

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

**BESCHRIJVING VAN WERKZAAMHEDEN
EN TAAKUITOEFENING IN DE JAREN 2007-2011**

Inhoudsopgave

Hoofdpijnen	3-5
1. Inleiding.....	6
2. Visie, missie en strategie.....	6-7
3. Onderzoek naar onafhankelijkheid toezichthouders.....	7-8
4. Handhavings- en toezichtsinstrumenten.....	8-9
5. Vergunningverlening en registratie	9-12
6. Toezicht op media-aanbod	12-15
7. Financieel toezicht.....	15-17
8. Toezicht en handhaving op maat.....	17-23
9. Nevenactiviteiten	24-25
10. Publiek-private samenwerking.....	25-26
11. Advisering	26-33
12. Aanwijzing 2.42-omroepen	33-34
13. Nieuwe taken.....	34-36
14. De Monitor Mediaconcentraties	36-37
15. Internationale contacten	37-38
16. Contacten met andere Nederlandse toezichthouders	38-40
17. Het Commissariaat: organisatiestructuur, mensen en middelen	40-41

Hoofdlijnen

Als mediawettelijk toezichthouder op landelijke, regionale en lokale publieke en commerciële omroepen bewaakt en beschermt het Commissariaat de pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid van het Nederlandse media-aanbod. In de afgelopen evaluatieperiode heeft het Commissariaat een richtinggevende visie op de toekomst van dit toezicht geformuleerd, waarin twee strategische thema's centraal staan. Ten eerste wil het Commissariaat zich inzetten voor het bevorderen van een gelijk speelveld, het 'level playing field', voor vergelijkbare media-instellingen of vergelijkbaar media-aanbod. Ten tweede kiest het Commissariaat expliciet voor toezicht op maat, waarbij de focus zal liggen op de voorkant van het toezichtproces: meer vooraf informeren en consulteren, naast het handhavend optreden achteraf.

Gelijk speelveld

Het Commissariaat heeft zich de afgelopen periode ingezet voor het bevorderen van een gelijk speelveld en zal dat ook in het huidige sterk convergerende medialandschap blijven doen. Onder het toezicht van het Commissariaat vallen verschillende groepen van met elkaar in aard, aanbod of doelgroep vergelijkbare media-instellingen. De markt is echter volop in beweging: media convergeren niet alleen, ze zijn ook in toenemende mate internationaal actief. Dit alles dreigt de concurrentieverhoudingen tussen media-instellingen die onder verschillende toezichtregimes vallen, te verstoren. Tevens bemoeilijkt dit de mogelijkheden om via wet- en regelgeving kaders op te leggen die het gelijke speelveld bewaken.

Een voorbeeld is het gelijke speelveld voor op Nederland gerichte commerciële zenders. Om een einde te maken aan terugkerende overschrijdingen van het wettelijk maximumaantal reclameminuten per uur, is het Commissariaat de reclamezendtijd intensief gaan monitoren. Naast die van de NPO en SBS zijn ook de uitzendingen van het onder Luxemburgs toezicht vallende RTL onderzocht op het aantal reclameminuten dat per uur werd uitgezonden. De bevindingen zijn periodiek gerapporteerd aan de Luxemburgse toezichthouder, die RTL daarop heeft kunnen aanspreken. De door het Commissariaat gekozen strategie van intensief en nauw toezicht heeft het beoogde effect gehad: de omroepen, inclusief RTL, hebben hun gedrag aangepast. Na 2010 zijn geen overtredingen meer geconstateerd.

Toezicht op maat

Het tweede thema is toezicht op maat. Om de navolging van de Mediawet te controleren en, waar nodig, af te dwingen, beschikt het Commissariaat over een breed palet aan toezichts- en handavingsinstrumenten. Met de ervaringen die in de voorgaande jaren zijn opgedaan, is het Commissariaat tot de conclusie gekomen dat toezicht effectiever wordt als maatwerk wordt geleverd. Dit 'toezicht op maat' betekent dat uit het palet aan instrumenten steeds een weloverwogen keuze wordt gemaakt, toegespitst op de situatie. Het doel is om te bewerkstelligen dat de mediaorganisaties zelf de mediawettelijke norm internaliseren, waarbij het Commissariaat als adagium heeft: zacht als het kan, hard als het moet. Door de nadruk te leggen op informeren en vroegtijdig uitleg te geven over beleidsregels en hun praktische invulling, blijken veel overtredingen voorkomen te kunnen worden. Dankzij dit toezicht op maat heeft het Commissariaat de flexibiliteit om per geval de meest geschikte benadering te kiezen.

Toezicht achter de schermen

In het toezicht op media-aanbod, dat zich concentreert op de naleving van reclame- en sponsorregels en het dienstbaarheidsverbod, heeft het Commissariaat besloten de focus te verleggen. Om overtredingen vroegtijdig te kunnen opsporen, kijkt het Commissariaat niet langer uitsluitend naar wat er op het scherm gebeurt, maar richt het de blik nadrukkelijker op

wat zich achter de schermen afspeelt. Programmaformats, contractuele afspraken en geldstromen worden in deze vorm van toezicht in onderlinge samenhang bekeken. Het Commissariaat heeft bijvoorbeeld een thematisch onderzoek uitgevoerd naar de financiering van medische programma's. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn verschillende gesprekken gevoerd die ertoe hebben geleid dat de financieringspraktijk is verbeterd. Slechts in een enkel geval hebben ze geleid tot een boete.

Handhaving

Voor goed toezicht en adequate handhaving beschikt het Commissariaat over een breed palet aan instrumenten. Deels worden die aangereikt door de Mediawet en deels kunnen de instrumenten zonder wettelijke grondslag worden ingezet. Het verschil in impact tussen het gebruik van deze instrumenten kan groot zijn, daarom wordt bij iedere gelegenheid zorgvuldig afgewogen welke aanpak het meest geëigend is.

Doorgaans kiest het Commissariaat, steeds afhankelijk van de specifieke situatie, in eerste instantie voor de milde vorm van toezicht: overtredingen voorkomen door informatie te bieden en voorlichting te geven. In de periode 2007-2011 heeft het Commissariaat grote inspanningen verricht om via individuele gesprekken, voorlichtingsbijeenkomsten, een roadshow, beleidsbrieven, brochures, berichten op de website en andere vormen van communicatie aan media-instellingen over te brengen welke activiteiten wel en niet binnen de kaders vallen van de nieuwe Mediawet 2008, die van kracht is geworden op 1 januari 2009. Voordat beleidsregels worden vastgesteld, worden belanghebbenden uitvoerig geconsulteerd. Door beleidsregels vervolgens te voorzien van een duidelijke uitleg, verschaft het Commissariaat inzicht in hoe mediawettelijke regels geïnterpreteerd en toegepast worden.

Effectieve strategie

Het is de ervaring van het Commissariaat dat dit proactieve communicatiebeleid ertoe leidt dat media-instellingen hun gedrag aanpassen: zij beseffen dat maatregelen zullen volgen als zij zich niets van een waarschuwing van het Commissariaat aantrekken. Het Commissariaat beschikt immers over ruim voldoende sanctiemogelijkheden om eerbiediging van de Mediawet af te dwingen. In zulke gevallen ontvangt de omroep eerst een sanctievoornemen, waarmee het Commissariaat de ernst van het vergrijp duidelijk maakt. Het volgende onderdeel van de procedure is een hoorzitting. Tijdens deze zitting is er voor omroepen gelegenheid informatie te verschaffen en achtergronden te schetsen, op basis waarvan het Commissariaat in sommige gevallen kan besluiten de boete te verlagen. Door per geval de juiste aanpak te kiezen, hanteert het Commissariaat een sterke en effectieve strategie om het aantal overtredingen van de Mediawet tot een minimum terug te brengen.

Advies

Een belangrijke taak van het Commissariaat is het uitbrengen van advies aan de minister van OCW. Zo adviseert het Commissariaat over aanvragen voor een voorlopige erkenning, over het Concessiebeleidsplan en jaarlijks over de Meerjarenbegrotingen van de publieke omroep en de Wereldomroep. Incidenteel wordt het Commissariaat door de minister gevraagd onderzoek te doen of gericht advies uit te brengen. Dit heeft het Commissariaat in de evaluatieperiode gedaan inzake coproducties met de overheid, maar de onafhankelijke expertise van het Commissariaat werd ook ingeroepen voor het complexe dossier van de programmeergegevens. Het Commissariaat heeft dit gecompliceerde vraagstuk, waar grote financiële belangen mee gemoeid waren, in enkele maanden tot een goed einde gebracht.

Internationale positie

Veel internationale mediabedrijven ontplooiën activiteiten binnen de Nederlandse mediasector. Om de snelle veranderingen binnen deze sector ook internationaal bij te kunnen houden, is samenwerking tussen toezichthouders van groot belang. Het Commissariaat maakt in dat verband deel uit van een aantal Europese overlegorganen. Het doel van deze internationale samenwerking is zoveel mogelijk eenheid in het toezicht aan te

brengen. Binnen dit veld van Europese toezichthouders is de positie van het Commissariaat voor de Media onomstreden. Uit een onderzoek naar de onafhankelijkheid van toezichthouders in 43 voornamelijk Europese landen kwam de Nederlandse toezichthouder naar voren als een voorbeeld van 'best practice', met zeer goede scores op het gebied van status en bevoegdheden, financiële zelfstandigheid, zelfstandigheid van beslissers en het niveau van kennis.

Organisatie

Het Commissariaat heeft een breed takenpakket, dat in omvang en complexiteit toeneemt. Het rap groeiende media-aanbod leidt tot meer en meer vragen over de Mediawet en de toepassing daarvan, waarbij ook een toenemend aantal klachten en handhavingsverzoeken het Commissariaat bereikt. In het besef dat het handelen van toezichthouders steeds kritischer wordt gevolgd, kiest het Commissariaat ervoor veel tijd en energie te steken in de communicatie met de media-instellingen die onder het toezicht vallen.

Bezuinigingen

Vanaf de instelling van het Commissariaat in 1988 heeft het personeelsbestand altijd rond de 50 fte geschommeld. Toename van het aantal instellingen waarop toezicht moet worden gehouden en uitbreiding van het aantal taken heeft daarop geen invloed gehad. Het Commissariaat zal de komende jaren een bijdrage leveren aan de bezuinigingen op het mediabudget. De noodzaak om besparingen door te voeren stelt het Commissariaat voor een stevige uitdaging, maar het ambitieniveau op inhoudelijk terrein blijft op peil. Zoals bij de publieke omroep de bezuinigingen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van de programmering, mogen zij bij het Commissariaat niet ten koste gaan van de toezichthoudende en adviserende taak.

1. Inleiding

Op grond van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen brengt de minister van OCW elke vijf jaar aan beide kamers der Staten-Generaal verslag uit over het functioneren van het Commissariaat voor de Media. In 2007 is voor de eerste keer zo'n evaluatierapport verschenen; dat rapport belichtte de jaren 2003-2006. Het Commissariaat heeft destijds, als bijdrage aan die evaluatie, zelf een beschrijving gemaakt van zijn werkzaamheden en taakuitoefening. Het rapport dat nu voor u ligt, is de bijdrage van het Commissariaat aan de evaluatie van zijn functioneren tussen 2007 en 2011. Voor de werkzaamheden in het kader van de Wet op de vaste boekenprijs bestaat een separaat evaluatietraject, daarom blijven die activiteiten hier buiten beschouwing.

Tijdens de periode die in dit rapport wordt geëvalueerd – de jaren 2007-2011 – is de Mediawet 2008 in werking getreden. Deze wet heeft techniekneutraliteit als uitgangspunt, wat onder meer tot uitdrukking komt in een nieuw begrippenapparaat. Zo spreekt deze wet niet meer van omroepen, maar van media-instellingen. In deze beschrijving worden beide begrippen gebruikt.

2. Visie, missie en strategie

Het Commissariaat voor de Media opereert in een omgeving waarin ontwikkelingen elkaar in snel tempo opvolgen. Daarnaast verwacht de samenleving steeds meer van toezichthouders, die dan ook in toenemende mate kritisch worden beoordeeld. Het Commissariaat richt de blik daarom vooruit, met het oogmerk ook in de toekomst een rol als moderne toezichthouder te kunnen blijven vervullen. Daartoe heeft het Commissariaat een aantal toekomstscenario's ontwikkeld, voor zowel de audiovisuele media als voor de mogelijke positie van het Commissariaat. Deze scenario's vormen een goede basis voor de verdere denkrichting.

Het Commissariaat heeft een breed takenpakket, dat in omvang en complexiteit toeneemt. Met het uitvoeren van zijn taken beoogt het Commissariaat de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod te beschermen en daarmee de vrije meningsvorming te ondersteunen. Deze uitgangspunten, neergelegd in de Mediawet, zijn richtinggevend voor al het handelen van het Commissariaat.

In 2011 is, gevoed door de daartoe uitgenodigde stakeholders, verder gewerkt aan een richtinggevende visie op de toekomst van het toezicht. Vanuit de wettelijke taak van advisering en toezicht op de naleving van de Mediawet stelt het Commissariaat twee strategische thema's centraal.

Allereerst wil het Commissariaat zich inzetten voor het bevorderen van een gelijk speelveld. Onder het toezicht van het Commissariaat vallen verschillende groepen van met elkaar in aard, aanbod of doelgroep vergelijkbare media-instellingen. Het per groep waarborgen van een gelijk speelveld is de centrale strategische keuze voor de komende jaren.

Het tweede thema is toezicht op maat. Om de navolging van de Mediawet te controleren en, waar nodig, af te dwingen, beschikt het Commissariaat over een breed palet aan toezichts- en handhavinginstrumenten. Met de ervaringen die in de voorgaande jaren zijn opgedaan, is het Commissariaat tot de conclusie gekomen dat toezicht effectiever wordt als maatwerk wordt geleverd. Dit 'toezicht op maat' betekent dat uit het palet aan instrumenten steeds een weloverwogen keuze wordt gemaakt, toegespitst op de situatie. Het doel is om de norm bij omroepen te internaliseren, wat het Commissariaat bijvoorbeeld doet door de nadruk te

leggen op informeren en omroepen vroegtijdig uitleg te geven over beleidsregels en hun praktische invulling. Met toezicht op maat heeft het Commissariaat de flexibiliteit om per geval de meest geschikte benadering te kiezen. Dat kan een individueel gesprek zijn of een boete – en alles wat zich tussen die uitersten bevindt. Het adagium hierbij is: zacht als het kan, hard als het moet.

Het toezicht dat het Commissariaat uitoefent, strekt zich uit tot vele terreinen, waarvan het programmatoezicht en het financiële toezicht op de publieke omroep de bekendste zijn. Het Commissariaat richt het toezicht nu niet meer alleen op wat op het scherm valt waar te nemen, maar zal ook meer achter de schermen kijken door samenwerkingsconstructies en contractuele afspraken nader te analyseren. Voorts is het programmatoezicht meer thematisch ingericht, waarbij het Commissariaat zelf kan bepalen welke onderwerpen belangrijk zijn en zo ook snel kan reageren op ontwikkelingen van buitenaf.

3. Onderzoek naar onafhankelijkheid toezichthouders

Commissariaat voorbeeld van 'best practice'

In opdracht van de Europese Commissie heeft het Hans Bredow Instituut in Hamburg onderzoek gedaan naar de onafhankelijkheid van toezichthouders op audiovisuele media. De studie is getiteld 'Indireg', een afkorting van *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies*. In dit onderzoek naar de formele en feitelijke situatie in 43 landen werd het Commissariaat voor de Media door de onderzoekers geïdentificeerd als potentieel een 'best practice'-voorbeeld in Europa. Nederland scoorde zeer goed op status en bevoegdheden, financiële zelfstandigheid, zelfstandigheid van beslissers en kennis.

Het onderzoek richtte zich op toezichthouders in de landen van de Europese Unie, kandidaat-lidstaten en enkele landen buiten Europa, waaronder de Verenigde Staten en Japan. Het doel van de studie is de wettelijke status van de toezichthouders en de situatie in de praktijk in kaart te brengen. Uit de resultaten blijkt dat in vrijwel alle Europese landen onafhankelijk toezicht op de audiovisuele media bestaat en dat die in de wetgeving wordt erkend. In landen buiten Europa gaat de onafhankelijkheid van het toezicht vaak minder ver.

Het Commissariaat voor de Media heeft in de praktijk een grote onafhankelijkheid, zo stellen de onderzoekers. Wel noemen zij een aantal mogelijke risico's voor die onafhankelijkheid. Zo kan de wettelijke mogelijkheid van de minister om een besluit van het Commissariaat te schorsen of te vernietigen negatief uitpakken, omdat dit 'governance by threat' in de hand zou werken. Daarnaast vinden de onderzoekers het wenselijk dat de vereiste kennis voor het uitoefenen van toezicht expliciet in de wet wordt vastgelegd, zelfs al levert dit in de praktijk geen probleem op. Ook het houden van publieke consultaties kan een wettelijk basis krijgen, omdat dit de 'checks and balances' en het draagvlak voor besluitvorming verder versterkt.

Europese trends

In het onderzoek valt op dat in bijna de helft van de Europese landen een toezichthouder instructies kan krijgen van een andere autoriteit dan de rechterlijke macht. In de overgrote meerderheid van Europese landen oefent dezelfde instantie toezicht uit over zowel de commerciële als de publieke mediadiensten. Overigens betekent dit niet dat het toezicht op beide sectoren met elkaar vergelijkbaar is. Zo gaat in sommige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, het toezicht op de publieke omroepen minder ver, omdat zij voor een deel ook onder een interne toezichthouder vallen. In de meeste Europese landen opereren geen geconvergeerde toezichthouders, die zich zowel op de audiovisuele media richten als op de telecommunicatiesector. Dit is alleen het geval in het Verenigd Koninkrijk, Italië, Slovenië, Bosnië-Herzegovina en Oostenrijk. Ook zijn er buiten de Britse Ofcom maar weinig

toezichthouders in Europa aan te wijzen die een algemene bevoegdheid hebben tot het vaststellen van regelgeving die verder gaat dan beleidsregels.¹

4. Handhavings- en toezichtsinstrumenten

In 1987 oordeelde de regering in de Memorie van Toelichting bij de Mediawet dat een ruimhartige toedeling van bevoegdheden hoort bij het instellen van een onafhankelijke toezichthouder die op afstand van de politiek zijn taken vervult. Dit werd onder meer geconcretiseerd door het Commissariaat de bevoegdheid te geven tot het opleggen van bestuurlijke boetes, het verminderen of intrekken van zendtijd, het opschorten van de bevoorschotting en het onverbindend verklaren van bepaalde besluiten van de raad van bestuur van de NOS, destijds het overkoepelende orgaan van de publieke omroepen. Verschillende van die bevoegdheden, zoals de laatstgenoemde, zijn in de loop der jaren komen te vervallen en andere, zoals het in bijzondere gevallen opleggen van een last onder dwangsom, zijn aan het instrumentarium toegevoegd. Hoewel de samenstelling dus niet altijd hetzelfde is geweest, heeft het Commissariaat steeds de beschikking gehad over een relatief ruim instrumentarium voor het uitvoeren van zijn taken. Dit waren wel ex post-instrumenten, die alleen achteraf kunnen worden ingezet.

Een aantal concrete zaken voedde de discussie over de effectiviteit van de toezichtsinstrumenten en de wenselijkheid van het verruimen van het instrumentarium met elementen van toezicht ex ante. Zo waren er constructies rond kinderprogramma's en mogelijk niet toegestane sponsoring, vergoedingen aan een omroepvoorzitter die tevens optrad als presentator, omroepen die met publiek geld leningen verstrekten aan derden, de aanvaarding van op geld waardeerbare voordelen van producenten en benoemingen in de familiesfeer. Het Commissariaat heeft moeten optreden tegen de TROS, met een boete wegens overtreding van het dienstbaarheidsverbod. Voorts werd bestuurlijke en financiële wanorde vastgesteld en bestreden bij de Nederlandse Moslim Omroep en werden ongewoon hoge vertrekvergoedingen gesignaleerd voor presentatoren, directeuren en voorzitters van omroepverenigingen.

De bij de NMO aangetroffen misstanden waren zelfs van dien aard dat optreden op grond van de Mediawet geen soelaas kon bieden. Na uitvoerig onderzoek door een bureau voor bedrijfsrecherche, in opdracht van het Commissariaat, is eind 2008 tegen de directeur van de omroeporganisatie aangifte gedaan van financiële malversaties bij het Openbaar Ministerie. De aangifte heeft geleid tot arrestatie en vervolging. De strafrechtelijke procedure loopt nog steeds.

Mede vanwege publicaties over mogelijke misstanden bij de publieke omroep heeft de minister van OCW aangekondigd het Commissariaat en de Commissie Integriteit Publieke Omroep te verzoeken onderzoek te doen naar een aantal vermeende misstanden. Tevens werd in 2009 besloten om een werkgroep in te stellen met vertegenwoordigers van het Commissariaat, de NPO en het ministerie van OCW om na te gaan of er behoefte is aan extra toezichthoudende en handhavende maatregelen. In zijn eindrapportage heeft de werkgroep een aantal aanbevelingen gedaan die door de minister zijn overgenomen. In een brief aan de Kamer van 17 december 2010 schrijft de minister dat langs twee wegen maatregelen zullen worden getroffen om in te kunnen grijpen als zich problemen voordoen. Aan de voorkant zal de Mediawet voorwaarden stellen aan goed bestuur en het inrichten van een deugdelijke administratieve en financiële administratie. Deze voorwaarden worden aan de erkenning verbonden; als tijdens de looptijd van de erkenning mocht blijken dat de

¹ Het onderzoeksrapport is nog niet officieel gepubliceerd maar naar verwachting zal dit niet lang meer op zich laten wachten. Op de site www.indireg.eu kan meer achtergrondinformatie over de studie worden gevonden.

bestuurstructuur of de administratie niet langer aan de voorwaarden voldoen, kan deze worden ingetrokken.

Naast de wettelijke aanscherpingen kondigt de minister ook in de handhavingsfeer maatregelen aan. Zo zullen meer bepalingen onder de werking van de last onder dwangsom worden gebracht. Als een omroep niet voldoet aan een dergelijke last, dan wordt zendtijd verminderd of tijdelijk ingetrokken en kan de bevoorschotting worden stopgezet. Een andere nieuwe bevoegdheid van het Commissariaat is het geven van aanwijzingen als zich wanbeheer, ongerechtvaardigde verrijking of onrechtmatig handelen van bestuurders of toezichthouders voordoet. Verder worden de mogelijkheden om de bevoorschotting stop te zetten verruimd en krijgt het Commissariaat de bevoegdheid onrechtmatig verkregen voordelen terug te vorderen en te verrekenen met de bevoorschotting.

Naar het zich laat aanzien, zal de wetswijziging die de uitbreiding van het instrumentarium regelt op 1 januari 2014 van kracht worden. Een voorstel van wet is in de zomer van 2012 voor advies aan de Raad van State gezonden.

5. Vergunningverlening en registratie

Het Commissariaat is verantwoordelijk voor de aanwijzing van media-instellingen op lokaal en regionaal niveau, het verlenen van toestemmingen aan commerciële media-instellingen en het verlenen van toestemmingen voor het tijdelijk gebruik van een etherfrequentie ten behoeve van een bijzonder doel.

Lokale en regionale omroep

Binnen het publieke omroepbestel vormen de lokale omroepen de grootste groep. Het aantal schommelt al jaren rond de 300. Al deze instellingen hebben om de vijf jaar een nieuwe aanwijzing nodig. Het Commissariaat beslist daarover op basis van het advies van de gemeenteraad. Door de aanwijzingen worden de lokale instellingen in staat gesteld een bijdrage te leveren aan het bevorderen van sociale cohesie in de lokale gemeenschap en het bieden van onafhankelijke journalistieke informatie teneinde de burgers te betrekken bij het functioneren van de lokale democratie.

De tabel laat zien om hoeveel aanwijzingen het in de periode 2007 – 2011 gaat.

Tabel 5.1 Lokale publieke omroep

	2007	2008	2009	2010	2011
Gemeenten in Nederland	443	443	441	431	418
Gemeenten met lokale omroep	385	384	393	385	376
Lokale omroepen voor meerdere gemeenten	62	63	65	59	57
Aantal lokale omroepen	292	285	286	287	285
Hernieuwde zendtijdtoewijzingen	48	79	42	51	46
Nieuwe zendtijdtoewijzingen	13	2	3	6	9
Ingetrokken zendtijdtoewijzingen	10	5	1	6	6
Verlopen zendtijdtoewijzingen	6	4	2	0	3

De Mediawet laat toe dat een lokale omroep media-aanbod verzorgt voor meerdere gemeenten, maar in iedere gemeente kan slechts één publieke lokale omroep actief zijn. Het aantal gevallen waarin meerdere gegadigden voor dezelfde gemeente een aanvraag indienen, neemt toe. Soms komt dat omdat een al bestaande omroep uit een buurgemeente gebiedsuitbreiding nastreeft en in andere gevallen ontstaat in de gemeente een concurrerend initiatief. Aanvraagprocedures waarbij meerdere initiatieven betrokken zijn, kosten relatief veel tijd, evenals eventuele daaropvolgende bezwaarprocedures. Als is vastgesteld dat de aanvragers aan de wettelijke eisen voldoen, moet het Commissariaat de

gemeente vragen een poging te doen het samengaan van de partijen te bewerkstelligen. Slaat die poging niet, dan wordt een hoorzitting gehouden, waarna het Commissariaat een keuze maakt. Hierbij speelt de voorkeur van de gemeenteraad een belangrijke rol. Het Commissariaat ziet er daarbij wel nadrukkelijk op toe dat de rol die de lokale overheid speelt geen afbreuk doet aan de onafhankelijkheid van de omroep.

Tabel 5.2 Meerdere aanvragen voor één gemeente

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal aanvragen	6	1	4	5	12

Net als de lokale omroepen moeten ook de regionale omroepen eens in de vijf jaar een aanvraag indienen voor een nieuwe aanwijzing. In de periode tussen 2007 en 2011 heeft het Commissariaat in alle gevallen een positief advies van het provinciebestuur gevolgd.

Zendtijd politieke partijen

Aan politieke partijen die één of meer zetels in het parlement hebben, wordt jaarlijks zendtijd toegewezen voor spots op de publieke radio- en televisiezenders. De partijen krijgen zo de mogelijkheid om de band met de bevolking te versterken en het publiek kan zich op de hoogte stellen van de verschillende standpunten. In de periode voorafgaand aan verkiezingen voor de Tweede Kamer wijst het Commissariaat zendtijd toe aan politieke partijen. Alle partijen die daar blijkens door de Kiesraad vastgestelde deelnamelijsten voor in aanmerking komen, krijgen evenveel zendtijd, ongeacht hun eventuele aantal zetels in het parlement. Op deze manier hebben ook nieuwkomers en kleine partijen een plek hebben om hun verkiezingsprogramma over het voetlicht te brengen.

Commerciële omroepen

Instellingen die op commerciële basis via een omroepdienst media-aanbod willen verspreiden, hebben daarvoor toestemming nodig van het Commissariaat. Deze toestemmingverlening vergroot de toegankelijkheid tot het media-aanbod voor het publiek. De toestemmingen hebben een geldigheidsduur van vijf jaar. Toestemming wordt alleen geweigerd als zich een of meer van de limitatief in de Mediawet opgesomde weigeringsgronden voordoen. Daarnaast moet worden nagegaan of de aanvragen voldoen aan de jurisdictiecriteria van de Europese richtlijn, die uitgaat van het 'land van herkomst'-principe: instellingen moeten daadwerkelijk in Nederland gevestigd zijn en de redactionele besluitvorming moet in ons land plaatsvinden.

Tabel 5.3 Verleende toestemmingen voor commerciële omroep

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal verleende toestemmingen	207*	160**	98	96	102

* Inclusief 25 abonneeomroepen

** Inclusief 33 abonneeomroepen

De aanvragen voor een toestemming hebben niet alleen betrekking op programma's die in Nederland worden verspreid. Het komt voor dat aanvragers van een Nederlandse toestemming voornemens zijn een programma te verzorgen dat volledig op het buitenland is gericht. Het gaat bij dergelijke aanvragen niet zelden om exploitanten van zogeheten *adult channels*, die hun activiteiten vanuit ons land ontplooiën. Over deze zenders ontvangt het Commissariaat met enige regelmaat klachten vanuit het buitenland. Aangezien ook in het buitenland een gelijk speelveld moet worden bevorderd voor aanbieders van vergelijkbare programma's, wordt door het Commissariaat in die gevallen een locatieonderzoek uitgevoerd.

Voor programma's die uitsluitend in het buitenland te ontvangen zijn, wordt meestal tegelijk met de aanvraag een verzoek ingediend om ontheffing van het quotum voor oorspronkelijk Nederlands- of Friestalig product. Volledige ontheffingen worden uitsluitend verleend onder de voorwaarde dat het programma niet in Nederland te ontvangen zal zijn. Gedeeltelijke ontheffingen van het taalquotum kunnen worden verleend als de aanvrager aantoont dat er onvoldoende programmamateriaal te verkrijgen is. Ontheffingsverzoeken van commerciële omroepen kunnen ook betrekking hebben op het quotum Europees product, bijvoorbeeld omdat door het thematische karakter geen of niet voldoende Europees product voorhanden is. Volledige ontheffing is in deze gevallen niet mogelijk. Als de ontheffing wordt verleend, wordt het aandeel Europees product laag vastgesteld en moet de omroep via een staffel in een aantal jaren toegroeien naar het Europees voorgeschreven quotum.

Ten aanzien van televisie toetst het Commissariaat periodiek het aandeel uitgezonden percentages Europese, onafhankelijke en recente producties, de percentages oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen en de oorspronkelijk Nederlandstalige programmaonderdelen voorzien van ondertiteling. Jaarlijks worden deze quota getoetst bij de landelijke publieke omroep en tweejaarlijks bij de regionale publieke en commerciële omroepen. De uitkomsten van de rapportage worden via het ministerie gerapporteerd aan de Europese Commissie.

Evenementenzenders

Voor bedrijfsondersteunende diensten of voor bijzondere doeleinden kan een aanvraag worden ingediend om beperkte tijd gebruik te mogen maken van een etherfrequentie met een beperkt bereik. Bij deze aanvragen gaat het bijvoorbeeld om ondersteunende informatie via de ether tijdens dorpsfeesten, bij lokale wielervedstrijden of op het terrein van een openluchtbioscoop. Door het inzetten van ondersteunend radioaanbod wordt de betrokkenheid van de aanwezigen bij evenementen vergroot. Nadat het Commissariaat op basis van een inhoudelijke toetsing toestemming heeft verleend, moet de aanvrager bij het Agentschap Telecom, dat uitsluitend de technische aspecten beoordeelt, een aanvraag indienen voor het toekennen van een frequentie.

De tabel laat zien dat er ieder jaar veel belangstelling bestaat voor het gebruik van een evenementenzender.

Tabel 5.4 Evenementenzenders

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal toewijzingen	65	61	85	101	99
Aantal afwijzingen	5	2	0	0	0
Totaal	70	63	85	101	99

Commerciële mediadiensten op aanvraag

Door de implementatie in de Nederlandse wetgeving van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten – een ingrijpende wijziging van de Europese richtlijn Televisie Zonder Grenzen – zijn bepaalde commerciële mediadiensten onder het toezicht van het Commissariaat komen te vallen. Voor bedoelde, voornamelijk via internet aangeboden videodiensten geldt een registratieplicht en een verlicht mediawettelijk regime, onder meer bedoeld om te voorkomen dat oneerlijke concurrentie ontstaat tussen aanbieders van traditionele televisiediensten en deze nieuwe diensten. Aanbieders die op verschillende platforms met elkaar concurreren, moeten immers aan dezelfde regels voldoen.

De vraag welke diensten nu precies geregistreerd moeten worden, wordt door genoemde richtlijn noch de implementatie daarvan in de Mediawet 2008 exact aangegeven. In algemene bewoordingen wordt gesteld dat het moet gaan om op televisie gelijkend aanbod. Het Commissariaat heeft op basis van de wettelijke kaders beleidsregels ontwikkeld met daarin vijf criteria, waaraan voldaan moet worden om als commerciële mediadienst op

aanvraag gekwalificeerd te worden. De dienst moet bijvoorbeeld dusdanig zijn ingericht dat het videoaanbod is geordend in een databank die het aanbod voor de gebruiker toegankelijk maakt. Daarnaast moet het aanbieden van video's het hoofddoel van de dienst zijn en dient de keuze van de video's, de selectie van het aanbod in de databank en de wijze van presenteren onder de redactionele verantwoordelijkheid van de aanbieder te vallen. De dienst moet ook een massamediaal karakter hebben. Tot slot moet sprake zijn van een economische dienst.

Om te komen tot een goede afbakening van wat wel en niet onder het nieuwe regime moet vallen, is eerst met zogenaamde 'spider software' het internet afgezocht naar sites die mogelijk als videodiensten op aanvraag in de zin van de Mediawet 2008 zijn aan te merken. Ook als zo'n dienst onderdeel is van een groter geheel, bijvoorbeeld van een website waarop tevens andere activiteiten plaatsvinden, dan kan die als een zelfstandig te gebruiken commerciële mediadiens op aanvraag worden beschouwd.

Vervolgens zijn vanuit een goed ingevoerde interne werkgroep expertmeetings belegd en is overleg gevoerd met buitenlandse toezichthouders. Een openbare consultatie via de website van het Commissariaat gaf overige belanghebbende partijen de kans te reageren op de conceptregels. De geleverde commentaren, suggesties en opmerkingen zijn gebruikt om tot een weloverwogen en zo breed mogelijk gedragen invulling van de beleidsregels te komen. Consistent met het beleid van het Commissariaat om vaker vooraf te informeren, verschaffen deze regels aan betrokkenen van tevoren duidelijkheid over de vraag of zij hun dienst moeten laten registreren.

Na de invoering van de implementatiewet heeft het Commissariaat gekozen voor een stapsgewijze introductie, waarbij de eerste fase met name bestond uit voorlichten en informeren. Na eerst een periode van gewenning aan de nieuwe beleidswerkelijkheid in acht te hebben genomen, waarin na registratie geen maatregelen werden genomen, zal het Commissariaat geleidelijk overgaan tot handhaving.

6. Toezicht op media-aanbod

In de eerste jaren waarover deze evaluatie zich uitstrekt, werd het toezicht op het media-aanbod, destijds programmatoezicht genoemd, nog steekproefsgewijs uitgevoerd op basis van een risicoanalyse. Het programmatoezicht concentreerde zich op de naleving van reclame- en sponsorregels en het dienstbaarheidsverbod voor de publieke omroep en bestond hoofdzakelijk uit controleren wat er op het scherm gebeurde. Daarbij konden veranderde of nieuwe programmaformules, nieuwe presentatoren, sponsorconcepten, evenementen en klachten aanleiding zijn voor nadere controle. Deze wijze van toezicht bracht echter lang niet alles aan het licht. Om die reden heeft het Commissariaat de focus verlegd naar wat achter de schermen plaatsvindt. Door eerder de dialoog aan te gaan, gesprekken te voeren en contracten op te vragen en te beoordelen, is het mogelijk om programmaformats, contractuele afspraken en geldstromen in onderlinge samenhang te bekijken. Daarnaast voert het Commissariaat in toenemende mate thematische onderzoeken uit.

Thematische onderzoeken

Een voorbeeld van thematisch onderzoek is het in 2008 uitgevoerde onderzoek naar de financiering van medische programma's die door verschillende publieke omroepen werden uitgezonden. De keuze viel op medische programma's, omdat juist daar veel waarde gehecht dient te worden aan journalistieke onafhankelijkheid. Waar het hun gezondheid betreft, moeten consumenten er zonder meer op kunnen vertrouwen dat zij onafhankelijke, objectieve informatie ontvangen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat in enkele gevallen sponsorregels werden overtreden. Van de elf medische programma's die bij het onderzoek betrokken waren, hadden drie bijdragen ontvangen van particuliere ondernemingen, terwijl dat niet is toegestaan. De overige programma's ontvingen toegestane bijdragen van niet-

particuliere ondernemingen zoals goede doelen. Dat is toegestaan, doch de financiële middelen werden door de farmaceutische industrie aan de goede doelen ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat ze voor medische programma's aangewend zouden worden. In een dergelijke constructie kwam naar het oordeel van het Commissariaat de redactionele onafhankelijkheid onder druk te staan. De NPO en de betrokken omroepen zijn ontboden voor een gesprek, dat heeft bijgedragen aan verbetering van de financieringspraktijk. In één geval is naderhand handhavend opgetreden: de EO heeft voor niet toegestane reclame-uitingen en sponsoring van de programmaserie *Op uw gezondheid* een boete gekregen van € 50.000.

Een tweede voorbeeld van thematisch toezicht betrof het onderzoek naar mogelijke invloed van (commerciële) derde partijen op auditieprogramma's. Een voorbeeld daarvan is de door de AVRO uitgezonden reeks waarin werd gezocht naar hoofdrolspelers voor musicals die later op het toneel werden gebracht. Naar aanleiding van het onderzoek heeft het Commissariaat aan de omroep duidelijk gemaakt dat het dienstbaarheidsverbod op meerdere manieren werd overtreden. Zo mag de theaterproductie slechts beperkt en op neutrale wijze worden getoond of vermeld. Ook mogen in het programma alleen mededelingen worden gedaan over de kandidaten en niet over andere artiesten, speeldata of kaartverkoop. Bij de marketing van de theaterproductie mag niet worden verwezen naar de theaterproductie zelf; minimaal twee maanden moeten verstrijken tussen uitzending en theatervertoning. De omroep heeft daarbij de plicht om ervoor te zorgen dat de theaterproducent geen ontoelaatbare afspraken maakt. Tot slot mag niet voor iedere serie met dezelfde theaterproducent worden samengewerkt, omdat dergelijke exclusiviteit de kansen voor andere (kleinere) producenten blokkeert. Nadat het Commissariaat zijn positie helder had overgebracht, besloot de AVRO de uitzending van auditieprogramma's te staken.

Reclamezendtijd

Voor het uitzenden van reclameboodschappen gelden voor zowel de publieke als de commerciële omroep beperkingen. Aan reclame mag per uur niet meer dan twaalf minuten worden uitgezonden. In de toezichtpraktijk werd meerdere keren geconstateerd dat omroepen dit maximum overschreden. Uit een steekproef kwam naar voren dat de STER dit meerdere keren had gedaan, met twee tot vijf minuten. Voor deze overtreding is een boete opgelegd van € 117.500. SBS beging in hetzelfde jaar soortgelijke overtredingen en ontving daar een boete voor van eveneens € 117.500.

Om een einde te maken aan deze terugkerende overtredingen, heeft het Commissariaat de reclamezendtijd intensief gecontroleerd, met behulp van gedetailleerde data van de Stichting KijkOnderzoek. Om een gelijk speelveld voor op Nederland gerichte commerciële zenders dichterbij te brengen, heeft het Commissariaat het initiatief genomen ook de RTL-uitzendingen nauwgezet te controleren, al valt RTL formeel niet onder het Nederlandse mediatoezicht. Over de bevindingen is periodiek gerapporteerd aan de Luxemburgse toezichthouder, die RTL daarover heeft kunnen aanspreken. Hoewel het Nederlandse speelveld in juridische zin nog niet gelijk is, heeft de door het Commissariaat gekozen strategie het beoogde effect gehad: alle op Nederland gerichte omroepen zijn ervan doordrongen geraakt dat het Commissariaat hun bevindingen op de voet volgt en dat over de op objectieve feiten gebaseerde conclusies weinig discussie mogelijk is. Daarop hebben de omroepen, inclusief RTL, hun gedrag aangepast en zijn na 2010 geen overtredingen meer aangetroffen. Het Commissariaat blijft ook in de toekomst de reclamezendtijd van de grotere omroepen monitoren.

Verscherpt toezicht

Bij het verlenen van een voorlopige erkenning aan aspirant-omroepen WNL en PowNed heeft de minister van OCW het Commissariaat gevraagd om de relatie met de oprichters van de omroepen extra kritisch te volgen. WNL is opgericht door de Telegraaf Mediagroep en PowNed door de website GeenStijl, die in handen is van de Telegraaf Mediagroep. De banden met de oprichters vormden reden tot zorg of de onafhankelijkheid van het

programmabeleid van beide omroepen voldoende gewaarborgd zou zijn en of samenwerking met derden zou voldoen aan de regels voor crossmediale samenwerking, het nevenactiviteitenregime en het verbod op dienstbaarheid.

Het Commissariaat heeft gedurende de periode van de voorlopige erkenning verscherpt toezicht uitgeoefend. In een multidisciplinair project zijn de omroepen intensief gevolgd, waarbij het media-aanbod is gemonitord, evenals de berichtgeving over de omroepen in de pers. Door het voeren van gesprekken, met de omroepen zelf en met overige betrokkenen, en door het opvragen en bestuderen van financiële rapportages, contracten en offertes voor samenwerking met derden, heeft het Commissariaat een zo objectief en volledig mogelijk beeld verkregen van de onderlinge banden, aanbestedingsprocedures en geldstromen. In 2012 zal over het verscherpte toezicht worden gerapporteerd aan de minister.

Het verzoek van de minister om verscherpt toezicht uit te oefenen, gold ook ten aanzien van de TROS, daar deze omroep in de vorige erkenningperiode diverse malen de Mediawet had overtreden. Bij de verlening van de nieuwe erkenning had de TROS toegezegd maatregelen te treffen die verdere overtredingen zouden voorkomen. Ook sprak de TROS toen de intentie uit om het contact met het Commissariaat te intensiveren. In de rapportage die in het najaar van 2011 werd uitgebracht, stelde het Commissariaat vast dat er sinds de aanvang van de nieuwe erkenning – en verschillende normoverdragende gesprekken op diverse niveaus – geen ernstige overtredingen van de Mediawet meer zijn geconstateerd.

Controle niet-landelijke commerciële omroepen

Voor het toezicht op niet-landelijke commerciële omroepen heeft het Commissariaat gekozen voor steekproeven. In zowel 2008 als 2010 werd bij tien geselecteerde omroepen de volledige programmering van twee dagen opgevraagd. Niet alle omroepen konden die leveren, hetgeen een overtreding is van het voorschrift dat van alle uitzendingen gedurende drie maanden de opnamen moeten worden bewaard. Bij vrijwel alle omroepen in de steekproef werden in de programmering mediawettelijke overtredingen aangetroffen, de meeste daarvan overtredingen van het sponsorregime en sluikreclame, zoals sponsorvermeldingen tijdens een programma, het niet of op onjuiste wijze vermelden van een sponsor of het vertonen van producten van een sponsor. Het Commissariaat heeft de omroepen geïnformeerd over de geconstateerde feiten en aangegeven hoe nieuwe overtredingen te voorkomen zijn.

Commerciële radio

Bij de uitgifte van frequenties voor commerciële etherradio zijn bepaalde kavels geclausuleerd. Dat wil zeggen dat er omwille van de pluriformiteit van het radioaanbod voorschriften gelden ten aanzien van muzieksoort of het percentage regiogerichte programmering. Het Commissariaat voert, zoals staat gestipuleerd in het convenant met het Agentschap Telecom (AT), controle uit op naleving van deze voorschriften, indien dit aan de orde komt. Dit omdat het AT weg wil blijven van de inhoud van programma's. In 2007 en 2008 heeft het Commissariaat op verzoek van het AT bij veertien omroepen een formatcontrole uitgevoerd, in 2010 bij een vijftal. Als het Commissariaat overtredingen constateert, dan rapporteert het die aan het AT, dat vervolgens beslist of het handhavend optreedt.

Gedurende de looptijd van de vergunningen voor commerciële etherradio toetst het Commissariaat periodiek of er sprake is van verbondenheid tussen de vergunninghouders. Het doel van deze gelieerdheidstoets is na te gaan of tussen de houders van de vergunningen zodanige relaties bestaan dat zij als één instelling moeten worden beschouwd. Dit is relevant voor het voorschrift dat eenzelfde instelling slechts recht heeft op één FM-frequentie of samenstel van FM-frequenties. In 2007 is onderzoek gedaan naar Rebecca Beheer B.V., de Oostelijke Mediagroep B.V. en Young City Media B.V., waar een te sterke verwevenheid bleek te bestaan. Daarop zijn door de verkoop van Young City Media de

banden met Rebecca Beheer verbroken, met als resultaat dat de eerlijke verhoudingen tot andere aanbieders van commerciële radio zijn hersteld.

Bescherming minderjarigen

Ter bescherming van de lichamelijke, geestelijke en zedelijke ontwikkeling van kinderen onder de zestien jaar, oefent het Commissariaat metatoezicht uit op de kwaliteit van de NICAM-classificaties op het gebied van televisie, film, video en dvd. Het NICAM is het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media, door de branche in het leven geroepen en door de minister aangewezen als de instantie die ervoor moet zorgen dat jeugdigen niet onverhoeds worden blootgesteld aan beelden die mogelijk schade kunnen toebrengen. Dit ter uitvoering van de bepalingen uit de Europese richtlijn die betrekking hebben op de bescherming van minderjarigen.

Het NICAM classificeert beeldmateriaal op schadelijkheid voor bepaalde leeftijdscategorieën, wat bepalend is voor het tijdstip van uitzending. Aan de hand daarvan is de Kijkwijzer ontwikkeld, die met pictogrammen ouders attendeert op de aanwezigheid van onder meer grof taalgebruik, geweld en/of seks.

Jaarlijks rapporteert het Commissariaat aan de minister van OCW over het functioneren van het NICAM. Dit toezicht richt zich zowel op de kwaliteit van de classificaties als op de criteria die het instituut gebruikt om te bepalen of de classificatie betrouwbaar, valide, stabiel, consistent en nauwkeurig is. De steekproef voor het kwaliteitsonderzoek wordt jaarlijks in overleg met het Commissariaat opgezet. Over het algemeen was de beoordeling van de prestaties van het NICAM in de jaren 2007 – 2011 positief, al was er in een enkel geval reden voor kritiek. In 2008 werd geconstateerd dat de classificatie van bioscoopfilms slechts in 80 procent van de gevallen juist was, hetgeen beduidend lager was dan in voorgaande jaren. Het NICAM heeft de kritiek ter harte genomen en kondigde maatregelen aan om de classificatie naar een hoger plan te tillen.

Dit systeem van coregulering en metatoezicht kent grote voordelen. Zo bestaat dankzij deze werkwijze een groot draagvlak voor de classificaties en toont de branche bereidheid zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de naleving daarvan. Voor de toekomst verdient het aanbeveling om te onderzoeken waar uitbreiding van deze werkwijze naar andere terreinen mogelijk is. Als toezichtsubjecten mediawettelijke normen accepteren en bereid zijn deze uit zichzelf na te leven, kan er meer verantwoordelijkheid bij hen worden gelegd. Daarbij heeft de toezichthouder een andere, maar zeker zo belangrijke rol op afstand te vervullen.

Naast beeldmateriaal dat schadelijk kan zijn voor jeugdigen, bestaat er een categorie content die 'ernstige schade' kan toebrengen. Dergelijke beelden mogen door de publieke omroep in het geheel niet worden uitgezonden en door de commerciële omroep alleen als ze zijn afgeschermd. Deze content valt rechtstreeks onder het toezicht van het Commissariaat. Het formuleren van een sluitende definitie van 'ernstige schade' in verhouding tot 'gewone schade' en tot wat strafrechtelijk verboden is, kan echter door het NICAM noch het Commissariaat gegeven worden. Daarom heeft het Commissariaat in 2011 een adviescommissie ingesteld die bij de behandeling van klachten over afzonderlijke gevallen kan adviseren. De commissie bestaat uit deskundigen op het vlak van ethiek, pedagogiek, kinder- en jeugdpsychologie, communicatiewetenschap en het strafrecht.

7. Financieel toezicht

Het financieel toezicht door het Commissariaat is primair gericht op de controle van de rechtmatige besteding van de gelden die aan de publieke omroepen ter beschikking worden gesteld. De controle vindt plaats aan de hand van de jaarrekeningen die de publieke omroepen bij het Commissariaat indienen. Gelet op de aanzienlijke omvang van de bijdrage

uit publieke middelen en het relatief overzichtelijke aantal landelijke omroepen, is ervoor gekozen alle jaarrekeningen te beoordelen.

Voor de toetsing is een protocol opgesteld dat bestaat uit een risicoanalyse en het jaarlijkse speerpuntenbeleid. Het protocol zorgt ervoor dat de voornaamste aandachtspunten benoemd en getoetst worden. Voor de landelijke omroepen wordt allereerst een analyse verricht van de financiële verantwoording van het te toetsen boekjaar. Aan de hand van vooraf geformuleerde criteria worden de kengetallen gewaardeerd. Vervolgens worden conclusies van voorgaande jaren, bijvoorbeeld opmerkingen van de externe accountant in het accountantsverslag, gebruikt om gevoeligheden per omroep te bepalen. Ook wordt dan gekeken of aanwijzingen van het Commissariaat zijn opgevolgd.

Het Commissariaat heeft met het hernieuwd vormgeven van de risicoanalyse en het speerpuntenbeleid aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, in het najaar van 2010 gedaan in een terugblik op het rapport 'Publieke omroep in beeld – Financiering, bedrijfsvoering en toezicht', ter harte genomen. Ook is de personele bezetting van de afdeling Financieel Toezicht na een periode van onderbezetting weer op sterkte gebracht. Het Commissariaat houdt niet alleen financieel toezicht middels het controleren van jaarrekeningen, maar gebruikt nu ook het instrument van thematisch toezicht. Daarvan worden hieronder enkele voorbeelden genoemd.

Onderzoek topinkomens

In de politiek en de publieke opinie bestaat veel belangstelling voor de salarissen bij de publieke omroep. Het Commissariaat heeft in 2009 besloten om de feitelijke situatie in kaart te brengen met behulp van de verantwoording over 2008. In de jaarrekeningen dienen de omroepen op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) uitsluitend te geven over de salarissen die binnen hun organisatie boven de WOPT-norm van € 181.000,- liggen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het totale aantal topsalarissen bij de publieke omroep gedaald was van 54 in 2007 naar 47 in 2008. Gecorrigeerd voor tien bijzondere gevallen die de norm overschreden door eenmalige beloningscomponenten, zoals ontslagvergoedingen of uitbetaling van vakantiedagen, waren er in 2008 37 personen die regulier meer verdienden dan de WOPT-norm. In het onderzoek is alleen gekeken naar personen met een dienstbetrekking of een freelance contract, betalingen aan vennootschappen zijn buiten beschouwing gebleven. Het Commissariaat heeft het ministerie van OCW over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd en zo een bijdrage geleverd aan de discussie in de politiek over de verdiensten van bestuurders en medewerkers bij de publieke omroep.

Kosten externe adviseurs

Sinds 2004 heeft het Commissariaat een aantal jaren onderzoek gedaan naar de kosten van externe adviseurs bij de publieke omroep. Het doel was de vraag te beantwoorden of het inschakelen van derden in een redelijke verhouding staat tot het beschikbare budget. De omroepen ontvangen immers een bijdrage uit publiek geld om media-aanbod te verzorgen en moeten zo efficiënt mogelijk werken. Vanaf 2005 zijn ook de Wereldomroep en het MCO in dit onderzoek meegenomen. Over de bevindingen is gerapporteerd aan de minister van OCW. In 2007 werd geconstateerd dat de kosten voor extern advies ten opzichte van het jaar daarvoor met bijna zeven procent waren gedaald. Er werd een bedrag uitgegeven van € 8,24 miljoen op een totaal jaarbudget van € 761 miljoen. Met € 2 miljoen waren de kosten voor juridisch advies het hoogst. Interim-managers kostten de publieke omroep een bedrag van € 1,9 miljoen en organisatieadviseurs en accountants namen ieder € 1,5 miljoen voor hun rekening.

Na enkele jaren van toezicht, waarbij de omroepen steeds werden geïnformeerd over de geconstateerde ontwikkelingen, bleken de kosten binnen de perken te blijven en stabiliseerden de uitgaven zich op een acceptabel niveau. Daarop besloot het Commissariaat dat op dit terrein verdere monitoring niet noodzakelijk is. Wel staat de

mogelijkheid open om, indien nodig, de kosten voor extern advies nogmaals in kaart te brengen.

Uittreding LLiNK

In augustus 2010 beëindigde LLiNK haar activiteiten als publieke omroepvereniging, omdat de minister geen definitieve erkenning verleende. Op het vrijwillig uittreden van Veronica na, was het nog niet eerder voorgekomen dat een vereniging het bestel verliet. Nu stond LLiNK al voor de uittreding onder verscherpt toezicht vanwege de surséance van betaling die in 2009 was aangevraagd. Deze surséance eindigde in 2010 door goedkeuring van het crediteurenakkoord door de rechtbank Amsterdam. Bij dit crediteurenakkoord werd gemiddeld 65 procent per vordering uitbetaald. Het Commissariaat is verscherpt toezicht blijven uitoefenen tot aan alle financiële verplichtingen van LLiNK is voldaan.

De afwikkeling van het vertrek van LLiNK uit het bestel was zowel in financieel als in juridisch opzicht gecompliceerd. Het Commissariaat heeft zich ingespannen om te komen tot een uittredingsovereenkomst waar alle betrokkenen zich in konden vinden en is er zo in geslaagd publiek geld veilig te stellen.

Onafhankelijk product

Op grond van de Europese richtlijn is de publieke omroep verplicht om een bepaald percentage van het media-aanbod te betrekken van onafhankelijke producenten. Dit ter stimulering van de audiovisuele industrie. Tot 2011 was het quotum onafhankelijk product voor de publieke omroep uitgedrukt in een percentage van de zendtijd. De Europese richtlijn laat voor de lidstaten echter ook de mogelijkheid open de verplichting te koppelen aan een percentage van het budget. In 2011 is van die mogelijkheid gebruik gemaakt door te bepalen dat de landelijke publieke omroep minimaal 16,5 procent van het door OCW toegekende programmabudget moet besteden aan onafhankelijke producties. Het Commissariaat heeft in dat jaar afspraken gemaakt met de publieke omroep en de Vereniging van Onafhankelijke Producenten (OTP) over een heldere en praktische invulling van deze verplichting. Onderdeel van die afspraken is dat de NPO jaarlijks zal rapporteren en dat eventuele onderbesteding in het jaar daarop gecompenseerd kan worden.

8. Toezicht en handhaving op maat

Voor goed toezicht en adequate handhaving beschikt het Commissariaat over een breed palet aan instrumenten. Deels worden die aangereikt door de Mediawet en deels kunnen de instrumenten zonder wettelijke grondslag worden ingezet. Het verschil in impact tussen het gebruik van deze instrumenten kan groot zijn, daarom wordt bij iedere gelegenheid zorgvuldig afgewogen welke aanpak het meest geëigend is.

Doorgaans kiest het Commissariaat, steeds afhankelijk van de specifieke situatie, in eerste instantie voor de milde vorm van toezicht: overtredingen voorkomen door informatie te bieden en voorlichting te geven. Dit kan met brochures, zoals die over de regels voor publiek-private samenwerking, of door middel van voorlichtingsbijeenkomsten. Zo organiseerde het Commissariaat in 2011 twee voorlichtingsessies met omroepjuristen over het mediawettelijk dienstbaarheidsverbod. Ook de roadshow met informatie voor publieke lokale omroepen is een goed voorbeeld. Daarnaast verschaft het Commissariaat inzicht hoe mediawettelijke regels geïnterpreteerd en toegepast worden door beleidsregels te voorzien van een duidelijke uitleg.

Om omroepen ervan te weerhouden zich buiten de grenzen van de regelgeving te begeven, geeft het Commissariaat schriftelijke waarschuwingen bij lichte overtredingen of dreiging daarvan. Desgevraagd is het Commissariaat altijd bereid met de omroepen over deze constatering een gesprek aan te gaan. In voorkomende gevallen nodigt het Commissariaat zelf omroepen uit voor een gesprek over geconstateerde overtredingen. Het is onze ervaring dat na zulke interventies de programmering meestal in overeenstemming

wordt gebracht met de regels. De omroepen beseffen dan dat er andere maatregelen zullen volgen als zij zich niets van de waarschuwing van het Commissariaat aantrekken.

Als waarschuwingen en gesprekken niet helpen of als zich flagrante overtredingen voordoen, dan maakt het Commissariaat gebruik van de bevoegdheid tot het opleggen van administratieve boetes, die kunnen oplopen tot een bedrag van € 225.000. In de Beleidslijn sanctiemaatregelen is uiteengezet volgens welk systeem boetebedragen worden berekend, zodat daarover geen misverstand kan ontstaan. In bepaalde gevallen schiet een administratieve boete zijn doel voorbij en is het opleggen van een last onder dwangsom effectiever. Dwangsommen worden niet aangemerkt als punitieve sancties, maar als drukmiddel om bepaald handelen af te dwingen of te doen stoppen.

Het zwaarste instrument is het middel van intrekken of verminderen van zendtijd. Van deze bevoegdheid heeft het Commissariaat sinds 1988 slechts twee keer gebruik hoeven maken, de maatregel wordt dan ook gezien als ultimum remedium. Het Commissariaat springt er uiterst terughoudend mee om, omdat het ingrijpt in de vrijheid van meningsuiting van de media-instellingen.

Als het Commissariaat meent dat sanctionerend moet worden opgetreden, ontvangt de omroep eerst een sanctievoornemen, waarmee het Commissariaat de ernst van het vergrijp duidelijk maakt. Het volgende onderdeel van de procedure is een hoorzitting. Tijdens deze zitting is er voor omroepen gelegenheid informatie te verschaffen en achtergronden te schetsen, op basis waarvan het Commissariaat in sommige gevallen kan besluiten de boete te verlagen. Na de hoorzitting wordt een definitief sanctiebesluit genomen.

Op grond van de algemene wet bestuursrecht kan daartegen bezwaar worden gemaakt. Als de sanctie is opgelegd voor overtreding van de reclame- of sponsorregels of het dienstbaarheidsverbod, dan schakelt het Commissariaat de onafhankelijke adviescommissie bezwaarschriften in. Deze hoort de betrokken omroep en het Commissariaat alvorens advies uit te brengen. Het Commissariaat neemt binnen de wettelijke termijn een beslissing op bezwaar, waartegen beroep mogelijk is bij de arrondissementsrechtbank. Vervolgens is er nog de mogelijkheid van hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Reclame en sponsoring

Zowel voor de publieke als de commerciële omroep gelden regels voor het verspreiden van reclame en het laten sponsoren van het media-aanbod. Reclame is aan een maximum gebonden en moet zodanig van het overige aanbod gescheiden zijn dat het voor het publiek duidelijk is dat het met commerciële boodschappen geconfronteerd wordt. Sluikreclame is verboden. Ook als er sprake is van sponsoring, moet het publiek gewezen worden op het feit dat derden aan het programma hebben bijgedragen. Voor de publieke omroep geldt dat sponsoring in beginsel niet is toegestaan, met uitzondering van een aantal programmacategorieën, zoals sportevenementen. De commerciële omroep heeft te maken met een ruimer regime, maar ook daar mogen niet alle programma's gesponsord worden. Voor programma-aanbod dat bestaat uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie mag in geen enkele omstandigheid sponsorgeld worden aanvaard. Om de mediawettelijke regels nader te verduidelijken, heeft het Commissariaat voor de publieke en de commerciële omroep beleidsregels opgesteld. Voor de publieke omroep zijn daar in 2011 beleidsregels over de toelaatbaarheid, herkenbaarheid en afbakening van reclame in het media-aanbod bijgekomen. Deze beleidsregels waren nodig door de techniekneutrale opzet van de Mediawet 2008, waardoor ook voor internet en on-demanddiensten als Uitzending Gemist reclameregels gelden.

Toezicht op en handhaving van de reclame- en sponsorregels hebben altijd een prominente plaats ingenomen in het werk van het Commissariaat. Zo mag er geen commerciële beïnvloeding plaatsvinden van het publiek en moet bij sponsoring altijd helder zijn dat derden

financieel aan het programma hebben bijgedragen. Daarnaast waakt het Commissariaat ervoor dat nieuws en actualiteitenprogramma's vrij zijn en blijven van commerciële invloeden en dat jeugdigen niet met gesponsorde items worden geconfronteerd. Het Commissariaat heeft in elk jaar van zijn bestaan, en dus ook in de evaluatieperiode, sancties opgelegd voor overtreding van deze regels. Deze sancties krijgen geregeld de nodige aandacht in de pers. Het Commissariaat maakt soms de keuze in te spelen op deze aandacht door in eerste instantie hoog in te zetten bij een boetevoornemen, om tijdens de daaropvolgende hoorzitting nadere uitleg te geven en, indien de boodschap voldoende is overgekomen, de hoogte van de voorgenomen boete aan te passen. Hieronder staan enkele in het oog springende zaken uit de evaluatieperiode.

In 2007 stelde de RVU in de programmareeks Keuringsdienst van Waarde misstanden bij de productie van chocolade aan de kaak. In het kader van het programma brachten de programmamakers in eigen beheer de 'slaafvrije' chocoladereep Tony's Chocolonely op de markt. In het programma werd dit product vervolgens zo veelvuldig en overdadig vermeld en getoond, dat dit een overtreding van de reclameregels opleverde. Het Commissariaat reageerde met een boetevoornemen van € 50.000 om de ernst van de overtreding duidelijk aan te geven. Dit is een doelbewuste strategie in de handhaving door het Commissariaat: het boetevoornemen hoog inzetten, maar uitdrukkelijk ruimte behouden om op basis van nadere informatie het bedrag neerwaarts te kunnen aanpassen. Tijdens de hoorzitting bracht de RVU naar voren dat de uitingen waren gedaan in de context van een onderzoeksjournalistiek programma over chocoladeproductie in derde wereldlanden. Nadat het Commissariaat zich ervan vergewist had dat herhaling van deze overtreding voorkomen zou worden, werd het boetebedrag verlaagd tot € 20.000.

Het niet-landelijke commerciële radiostation Hot Radio 93FM liet in 2007 de nieuwsblokken die op het hele uur werden uitgezonden sponsoren en kreeg daarvoor een boete opgelegd van € 10.000. Hiermee toonde het Commissariaat dat het nadrukkelijk verboden is nieuws te laten sponsoren.

De op kinderen gerichte zender Jetix zond in 2008 het programma Fristi Dance Game uit. De reclame voor de naamgever van het programma was zo met de inhoud verweven dat het vereiste onderscheid tussen programma-inhoud en reclame ontbrak. Dit resulteerde voor de aanbieder van het programma, TV10 B.V., in een boete van € 80.000. Het Commissariaat deelde deze substantiële boete uit omdat het programma bestemd was voor een kwetsbare doelgroep, die toch al moeite heeft om reclame als zodanig te herkennen.

In het programma De Wereld Draait Door kreeg KRO-presentatrice Yvonne Jaspers in 2010 de gelegenheid om over door haar ontworpen serviesgoed te spreken, terwijl dat servies tijdens het gesprek werd onthuld en op tafel bleef staan. De bespreking was zo positief en de uitingen waren zo nadrukkelijk en overdadig dat dit tot een boete van € 50.000 leidde.

De NOS kreeg uiteindelijk een boete van € 60.000 voor overtreding van het reclameverbod en voor het achterwege laten van de sponsorvermelding in het programma NOS Studio Sportzomer: de Avondetappe. In dit programma werden in 2010 gesponsorde racefietsen overdreven en overdadig in beeld gebracht. Daarnaast verzuimde de NOS om de fietsfabrikanten als sponsor te vermelden. Voorts werd in het programma een boek over Eddy Merckx op ontoelaatbare wijze aangeprezen.

De STER overtrad in 2011 de mediawettelijke bepaling dat reclame voor alcoholhoudende dranken niet mag worden uitgezonden voor 21.00 uur. Het Commissariaat ziet de bescherming van minderjarigen als een zeer belangrijke taak en legde de STER daarom een boete op van € 50.000.

Tot slot kan het gebeuren dat in programma's reclame-uitingen voorkomen die vermeden hadden kunnen worden. Dergelijke uitingen zijn onder voorwaarden toegestaan, mits ze niet

te nadrukkelijk of overdadig zijn. Oproepen tot aanschaf van producten of diensten blijven onder alle omstandigheden verboden. In 2011 ging de publieke omroep op dit gebied enkele keren over de schreef.

De volgende tabel laat alle boetes zien die het Commissariaat in de jaren 2007 – 2011 heeft opgelegd. Het hoge aantal boetes voor commerciële omroepen in 2009 wordt veroorzaakt omdat sanctionerend is opgetreden tegen niet landelijke commerciële omroepen die niet voldeden aan de informatieplicht die in de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd. Deze wet bepaalt dat een toezichthouder bevoegd is inlichtingen te vorderen en dat eenieder verplicht is om aan de toezichthouder medewerking te verlenen.

Het Commissariaat trad en treedt overigens niet alleen op met het opleggen van boetes. Vaker kiest het Commissariaat voor normoverdragende gesprekken, die er doorgaans toe leiden dat omroepen vrijwillig gaan handelen volgens de norm.

Tabel 8.1 Aantal door het Commissariaat opgelegde sancties

	2007	2008	2009	2010	2011
Landelijke publieke omroep	4	6	7	2	7
Regionale publieke omroepen	8	-	-	-	-
Lokale publieke omroepen	2	4	-	1	-
Commerciële omroepen	5	2	12	1	-
Kabelexploitanten	-	-	-	-	-

Tabel 8.2 Aantal beslissingen op bezwaar

	2007	2008	2009	2010	2011
Landelijke publieke omroep	4	5	7	5	11
Regionale publieke omroepen	-	1	-	-	1
Lokale publieke omroepen	1	4	-	1	3
Commerciële omroepen	1	3	2	2	12
Kabelexploitanten	2	1	-	-	1

Dienstbaarheidsverbod

Een belangrijke pijler onder het publieke bestel is het beginsel van non-commercialiteit. Dit beginsel is in algemene zin uitgewerkt in het mediawettelijke verbod om dienstbaar te zijn aan het maken van winst door derden. Dit verbod strekt zich uit tot alle activiteiten van de publieke media-instellingen. Volgens de toelichting van de wetgever op het dienstbaarheidsverbod staat dit marktconform en normaal economisch handelen niet in de weg. Het gaat erom dat derden uit de samenwerking met de publieke media-instellingen niet een meer dan normale winst of andere concurrentievoordelen behalen. Op de publieke media-instellingen rust blijkens de wetsgeschiedenis bij de Mediawet een zware verantwoordelijkheid als het gaat om de handhaving van dit niet-commerciële karakter van het publieke bestel. De Mediawet bepaalt daarom dat de publieke media-instellingen ten genoeg van het Commissariaat moeten aantonen dat zij het dienstbaarheidsverbod niet hebben overtreden. De bewijslast ligt derhalve bij de publieke media-instellingen.

Het Commissariaat legde de TROS in 2007 een boete op van € 135.000. De omroep was voornemens om samen met producent D&D het bedrijf Diomedea op te richten, waar een groot deel van het omroepersoneel zou worden ondergebracht. Diomedea zou aanvankelijk de programma's van de TROS moeten gaan produceren, zoals men in een later stadium ook voor andere (commerciële) partijen wilde doen. Het Commissariaat gaf aan te veel mediawettelijke bezwaren tegen deze constructie te zien, waarna de deal werd afgeblazen.

De TROS betaalde daarop een afkoopsom aan D&D. Voor de noodzaak van de betaling en de hoogte daarvan had de TROS geen verklaring. Het Commissariaat concludeerde daarop dat sprake was van een onverschuldigde betaling waar D&D beter van was geworden. Dat de afkoopsom uiteindelijk uit verenigingsgeld was betaald, had geen invloed op de beslissing om een boete op te leggen.

In de periode 2007-2011 heeft het Commissariaat diverse malen boetes uitgedeeld wegens overtreding van het dienstbaarheidsverbod. Deze boetes hebben geleid tot internalisering van het beginsel van non-commercialiteit bij de publieke omroep.

Een aantal zaken is voor de rechter gebracht, die doorgaans het Commissariaat in het gelijk stelde. Enkele van deze zaken staan hieronder beschreven.

NPO-3 FM *The Simpsons Movie*

In 2007 vond op Radio 3FM een zenderbrede actieweek plaats, die in het teken stond van de film *The Simpsons Movie* van 20th Century Fox. Met behulp van promotiemateriaal dat door de filmmaatschappij ter beschikking was gesteld en in ruil voor toegangskarten en een exclusieve voorpremière, werd nadrukkelijk en voortdurend aandacht besteed aan *The Simpsons Movie*. Het Commissariaat oordeelde dat dit een overtreding van het dienstbaarheidsverbod opleverde en legde een boete op van € 20.000. De NPO ging tegen dat besluit in beroep. De rechtbank overwoog “dat het selecteren van één bepaalde film, waaraan vervolgens een week lang speciale aandacht wordt geschonken door verschillende omroepen in deze omvang en met deze frequentie, niet onder ‘normaal economisch handelen’ van een publieke omroep valt. *Gelet op de vorm, de omvang en de frequentie* volgt de rechtbank de stelling van de NPO dat deze actie een puur informatief karakter had niet.”

Ten aanzien van de *bewijslastverdeling* oordeelde de rechtbank dat uit de zinsnede “tonen ten genoegen van het Commissariaat aan” in artikel 55 lid 1 Mediawet (oud) kan worden afgeleid dat het Commissariaat de rechter ervan moet overtuigen dat het Commissariaat aan de geconstateerde feiten de aanname mocht verbinden dat het dienstbaarheidsverbod is overtreden. Slaagt het Commissariaat daarin, dan is het vervolgens aan de NPO om het tegendeel te bewijzen. De rechtbank overwoog daarbij dat de onschuldpresumptie uit artikel 6 EVRM deze bewijslastverdeling niet in de weg staat, mits de NPO in de gelegenheid wordt gesteld de aanname van het Commissariaat te weerleggen. In dit geval oordeelde de rechtbank dat de NPO in die weerlegging niet was geslaagd. Verder oordeelde de rechtbank dat het onder de aandacht brengen van een product een verkoopbevorderend effect heeft. Dit verkoopbevorderende effect behoeft niet daadwerkelijk door het Commissariaat te worden bewezen, aldus de rechtbank. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigde deze uitspraak op 22 december 2010. De NPO heeft naar aanleiding van deze uitspraak bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg een klacht ingediend tegen de Staat der Nederlanden. Deze procedure loopt nog.

TROS-Alle fans aan dek

De TROS organiseerde in 2007 samen met Van der Valk Vakanties B.V. een cruisereis in het kader van het muziekprogramma *Alle fans aan dek*. Tijdens de reis werden opnamen gemaakt van optredens van Nederlandse artiesten. De vakantie werd feitelijk georganiseerd door Van der Valk Vakanties en kwam voor diens rekening en risico. De TROS betaalde alleen de kosten van de opnamen van de optredens. De reis werd gepromoot op de website van de TROS en er werd voor geadverteerd in het TROS-kompas. Daarmee wekte de TROS de schijn dat het om een door de TROS georganiseerde reis zou gaan. Het Commissariaat stelde zich op het standpunt dat de TROS daarmee Van der Valk Vakanties had bevoordeeld en zo de kans had gegeven meer dan normale winst te behalen. Tot slot verweet het Commissariaat de TROS dat Van der Valk Vakanties in advertenties verwezen had naar de te maken televisieopnamen en gebruik had gemaakt van het TROS-logo. De TROS heeft

een zorgplicht om dat te voorkomen en had aan deze zorgplicht niet voldaan. Op basis van het bovenstaande oordeelde het Commissariaat in 2008 dat artikel 55 Mediawet (oud) was overtreden. De TROS stelde beroep in tegen dit besluit, maar de rechtbank verklaarde dat ongegrond. Tegen deze uitspraak stelde de TROS hoger beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op 12 november 2012 zal de zitting in deze zaak plaatsvinden.

TROS-Bibaboerderij

De TROS zond in 2009 het kinderprogramma Bibaboerderij uit. Naar het oordeel van het Commissariaat stelde de TROS door het uitzenden van dit programma Schuitema N.V., exploitant van onder meer de C1000-supermarkten, in de gelegenheid het concept Bibaboerderij op grote schaal onder de aandacht van het publiek te brengen en merchandise in de markt te zetten. Het uitzenden van Bibaboerderij en het op de markt brengen van 'Bibaproducten' waren zorgvuldig op elkaar afgestemd. Het Commissariaat bestempelde deze overtreding van het dienstbaarheidsverbod als zeer ernstig en stelde de boete vast op € 135.000.

De TROS stelde beroep in tegen deze uitspraak, maar de rechtbank bevestigde in zijn vonnis van 13 juli 2011 dat de TROS zich met het uitzenden van het programma dienstbaar had gemaakt aan de commerciële belangen van Schuitema N.V. De TROS stelde vervolgens hoger beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze deed op 27 juni 2012 uitspraak en bevestigde het oordeel van de rechtbank. Ook het oordeel van de rechtbank dat het verbod op sponsoring van kinderprogramma's was overtreden, werd gehandhaafd. Wel werd de boete gematigd tot € 100.000.

Voorkeursrecht

In 2007 kwam door een uitspraak van de rechtbank Amsterdam een einde aan een ingewikkelde procedure waarbij de NOS en Talpa betrokken waren. In 2004 schreef de Eredivisie C.V. een tender uit voor het verkrijgen van radio- en televisierechten van voetbalwedstrijden uit de Eredivisie. Talpa verwierf diverse rechten, waaronder het recht om samenvattingen van de wedstrijden uit te zenden. De NOS onderhandelde met Talpa over het verstrekken van sublicenties en toen dat geen resultaat opleverde, werd het Commissariaat gevraagd een uitspraak te doen op basis van het voorkeursrecht om samenvattingen van sportwedstrijden uit te zenden. Dat voorkeursrecht was opgenomen in het toenmalige artikel 71t van de Mediawet. Op grond van dit voorkeursrecht zou Talpa volgens de NOS verplicht zijn om tegen een redelijke vergoeding sublicenties te verstrekken. Na uitvoerige bestudering van het niet eenduidig te interpreteren wetsartikel kwam het Commissariaat tot het oordeel dat dit voorkeursrecht niet redelijkerwijs kon worden uitgelegd als een verplichting voor Talpa om met de NOS te onderhandelen over sublicenties, noch als een recht van de NOS op een positieve uitkomst van onderhandelingen. Derhalve was de weigering van Talpa om een sublicentie af te geven volgens het Commissariaat geen overtreding van de Mediawet, waardoor ook niet tot de gevraagde handhaving kon worden overgaan. De rechtbank Amsterdam schaarde zich achter dit oordeel, waarna het artikel over het voorkeursrecht uit de Mediawet is geschrapt.

Kabelzaken

Om te garanderen dat elk huishouden dat is aangesloten op de kabel een pluriform samengesteld basispakket van voldoende omvang kan ontvangen, voorziet de Mediawet in een systeem van consumenteninvloed. Sinds 1997 zijn er programmeraden die aan de kabelexploitanten advies uitbrengen over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket, dat bestaat uit vijftien televisieprogramma's en 25 radioprogramma's. Kabelexploitanten mogen slechts om zwaarwegende redenen van het advies afwijken. Het Commissariaat, dat een pluriform media-aanbod hoog in het vaandel heeft staan, ziet erop toe dat de adviezen van de programmeraden worden nageleefd, zodat de toegankelijkheid tot een pluriform aanbod verzekerd is. Als programmeraden van mening zijn dat er onterecht wordt afgeweken van een advies, dan kunnen zij een handavingsverzoek indienen bij het

Commissariaat. Klachten over programma's buiten het wettelijk minimumpakket moeten worden voorgelegd aan OPTA. Het Commissariaat heeft tijdens de evaluatieperiode elk jaar handhavingsverzoeken ontvangen, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 8.3 Handhavingsverzoeken inzake kabelzaken

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal handhavingsverzoeken	5	4	3	2	13

De opmerkelijke stijging van het aantal handhavingsverzoeken in 2011 is toe te schrijven aan een verschil van inzicht tussen programmaraden en kabelexploitant Ziggo, dat het analoge zenderpakket wil afbouwen ten gunste van het digitale aanbod. Zenders als het Spaanse TVE, het Italiaanse Rai Uno en het Franse TV5Monde zouden daardoor alleen nog digitaal te ontvangen zijn. Het Commissariaat heeft al deze handhavingsverzoeken afgewezen, omdat de adviezen van de programmaraden niet voldeden aan de mediawettelijke voorwaarden. Het Commissariaat volgde, zoals hij daartoe op grond van de Mediawet gehouden is, de redenering van de Rechtbank Groningen in haar uitspraak van 28 februari 2011, waarin gesteld werd dat een advies van een programmaraad draagkrachtig moest zijn gemotiveerd. Ook mochten de programmaraden in hun advisering niet anticiperen op omvang en invulling van het boven het wettelijk minimumpakket gelegen gedeelte van het analoge pakket door Ziggo. Tevens bleek uit de genoemde uitspraak dat opname van Nederlandstalig programma-aanbod van commerciële media-instellingen in het wettelijk minimumpakket onmisbaar was voor de pluriforme samenstelling daarvan. Tegen deze uitspraak van de Rechtbank Groningen werd door Ziggo en de programmaraden Breda e.o. Multikabel hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Acht van de betrokken programmaraden maakten bezwaar tegen de afwijzing van hun handhavingsverzoeken. De behandeling van hun bezwaarschriften werd door het Commissariaat aangehouden tot de Afdeling een uitspraak had gedaan in het geschil tussen programmaraden Breda e.o. Multikabel en Ziggo.

Op 11 april 2012 vernietigde de Afdeling deels de uitspraak van de Rechtbank Groningen van 28 februari 2011. De overweging daarbij was dat waar het gaat om de pluriformiteitseis uit de wetsgeschiedenis volgt dat het aan de programmaraden kan worden gelaten een nadere invulling te geven aan het basispakket, ook ten aanzien van de pluriformiteit. Hierin vindt het Commissariaat bevestiging voor het standpunt, neergelegd in de Beleidsregels, dat de beoordeling van de pluriformiteit van het basispakket aan de programmaraden toekomt. Hierin past zowel de kabelexploitant als het Commissariaat terughoudendheid.

Het systeem van consumenteninvloed, waarin programmaraden de voorkeur van de regionale bevolking vertolken, is door de jaren heen aan kritiek onderhevig geweest. Kern van de kritiek was dat de systematiek tamelijk omslachtig is en tot veel administratieve lasten leidt. Daarbij komt dat de invloed van de adviezen op het aanbod beperkt is, omdat het naast het 'must carry'-pakket over niet meer dan acht televisieprogramma's gaat. Dat gegeven brengt programmaraden ertoe om strategisch te gaan adviseren, door er bijvoorbeeld vanuit te gaan dat de op Nederland gerichte commerciële publiekszenders ook zonder hun advies wel in het analoge pakket een plaats krijgen. Momenteel is wetgeving in voorbereiding waarin de overstap zal worden gemaakt naar een ander systeem, waarin voor programmaraden niet langer een plaats is weggelegd.

9. Nevenactiviteiten

Naast de hoofdactiviteit – het verzorgen van media-aanbod – en de verenigingsactiviteiten ontplooiën de publieke omroepen ook nevenactiviteiten. Daarbij gaat het volgens de Mediawet 2008 om activiteiten die niet rechtstreeks verband houden met of ten dienste staan van de verwezenlijking van de publieke media-opdracht. Nevenactiviteiten mogen alleen verricht worden als het Commissariaat daar toestemming voor heeft gegeven. Tot aan de inwerkingtreding, per 1 januari 2009, van de Mediawet 2008 vond de toetsing van nevenactiviteiten achteraf plaats. Sindsdien toetst het Commissariaat vooraf: het gaat na of de gemelde activiteit voldoende relatie heeft met het realiseren van de publieke media-opdracht, of de activiteit marktconform wordt verricht en of deze kostendekkend is. Teneinde de toetsing zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, zijn de nevenactiviteiten met ingang van 2009 naar hun aard ingedeeld in dertien clusters. Een paar voorbeelden daarvan zijn: het verkopen van vastlegging, het in licentie geven van programma's en het uitgeven van bladen. De eerste melding in een cluster wordt volledig getoetst en mondt uit in een collegebesluit, daarna toetst het Commissariaat vervolgmeldingen in dat cluster marginaal. Een uitzondering daarop vormt een aantal activiteiten, waaronder het in licentie geven van programma's, het uitgeven van bladen en het deelnemen in een (andere) onderneming. Het Commissariaat zal deze nevenactiviteiten steeds volledig toetsen.

Het nieuwe wettelijke regime heeft tot gevolg gehad dat met ingang van 2009 beduidend meer nevenactiviteiten door de publieke media-instellingen zijn aangemeld dan in de jaren daarvoor. Met de nieuwe beslissingstermijn van acht weken en de wens van omroepen snel te kunnen starten met hun voorgenomen activiteiten, is de werkdruk voor het Commissariaat behoorlijk gestegen.

Tabel 9.1 Nevenactiviteiten van de landelijke publieke omroep

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal gemelde nevenactiviteiten		30	111	377	226

De meeste nevenactiviteiten die bij het Commissariaat worden gemeld, doorstaan de toetsing. In de periode 2009 - 2011 is voor vijftien nevenactiviteiten geen toestemming verleend. Ter illustratie van de zaken die het Commissariaat ter beoordeling krijgt, staat hieronder een voorbeeld van een nevenactiviteit die werd toegestaan en een activiteit die werd verboden.

In 2009 deed de NOS melding van het voornemen om een NOS Jeugdjournaal Magazine uit te (doen) geven. Dit leidde tot bezwaren van uitgeverij Young and Connected, die stelde dat een met publiek geld opgebouwd merk introduceren in een andere markt leidt tot marktverstoring. Ook opinieweekblad De Groene Amsterdammer diende bezwaren in, omdat het uitgeven van het magazine precedentwerking zou hebben voor televisiemerken die willen migreren naar de printmarkt. Het Commissariaat heeft daarop uitgebreid onderzoek gedaan naar de marktconformiteit, waarbij voor het bepalen van de relevante markt de benadering van NMa leidend is geweest. De uitkomst van het onderzoek was dat de NOS marktconform handelde en dat het uitgeven van het blad was toegestaan. Daarmee werd het bezwaar van Young and Connected afgewezen. Ook de bezwaren van De Groene Amsterdammer werden van de hand gewezen, omdat dit blad in een heel ander marktsegment opereert en derhalve geen belang had bij een verbod om het magazine op de markt te brengen. Overigens zij opgemerkt dat de NOS de uitgave al vrij snel moest staken, omdat het magazine niet het gewenste succes had.

In 2009 kondigde BNN aan dat in het programma Lijst 0 een politieke partij zou worden opgericht die daadwerkelijk mee zou doen aan de komende verkiezingen voor de Tweede

Kamer. Op de website werden kandidaten opgeroepen om zich kandidaat te stellen als lijsttrekker van de nieuwe partij. In een normoverdragend gesprek heeft het Commissariaat BNN erop gewezen dat het oprichten van een politieke partij door een publieke media-instelling niet is toegestaan. Publieke media-instellingen hebben immers tot taak om media-aanbod te verzorgen, daarnaast is alleen ruimte voor verenigings- en nevenactiviteiten. Het oprichten van een politieke partij zou als nevenactiviteit worden aangemerkt, om vervolgens bij toetsing verboden te worden omdat er onvoldoende relatie is met de hoofdtak. BNN heeft daarop van haar voornemen afgezien.

Eenmaal toegestane nevenactiviteiten kunnen na verloop van tijd alsnog verboden worden als de nevenactiviteit niet meer voldoet aan de voorwaarden. Een voorbeeld daarvan deed zich voor in 2008, toen het Commissariaat de AVRO liet weten dat deze moest staken met het uitgeven van het blad TV Film, omdat deze uitgave na drie jaar nog steeds niet kostendekkend was. De juridische procedure over dit oordeel van het Commissariaat is nog niet afgerond.

Bij de introductie van het nieuwe systeem van melding en toetsing heeft het Commissariaat aangekondigd dit te evalueren. Deze evaluatie zal naar verwachting in 2012 afgerond zijn.

10. Publiek-private samenwerking

Vanaf 2007 is samenwerking tussen publieke omroepen en mediabedrijven of culturele instellingen steeds prominenter op de agenda komen te staan. Aan beide zijden bestaat toenemende belangstelling voor samenwerking, omdat er synergievoordelen te behalen zijn. Zeker in een klimaat waarin de publieke omroep en de culturele sector met stevige bezuinigingen te maken krijgen en uitgevers nog steeds de gevolgen van de economische crisis voelen, lijkt het zoeken naar deze synergetische voordelen van samenwerking voor alle partijen interessant. Dat laatste is ook benadrukt door de commissie Brinkman, die advies heeft uitgebracht over de toekomst van de dagbladsector. Hoewel er een positieve houding bestaat om samenwerkingsverbanden aan te gaan, is er tegelijkertijd de nodige aarzeling. Die komt mede voort uit het idee dat de Mediawet teveel belemmeringen opwerpt om initiatieven voor private partners interessant te laten zijn. Er is echter meer mogelijk dan men vaak denkt.

In 2008 en 2009 heeft het Commissariaat beleidsbrieven gepubliceerd over publiek-private samenwerking met mediabedrijven en over samenwerking met culturele instellingen. In 2010 en 2011 heeft het Commissariaat niet alleen door intensieve voorlichting, maar ook door het ontwikkelen van nieuw beleid duidelijk gemaakt wat er wel en niet kan op het gebied van publiek-private samenwerking. In talloze gesprekken op individueel niveau heeft het Commissariaat uitgelegd wat de mogelijkheden voor dergelijke samenwerking zijn en waar vooral op gelet dient te worden. Ook zijn er collectieve werkconferenties belegd voor geïnteresseerde partijen. Dankzij deze communicatieve inspanning wordt het Commissariaat veelvuldig door initiators van publiek-private samenwerking benaderd en geconsulteerd.

In een aantal beleidsbrieven sinds 2008 staat het beleid op dit terrein nauwkeurig omschreven. Al in de eerste brief uit 2008 is duidelijk gemaakt dat niet langer alle samenwerkingsverbanden als nevenactiviteit worden aangemerkt. Als uitwisseling van materiaal plaatsvindt op basis van gelijkwaardigheid, dan is geen sprake van een nevenactiviteit. Over de toelaatbaarheid van een gelijkwaardige samenwerking spreekt het Commissariaat zich uit in een bestuurlijk rechtsoordeel. Ook hier geldt dat geen publiek geld mag wegvloeien naar derden en dat eerlijke concurrentieverhoudingen in stand moeten blijven. Bij de beoordelingen ziet het Commissariaat erop toe dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep niet in het geding komt, maar ook dat er ruimte blijft voor samenwerkingsverbanden. Die kunnen immers een stimulans geven aan de toegankelijkheid

van de media. Het Commissariaat blijft zich dan ook inspannen om dergelijke vormen van samenwerking te bevorderen. In 2011 heeft de minister van OCW in een brief aan de Kamer aangekondigd te onderzoeken of een lichter regime kan gelden voor culturele en journalistieke samenwerkingsprojecten van geringe omvang en beperkte duur, zoals een eenmalige samenwerking bij een festival of evenement. Ook heeft de minister aan het Commissariaat gevraagd de regels voor publiek-private samenwerking nader uit te leggen in een heldere brochure. Deze is in juli 2012 verschenen en is te vinden op de website van het Commissariaat.

In de praktijk bleek dat de definitie van het begrip culturele instelling verheldering kon gebruiken. Daarom is deze definitie in de Beleidsbrief 2012 aangepast. Bovendien is in deze beleidsbrief de definitie van mediabedrijf opgenomen, zoals deze door het Commissariaat in de beschreven praktijk wordt gehanteerd. In de nieuwe beleidsbrief zijn ook de kaders voor samenwerking met mediabedrijven en voor samenwerking met culturele instellingen gelijkgetrokken.

Een publieke media-instelling die een publiek-private samenwerking in het kader van een nevenactiviteit meldt, moet bij het Commissariaat aannemelijk maken dat de inbreng van beide partijen gelijkwaardig is. Het Commissariaat toetst op twee zaken: gelijke zeggenschap en gelijke inbreng. Bij gelijke inbreng kijkt het Commissariaat naar alle vormen van inbreng, zowel van financiële, materiële, personele als van immateriële zaken. Indicatoren daarvoor zijn gelijke rechten, gelijke verdeling van kosten en opbrengsten (bijvoorbeeld van reclame en subsidies) en de inbreng van kennis, knowhow, menskracht en gelijke promotieverplichtingen. Een immateriële zaak kan bijvoorbeeld de waarde van een merknaam betreffen. De omroep zal in dat geval in de melding een inschatting moeten opnemen van de waarde van de betrokken merknaam.

Met het oog op versterking en verbetering van de nieuws- en informatievoorziening, heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in maart 2012 aan de Tweede Kamer aangegeven meer ruimte te willen maken voor publiek-private samenwerking. Ook voor samenwerking tussen publieke omroepen en culturele instellingen wil de minister ruimere mogelijkheden bieden. Het voornemen is om daarvoor in de Mediawet 2008 een experimenteerartikel op te nemen.

Een voorbeeld van toegestane crossmediale samenwerking waren de gezamenlijke activiteiten van Omroep Gelderland en De Gelderlander. Deze werkten samen aan een serie portretten over vrouwen in oorlogstijd. Uit de overeenkomst bleek dat de inbreng van beide partijen gelijkwaardig was. Zo stelden zowel de omroep als het dagblad content ter beschikking en brachten beide partijen kennis, menskracht en promotie in. Ook bleek uit de overeenkomst dat sprake was van gelijke zeggenschap, gelijke rechten en gelijke verdeling van kosten en opbrengsten. Tevens was de redactionele onafhankelijkheid van de omroep in de overeenkomst afdoende gegarandeerd. Verder liet Omroep Gelderland weten te hebben gekozen voor de Gelderlander als partner, omdat die op het gebied van print en online vergelijkbare activiteiten ontplooit als de omroep, zoals het verspreiden van regiogerelateerde items.

11. Advisering

De gezaghebbende rol binnen de mediawereld en de gedegen kennis van dit werkveld maken het Commissariaat tot een bevraagd adviseur in mediazaken. Geregeld benadert het ministerie van OCW het Commissariaat voor bijzondere onderzoeken of adviezen. Een voorbeeld betreft coproducties met de overheid. Ook heeft het Commissariaat advies uitgebracht over het vrijgeven van de programmeergegevens van de publieke omroep, waardoor ook derden in staat gesteld kunnen worden een volwaardige programmagids op de

markt te brengen. Hoewel deze adviezen, die naast de reguliere werkzaamheden worden verricht, de werkdruk behoorlijk kunnen verhogen, beschouwt het Commissariaat het als een kerntaak zijn kennis van de media hiervoor in te zetten.

Naast dergelijke incidentele adviezen en rapporten, heeft het Commissariaat ook een mediawettelijke taak als adviseur van de minister. Het gaat daarbij om adviezen over de aanvragen voor een (voorlopige) erkenning, over het Concessiebeidsplan en het tussentijds Concessiebeidsplan van de NPO en over de jaarlijkse Meerjarenbegrotingen van de landelijke publieke omroep en de Wereldomroep.

Erkenningen

In 2009 stond het Commissariaat voor de taak om advies uit te brengen over de aanvragen van de omroepverenigingen voor een erkenning voor de volgende vijf jaar. Behalve de bestaande omroepen meldden zich twee nieuwe omroepinitiatieven voor een voorlopige erkenning, te weten PowNed en Wakker Nederland, die beide voortkwamen uit de Telegraaf Mediagroep.

Na het behalen van voldoende leden moesten de aanvragers een beleidsplan presenteren waaruit blijkt dat de vereniging toegevoegde waarde biedt ten opzichte van het aanbod van de andere verenigingen en dat een stroming uit de samenleving wordt vertegenwoordigd die nog geen plaats heeft in het bestel. Voorts geldt voor de aspirant-omroepverenigingen dat zij de beloftes die bij de toetreding zijn gedaan ook moeten worden waargemaakt. De beoordeling daarvan is een belangrijk element in de advisering door het Commissariaat. Bij het advies over alle aanvragen wordt voorts nadrukkelijk de governancestructuur van de betreffende verenigingen betrokken.

Over de aanvragen van PowNed en Wakker Nederland heeft het Commissariaat uiteindelijk positief geadviseerd, al is daarbij aangegeven dat Wakker Nederland maatregelen moest treffen om de banden met het Telegraafconcern te verbreken, onder meer door een andere naam te kiezen.

Het Commissariaat gaf een negatief advies over de aanvraag van LLiNK, die weliswaar voldoende leden had, maar in de aspirantfase niet heeft kunnen waarmaken wat zij beloofde. Bij het negatieve oordeel heeft meegespeeld dat LLiNK tijdens de aanwezigheid in het bestel zowel bestuurlijk als financieel weinig stabiel bleek te zijn. Zij was de eerste omroepvereniging in de geschiedenis die surséance van betaling moest aanvragen. Aanvankelijk luidde ook het advies over de erkenning voor de TROS negatief. Deze vereniging kreeg van alle publieke omroepen de meeste boetes en zocht volgens het Commissariaat te nadrukkelijk de grenzen op tussen publieke en commerciële omroep. Pas nadat de TROS had toegezegd maatregelen te treffen die verdere wetsovertreding moeten voorkomen, waarbij ook de contacten met het Commissariaat worden geïntensiveerd, is alsnog een positief advies afgegeven.

De minister heeft alle adviezen van het Commissariaat overgenomen. Dat leverde met PowNed en WNL, de nieuwe naam van Wakker Nederland, twee nieuwe toetreders op. LLiNK moest het bestel na de aspirantfase verlaten.

De aanloop naar het verlenen van nieuwe (voorlopige) erkenningen brengt voor het Commissariaat, naast het advies over de aanvragen, de periodieke ledentelling met zich mee. Deze ledentelling was in 2009 nog belangrijker dan bij voorgaande gelegenheden, omdat in de wet de systematiek van de glijdende schaal geïntroduceerd was: ieder lidmaatschap legt gewicht in de schaal in termen van zendtijd en financiële middelen. Van alle omroepverenigingen moest worden nagegaan of hun leden voldeden aan de wettelijke eis dat zij minstens 16 jaar oud zijn, in Nederland woonachtig en de minimumcontributie van € 5,72 aan de vereniging hebben betaald. Uit de ledenbestanden van de aanvragers is een aselechte maar representatieve steekproef getrokken van 500 of 100 leden. In de gemeentelijke basisadministratie is vervolgens nagegaan of deze leden te traceren waren en of zij aan de twee eerstgenoemde wettelijke eisen voldeden. In de

financiële administratie van de omroepverenigingen is vervolgens gecontroleerd of de contributie betaald is. Het Commissariaat heeft zich bij de uitvoering van de ledentelling laten bijstaan door accountantskantoor Grant Thornton.

In de periode voorafgaand aan de verlening van erkenningen intensiveren de omroepverenigingen doorgaans hun ledenwervende activiteiten. Vooral de aspirant-omroepverenigingen, die voor het verkrijgen van een erkenning de sprong moeten maken naar een minimum van 150.000 leden, leveren flinke inspanningen op dat gebied, maar ook de andere verenigingen laten zich niet onbetuigd. Het Commissariaat heeft de verrichtingen van de verenigingen nauwlettend gevolgd. De focus lag daarbij op de oproepen die in de media werden gedaan om mensen aan te zetten lid te worden en op de op geld waardeerbare voordelen die aan nieuwe leden werden verstrekt. Het Commissariaat heeft de procedure aan omroepen overgebracht en duidelijk uitgelegd wat niet is toegestaan in het werven van leden. Het Commissariaat heeft er scherp op toegezien dat omroepen zich in deze terughoudend opstelden, omdat mensen uit affiniteit met de identiteit lid dienen te worden van een omroepvereniging en niet omdat zij 'gekocht' worden met fraaie geschenken.

In één geval beging een omroep een overtreding bij het werven van leden. Het betrof LLiNK, die haar ledenbestand moest uitbreiden tot boven de 150.000. Daarvoor ging de omroep in zee met een derde partij, die voor het leveren van haar diensten onevenredig werd bevoordeeld. Uit het contract met het bedrijf dat de wervingsactie organiseerde, bleek dat LLiNK een ongewoon hoge *return on investment* garandeerde als de campagne zou leiden tot de noodzakelijke 150.000 leden. Bovendien leidde de overeenkomst tot een aanzienlijke schuld van LLiNK aan de contractpartner, zodat de omroep voor haar voortbestaan feitelijk afhankelijk werd van een derde. Het aangaan van dit contract werd beoordeeld als een overtreding van het dienstbaarheidsverbod. Het Commissariaat achtte deze schending van het beginsel van non-commercialiteit een zeer ernstige overtreding en legde LLiNK een boete op van € 107.500.

Meerjarenbegroting en Concessiebeleidsplan

In hun Meerjarenbegroting (MJB) vragen de NPO en de Wereldomroep jaarlijks budget aan voor hun activiteiten. Tevens lichten ze daarin hun beleidsvoornemens toe. Door over deze Meerjarenbegrotingen advies uit te brengen aan de minister, draagt het Commissariaat bij aan de pluriformiteit en de toegankelijkheid van het publieke media-aanbod.

In het advies aan de minister zet het Commissariaat de voornemens en ambities van de publieke omroep in het licht van de mediaopdracht zoals omschreven in de Mediawet 2008. Deze schrijft voor dat de publieke omroep voldoet aan de democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving door een aanbod te verzorgen dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich kenmerkt door een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud. Tevens dient het aanbod op evenwichtige wijze een beeld te geven van de samenleving en de pluriformiteit van onder de bevolking levende opvattingen te weerspiegelen. Het aanbod moet gericht zijn op relevant bereik onder zowel een breed publiek als kleine doelgroepen. Het Commissariaat brengt in beeld of het jaarlijks aangevraagde budget ten goede komt aan deze media-opdracht.

In het navolgende in het kort de voornaamste opmerkingen die het Commissariaat over de beleidsplannen heeft gemaakt.

Met structureel € 50 miljoen extra budget toegekend en een succesvol nieuw programmeringsmodel, zag de toekomst van de publieke omroep er in 2007 rooskleurig uit. Het Commissariaat oordeelde positief over het benoemen van concrete initiatieven op het gebied van kunst en cultuur, diversiteit en crossmedialiteit, maar was kritisch over de financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens. Verder hield het Commissariaat een

pleidooi voor meer onderzoek voorafgaand aan het starten van neventaken en een betere onderbouwing van nut en noodzaak van een aantal experimentele activiteiten.

In 2008 sprak de NPO het voornemen uit te willen blijven investeren in brede generieke zenders, van waaruit verwezen kan worden naar verdiepend aanbod op andere platforms, zoals themakanalen. Ten aanzien van de gewenste uitbreiding van het aantal themakanalen adviseerde het Commissariaat om eerst de bestaande kanalen te evalueren en zowel bereik van als behoefte aan nieuwe themakanalen te onderzoeken.

De MJB van 2009 bevatte niet veel nieuwe beleidsvoornemens, omdat in het voorjaar van 2010 het concessiebeleidsplan voor de komende tien jaar zou worden gepresenteerd. Bovendien werden voor 2010 de nodige veranderingen verwacht, waarvan de impact vooraf niet helemaal was in te schatten. Het ging daarbij bijvoorbeeld om de toetreding van WNL en PowNed en de introductie van de glijdende schaal voor de verdeling van budget en zendtijd. Het Commissariaat heeft in zijn advies enkele onderwerpen benoemd die ook in het concessiebeleidsplan aan de orde zouden moeten komen. Genoemd werden nader uitgewerkte (bereiks)doelstellingen voor kunst en cultuur, een algemene visie op samenwerking met derde partijen, een integrale aanpak op het diversiteitsvraagstuk, een goed onderbouwde visie op de zenderprofielen en een verdere uitwerking van de digitale contentstrategie.

In 2010 was het Commissariaat kritisch in zijn advies over de MJB. Benadrukt werd dat het uitoefenen van goed toezicht gebaat is bij transparantie in de beleidsplannen. De MJB moet duidelijk aangeven wat de publieke omroep precies gaat doen, wat de kosten van de activiteiten zijn en wat het bereik van deze activiteiten is. In dat verband is bijzondere aandacht gevraagd voor de summiere financiële onderbouwing van de beleidsvoornemens en het nagenoeg ontbreken van bereikdoelstellingen. Het Commissariaat verzocht de minister om bij de NPO erop aan te dringen op deze punten daadwerkelijk verbeteringen aan te brengen. Omdat voor de jaren 2012 tot en met 2015 een financiële vertaling van de ambities ontbrak, is over deze jaren geen advies uitgebracht.

De begroting die in 2011 werd voorgelegd stond in het teken van de bezuinigingen die in 2013 hun beslag krijgen. Het Commissariaat gaf aan dat het juist in de context van de bezuinigingen van belang is om de publieke waarde en het onderscheidende karakter van de publieke omroep te bewaken. Verder vroeg het Commissariaat aandacht voor adequaat risicomanagement binnen de NPO, gericht op de financiële risico's die samenhangen met bezuinigingen en met structuurwijzigingen als toetreding, uittreding en fusies. Het Commissariaat adviseerde positief over de beëindiging van vier themakanalen op televisie en 38 audiowebkanalen.

De NPO is de houder van de concessie voor landelijke publieke omroep. Aan de verlening van deze concessie ligt een concessiebeleidsplan ten grondslag. De concessie geldt voor een periode van tien jaar en omdat dit een wel erg lange periode is om beleid voor te ontwikkelen, brengt de NPO na vijf jaar een tussentijds concessiebeleidsplan uit. In 2010 heeft het Commissariaat advies uitgebracht over de plannen van de NPO, die graag langjarige zekerheid over het budget zou willen hebben. De jaarlijks terugkerende discussie over de omvang van de mediabegroting, zo stelt de NPO, maakt het moeilijk om meerjarig beleid te ontwikkelen. Bovendien vergoot dit de afhankelijkheid van de politiek. Bij de ambitie van de publieke omroep om wekelijks 85 procent van de Nederlanders te bereiken, plaatste het Commissariaat de kanttekening dat zou moeten worden aangegeven met welke programmagenres men dat gewenste bereik wil realiseren. Zo kan de publieke omroep inzichtelijk maken hoe de programmering zich onderscheidt van die van de commerciële zenders.

Een andere kanttekening werd geplaatst bij de voorgenomen uitbreiding van het aantal audiothemakanalen, omdat het Commissariaat zich afvraagt in welke mate de publieke omroep nichemarkten zou moeten bedienen.

Het concessiebeleidsplan bevatte voorts aanvragen voor een aantal nieuwe diensten. In zijn advies was het Commissariaat kritisch over de aanvragen voor de diensten Uitzending Gemist op bestelling, mixkanalen video en digitale radiothemakanalen.

Wereldomroep

Het Commissariaat zette in zijn adviezen over de meerjarenbegroting van de Wereldomroep centraal de keuzes voor doelgebieden, distributietechnieken en de keuzes binnen de kerntaken die de Mediawet benoemt. De begroting die in 2011 werd ontvangen, was de laatste waarover advies moest worden uitgebracht. Als gevolg van de bezuinigingen die het kabinet aan de publieke omroep heeft opgelegd, zal de Wereldomroep als publieke media-instelling per 1 januari 2013 ophouden te bestaan. Van de kerntaken blijft slechts één over: het verspreiden van het vrije woord in gebieden waar het met de persvrijheid minder goed gesteld is. Voor het vervullen van deze taak maakte de Wereldomroep volgens het Commissariaat verstandige keuzes: het aanbieden van content voor landen in Noord-Afrika waar verkiezingen plaatsvonden, het in de lucht houden van een Chinese website en de keuze voor Latijns-Amerika als doelgebied, omdat daar de situatie op het gebied van persvrijheid aan het verslechteren is.

Evaluatie financiering regionale omroep

Op verzoek van de minister van OCW heeft het Commissariaat in 2008 de financieringssystematiek van de regionale omroepen geëvalueerd. De evaluatie had betrekking op de periode vanaf 1 januari 2006, het moment waarop de verantwoordelijkheid voor de financiering is neergelegd bij de provinciebesturen.

In 2011 heeft het Commissariaat deze evaluatie voor de tweede keer uitgevoerd. Aan de minister is een feitelijk verslag uitgebracht over de periode 2009 – 2011, waarbij de vraag centraal stond of als gevolg van de nieuwe financieringsstructuur sprake is van een eenvoudiger en transparanter systeem, waarbij de publieke regionale omroepfunctie gegarandeerd blijft. Ook heeft het Commissariaat nagegaan of de provincies hun in de Mediawet neergelegde zorgplicht hebben waargemaakt. Om die vraag te beantwoorden is de evaluatie gericht op de wettelijke voorwaarde dat het activiteitsniveau van 2004 voor de regionale omroepen in stand moet blijven en dat zij in staat moeten blijven om in programmatische onafhankelijkheid kwalitatief hoogwaardig media-aanbod te verzorgen. Het Commissariaat concludeerde dat de provincies aan hun zorgplicht hebben voldaan, onder meer door indexering van het subsidieniveau. Voorts kon worden vastgesteld dat alle provincies ten minste één regionale omroep in stand hebben gehouden, dat er sprake is van continuïteit van de bekostiging en dat de onafhankelijkheid van de regionale omroepen ten opzichte van de provincies voldoende is gewaarborgd.

De evaluatie vond plaats in een periode waarin verschillende regionale omroepen met bezuinigingen werden geconfronteerd. Naar aanleiding daarvan ontstond discussie tussen provincies en omroepen over de vraag of de provincies verplicht zijn of kunnen worden het voorzieningenniveau 2004 in stand te houden door jaarlijkse indexering van het subsidiebedrag. Deze vraag viel buiten het kader van de evaluatie.

Prestatieovereenkomst

Voor de landelijke publieke omroep heeft lange tijd een volledig programmavoorschrift gegolden met minimumpercentages voor informatie, educatie, cultuur en kunst en een maximumpercentage voor verstrooiing. Het Commissariaat controleerde jaarlijks of aan het wettelijk programmavoorschrift werd voldaan. Over het algemeen voldeed de publieke omroep ieder jaar aan de wettelijke voorschriften. Een uitzondering op de regel deed zich voor in 2007, toen het Commissariaat aan de NPO een bestuurlijke boete van € 50.000 oplegde, omdat in 2006 te weinig kunstprogramma's werden uitgezonden. Het percentage

bleef steken op 9,5 procent en bleef het jaar daarvoor met 12 procent ook al onder de norm van 12,5 procent. Omdat toen een waarschuwing was gegeven en de inspanning desondanks nog verder daalde, volgde een boete.

In de Mediawet die op 1 januari 2009 van kracht werd, was programmavoorschrift vervangen door een prestatieovereenkomst tussen de minister van OCW en de publieke omroep. Het Commissariaat heeft bij die gelegenheid de verantwoordelijkheid gekregen de methode waarmee de NPO de jaarlijkse rapportage tot stand brengt te valideren en de uitkomsten van de rapportage te verifiëren.

De eerste overeenkomst die de minister en de NPO sloten, bevatte tientallen afspraken. Daardoor was het, mede door het ontbreken van vergelijkbare gegevens, niet doenlijk om het nakomen van elke afspraak te verifiëren. Het Commissariaat vond een uitkomst door steekproefsgewijs te werk te gaan en over de verificatie van de uitkomsten uit die steekproef aan de minister te rapporteren.

Het Commissariaat heeft geadviseerd om bij het sluiten van een volgende overeenkomst kritisch te kijken naar de hoeveelheid afspraken en naar de gedetailleerdheid daarvan. In plaats van afspraken waarin exact het aantal uren wordt opgenomen voor programma's in een bepaald genre, ziet het Commissariaat meer in globale raamafspraken, zoals die over de programmamix. De tweede overeenkomst, die in mei 2010 werd gesloten en die mede door het Commissariaat is ondertekend, is veel globaler van opzet en daardoor beter werkbaar. Met de NPO heeft het Commissariaat jaarlijks een aantal malen overleg over de prestatieovereenkomst om het proces van classificeren, valideren en verifiëren zo optimaal mogelijk te laten verlopen.

Programmagegevens

Een gevoelig dossier is dat van de programmagegevens, waarmee de omroepgidsen van de verenigingen worden samengesteld. Al vaak is gesteld dat de publieke omroep het monopolie op deze gegevens moet opgeven, om ook private partijen als dagbladuitgevers de mogelijkheid te bieden een tv-gids op de markt te brengen. Na talloze rechtszaken en andere pogingen om het vrijgeven wettelijk te regelen, besloot de minister de publieke omroep nog één kans te geven om met geïnteresseerde uitgevers tot overeenstemming te komen over een reële vergoeding voor de gegevens. Tevens besloot zij het Commissariaat opdracht te geven in een parallel traject advies uit te brengen over de vraag hoe de programmagegevens op een zorgvuldige en evenwichtige manier beschikbaar kunnen worden gesteld. De vrijgave zou tot niet te veel schade voor de omroepen moeten leiden en marktpartijen dienden voldoende ruimte te krijgen voor de door hen gewenste exploitatie van de programmagegevens.

De onderhandelingen tussen de publieke omroep en de uitgevers leverden geen resultaat op, omdat de NPO volgens de wederpartijen een veel te hoge vergoeding vroeg. Vanaf dat moment waren alle ogen gericht op het Commissariaat, dat dankzij zijn uitgebreide en diepgaande kennis van de mediawereld bij uitstek geëquipeerd is om zo'n gecompliceerde en gevoelige kwestie in korte tijd tot een goed einde te brengen. Hoewel er grote (financiële) belangen van uitgevers en omroepen op het spel stonden, heeft het Commissariaat in enkele maanden de opdracht tot een goed einde gebracht, waarbij het zich op één onderdeel heeft laten steunen door financieel adviesbureau Duff & Phelps.

In mei 2011 presenteerde het Commissariaat het rapport "Is er nog iets op TV?", waarin een aantal scenario's worden geschetst en uiteindelijk twee modellen worden voorgesteld. De keuze viel uiteindelijk op het model dat de gemiddelde prijs hanteert die is afgeleid van de berekende waarde voor Nederlandse programmagegevens. Dit model voorziet in een tweejaarlijkse herberekening, zodat ook hier sprake is van getrapte introductie van vrijgave van programmagegevens. Op het moment van de herberekening kan gezien worden in hoeverre marktverruiming heeft plaatsgevonden en welke opstelling RTL en SBS hebben gekozen. Hun gedrag is in sterke mate bepalend voor de verdere ontwikkelingen.

De waardebepaling en de voorgestelde modellen hebben alleen betrekking op papieren gidsen. Voor elektronische producten als EPG's en online gidsen gelden andere condities voor het ter beschikking stellen van programmeergevens.

De minister heeft het advies van het Commissariaat overgenomen, waardoor de prijs voor de programmeergevens is bepaald op 1,95 eurocent per papieren gids. Door een amendement van de Tweede Kamerleden Van der Ham en Van Miltenburg op een voorstel tot wijziging van de Mediawet 2008, wordt de vrijgave opgenomen in de wet die op 1 januari 2013 van kracht zal zijn. De programmeergevens komen dan beschikbaar tegen de genoemde 1,95 cent per papieren gids, voor online gidsen gelden andere tarieven. Afhankelijk van wat er in de markt gebeurt, kan het tarief om de twee jaar worden aangepast. Het Commissariaat heeft tot taak gekregen de tweejaarlijkse herberekening uit te voeren.

Coproducties met de overheid

Het Commissariaat heeft in 2008 uitvoerig onderzoek gedaan naar de naleving van regels voor cofinanciering van omroeproducties door de rijksoverheid. Tijdens een Tweede Kamerdebat werd aan de orde gesteld hoe de ministeries omgaan met het cofinancieren van omroeproducties. De directe aanleiding voor deze vragen was berichtgeving in de pers over het actualiteitenprogramma Een Vandaag, dat een overheidsbijdrage had ontvangen zonder dat dit aan het publiek duidelijk werd gemaakt. In afkeurende publicaties hierover werd zelfs gesproken van overheidspropaganda. De Volkskrant publiceerde vervolgens vlak voor het Kamerdebat een overzicht van programmaonderdelen die tot stand zijn gebracht met financiële inbreng van de overheid.

De toenmalige minister van OCW heeft het Commissariaat vervolgens ingeschakeld om over de periode 2006 – 2007 alle gevallen van coproductie te bekijken en te bezien of de ministeries zich aan de regels hebben gehouden. Deze regels waren vastgelegd in de 'Aanwijzingen inzake coproducties en andere omroepprogramma's' van 30 juni 2004. Het belangrijkste doel van de Aanwijzingen was te voorkomen dat de overheid in een positie komt waarin zij anonimiteit en onherkenbaar zendtijd koopt ter beïnvloeding van het publiek. Het dient voor het publiek steeds helder te zijn wie de afzender is van de uitgezonden boodschap, zoals ook bij sponsoring door commerciële instellingen.

In de Aanwijzingen was onder meer opgenomen dat geen cofinanciering mocht plaats vinden van programmaonderdelen die geheel of gedeeltelijk uit nieuws, actualiteiten of politieke informatie bestaan. Datzelfde gold voor programma's die overwegend een amusementskarakter hebben. Ook aan programma's waarin bewindspersonen optreden, mocht niet worden bijgedragen. Een verdere voorwaarde was dat nooit voor meer dan de helft in de kosten mocht worden bijgedragen.

Voor het onderzoek heeft het Commissariaat alle betrokken ministeries aangeschreven en documenten en beeldmateriaal opgevraagd. De omvangrijke hoeveelheid informatie die dat opleverde, heeft het Commissariaat geanalyseerd en de conclusies zijn vastgelegd in het rapport "Mede mogelijk gemaakt door de overheid". Het Commissariaat stelde vast dat in de twee onderzochte jaren door alle ministeries tezamen € 8,6 miljoen is bijgedragen aan de totstandkoming van programma's bij de publieke en commerciële omroepen. Voorts bleek dat van 94 coproducties niet meer dan zestien voldeden aan alle eisen van de aanwijzingen, al ging het bij de andere 78 om niet al te ingrijpende afwijkingen. Tot slot viel op dat er geen sprake was van systematische effectmetingen door de ministeries, terwijl met de data van de Stichting KijkOnderzoek eenvoudig inzicht verkregen kan worden in kijkcijfers en doelgroepbereik.

Medio 2008 nam de Ministerraad het besluit dat per 1 augustus van dat jaar een einde moest komen aan de praktijk van coproducties. Als reden voor dit besluit is aangegeven dat, ondanks de strikte regels van de Aanwijzingen, coproducties met enige regelmaat in opspraak blijven komen, omdat ze zouden leiden tot aantasting van de onafhankelijkheid van omroepen of tot ongewenste overheidsbeïnvloeding.

Uitvoeringstoetsen

Op basis van goede afspraken legt het ministerie van OCW voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving voor aan het Commissariaat, dat ze kan toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij wijze van wederkerigheid legt het Commissariaat overigens zijn beleidsregels voor aan het ministerie, om daar te laten beoordelen hoe die zich verhouden tot de regelgeving waaraan nadere uitleg wordt gegeven.

In de evaluatieperiode heeft het Commissariaat twee omvangrijke wetsvoorstellen van commentaar voorzien. In 2007 was dat de wet die later als de Mediawet 2008 van kracht is geworden. Uitgangspunt van het wetsvoorstel was een techniekneutrale benadering, waarbij van de gelegenheid gebruik is gemaakt om de Mediawet een geheel gewijzigde en meer logische structuur te geven. Door de grote wijzigingsfrequentie bleek de wet hoognodig aan modernisering toe. Het commentaar van het Commissariaat heeft tot verschillende aanpassingen van het wetsvoorstel geleid.

12. Aanwijzing 2.42-omroepen

Het Commissariaat heeft de discretionaire bevoegdheid om kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag aan te wijzen voor de verzorging van media-aanbod op landelijk niveau. Voor aanwijzing komen representatieve vertegenwoordigers van de zeven religieuze en geestelijke hoofdstromingen in ons land in aanmerking. Als hoofdstromingen onderscheidt het Commissariaat het Katholicisme, het Protestantisme, het Humanisme, het Jodendom, de Islam, het Hindoeïsme en het Boeddhisme.

In december 2009 zijn de instellingen aangewezen die vanaf 1 september 2010 tot en met 31 december 2015 het media-aanbod mogen verzorgen. Voor het bepalen van de omvang van het aantal uren en de financiële middelen die het aanbod moeten bekostigen, hanteert het Commissariaat een systeem waarin voor de omvang van de achterban drie klassen worden onderscheiden. Het Humanistisch Verbond en de Boeddhistische Unie Nederland stelden in hun aanvraag dat zij een achterban vertegenwoordigen van meer dan 500.000 personen, zodat zij niet langer thuishoren in de laagste klasse, maar in de middelste. De Humanisten slaagden erin aan te tonen dat hun achterban inderdaad de grens van 500.000 aanhangers overschrijdt en kreeg daardoor de beschikking over meer uren, wat overigens ten koste ging van de uren voor de overige hoofdstromingen. De Boeddhistische Unie kon het Commissariaat er niet van overtuigen dat er meer dan 500.000 boeddhisten in Nederland leven. Het bezwaarschrift tegen het besluit om de indeling in de laagste klasse te handhaven is in mei 2010 ongegrond verklaard.

Na de besluitvorming door het Commissariaat was de verdeling van de beschikbare zendtijd als volgt.

Tabel 12.1 Zendtijdverdeling van de 2.42 omroepen (in uren)

Stroming	Televisie		Radio	
	2007	2011	2007	2011
Katholicisme (RKK)	94	82,7	286	249,2
Protestantisme (VKZ)	104	82,7	286	249,2
Islam (SVIZ) (tot september 2010)	65	58,2	195	175,2
Humanisme (HOS)	32	58,2	130	175,2
Boeddhisme (BOS)	25	23,1	78	69,5
Jodendom (NIK)	25	23,1	78	69,5
Hindoeïsme (OHM)	25	23,1	91	69,5
Totaal	370	351	1144	1057

De aanwijzing van een representatieve instelling voor de hoofdstroming Islam leverde, net als bij vorige aanwijzingsrondes, de nodige problemen op. Wederom diende zich een aantal nieuwe kandidaten aan om het media-aanbod te verzorgen. Eerder werd dit verzorgd door de Nederlandse Moslim Omroep, die failliet is gegaan.

Uit de verschillende aanvragen viel de keuze op de Stichting Moslimomroep Nederland (SMON), omdat het Commissariaat die het meest representatief achtte voor de jongste generatie moslims in Nederland. Na de aanwijzing volgde een bezwaarprocedure, omdat andere aanvragers zich niet met de keuze van het Commissariaat konden verenigen. Deze bezwaren werden ongegrond verklaard.

Het Commissariaat trok de aanwijzing van de SMON in 2010 alweer in, omdat de partners die in de stichting samenwerkten, uiteengingen. De representativiteit was daardoor niet langer gewaarborgd. Ook deze beslissing leidde tot een juridische procedure, eerst bij de voorzieningenrechter en kort daarna bij de rechtbank Amsterdam. Deze oordeelde dat bij de aanwijzing onvoldoende was gemotiveerd waarom de SMON wel en haar tegenstrever SMO niet voldoende representatief was voor de derde generatie moslims. Het Commissariaat heeft zich vervolgens ingespannen om SMON en SMO op één lijn te krijgen, om zo tot een aanvraag te komen waarbij zoveel mogelijk moslimorganisaties betrokken waren. De partijen waren op aandringen van het Commissariaat bereid de mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken en zijn met begeleiding van een mediator met elkaar in gesprek gegaan.

In de tussentijd was er sinds het intrekken van de aanwijzing aan de SMON geen organisatie die het media-aanbod voor de Islam kon verzorgen. Omdat de moslimgemeenschap, die rond de één miljoen personen telt, wettelijk niet verstoken mag blijven van een eigen voorziening in het publieke bestel, heeft het Commissariaat de voor de Islam bestemde uren en financiële middelen ondergebracht bij de NTR.

In de zomer van 2012 ontving het Commissariaat een aanvraag van de Stichting Zendtijd Moslims, een nieuwe, gezamenlijke stichting van de SMO en de SMON. Deze aanvraag is op dit moment in behandeling.

Governance

Good governance zorgt voor heldere interne bevoegdheidsverdeling, deugdelijke controle en garanties voor goede bedrijfsvoering, allemaal zaken van fundamenteel belang voor solide organisaties. In het verleden hebben zich op dit gebied verschillende keren ernstige problemen voorgedaan bij instellingen die media-aanbod verzorgen. Om dergelijke problemen te voorkomen, heeft het Commissariaat in 2009 aan enkele aanwijzingen de voorwaarden verbonden dat op korte termijn een onafhankelijke raad van toezicht zou zijn opgericht en dat de administratie zodanig was ingericht dat door functiescheiding de rechtmatige besteding van omroepmiddelen zou zijn gewaarborgd.

Behalve van de zeven bekende hoofdstromingen werden aanvragen ontvangen van twee stromingen die nog geen plaats hadden in het bestel: de Stichting Afro-Caribische Levensbeschouwing en Spiritualiteit en de Universele Rokerskerk. Beide aanvragen zijn afgewezen, omdat onvoldoende duidelijk werd gemaakt dat zij werden ingediend ten behoeve van stromingen die historisch geworteld zijn in de Nederlandse samenleving. Bovendien kon geen inzicht worden gegeven in de omvang van de achterban.

13. Nieuwe taken

BES-eilanden

Sinds 10 oktober 2010 hebben de drie Antilliaanse eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba de status van Nederlandse gemeente gekregen. In verband met deze staatsrechtelijke wijziging is voor de BES-eilanden, zoals ze nu genoemd worden, de Mediawet BES van kracht geworden. De wet bevat een vergunningenstelsel voor de omroepen die op de eilanden gevestigd zijn en enkele programmatische voorschriften op het gebied van reclame

en sponsoring. Het Commissariaat verleent deze vergunningen en ziet toe op de naleving van de voorschriften.

In zijn advies over het wetsontwerp was de Raad van State kritisch over het toedelen van deze taken aan het Commissariaat, omdat de fysieke afstand tot de eilanden wel erg groot is om goed contact te kunnen onderhouden met de omroepen en de lokale bestuurders. De Raad stelde daarom voor om ofwel een apart toezichthoudend orgaan in het gebied te stationeren, ofwel te bepalen dat het Commissariaat jaarlijks in het eilandgebied zal vergaderen. Omdat toegang tot de toezichthouder van wezenlijk belang is – een mogelijkheid die in Nederland gevestigde landelijke, regionale en lokale omroepen immers ook hebben – heeft de regering gekozen voor de laatste optie. Te meer daar de financiële mogelijkheden van de omroepen op de BES-eilanden het hun niet toestaan de reis naar Nederland te ondernemen.

Het Commissariaat heeft zich in 2011 voorbereid op deze nieuwe taak en in het voorjaar van 2012 een werkbezoek gebracht aan alle drie de eilanden. Op Bonaire is gesproken met de daar gevestigde omroepinstellingen, kabelexploitanten en eilandbestuurders. Hoewel Sint Eustatius en Saba aanmerkelijk minder omroepen tellen, hadden de bestuurders daar diverse vragen over distributie en jurisdictie van televisie op die eilanden. Al deze gesprekken leverden de nodige prangende kwesties op. Ze maakten duidelijk dat de media-activiteiten een belangrijke maatschappelijke rol spelen, maar in commerciële zin tamelijk marginaal zijn. Bovendien zijn er grote verschillen zijn met het Koninkrijk aan deze kant van de oceaan. Problemen vormen bijvoorbeeld het verbod op sponsoring van nieuws, wat daar een gebruikelijke inkomstenbron is, en de wettelijke verplichting tot een redactiestatuut. De omroepen zijn vaak zo klein, dat het opleggen van een dergelijk statuut nauwelijks realistisch is. Ook de plicht tot het aanbieden van gratis zendtijd aan politieke partijen heeft financiële gevolgen, omdat dit nu nog één van de belangrijkste inkomstenbronnen is. En die zijn al zo schaars. Het Commissariaat heeft het ministerie geïnformeerd over de gesignaleerde knelpunten.

Om een toegankelijk aanspreekpunt op de BES-eilanden te hebben, is een medewerker van de Rijksdienst Caribisch Nederland aangewezen om voor het Commissariaat de werkzaamheden ter plaatse uit te voeren. Zo kan het Commissariaat zijn werkzaamheden op afstand efficiënt inrichten en mogelijke problemen tijdig signaleren. Indien de situatie daarom vraagt, kan een delegatie van het Commissariaat afreizen om ter plaatse de toezichthoudende taken te vervullen.

Fricatiekosten

Alle organisaties die deel uitmaken van de publieke omroep moeten een bijdrage leveren aan de forse bezuinigingen op het mediabudget, waartoe het kabinet in 2011 heeft besloten. In het kader van de bezuinigingen moeten omroepverenigingen fuseren, worden efficiëncymaatregelen getroffen, verdwijnen honderden arbeidsplaatsen en verdwijnt de Wereldomroep als publieke media-instelling. Bij het realiseren van de bezuiniging van in totaal € 200 miljoen worden onvermijdelijk frictiekosten gemaakt. Om die op te vangen, heeft de minister besloten om de jaarlijkse prijsindex niet meer toe te kennen en het op die manier vrijgekomen budget in de Algemene Mediareserve te storten. In 2011 werd duidelijk aan welke voorwaarden aanvragen voor vergoeding van frictiekosten moeten voldoen en hoe de jaarlijks terugkerende aanvraagprocedure eruit komt te zien. Op verzoek van de minister zullen deze aanvragen bij het Commissariaat worden ingediend. Het Commissariaat zal ze beoordelen, voorzien van een advies en doorgeleiden naar de minister.

Na de toekenning en inzet van de middelen om frictiekosten te dekken, zal het Commissariaat beoordelen of het geld daadwerkelijk is gebruikt voor het doel waarvoor het is verstrekt.

Ook het Commissariaat ontkomt niet aan bezuinigingen en moet prioriteiten stellen in de taakuitvoering. De rechtmatige en doelmatige besteding van publieke middelen blijft echter een belangrijk speerpunt in het beleid van het Commissariaat. Het toezicht op frictiekosten is

dan ook een logische taak voor het Commissariaat, dat zich nauwgezet van deze taak zal kwijten.

14. De Monitor Mediaconcentraties

Om in een dynamische markt als de mediasector alle ontwikkelingen goed te kunnen volgen, is een onafhankelijke en terzakekundige instantie noodzakelijk. Vandaar dat het Commissariaat sinds 2001 in zijn Mediamonitor de ontwikkelingen binnen de mediasector bijhoudt en analyseert, met als doel vroegtijdig ontwikkelingen te onderkennen die de pluriformiteit en onafhankelijkheid van informatievoorziening kunnen bedreigen. Jaarlijks volgt de monitor de ontwikkelingen op de gebruikersmarkten voor dagbladen, tijdschriften, radio, televisie en internet en worden de bijbehorende grote spelers gevolgd. Ook is er een focus op de nieuws- en opiniefunctie, waarbij pluriformiteit, onafhankelijkheid en gebruik van nieuwstitels worden gemonitord. De nadruk ligt daar op de opiniemacht die, anders dan marktmacht, verder gaat dan de economische positie van een mediabedrijf.

In dit verband brengt de Mediamonitor jaarlijks een rapport uit met daarin een actuele beschrijving van de voornaamste trends en ontwikkelingen in het Nederlandse medialandschap. Aan bod komen: de belangrijkste mediaspelers, eigendomsverhoudingen en marktaandelen, het bereik van dagbladen, (opinie)tijdschriften, televisie en radio en de aanbieders van content op internet. Begin 2011 bracht de Mediamonitor als extra publicatie een uitgebreide Engelstalige versie uit van het Nederlandse rapport. Het doel hiervan was om een internationaal publiek een actueel beeld te bieden van de Nederlandse mediamarkten. Om de informatie te duiden, is de Nederlandse situatie vergeleken met de situatie in zeven andere Europese landen. Al deze informatie wordt online ter beschikking gesteld op mediamonitor.nl.

Naast het jaarlijkse naslagwerk, waarin het Commissariaat de resultaten van het monitoren bekendmaakt, wordt aanvullend onderzoek gedaan en gepubliceerd. In de eerste jaren in samenwerking met TNO, maar vanaf 2005 grotendeels in eigen huis, waarbij geregeld gastauteurs zijn gevraagd een bijdrage te leveren. Vanaf dat moment is een reeks onderzoeken uitgevoerd om beter grip te krijgen op de nieuwsmarkt. Zo is er aandacht besteed aan nieuwsredacties, de ontwikkelingen van lokale dagbladedities, de nieuwsverspreiding op één bepaalde dag en het gebruik van nieuws.

In 2007 is de Tijdelijke wet mediaconcentraties (Twm) van kracht geworden. Die maakt het mogelijk dat ondernemingen door fusies een aandeel op de dagbladenmarkt kunnen hebben van maximaal 35 procent. Voor een onderneming die zich multimediaal wil kunnen ontwikkelen, bepaalt de wet dat die maximaal 90 procent gezamenlijk marktaandeel mag hebben in dagbladen, radio en televisie. De gedachte daarachter is dat te veel opiniemacht in één hand onwenselijk is. Als door fusies en faillissementen het aantal titels terugloopt, krijgen ondernemingen een groter marktaandeel, wat afbreuk doet aan de verscheidenheid en de onafhankelijkheid van nieuws- en informatievoorziening.

In het kader van de Tijdelijke Wet Mediaconcentraties heeft het Commissariaat in totaal zes adviezen uitgebracht (in 2007, 2009 en 2010). Alle waren positief en hebben daarmee geen fusies of overnames in de weg gestaan. In 2010 heeft de minister van OCW besloten dat het algemene mededingingstoezicht door de NMa voldoende is, waarna de wetgever de Twm per 1 januari 2011 heeft ingetrokken. Hoewel met deze intrekking de wettelijke basis onder de Mediamonitor is weggefallen, heeft de minister uitdrukkelijk verzocht om het werk van de Mediamonitor te continueren. Tevens is de toezegging gedaan bij een van de komende wijzigingen van de Mediawet de Mediamonitor een plaats te geven. Dit betekent dat per 1 januari 2013 de wettelijke basis weer een feit zal zijn.

Het bewaken van een pluriform en onafhankelijk media-aanbod is voor het Commissariaat een essentiële taak, waarvoor de Mediamonitor inmiddels een onmisbaar instrument is. Naar aanleiding van het tienjarige bestaan van de Mediamonitor is een jubileumeditie uitgegeven van het jaarlijks rapport en is in oktober 2011 met een tiental experts nagedacht over de opzet van de huidige en toekomstige Monitor. Ook is de lezers gevraagd om via een online enquête hun mening over het rapport, de onderzoeken en de website te geven. Zij gaven aan vooral het in één rapport bijeenbrengen van trends, ontwikkelingen bij mediabedrijven en resultaten van gebruiksonderzoeken als waardevol te zien. Een mogelijke verbetering zou zijn het opnieuw opnemen van de belangrijkste telecomaانبieders en kabel- en satellietexploitanten. Daarnaast zouden reeds uitgevoerde onderzoeken naar het brongebruik van nieuwstitels en de samenstelling van nieuwsredacties herhaald kunnen worden. Naar aanleiding van alle op- en aanmerkingen hebben de distributeurs opnieuw een plek in het jaarlijks rapport gekregen en voldoet de aankomende onderzoekspublicatie aan de behoefte van dieper inzicht in het online media-aanbod.

15. Internationale contacten

Een groeiend aantal internationale mediabedrijven ontplooit activiteiten binnen de Nederlandse mediasector. Mondiale marktleiders als Google, Facebook en Youtube hebben hier een steeds nadrukkelijker aanwezigheid in de media, maar vallen buiten de jurisdictie van de Nederlandse Mediawet. Om dergelijke wereldwijd opererende bedrijven ertoe te brengen zich te houden aan lokale mediawettelijke bepalingen, is samenwerking tussen toezichthouders van groot belang. Zo kan eenheid in het toezicht worden aangebracht, terwijl de gezamenlijkheid meteen tot een sterkere onderhandelingspositie leidt. Het Commissariaat neemt in dat verband deel aan het 'European Platform of Regulatory Authorities' (EPRA), het overlegplatform van Europese toezichthouders op de audiovisuele media. Het Commissariaat is een van de 'founding fathers' van dit in 1995 opgerichte netwerk, dat tweemaal per jaar een conferentie houdt. De bijeenkomsten worden doorgaans goed bezocht, niet alleen door de EPRA-leden uit meer dan 40 landen, maar ook door waarnemers als de Europese Commissie, de Raad van Europa en het EAO, de 'European Audiovisual Observatory'. Sinds kort woont ook de OVSE, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de vergaderingen bij. Samen met enkele andere toezichthouders uit bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Italië speelt het Commissariaat een actieve rol binnen het netwerk. Zo heeft het Commissariaat diverse werkgroepen voorgezeten en presentaties gehouden over bijvoorbeeld belpellen en programmavoorschriften voor de publieke omroep. Naast deze halfjaarlijkse vergaderingen is er voortdurend contact tussen het EPRA-secretariaat en de toezichthouders onderling over diverse toezichts- en reguleringsvraagstukken. Zo heeft het Commissariaat de afgelopen jaren veel bilateraal overleg gevoerd met collega-toezichthouders uit het Verenigd Koninkrijk en België over het vormgeven van toezicht op mediadiensten op aanvraag. Een andere internationale activiteit binnen en buiten het EPRA-netwerk is het beantwoorden van informatieverzoeken en vragenlijsten van Europese collega-toezichthouders en het leveren van bijdragen aan Europese studies.

Het Contact Comité is een ander internationaal orgaan waarbij het Commissariaat sinds de oprichting betrokken is. Het Contact Comité is een overlegorgaan van de EU-lidstaten, waarin de nationale ministeries voor mediawetgeving onder voorzitterschap van de Europese Commissie spreken over de uitleg en toepassing van de richtlijn Audiovisuele mediadiensten (hierna: richtlijn). Steeds meer landen vaardigen net als Nederland een vertegenwoordiger van de toezichthouder af in het Contact Comité. De vaststelling van lijsten met belangwekkende evenementen die niet achter de decoder mogen verdwijnen is een regelmatig terugkerend agendapunt. Datzelfde geldt voor de implementatie van de richtlijn en de uitleg van de regels voor reclame, sponsoring en productplaatsing. In dat kader heeft het Commissariaat het ministerie van OCW regelmatig ondersteund door bijdragen te

leveren aan de discussie, bijvoorbeeld in de vorm van een presentatie over vormen van zelfpromotie. Net als bij de EPRA geldt dat ook buiten de vergaderingen tijd wordt besteed aan het leveren van bijdragen aan door de Europese Commissie of het Europees Parlement geïnitieerde onderzoeken of aan het maken van opmerkingen tijdens consultaties over voorstellen voor nieuw beleid. In dat kader kan gewezen worden op de bijdragen van het Commissariaat tijdens de consultatie over de herziening van de richtlijn, de input voor de richtsnoeren van de Commissie inzake toezicht op naleving Europese producties en zeer recent de schriftelijke reactie ten behoeve van een nieuwe Interpretatieve mededeling reclame.

Het Commissariaat is in Brussel ook vertegenwoordigd in de Werkgroep EU Toezichthouders. In dit eveneens door de Europese Commissie voorgezeten orgaan wordt vooral stilgestaan bij de implicaties van de Europese regelgeving voor de toezichtpraktijk. In het verlengde hiervan heeft het Commissariaat deelgenomen aan de voorbereiding van een speciale werkgroep over Connected TV, die in het eerste halfjaar van 2012 op de agenda stond.

Sinds enige jaren maakt het Commissariaat deel uit van de Euregiolators. In dit overlegplatform spreken de toezichthouders van België, Nederland, Luxemburg en de aan de Euregio grenzende deelstaten van Duitsland over toezichtzaken van gemeenschappelijk belang. Zo is er – ingeleid door presentaties van het Commissariaat – gesproken over kwesties als toezicht op diensten op aanvraag en de vaststelling van jurisdictie over aanbieders die activiteiten in meer landen ontplooiën. De contacten hebben ertoe geleid dat uitwisselingsprogramma's zijn opgezet.

16. Contacten met andere Nederlandse toezichthouders

Het Commissariaat verricht zijn werkzaamheden te midden van toezichthouders als OPTA, NMa en het Agentschap Telecom, die actief zijn op aanpalende terreinen als telecommunicatie en mededinging. Met de convergentie van mediatypes gaan toezichtsterreinen steeds meer overlappen, waardoor samenwerking tussen toezichthouders steeds belangrijker wordt. Daartoe heeft het Commissariaat samenwerkingsovereenkomsten gesloten met het AT, OPTA en CIPO. Hoewel de raakvlakken toenemen, opereren de toezichthouders vanuit verschillende doelstellingen. Daar waar het Commissariaat zich inzet om de democratische functies van publieke en commerciële omroepen te waarborgen, pluriformiteit te bevorderen en de onafhankelijkheid van de media te beschermen, stelt de OPTA zich ten doel om, in het belang van de consument, concurrentie te bevorderen en het vertrouwen in de communicatiesector hoog te houden. Het Agentschap Telecom streeft naar verruiming en optimalisering van het elektronische communicatiedomein. Kenmerkend voor het Commissariaat is dat de focus is gericht op inhoud. Dat de onderscheiden toezichthouders opereren vanuit verschillende invalshoeken laat onverlet dat het belangrijk is om regelmatig contacten te onderhouden voor afstemming van beleid, het voorkomen van overlap in het toezicht en het uitwisselen van ervaringen.

OPTA

De paden van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA) en het Commissariaat kruisen elkaar op het gebied van de toegang tot de kabel. Op grond van artikel 82k van de Mediawet is het Commissariaat bevoegd geschillen te beslechten die ontstaan als de kabelexploitant in de samenstelling van het wettelijk minimumpakket afwijkt van het advies van de programmaraden. OPTA is op grond van artikel 8.7 van de Telecommunicatiewet bevoegd tot het geven van bindende aanwijzing over de toegang tot de kabel. Tussen deze twee bevoegdheden zou frictie kunnen ontstaan als een kabelexploitant niet afwijkt van het advies, waarna een aanbieder, wiens programma niet in het advies is opgenomen, zich tot OPTA wendt met het verzoek een bindende aanwijzing te

geven. Als OPTA een dergelijk verzoek honoreert, is de consequentie dat een ander, wel in het advies opgenomen programma moet wijken. De aanbieder van dat programma kan dan weer bij het Commissariaat bepleiten dat ten onrechte van het advies wordt afgeweken. Dergelijke dubbele procedures willen beide toezichthouders vermijden. In de beleidsregels van het Commissariaat is daarom opgenomen dat ook programma-aanbieders een handhavingsverzoek kunnen indienen als zij menen dat het omwille van hun programma juist geboden is om van het advies van de programmaraad af te wijken. Door deze praktijk, die inmiddels door een wijziging van artikel 82k van de Mediawet wordt ondersteund, buigt het Commissariaat zich over alle zaken die het wettelijk minimumpakket betreffen en is OPTA bevoegd te oordelen over geschillen over toegang tot het standaardpakket. Het Commissariaat betreft OPTA bij zijn besluitvorming. Voor iedere hoorzitting over een geschil dat het basispakket betreft, krijgt OPTA een uitnodiging en iedere beslissing wordt in concept aan OPTA voorgelegd, met de mogelijkheid daarop commentaar te leveren. Door het aangenomen amendement van het Kamerlid Van Dam over de wederverkoop van programma-aanbod op de kabel, zijn de contacten met OPTA geïntensiveerd. Dit amendement heeft namelijk geleid tot wijziging van zowel de Telecommunicatiewet, die OPTA uitvoert, als van de Mediawet 2008.

NMa

Het Commissariaat onderhoudt goede contacten met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Het belang daarvan toont zich als het Commissariaat geconfronteerd wordt met handhavingsverzoeken van partijen die vinden dat publieke omroepen zich schuldig maken aan valse concurrentie. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn het uitgeven van bladen, het opzetten van internetactiviteiten en het in de markt zetten van themakanalen als het TROS-kanaal Sterren.nl. Met dat kanaal voor Nederlandstalige muziek had met name concurrent TV Oranje grote problemen. In dergelijke gevallen weegt het Commissariaat bij zijn besluitvorming de belangen van de commerciële marktpartijen. Omwille van eenduidig gebruik van mededingingsrechtelijke begrippen is de afspraak gemaakt dat het Commissariaat zal aansluiten bij de betekenis die de NMa daaraan geeft. Overigens zullen OPTA en NMa naar verwachting per 1 januari 2013 samen met de Consumentenautoriteit opgaan in de nieuw te vormen Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Agentschap Telecom

Sinds de uitgifte van etherfrequenties aan landelijke en regionale commerciële omroepen is de relatie tussen het Commissariaat en het Agentschap Telecom (AT) van het ministerie van Economische Zaken geïntensiveerd. Een van de elementen in de herverdeling van frequenties was het verbinden van specifieke programmavoorschriften aan vijf landelijke kavels en het opleggen van de verplichting om een minimumpercentage regiogerichte programmering te verzorgen via de regionale frequenties. De van het veilingbod afgeleide voorschriften zijn met het oog op de pluriformiteit van het aanbod opgenomen in de vergunningen die door het AT zijn afgegeven. Dat maakt het AT ook verantwoordelijk voor de handhaving. Het Commissariaat is verantwoordelijk voor de naleving van de minimumvoorwaarden die zijn vastgelegd in het Frequentiebesluit en voor de handhaving van de overige mediawettelijke verplichtingen. Hier is sprake van overlap in bevoegdheden. Om die reden heeft het Commissariaat met het AT een convenant gesloten waarin een heldere taakverdeling is overeengekomen. Omdat het AT primair techniekgericht is (in het telecommunicatietoezicht heerst het adagium 'geen boodschap aan de boodschap'), voert het Commissariaat het programmatoezicht uit voor zover dat gericht is op de percentages die in de voorschriften zijn opgenomen. Het AT is vervolgens verantwoordelijk voor de handhaving, gebaseerd op de bevindingen van het Commissariaat. In geval van klachten worden die doorgegeven aan het AT, dat beoordeelt of een onderzoek noodzakelijk is. Is dat het geval, dan zal het Commissariaat dat onderzoek uitvoeren. Het Commissariaat rapporteert de bevindingen aan het AT, dat beslist of handhavingsmaatregelen moeten worden getroffen.

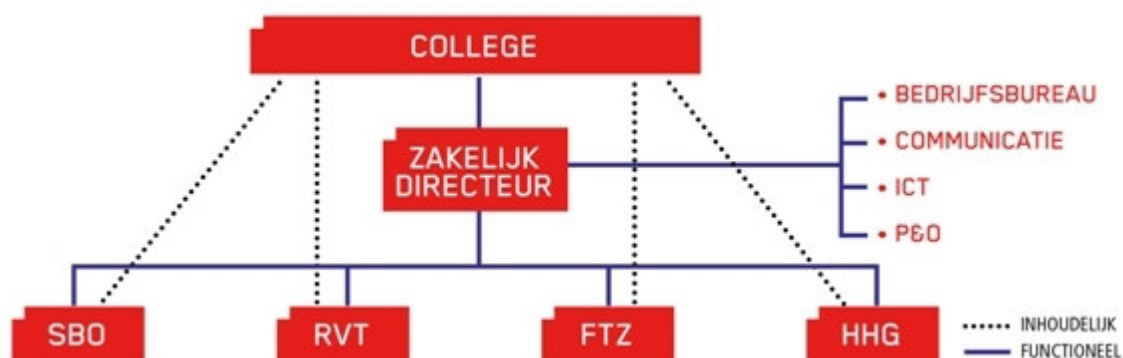
CIPO

De NPO hanteert richtlijnen voor goed bestuur en integriteit en heeft voor het toezicht op de naleving van die richtlijnen de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) in het leven geroepen. CIPO vervult in het systeem van zelfregulering belangrijke taken op het gebied van good governance.

In het financiële toezicht bestaat de mogelijkheid dat het Commissariaat op het werkterrein van CIPO komt, zoals het ook mogelijk is dat CIPO tegen zaken aanloopt die het Commissariaat dient te behandelen. Het Commissariaat en CIPO hebben om die reden een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin ze hebben afgesproken elkaar te informeren als er voor de ander relevante feiten opduiken. Voorts zullen personen en instanties doorverwezen worden als wordt aangeklopt bij het verkeerde loket. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau vinden jaarlijks enkele ontmoetingen plaats, waarin ervaringen over integriteit en governance bij de publieke omroep worden uitgewisseld.

17. Het Commissariaat: organisatiestructuur, mensen en middelen

De organisatiestructuur van het Commissariaat is per september 2010 aangepast. In de nieuwe organisatievorm is een striktere scheiding aangebracht tussen toezicht en handhaving. Tegelijk is de organisatie meer gestroomlijnd, waartoe een herschikking van de afdelingen heeft plaatsgevonden. Het Commissariaat kende eerst zes afdelingen, waarin toezicht en handhaving met elkaar verweven waren. Door een scheiding aan te brengen is een waarborg ontstaan dat op twee velden een onafhankelijke beoordeling plaatsvindt. Vanaf september 2010 zijn er vier afdelingen: Strategie, Beleid en Onderzoek (SBO), Registratie, Vergunningen en Toezicht (RVT), Financieel Toezicht (FTZ) en Handhaving (HHG). De werkzaamheden van het Bureau Vaste Boekenprijs en het toezicht op de kabel zijn geïntegreerd in de afdelingen RVT en HHG. Een zakelijk directeur en de hoofden van de vier afdelingen vormen het managementteam dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van de organisatie. Daarnaast heeft het Commissariaat een ondersteunende staf, waaronder P&O, Communicatie, ICT en het Bedrijfsbureau vallen. De besluiten van het Commissariaat worden genomen door het College, dat bestaat uit drie commissarissen die door de afdelingen inhoudelijk worden ondersteund.



Personeelsbestand

Vanaf de instelling van het Commissariaat in 1988 heeft het personeelsbestand altijd rond de 50 fte geschommeld. Toename van het aantal instellingen waarop toezicht moet worden gehouden en uitbreiding van het aantal taken heeft daarop geen invloed gehad. In de evaluatieperiode is dat beeld bestendigd, zoals onderstaande tabel laat zien.

In 2011 werd duidelijk dat ook het Commissariaat een bijdrage moet leveren aan de bezuiniging op het Mediabudget, waartoe het kabinet heeft besloten. De taakstelling voor het Commissariaat loopt op tot ruim € 700.000 in 2018. Omdat het merendeel van de kosten bestaat uit personeelasten, zal de personeelsformatie noodgedwongen moeten inkrimpen.

Het Commissariaat is thans doende maatregelen te treffen om te kunnen voldoen aan de bezuinigingsopdracht. Om ook in 2018, met minder menskracht en in een steeds complexer wordend medialandschap, goed toegerust te zijn voor het uitvoeren van alle toezichts- en handhavingstaken, zal het Commissariaat de organisatiestructuur wellicht nog een keer moeten wijzigen.

Tabel 17.1 Omvang van het personeelsbestand

	2007	2008	2009	2010	2011
Aantal fte's	43	45	45	46	52

De tabel geeft het aantal fte's weer per 1 januari van elk kalenderjaar. De getallen zijn afgerond. De stijging in 2011 ten opzichte van het jaar daarvoor is veroorzaakt door het op sterkte brengen van de afdelingen Handhaving en Financieel Toezicht, die voor die tijd een groot beroep deden op inleenkrachten.

Financiën

De inkomsten van het Commissariaat zijn afkomstig uit twee bronnen: de bijdrage van het ministerie van OCW uit de Mediabegroting en de inkomsten uit de toezichtkosten die commerciële omroepinstellingen op grond van de Mediawet 2008 verschuldigd zijn. De administratieve boetes die het Commissariaat oplegt, worden niet toegevoegd aan de inkomsten, maar vallen overeenkomstig de Mediawet toe aan de minister, die ze aanwendt voor mediadoeleinden in een brede zin des woords. Dwangsommen en boetes die voortkomen uit de handhaving van de Wet op de vaste boekenprijs worden eveneens afgedragen aan de minister. Op grond van de wet dienen zij echter tot aan de limiet van het toegezegde budget ter bestrijding van de kosten van het Commissariaat. Het verloop van de baten en lasten is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 17.2 Financiële huishouding Commissariaat voor de Media (x 1.000 Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Baten	5,850	5,727	5,837	6,023	6,146
Lasten	5,436	5,727	5,837	6,023	6,146
Resultaat	414	230	-/- 512	-/- 595	-/-28

Samenstelling College

Tijdens de evaluatieperiode 2007 -2011 was de samenstelling van het College als volgt:

mr. Inge Brakman	voorzitter tot 1 april 2009
prof. dr. Tineke Bahlmann	commissaris tot 1 april 2009 daarna voorzitter
prof. dr. Jan van Cuilenburg	commissaris tot 1 april 2011
prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning	commissaris vanaf 1 juli 2009
drs. Eric Eljon	commissaris vanaf 1 juni 2011