om deze reden zijn de personeelskosten van de VWNW kandidaten niet in onderstaande figuur meegenomen.



Figuur 3.9 Personeelskosten Nederlandse toezichthouders

Wij constateren dat de personeelskosten per fte van het Commissariaat gedurende de evaluatieperiode laag zijn geweest ten opzichte van die van andere, vergelijkbare toezichtorganisaties in het publieke domein. De relatief lage personeelskosten kunnen een negatief effect hebben gehad op werving en retentie van medewerkers gedurende de evaluatieperiode (zie paragraaf 3.2.3.). De personeelskosten van het Commissariaat hebben in de evaluatieperiode een daling laten zien als gevolg van de reorganisatie, gevolgd door een gestage groei in de periode 2014 – 2017. Ultimo 2017 zijn de personeelskosten per fte in lijn met vergelijkbare organisaties.

Conclusie

De relatief lage personeelskosten per fte van het Commissariaat hebben mogelijk de aantrekkelijkheid van het werkgeverschap aangetast. Aan het einde van de evaluatieperiode (2017) zijn deze kosten weer in lijn met vergelijkbare Nederlandse toezichthoudende organisaties.

[81] Jaarverslag Commissariaat voor de Media 2013, p. 8.

3.3. Doelmatigheid in het controleprotocol van de externe accountant

In het kader van onze opdracht is ons gevraagd om antwoord te geven op de volgende vraag:

Op welke wijze kan OCW invulling geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het begrip doelmatigheid nader uit te werken in het controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat?

3.3.1. Indicatoren in het controleprotocol

Op basis van onze bevindingen en conclusies en met inachtneming van de praktische toepasbaarheid voor de accountant, achten wij de volgende indicatoren geschikt voor opname in het controleprotocol van de externe accountant:

Indicator	Nadere toelichting	Opmerkingen inzake toepasbaarheid
Lasten per toezichtprestatie	De totale jaarlasten van het Commissariaat (Apparaat) worden toebedeeld aan toezichtprestaties. Voor elke gedefinieerde toezichtprestatie is het aantal prestaties per jaar inzichtelijk. Meer toelichting geven wij in paragraaf 3.3.2. *Formule* jaarlasten van toezichtprestatie Y/ aantallen prestaties Y voor het jaar *Implicatie doelmatigheid* Als de indicator in jaar t lager is dan in jaar t-1 impliceert dit een toename van de doelmatigheid.	Momenteel zijn de toezichtprestaties van het Commissariaat nog niet volledig gedefinieerd (zie paragraaf 3.1.2.). Het Commissariaat heeft voor een tweetal toezichtprestaties wel inzichtelijk gemaakt wat de lasten per toezichtprestatie zijn (zie weergegeven in figuur 3.4).
Aandeel indirecte lasten	Deze indicator geeft de indirecte jaarlasten weer als percentage van de totale jaarlasten van het Commissariaat. De indirecte lasten zijn de lasten die niet direct samenhangen met de toezicht activiteiten (primaire activiteiten). *Formule* (indirecte jaarlasten/totale jaarlasten) x 100% *Implicatie doelmatigheid* Als het aandeel indirecte lasten in jaar t lager is dan in jaar t-1 impliceert dit een toename van de doelmatigheid.	De lasten van het Commissariaat zijn momenteel nog niet uitgesplitst in directe en indirecte kosten, waardoor genoemde indicator nog niet direct toepasbaar is.
Solvabiliteit en liquiditeit	Solvabiliteit is de mate waarin een organisatie in staat is haar totale schulden te voldoen. *Formule* (eigen vermogen/totaal vermogen) x 100% Liquiditeit is de mate waarin een organisatie in staat is op korte termijn haar betalingsverplichtingen te voldoen. *Formule* (kortlopende vorderingen + liquide middelen)/kortlopende schulden *Implicatie doelmatigheid*	Direct toepasbaar, omdat de benodigde data beschikbaar is in de jaarrekeningen van het Commissariaat

	Als de solvabiliteit lager is dan 20% en/of de liquiditeit lager is dan 0,7, wordt mogelijk de financiële gezondheid van het Commissariaat aangetast hetgeen de doelmatigheid kan schaden.	
Personeelskosten per fte	*Formule* (lonen en salarissen + sociale lasten + pensioenlasten)/gemiddelde fte's *Implicatie doelmatigheid* Een toename van de personeelskosten per fte impliceert een afname van de doelmatigheid tenzij deze toename in kosten wordt veroorzaakt door een wijziging in activiteiten die resulteren in relatief meer toezichtprestaties.	Direct toepasbaar, omdat de benodigde data beschikbaar is in de jaarrekeningen van het Commissariaat
Externe inhuur als percentage van de totale personeelslasten	*Formule* externe inhuur in de overige lasten/(lonen en salarissen + sociale lasten + pensioenlasten) *Implicatie doelmatigheid* Een toename van externe inhuur als percentage van de totale personeelslasten impliceert een afname van de doelmatigheid als de inhuur voornamelijk heeft plaatsgevonden voor het invullen van vacatures.	Direct toepasbaar, omdat de benodigde data beschikbaar is in de jaarrekeningen van het Commissariaat

Tabel 3.4 Indicatoren doelmatigheid ten behoeve van controleprotocol externe accountant

Wij adviseren in het controleprotocol van de externe accountant op te nemen dat bovengenoemde indicatoren voor minimaal twee achtereenvolgende jaren worden weergegeven, waarbij geduid wordt:

a. Of er sprake is van een stijging of daling van de betreffende indicator;

b. Of de hierboven geïdentificeerde trend in de indicator een implicatie is voor toe- of afname van de doelmatigheid;

c. In welke mate de inhoudelijke analyse en onderbouwing van het Commissariaat de geïmpliceerde toe- of afname van de doelmatigheid onderschrijft of tegenspreekt

d. Welke beeld (geen oordeel) op basis van a tot en met c voor alle indicatoren bestaat over de mate waarin de doelmatigheid in het jaar is toe- of afgenomen.

Zoals blijkt uit voorliggende rapportage, geeft het Commissariaat momenteel zelf beperkt inzicht in de doelmatigheid van zijn organisatie. De hierboven genoemde indicatoren dienen – ook ten behoeve van de accountant – door het Commissariaat inzichtelijk gemaakt te worden. De accountant geeft vervolgens een oordeel over de ontwikkeling van de doelmatigheid op basis van een set van deze indicatoren, hetgeen in de huidige situatie beperkt mogelijk.

Nadat het Commissariaat meerjarig inzicht heeft gegeven in de indicatoren kan worden geanalyseerd of de kosten van een accountant opwegen tegen de meerwaarde van de toevoeging van een doelmatigheidsparagraaf in het controleprotocol van de accountant.

Aangezien de verwachting is dat het medialandschap van het Commissariaat in de komende twee jaar wezenlijk zal wijzigen in zowel aard als omvang, is het van belang om de ontwikkeling van doelmatigheidsindicatoren in het licht van deze verandering te bezien. De wijze waarop het Commissariaat haar mensen en middelen in gaat zetten in de toekomst kan door de verandering namelijk heel anders zijn dan nu. De diensten en

toezichtprestaties die geleverd worden kunnen hierbij ook anders en/of meer zijn dan nu. Nu de grote veranderingen nog op handen zijn, is er wel sprake van een goed momentum om na te denken over indicatoren die duurzaam te hanteren zijn.

3.3.2. Inzicht in lasten per toezichtprestatie

Zoals weergegeven in voorgaande paragraaf is de indicator Lasten per toezichtprestatie momenteel nog niet beschikbaar voor toepassing in het controleprotocol van de externe accountant.

Om de indicator beschikbaar te maken adviseren wij het Commissariaat de volgende stappen uit te voeren:

1. Categoriseer de toezichtprestaties in de kengetallen naar de 8 wettelijke taakgebieden;
2. Stel per taakgebied vast of en zo ja welke toezichtprestaties nog ontbreken;
3. Formuleer de ontbrekende toezichtprestaties zo concreet mogelijk;
4. Stel vast of voor alle toezichtprestaties momenteel aantallen worden geregistreerd en bepaal daar waar geen registraties zijn wat er nodig is om tot registratie te komen;
5. Reken alle instellingslasten traceerbaar toe aan de toezichtprestaties. Een voorbeeld hiervan zijn de totale lasten per aanvraag voor het taakgebied nevenactiviteiten (zie figuur. 3.4). Het toerekenen van alle lasten (integraliteit) borgt de kwaliteit van de teller in de indicator.

De ontwikkeling van deze belangrijke indicator dient in goede afstemming met OCW in zijn rol als eigenaar plaats te vinden. Wij adviseren in het aankomende jaarplan concrete invulling te geven aan de indicator Lasten per toezichtprestatie.

4. Het Commissariaat heeft de aanbevelingen uit vorige evaluatie opgevolgd

De vorige evaluatie is in 2013 uitgevoerd en had betrekking op de periode 2007 – 2011. De evaluatie bestond uit vijf onderzoeksvragen: (1) zijn de wettelijke taken goed vervuld, (2) is de interne organisatie en bedrijfsvoering adequaat, opdat taken op doelmatige en doeltreffende wijzen kunnen worden uitgevoerd, (3) geeft het Commissariaat uitvoering aan zijn missie, zoals neergelegd in zijn Beschrijving van werkzaamheden en taakuitoefening 2007 – 2011, (4) Hoe oordelen stakeholders over het functioneren van het Commissariaat, (5) een tweetal dossiers is geselecteerd voor nadere evaluatie. Wij hebben de meest relevante aanbevelingen van de vorige evaluatie in onderstaande tabel uiteengezet.

Onderwerp	Aanbeveling uit vorige evaluatie
Toegankelijkheid Commissariaat	1. Diverse stakeholders geven aan dat het Commissariaat niet vlot reageert op vragen en voorgelegde kwesties. Het Commissariaat doet er goed aan dit met de stakeholders op te nemen. 2. Het tweede aandachtspunt is de kritiek van provincies en de VNG inzake de toegankelijkheid van het Commissariaat. Die kritiek heeft zowel betrekking op bejegening als de posities waarin het Commissariaat enerzijds en het provincies en de VNG anderzijds zich tot elkaar verhouden. Aanbeveling is om een goed en open gesprek hierover met elkaar aangaan.
Nevenactiviteiten: Publiek-private samenwerking	Een bijzondere vorm van een nevenactiviteit is een publiek-private samenwerking tussen enerzijds een publieke omroep en anderzijds een mediabedrijf en/of culturele instelling. Een aandachtspunt hierbij is dat de publieke omroepen van mening zijn dat er geen sprake is van een gelijkwaardige inbreng. De (EU) spelregels ten aanzien van Staatssteun zouden het moeilijk maken om samenwerking op een natuurlijke manier te laten ontstaan.
Financieel toezicht	Publieke omroepen zijn gematigd positief zijn over het financieel toezicht. Een deel van de omroepen vindt dat het Commissariaat er nog onvoldoende in slaagt te vertrouwen op het werk van de onafhankelijke accountant.

Tabel 4.1 Aanbevelingen uit vorige evaluatie

4.1. De sector is overwegend positief over de toegankelijkheid van het Commissariaat

Eén van de belangrijkste aanbevelingen van de vorige evaluatie was het verbeteren van de toegankelijkheid van het Commissariaat voor zijn stakeholders. Zo stelt het rapport: “Een aantal stakeholders geeft wel aan dat het Commissariaat niet altijd vlot reageert als een vraag gesteld wordt of een zaak wordt voorgelegd. Ook kan dit te maken hebben met de complexiteit van de materie of dat het Commissariaat niet steeds beschikt over alle benodigde informatie, het is een aandachtspunt dat het Commissariaat met stakeholders bespreekbaar kan maken”[82]. De vorige evaluatie stipt aan dat deze geluiden met name komen van de lokale en regionale omroepen komt.

Uit de gesprekken die wij met de sector gevoerd hebben, komt een ander beeld naar voren in de huidige evaluatieperiode. De respondenten omschrijven het Commissariaat als toegankelijk, waarbij een aantal respondenten specifiek benoemd dat het Commissariaat altijd bereid is om het gesprek aan te gaan en uitleg te geven. Dit gebeurt bijvoorbeeld door uitlegsessies of telefonisch contact. Hierbij biedt het Commissariaat overigens geen schriftelijke hulp, vanwege zijn juridische positie. Dit beeld van een toegankelijke toezichthouder wordt ook op lokaal- en regionaal niveau onderschreven. Naast de uitlegsessies benoemen de respondenten regelmatig het telefonische spreekuur dat het Commissariaat beschikbaar stelt. Vragen omtrent

[82] Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011, DSP-Groep (2013), pagina 10

alle activiteiten die het Commissariaat uitvoert kunnen hier gesteld worden. De dienstdoende jurist geeft hierbij duiding.

Conclusie toegankelijkheid van het Commissariaat

Wij concluderen dat het Commissariaat zich ten opzichte van de vorige evaluatie verbeterd heeft op het gebied van toegankelijkheid. Er zijn geen indicatoren voor slechte bereikbaarheid of toegankelijkheid uit de gesprekken naar voren gekomen. Vanuit zijn toezichtrol geeft het Commissariaat duiding en uitleg over de regels waar de onder toezicht gestelde zich aan moeten houden.

4.2. Het Commissariaat heeft de aanbeveling inzake meer duidelijkheid geven bij publiek-private samenwerking opgevolgd

Een andere belangrijke aanbeveling vanuit de vorige evaluatie gaat over publiek-private samenwerking: “Een aandachtspunt is het vraagstuk van de gelijkwaardige inbreng bij publiek-private samenwerking. De zorgen die de landelijke publieke omroepen daarover uitspreken, kan niet los worden gezien van de actualiteit anno 2013 waarin fors bezuinigd wordt op de landelijke publieke omroepen en de politiek verlangt dat deze omroepen meer geld uit de markt gaan halen. Eventuele activiteiten die in dat kader zullen worden ondernomen moeten wel voldoen aan de Europeesrechtelijke regels die uitgaan van een verbod op staatssteun.” [83] Een deel van de respondenten was in 2013 kritisch over de administratieve lasten die voortkwamen uit het aanmelden van publiek-private samenwerkingen.

Het Commissariaat heeft in juni 2017 een praktijkhandleiding gepubliceerd voor de wijze van omgaan met publiek-private samenwerking[84]. Deze praktijkhandleiding onderscheidt vijf vormen van publiek private samenwerking: 1) samenwerking in het kader van de publieke media-opdracht, 2) samenwerking in een eenmalig project, 3) experimentele samenwerking, 4) gelijkwaardige samenwerking en 5) een reguliere nevenactiviteit. Het Commissariaat heeft deze praktijkhandleiding publiek geconsulteerd voor definitieve publicatie. Op die manier heeft het Commissariaat de kennis, ervaring en inzichten van belanghebbenden mee te laten wegen bij het bepalen van zijn visie en standpunten. In opvolging van het publiceren van de leidraad heeft het Commissariaat een tweetal voorlichtingsbijeenkomsten gehouden: één voor landelijke omroepen en één voor regionale omroepen. Aan de hand van een praktijkvoorbeelden maakte het Commissariaat in deze bijeenkomsten duidelijk aan welke voorwaarden een samenwerking dient te voldoen. Uit de door ons gevoerde interviews met publieke media-instellingen constateren wij geen aandachtspunten ten aanzien van omgaan met PPS vanuit de sector. Wij concluderen dat met het schrijven van een praktijkhandleiding, het organiseren van twee voorlichtingsbijeenkomsten en op basis van geen signalen over dit onderwerp uit de interviews met sectorpartijen dat het Commissariaat opvolging heeft gegeven aan de aandachtspunten uit de vorige evaluatie.

Conclusie nevenactiviteiten: publiek-private samenwerking

Wij concluderen dat het Commissariaat op het gebied van publiek private samenwerking een praktijkhandleiding heeft opgesteld. Ook het Commissariaat voor de doelgroepen landelijke en regionale omroepen afzonderlijk voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Wij hebben geen indicatoren vanuit onze interviews met externen ontvangen dat de publiek-private samenwerking nog steeds een aandachtspunt is Hiermee heeft naar onze mening het Commissariaat opvolging gegeven aan de aanbeveling uit de vorige evaluatie inzake publiek-private samenwerking.

4.3. Het Commissariaat besteedt minder aan financieel toezicht

Een derde conclusie uit het de vorige evaluatie gaat over het financieel toezicht dat het Commissariaat uitoefent op de publieke omroepen. In deze evaluatie wordt ten aanzien hiervan geconcludeerd:[85] “De omroepen waarderen het financieel toezicht van het Commissariaat gematigd positief. Omroepen hebben over het

[83] Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011, DSP-Groep (2013), pagina 50.
[84] CvdM publicatie *Samenwerking van publieke Omroepen met andere partijen: de mogelijkheden van de Mediawet*, juni 2017.
[85] Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011, DSP-Groep (2013), pagina 54.

algemeen de indruk dat financieel toezicht gelijk staat met het op hoofdlijnen nalopen van financiële gegevens op naleving van regels uit het financiële handboek. Een deel van de omroepen vindt echter dat het Commissariaat er nog onvoldoende in slaagt te vertrouwen op het werk van de onafhankelijke accountant. Daardoor worden controles herhaald. Het Commissariaat ontkent dit en stelt uit te gaan van vertrouwen in de accountant van de omroep."

Zoals reeds in hoofdstuk 3 geconcludeerd speelt ook hier het probleem dat binnen het CvdM een zwakke koppeling bestaat tussen inzet van mensen en middelen en de geleverde (toezicht)prestaties of output van de organisatie. Hierdoor kunnen wij niet feitelijk vaststellen of het Commissariaat ten aanzien van het financieel toezicht daadwerkelijk meer is gaan vertrouwen op het werk van de accountants van de omroepen en minder controles herhaalt. Wel kunnen wij twee zaken vaststellen:

1. Het interne budget voor financieel toezicht is gedaald, zo blijkt uit onderstaande tabel:[86]

Financieel toezicht	2016	2017	2018
Uitgaven (€ '000)	926	789	749
Index	100	85	81

Tabel 4.1 budget voor financieel toezicht

2. Uit interviews met respondenten in de mediasector is ons niet gebleken dat de mate waarin voor het financieel toezicht sprake is van mogelijke herhaling van controles voldoende merkbaar voor hen gewijzigd is ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode.

[86] Tabel op basis van opgave van het Commissariaat, *toerekening naar taakgebieden 2016 – 2018*, 4 december 2018.

5. Aanbevelingen en aandachtspunten voor de toekomst

Op basis van onze evaluatie zien wij aanbevelingen voor het Commissariaat als organisatie (paragraaf 5.1). Daarnaast zien wij aandachtspunten van strategische aard voor de toekomst (paragraaf 5.2).

5.1. Aanbevelingen voor de ontwikkeling van de organisatie

- Creëer meer inzicht in de eigen doelmatigheid.

  Het Commissariaat werkt met publieke middelen en financiering uit de markt en verantwoording over doelmatige besteding van middelen hoort hierbij. Daarnaast stelt meer inzicht in de eigen doelmatigheid het Commissariaat in staat efficiënter en effectiever te sturen binnen de eigen organisatie en op de doeltreffendheid van de organisatie. Het belang hiervan wordt naar onze mening groter als gevolg van het sterk veranderende medialandschap. Tot slot draagt meer aandacht voor de eigen bedrijfsvoering ook bij aan de professionaliteit van de organisatie. Systemen waarin geautomatiseerd de voortgang van dossiers over de volle breedte van de wettelijke taken gevolgd kunnen worden helpt de onzekerheid bij onder toezicht gestelden te reduceren en doorlooptijden te verkorten.

  Welke informatie en op welk abstractieniveau vervolgens met OCW en met de buitenwereld gedeeld wordt, zien wij als een separate beslissing, die het Commissariaat zelf neemt en waarbij het Commissariaat begrijpelijkerwijs zijn onafhankelijke positie als toezichthouder beschermt. Om doelmatigheid van de organisatie op korte termijn (max. 2 jaar) inzichtelijker te maken, adviseren wij het Commissariaat aandacht te besteden aan:

  - Herintroductie van tijdschrijven in de organisatie;
  - Het voorzien van meer toelichting van de begroting teneinde het voorspellend vermogen te vergroten;
  - Kosten in relatie brengen tot toezichtprestaties. Hierbij geldt als aandachtspunt dat een gepresenteerde toezichtprestaties die een toereikende weergave zijn van de activiteiten van de gehele organisatie;
  - Continue monitoring op doorlooptijden.

- Besteed aandacht aan het personeelsverloop van de organisatie.

  Het personeelsverloop van de organisatie is met ongeveer 20% over de evaluatieperiode hoog te noemen. Een hoog personeelsverloop tast een doelmatige uitvoering van taken binnen de organisatie aan. Het is daarom aan te raden de oorzaak hiervan te onderzoeken en adresseren en gelijktijdig een beleid voor werving en retentie op te stellen en in te voeren. Het ontwikkelen en implementeren van een SPP is een belangrijk aandachtspunt. Een SPP zal het Commissariaat in staat stellen om inzicht te krijgen in de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de gewenste toekomstige formatie[87] en de mate waarin deze gewenste formatie afwijkt van de huidige formatie.

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

[87] Gewenste formatie herleid vanuit de strategie en concrete strategische doelstellingen die daaruit voortvloeien.

Op basis van onze bevindingen en conclusies en met inachtneming van de praktische toepasbaarheid voor de accountant, achten wij de volgende indicatoren geschikt voor opname in het controleprotocol van de externe accountant:

- Lasten per toezichtprestatie;
- Aandeel indirecte lasten;
- Solvabiliteit en liquiditeit;
- Personeelskosten per fte;
- Externe inhuur als percentage van de totale personeelslasten.

De indicator Lasten per toezichtprestatie is nu niet beschikbaar. De ontwikkeling van deze belangrijke indicator dient in goede afstemming met OCW in zijn rol als eigenaar plaats te vinden. Wij adviseren in het aankomende jaarplan concrete invulling te geven aan de indicator Lasten per toezichtprestatie.

De hierboven genoemde indicatoren dienen – ook ten behoeve van de accountant – door het Commissariaat inzichtelijk gemaakt te worden. De accountant vormt vervolgens een beeld over de ontwikkeling van de doelmatigheid op basis van een set van deze indicatoren, hetgeen in de huidige situatie beperkt mogelijk aangezien de benodigde data voor de eerstgenoemde indicator nog niet beschikbaar zijn.

5.2. Aandachtspunten voor de toekomst

5.2.1. Verbeter de governancestructuur Commissariaat

De beperkte aanwezigheid van systemen en technologie ter ondersteuning van het primaire proces zoals geconstateerd in hoofdstuk 3 is een aandachtspunt juist omdat het mediaveld zich reeds in de periode 2012 tot en met 2017 zeer snel ontwikkeld heeft. De periode die nu volgt zal in feite meer van hetzelfde zijn op basis van de technologieën die in de evaluatieperiode tot ontwikkeling zijn gekomen. In termen van hoeveelheid media-aanbod zal op basis van deze technologie de komende periode zich onderscheiden van de afgelopen evaluatieperiode.

- Wij zien bewustzijn bij het Commissariaat over het groeiende (met name online) media aanbod, maar nog geen omslag in het *'operating model'* van het CvdM. Dit zet druk op het Commissariaat om zijn toezichtstrategie aan te passen, evenals druk op de inzet van andere toezichtinstrumenten. Deze zouden meer technologie- en data-gedreven moeten zijn teneinde het speelveld gelijk te houden. Ook zou het wettelijk instrumentarium hiervoor herijkt moeten worden.

- Verken vanuit de overheid welke ontwikkeling van wettelijke taken van het Commissariaat recht doet aan de ontwikkelingen in het medialandschap en media-aanbod. Neem in deze verkenning mee of eerder opgelegde taken nog passend zijn bij de huidige tijd. Neem – als logisch sluitstuk – in de verkenning ook mee of de governance van het toezicht op het medialandschap, waaronder de interne sturing en de relatie met het ministerie, nog actueel en toekomstbestendig is. Dit kan bijvoorbeeld worden meegenomen in door de kabinet aangekondigde brede visie ten aanzien van de ontwikkeling van de mediasector in Nederland. De governance is geen onderwerp dat onderdeel uitmaakte van deze, noch de vorige evaluatie over de periode 2007 – 2011. Het is echter aanbevelenswaardig periodiek tegen het licht te houden of de governance van een toezichtsveld, zeker als deze sterk in beweging is, nog passend is voor de uitdagingen waarvoor het toezicht gesteld is.

5.2.2. Technologische innovatiekracht vereist maken van keuzes

Uit de interviews met externe stakeholders is technologische innovatie naar voren gekomen. Hierbij hebben wij de respondenten bevraagd over hoe zij aankijken tegen het innoverend vermogen van het Commissariaat. Wij hebben hierbij twee vragen centraal gesteld: (1) houdt het Commissariaat op technologie-gedreven wijze toezicht aan de hand van bijvoorbeeld data-analyse, artificial intelligence en machine learning en (2) houdt het Commissariaat rekening met de technologische ontwikkelingen in de sector en is zichtbaar hoe het Commissariaat hier op inspeelt. Met name deze laatste vraag hangt sterk samen met de selectiviteit, slagvaardigheid en professionaliteit van het Commissariaat.

Het Commissariaat wordt gezien als een toezichthouder die over een goede maatschappelijke antenne beschikt. Het Commissariaat is zich bewust van de uitdagingen en de ontwikkelingen in het medialandschap, ook als het om technologische veranderingen gaat. De Social code voor YouTube en voorlichtingsbijeenkomsten voor commerciële mediadiensten op aanvraag worden vaak aangehaald als goede voorbeelden waaruit het besef van technologische verandering blijkt. Tegelijkertijd constateren wij met de respondenten uit onze interviews dat – naast deze voorbeelden – nog weinig zichtbaar is op het gebied van technologische innovatie binnen het Commissariaat. Eerder hebben wij in paragraaf 2.2.6 geconcludeerd dat medewerkers binnen het Commissariaat zeer professioneel zijn maar dat technologische kennis en inzichten in mindere mate aanwezig zijn. Wij voegen hier aan toe dat de beperkte budgettaire en formatieve omvang het Commissariaat beperken in zijn executiekracht om van idee of voornemen over te gaan tot realisatie. In zijn zelfevaluatie geeft het Commissariaat hierover het volgende aan[88]: “Het Commissariaat heeft een omvangrijk takenpakket. Voor een groot deel van deze taken geldt dat het Commissariaat de verplichting heeft deze uit te voeren. Daarbij bestaat geen beleidsruimte om te variëren in intensiteit of om te prioriteren.”

De nieuwe technologie aan de aanbodzijde van de media heeft ook effect op de melding-, controle-, detectie en sanctiekans binnen de sector. Onze eerdere conclusie dat de normgetrouwheid in de sector redelijk hoog lijkt te liggen, laat onverlet dat onder toezicht gestelden altijd de kans afwegen aangemeld, gecontroleerd, gedetecteerd en/of beboet te worden. Vanuit deze vier dimensies van de Tafel van Elf bezien zien wij een noodzaak voor het Commissariaat zijn toezichtstrategie digitaler te maken, teneinde de geschetste kansen niet zo klein te laten worden dat deze de normgetrouwheid in de sector kan bedreigen.

Wij hebben inmiddels begrepen dat het onderwerp technologische innovatie en executiekracht op de agenda van het Commissariaat staat. Zo maakt het Commissariaat inmiddels deel uit van de werkgroep *Data Intelligence* van het Markttoezichthoudersberaad. Ook is het Commissariaat – samen met een aantal andere grote markttoezichthouders en het Openbaar Ministerie – aangesloten bij ICOV, een samenwerkingsverband waarin mogelijkheden en strategieën rond de inzet van data tools uitgewerkt worden. Ook verkent het Commissariaat met OCW de mogelijkheden van aanschaf en inzet van technologische oplossingen voor onder andere *picture and video recognition*. Voor de toekomstige maatschappelijke positie van het Commissariaat is het van belang te investeren in technologische innovatie. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van het Commissariaat. Hierin zien wij ook een belangrijke rol voor OCW, die kan zorgen voor herijking van de (wettelijke) taken van het Commissariaat en/of kan dwingen tot samenwerking gezien de beperkte executiekracht van het Commissariaat.

[88] Zelfevaluatie Commissariaat voor de Media 2012 – 2017, punt 23.

A. Geïnterviewde personen

Respondent(en)	Organisatie
Lid Raad van Bestuur	ACM
Algemeen Secretaris	GAU
Directeur Public Policy EMEA	Netflix
Directeur	OTP
Directeur Juridische Zaken & Public Policy	Talpa
Mede- Initiatiefnemer en oprichter	Social Code: YouTube
Bestuurslid	RPO
Directeur-bestuurder	NLPO
CFO, Hoofd Juridische Zaken	NPO
Voorzitter	CVO
Bestuursvoorzitter, Bestuurslid	VCR
Directeur	NICAM
Directeur	NLZIET
Directeur, bedrijfsjurist	STER
Algemeen Directeur	AVROTROS
Senior Jurist	RTL
Voorzitter	ERGA
Manager Risk & Control	Commissariaat voor de Media
Afdelingsmanager Onderzoek & Toegang	Commissariaat voor de Media
Senior projectleider afdeling Juridische Zaken	Commissariaat voor de Media
Hoofd beleidsadvisering	Commissariaat voor de Media
Afdelingsmanager Juridische Zaken & Handhaving	Commissariaat voor de Media
Collegevoorzitter	Commissariaat voor de Media
Collegelid	Commissariaat voor de Media
Algemeen Directeur	Commissariaat voor de Media
Beleidsambtenaar Media & Creatieve Industrie	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Voormalig hoofd afdeling mediabeleid	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Beleidsambtenaar FEZ	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

B. Onderzoekskader

Doel toetsingskader

Om een deugdelijke en consistente analyse te kunnen maken over het functioneren van het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) vanuit het perspectief van doelmatigheid en doeltreffendheid, is het van belang om voor de start van de evaluatie van het CvdM op hoofdlijnen een toetsingskader op te stellen. Gedurende het evaluatieonderzoek worden bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen tegen dit uitgewerkte kader afgezet en van een betekenis voorzien.

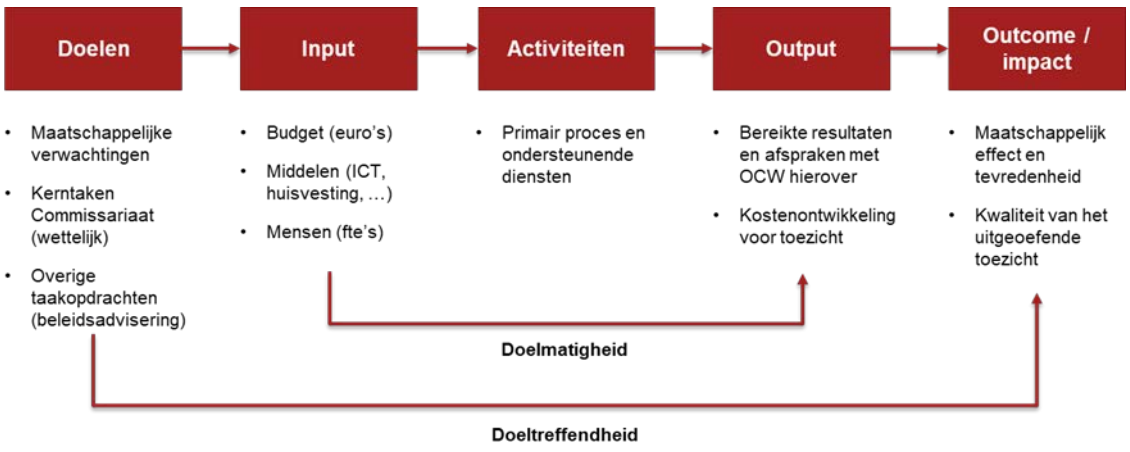
Dit toetsingskader is opgesteld aan de hand van normen zoals die voortvloeien uit Rijksbrede wet- en regelgeving en beleidsafspraken ten aanzien van toezicht en bedrijfsvoering. Ook normen die het Commissariaat of het ministerie van OCW zelf van belang achten zijn in dit toetsingskader opgenomen. De kernwaarden van het Commissariaat, die bijdragen aan de onafhankelijkheid, pluriformiteit, en toegankelijkheid van het media-aanbod, worden meegenomen in het toetsingskader. Daar waar geen normen voor handen zijn, zal PwC dit vermelden en kan PwC waar mogelijk op basis van een trendbeschrijving en -analyse een relevante context geven. PwC kan vervolgens een expert opinion geven op basis van de trendbeschrijvingen en context.

Het doel van het toetsingskader is daarmee tweeledig:

1. Het toetsingskader operationaliseert de onderzoeksvragen. De focus in deze evaluatie van het Commissariaat ligt op de thema's doelmatigheid en doeltreffendheid. Een gedetailleerde uitwerking van hoe de beoordeling van het Commissariaat ten aanzien van deze thema's is, is nodig om een consistente en objectieve analyse uit te voeren die op draagvlak kan rekenen bij zowel OCW als het Commissariaat.

2. Het toetsingskader is het referentiepunt waaraan wij de bevindingen uit schriftelijke en mondelinge bronnen kunnen toetsen en van een betekenis voorzien. Hiertoe zijn per thema normen of principes geformuleerd, zoals die voortvloeien uit eerdere onderzoeken, wet- en regelgeving, de vertaling die het Commissariaat maakt van de wettelijke taak zoals deze bijvoorbeeld tot uiting komen in haar jaarlijkse toezichtstrategie, of uit documenten van het ministerie van OCW of van stakeholders. De normen en principes kunnen daarmee veelsoortig van karakter en verschillend van gewicht zijn. Met dit onderscheid wordt nadrukkelijk rekening gehouden in dit toetsingskader.

De operationalisering van thema's doelmatigheid en doeltreffendheid beschouwen wij in de volgende logische samenhang:



Definitie doelmatigheid
Onder doelmatigheid verstaan wij de relatie tussen de inzet van middelen door het Commissariaat (het beschikbare budget, personeel, ICT, etc.), de activiteiten die zij hiermee uitvoert (primair proces ondersteund

door de bedrijfsvoering) en de resultaten hiervan (bereikte resultaten en daaraan gerelateerde kosten). Er is sprake van doelmatigheid van het Commissariaat wanneer de gewenste resultaten (het toezichtseffect) tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt of wanneer zij tegen gelijkblijvende kosten een groter toezichtseffect heeft weten te bereiken.

Definitie doeltreffendheid
Onder doeltreffendheid verstaan wij de mate waarin de inspanningen van het Commissariaat bijdragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen, zoals deze volgen uit de maatschappelijke verwachtingen en wettelijke en overige taken die aan het Commissariaat zijn opgedragen. Aan zowel de voorkant als de achterkant van doeltreffendheid hebben externe factoren een bepalende invloed op de mate van doeltreffendheid.

Hieronder werken wij beide thema's nader uit.

Operationalisering doeltreffendheid

De toetsing van de doeltreffendheid van het Commissariaat bouwt voort op de analyse doelmatigheid met focus op het effect van de activiteiten van het Commissariaat op de sector en op de maatschappij. PwC zal de mate onderzoeken waarin de doelstellingen van het Commissariaat, dankzij de inzet van haar toezichtinstrumenten, worden gerealiseerd. Aangrijpingspunt voor de doeltreffendheidstoets is de jaarlijkse toezichtstrategie en de afspraken tussen OCW en het Commissariaat. PwC zal nagaan in hoeverre het Commissariaat haar jaarlijkse toezichtstrategie en uitvoering daarvan zelf getoetst en/of opgesteld heeft aan de hand van de Rijksbrede criteria voor goed toezicht, zoals deze zijn vastgelegd in de *Kaderstellende Visie op Toezicht* en *De Tafel van Elf*. Beide kaders werken wij hieronder verder uit. Voorts zal PwC in de doeltreffendheidstoets focus leggen op de aandachtspunten uit de vorige evaluatie.

Voorbeeld uitwerking beoordeling doeltreffendheid 'huis op orde: governance en interne beheersing'

De toezichtsbrief van 2017 stelt dat het Commissariaat zich zal focussen op de governance en interne beheersing van de publieke media-instellingen. Artikel 2.178 van de Mediawet 2008 bepaalt dat de publieke media-instellingen hun organisatie zodanig inrichten dat een deugdelijke sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen gewaarborgd is.

Het onderzoek PwC laat ten aanzien van dit toezichtthema zien (*NB. Fictieve uitwerking*):

a. Ex-ante stuurt het Commissariaat een beleidsnota rond waarin de huidige regels voor deugdelijke bedrijfsvoering zijn uitgelegd.

b. Samen met de verschillende publieke media-instellingen werkt het Commissariaat aan een analyse van de inrichting van de bedrijfsprocessen. Voorts constateert het Commissariaat dat de interne risicobeheersing van één specifieke media-instelling niet op orde is. Hierdoor komt de redactionele autonomie van de omroep in gevaar.

c. Het Commissariaat biedt de omroep de mogelijkheid om haar interne processen binnen een maand op orde te brengen. Na een maand constateert het Commissariaat dat de media-instelling nog geen verandering in haar interne processen heeft doorgevoerd. Een sanctiebesluit volgt en het Commissariaat zet haar handhavingsinstrumentarium in. Het Commissariaat licht publiekelijk toe hoe het tot deze maatregel is gekomen.

Analyse doeltreffendheid 'huis op orde':

- Het Commissariaat probeert zoveel mogelijk samenwerkend met de verschillende publieke media-instellingen tot een analyse te komen.
- Het Commissariaat is slagvaardig bij herhaaldelijke overtredingen en gebruikt het handhavingsinstrumentarium in verhouding tot de ernst van de overtreding. De maatregelen van het Commissariaat worden publiekelijk toegelicht.

- Conclusie ten aanzien van het toezichtthema is daarmee dat het Commissariaat een doeltreffende werkwijze hanteert voor de uitvoering van dit toezichtthema.

NB. Bovenstaande is een fictieve en bondige uitwerking van de analyse.

1. *De Kaderstellende Visie op Toezicht*[89]. In 2005 heeft het kabinet zes principes van goed toezicht vastgesteld: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Maatwerk is hierbij belangrijk en toezichthouders worden dan ook geacht deze zes principes zelf nader te vertalen naar hun eigen toezicht strategie en -instrumentarium. Wij gaan na hoe het Commissariaat de principes uit de KVoT concreet heeft gemaakt voor haar toezichttaak op de mediasector. Hieronder geven wij een uitwerking van de wijze waarop wij dit zullen doen aan de hand van concrete voorbeelden en daarmee inzicht in de 'bril' waardoor wij kijken ten aanzien van doeltreffendheid:

Toezichtprincipe	Kort toelichting	Wijze van toepassing Commissariaat
Selectief	De toezichthouder kiest voor de vorm en omvang van toezicht voor elke situatie de juiste maatvoering	• Bv. gebruik van horizontale toezichtsinstrumenten, zoals certificering en accreditatie, peer reviews, benchmarks, publieke verantwoording. • Bv. gebruik maken van de (rapportages van) interne RvT of RvC van de organisaties • Bv. toezicht op basis van risico-analyses. • Bv. gebruik van 1e en 2e orde leereffecten[2].
Slagvaardig	Toezicht is zacht waar het kan maar hard waar het moet.	• Bv. voorbeelden waaruit blijk dat het Commissariaat hard ingrijpt, door boete of anderszins. • Bv. is nader te operationaliseren a.d.h.v. de Tafel van Elf.
Samenwerkend	Toezichthouders coördineren hun inzet en zullen niet het zelfde object kort na elkaar bezoeken.	• Bv. ontvangt en gebruikt het Commissariaat gegevens van andere toezichthouders of overheidsinstanties? Deelt zij omgekeerd informatie met andere partijen? Speelt OCW hier een coördinerende rol in en zo ja hoe doet zij dat?
Onafhankelijk	De toezichthouder dient onafhankelijk informatie in te zamelen en oordelen	• Bv. door advisering OCW over handhaafbaarheid van beleidsdoelen of uitvoerbaarheid van taken • Bv. door in zelfstandigheid een toezichtplan op te (kunnen) stellen.
Transparant	De toezichthouder legt uit waarom ze keuzes maakt	• Bv. de mate waarin het Commissariaat openheid geeft over haar toezichtstrategie en –beleid en haar (sanctie)beslissingen publiekelijk toelicht.
Professioneel	Toezicht moet samenhangend bijdragen aan maatschappelijke regulering en ordening.	• Bv. aanwezigheid van bedrijfscode/ code of conduct • Bv. lidmaatschap beroepsvereniging • Bv. ruimte voor training en opleiding

2. *De Tafel van Elf*[90]. De Tafel van elf is opgesteld door het Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van JenV en bevat elf dimensies die van belang zijn voor de naleving van regels. Daarmee is de Tafel van Elf gericht op een analyse van de concrete toezichtinterventies van het Commissariaat. In casu verwachten wij de volgende analyse te kunnen

[89] *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht*. Ministerie van BZK, oktober 2005.
[2] Bij 1ste orde leereffecten leert de toezichthouder van situaties waarin een bepaalde overtreding niet wordt opgemerkt, omdat de overtreder niet voldoende op het vizier stond. Bij 2de orde leereffecten leert de toezichthouder van allocatie van capaciteit aan een specifieke taak, die niet direct leidt tot een doelmatiger invulling van het toezicht.
[90] *De 'Tafel van Elf', een veelzijdig instrument*, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, oktober 2006.

maken *als onderdeel van* de Kaderstellende Visie op Toezicht (onderdeel a), aangezien niet ieder onderdeel relevant lijkt voor de evaluatie van de doeltreffendheid het Commissariaat:

Toezichtdimensie	Kort toelichting	Wijze van toepassing Commissariaat
Kennis van regels	De bekendheid met en duidelijkheid van wet- en regelgeving bij de doelgroep	• De mate waarin Commissariaat actief communiceert over (aankomende) wet- en regelgeving, op EU-niveau
Kosten en baten	De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite	• Maakt Commissariaat een k/b-analyse of –afweging van haar toezichtinspanningen? • Hoe betrekt het Commissariaat dit vervolgens in haar toezichtstrategie, bv. door een risicogerichte toepassing?
Mate van acceptatie (zowel beleidsdoel als uitwerking hiervan)	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep.	• Voert Commissariaat evaluaties uit ten aanzien van haar toezichtinterventies? • Blijft het Commissariaat binnen gestelde kaders en normen bij het uitoefenen van haar toezicht? Is dit aantoonbaar, bv. door accreditatie of certificeringen?
Normgetrouwheid doelgroep	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid	• Zijn er bronnen die een beeld geven van de normgetrouwheid van de sector? • Hoe betrekt het commissariaat deze informatie in haar toezichtstrategie, bv. door differentiatie in haar toezichtstrategie?
Niet-overheidscontrole (maatschappelijke controle)	De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid	• Lijkt minder relevant in dit onderzoek
Meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan overheidsinstanties	• Zijn er bronnen die een beeld geven van de meldingskans binnen de sector? • Hoe betrekt het commissariaat deze informatie in haar toezichtstrategie?
Controlekans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding	• Als onderdeel van selectiviteit
Detectiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt	• Als onderdeel van selectiviteit
Selectiviteit	De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden	• Als onderdeel van de Kaderstellende Visie op Toezicht
Sanctiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd	• Beschrijving van het sanctiebeleid van het Commissariaat, incl. ‘escalatieladder’. • Hoe houdt het commissariaat de sanctiekans zelf in de gaten?
Sanctie-ernst	De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging	• Staan de opgelegde boetes of andere sanctiemaatregelen in verhouding tot belangen voor de organisatie? • Hoe komt de hoogte en soort van de sanctie tot stand?

Kerndocumenten doeltreffendheid

- Mediawet 2008 en de (kwaliteits)normen die hierin vastgelegd zijn
- Europese Verordeningen en de (kwaliteits)normen die hierin vastgelegd zijn
- Aanvullende documenten waarin overige taken Commissariaat zijn vermeld
- Kwaliteit- en prestatienormen van het Commissariaat zelf;
- De aanbevelingen uit de vorige evaluatie van het Commissariaat 2007 – 2012;
- Jaarlijkse Toezichtsstrategie Commissariaat 2012 – 2017
- Relevante Kamerbrieven;
- Klachtenprocedure en enkele rapportages klachtenafhandeling;
- ISO-audits, andere kwaliteitsonderzoeken en -rapporten;
- Enkele dossiers waaruit de wettelijke taak (een toezichtsinterventie) van het Commissariaat blijkt;
- Enkele dossiers waaruit de overige taakopdrachten (beleidsadvisering) van het Commissariaat blijkt.

Kern interviews doeltreffendheid

- Commissariaat: Voorzitter College /Collegelid, directeur College;
- Commissariaat: Afdelingen Handhaving, Beleid en Uitvoering en Onderzoek & Toegang;
- Ministerie OCW: Directie Media en Creatieve Industrie;
- Externen: koepelorganisaties uit de mediasector en steekproef onder toezicht gestelde individuele organisaties.
- Externe review op toezichtstrategie door een expert op gebied van toezicht en toezichtstrategie (in ieder geval door Anthony Kruizenga, expert in risk management en regulation, partner PwC en achtergrond bij DNB).

Operationalisering doelmatigheid

De toetsing van de doelmatigheid van het Commissariaat zal plaatsvinden langs de volgende analyses:

1. De activiteiten die het Commissariaat uitvoert, te structureren aan de hand van een wettelijke taakanalyse. Per wettelijke taak brengen wij geclusterd de activiteit(en) van het Commissariaat in kaart, waarbij wij aansluiten bij de indeling die het Commissariaat zelf gemaakt heeft:

    a. De wijze waarop het Commissariaat deze taak of activiteit georganiseerd heeft,

    b. De normen of doelen die het Commissariaat ontwikkeld heeft teneinde een doelmatige uitvoering van taken meetbaar te maken, en

    c. Tot welk product deze activiteit leidt, liefst objectief meetbaar.

De <u>norm</u> die vervolgens bij de doelmatigheidsanalyse gehanteerd wordt, is de vraag of gegeven de uitkomsten van de analyse met dezelfde middelen meer resultaat bereikt had kunnen worden, of dat hetzelfde resultaat ook met inzet van minder middelen bereikt had kunnen worden. Doelmatigheid is daarmee in feite een operationalisering van het toezicht principe selectiviteit. Een toezichthouder die doelmatig werkt, zet zijn beschikbare middelen immers (risico)gericht en proportioneel in. **Voorbeeld uitwerking beoordeling doelmatigheid van de taak 'ledentelling'**

Artikel 2.27 van de Mediawet 2008 bepaalt dat het Commissariaat het aantal leden per omroeporganisatie vaststelt.

Het onderzoek PwC laat ten aanzien van deze taak zien (*<u>NB. fictieve uitwerking</u>*):

a. Het Commissariaat vraagt omroeporganisaties zelf het aantal leden door te geven en controleert hier steekproefsgewijs op. De steekproef wordt uitgevoerd door een gespecialiseerd adviesbureau.

b. Het Commissariaat heeft jaarlijks een vast budget (euro's/uren) gereserveerd voor deze taak en legt ook vast of zij jaarlijks binnen dit gestelde budget blijft bij de uitvoering van deze taak. Deze norm voor het budget is door OCW geaccordeerd.

c. Het product van de vijfjaarlijkse ledentelling is dat er getrouw beeld is van de omvang van omroeporganisaties. Eén steekproef heeft laten zien dat de opgave van de betreffende omroep significant afweek. Het Commissariaat heeft hierop disciplinerende actie ondernomen.

Conclusie doelmatigheid 'ledentelling':

- Het Commissariaat probeert zoveel mogelijk gebruik te maken van de reeds beschikbare informatie en expertise in de markt.

- Het Commissariaat blijft bij de uitvoering van deze taak binnen de gestelde normen die ook door OCW zijn goedgekeurd.De activiteiten van het Commissariaat ten behoeve van deze taak leiden tot tastbare en meetbare resultaten. Er is een duidelijke relatie te leggen tussen inspanningen en resultaten.

- Conclusie ten aanzien van de taak ledentelling is dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat het Commissariaat een doelmatigere invulling van dit product had kunnen bereiken met deze toezicht inspanning dan wel dit product tegen lagere kosten had kunnen bereiken.

NB. Het Commissariaat heeft ca. 70 wettelijke taken. Wij zullen niet 70 taken afzonderlijk analyseren zoals hierboven beschreven. Deze uitwerking

2. Inzet van middelen door het Commissariaat: budget, fte's en eventueel ICT. Hiertoe brengen wij in kaart:

    a. Kostenontwikkeling afgezet tegen de inflatie in de evaluatieperiode (2012-2017) en afspraken met OCW hierover;
    b. Verhouding inzet vast personeel/ flexibele schil en de vraag of dit vanuit kostenperspectief een doelmatige inzet van personeel is;
    c. De relatie tussen taken en werkzaamheden van het Commissariaat en de daarvoor benodigde middelen.
    d. Toets of er voldoende transparantie bestaat over de doelmatigheid van het Commissariaat voor OCW. Bijvoorbeeld: Vermeldt de bekostigingsrelatie de producten (dienstverlening), de kosten en de kostendekkendheid per product/dienst? Is de gemiddelde kostenontwikkeling per jaar te vinden in de jaarrekening? Is er een toelichting opgenomen van het kostenverdeelmodel, waardoor inzicht wordt gegeven in de wijze waarop projectkosten worden verdeeld over de kostendragers? Etc.
    e. Heeft het Commissariaat doelmatigheid geborgd middels intern beleid en procedures waarvan de werking periodiek wordt beoordeeld als onderdeel van de planning & control cyclus?
    f. Toets in hoeverre de begroting en de realisatie overeenkomen en in het geval dat ze van elkaar afwijken, nagaan in hoeverre de afwijking toereikend verklaarbaar is.

Kerndocumenten doelmatigheid

- Mediawet 2008
- Aanvullende documenten waarin overige taken Commissariaat zijn vermeld
- Jaarrekeningen Commissariaat 2012 – 2017
- Jaarlijkse subsidietoekenningen (brieven) van OCW aan het Commissariaat
- Jaarlijkse Toezichtsstrategie Commissariaat 2012 – 2017
- Boston Consulting Group, Takenpakket en bekostiging van het CvdM, 14 september 2015 (vertrouwelijk rapport);
- Kostprijscalculatiemodel (mits aanwezig); het model waarmee berekend wordt hoeveel een bepaald product kost.
- Jaarbrieven OCW over de jaren 2012 – 2017;
- Jaarverslagen van de Ondernemingsraad 2012 – 2017;

Kern interviews doelmatigheid

- Commissariaat: Voorzitter College/ Collegelid, directeur College;
- Commissariaat: financieel directeur College/ stafafdelingen financial control, personeel & organisatie en juridische zaken;
- Ministerie OCW: Directie Media en Creatieve Industrie, Directie FEZ.

Doelmatigheid ten behoeve van het controleprotocol

Evenals bij het evaluatieonderzoek, is het voor een accountant noodzakelijk om duidelijkheid te hebben over wat er van hem wordt verwacht en hierbij uitspraken en oordelen te kunnen baseren op feitelijkheden. Het is onze ervaring dat feitelijk onderbouwde uitspraken over de doelmatigheid gerealiseerd kunnen worden als overeenstemming wordt gevonden over indicatoren die iets over (de ontwikkeling van) de doelmatigheid zeggen. De overeengekomen set van indicatoren vormen het toetsingskader voor de doelmatigheid dat in het controleprotocol kan worden opgenomen. Hiermee volgen wij uiteraard de lijn die in paragraaf 3 is weergegeven.

Om te komen tot het genoemde toetsingskader voor doelmatigheid, volgen wij de volgende stappen:

1. Opstellen van een globaal toetsingskader met doelmatigheidsindicatoren vanuit geldende wet- en regelgeving en onze ervaring met doelmatigheidsindicatoren binnen de Rijksoverheid. Een voorbeeld hiervan is de eerste wettelijke vijfjaarevaluatie van het CBR[91].

   Te denken valt aan kaders in de volgende categorieën:

   a. Financiën: bijvoorbeeld de omvang van het eigen vermogen, solvabiliteit, verhouding rijksbijdrage media versus verstrekte subsidies;

   b. Personeel: bijvoorbeeld personeelskosten (eigen personeel en externe inhuur) per fte in verhouding tot redelijk vergelijkbare instellingen zoals de Autoriteit Consument en Markt, de Autoriteit Persoonsgegevens en het Agentschap Telecom (twee toezichthouders en één zbo);

   c. ICT: bijvoorbeeld het aandeel ICT kosten van de totale kosten, verhouding innovatie versus normale bedrijfsvoering;

   d. Huisvesting: bijvoorbeeld huisvestingskosten per m^2. Hierbij maken wij uiteraard gebruik van de uitkomsten van onze evaluatie van de doelmatigheid van het Commissariaat (zie paragraaf 3), en

   e. Prestatieafspraken met OCW: bijvoorbeeld het aantal telefonische spreekuren voor de sector.

Om antwoord te geven op de vraag op welke wijze OCW invulling kan geven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, is het noodzakelijk om inzicht te geven in de kosten en baten van het toevoegen van een doelmatigheidsparagraaf aan het controleprotocol. PwC zal hierbij de additionele kosten van de accountant globaal in kaart brengen en vervolgens de baten van de toevoeging inzichtelijk maken. De baten bestaan dan uit de meerwaarde die ontstaat wanneer de accountant op bepaalde indicatoren over doelmatigheid een oordeel geeft. Deze kunnen beperkt zijn, aangezien doelmatigheid vaak breder is (zie dit toetsingskader) en daarmee lastig te vatten is in enkele indicatoren. Een mogelijke uitkomst van onze analyse zou dan ook kunnen zijn dat de kosten van een accountant niet opwegen tegen de – mogelijk beperkte - baten van de toevoeging van een doelmatigheidsparagraaf.

[91] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/05/aanbieding-resultaat-eerste-wettelijke-evaluatie-cbr

C. Scoring op principes van goed toezicht

	Selectief	Slagvaardig	Samenwerkend	Onafhankelijk	Transparant	Professioneel
Positief	6	5	8	6	5	5
Neutraal	6	9	8	11	9	11
Kritisch	5	3	1	0	3	1