



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
T.a.v. de Staatssecretaris mevrouw dr. G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Datum	Onderwerp		
15 november 2023	Reactie op adviescollege Publieke Omroep		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer

Geachte mevrouw Uslu,

Op 25 september jl. heeft het Adviescollege Publieke Omroep het rapport 'Eenheid in veelzijdigheid' uitgebracht. Het Commissariaat voor de Media (het Commissariaat) heeft dit rapport met interesse gelezen. Vanuit onze reflectieve en adviserende rol delen we met deze brief graag onze reactie op het rapport met u.

Het rapport bevat elementen die een goede bijdrage kunnen leveren aan de discussie over de inrichting van het landelijke publieke mediabestel. De belangrijkste aanbevelingen van het adviescollege die het Commissariaat onderschrijft zijn de aanbevelingen om de taken en rollen binnen het bestel te verhelderen en om de overheid op afstand te plaatsen van de mediamakers, zodat zij werkelijk onafhankelijk zijn. Ook onderschrijven we het belang van onafhankelijk toezicht en het advies om dit beter te borgen. Het Commissariaat is echter van mening dat het rapport niet kan dienen als basis voor besluitvorming. Het is in onze ogen onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen en de kwaliteit van analyses schiet te kort. We onderbouwen dit als volgt:

A. Het rapport is onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen

Het advies is onvoldoende onderbouwd, het rapport verwijst naar bronnen die de betreffende passages in de tekst niet onderbouwen. Bovendien bevat het rapport slechts één uitgewerkt model zonder verkenning van alternatieven. Bij de aanbevelingen over toezicht is geen gebruik gemaakt van expertise op het gebied van toezicht. Ook is daarover niet gesproken met het Commissariaat. Opvallend is daarnaast dat het adviescollege slechts met vertegenwoordigers van een beperkt deel van de mediasector heeft gesproken en dat de bij het adviescollege betrokken wetenschappers zich alle drie voor afronding van de opdracht hebben teruggetrokken, zonder toelichting hierop in het rapport.



B. Het is de vraag of het voorgestelde model leidt tot een extern pluriform bestel dat kan inspelen op de veranderende maatschappij, markt en technologie

We vinden dat het advies onvoldoende inspeelt op de uitdagingen waarvoor de publieke omroep als geheel staat. De omgeving waarin de publieke omroep opereert is de laatste jaren veranderd zoals door meer online kijken en de komst van internationale media-aanbieders. Het model dat het adviescollege voor ogen heeft lijkt ons onvoldoende wendbaar om in te kunnen spelen op die veranderingen. Hierbij valt op dat het advies uiteindelijk leidt tot bevrozing van de huidige situatie waarmee van vernieuwing en daadwerkelijke externe pluriformiteit eigenlijk geen sprake is. Tot slot legt het adviescollege uitwerking van de criteria en de publieke mediaopdracht bij de toezichthouder neer die ook de criteria moet gaan toepassen. Vanuit democratische legitimering lijkt het ons beter als de wetgever heldere kaders en criteria schetst en die taak niet bij de toezichthouder belegt.

C. Het advies over de inrichting van het toezicht op de mediasector is ondoordacht en houdt onvoldoende rekening met het uitgangspunt van onafhankelijk toezicht

In het rapport wordt onvoldoende uitgewerkt waarom het adviescollege adviseert om het toezicht op te splitsen. Ook geeft het rapport onvoldoende blijk van inzicht in de taken en verantwoordelijkheden van de toezichthouder op de mediasector en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Eén toezichthouder op de gehele mediasector is volgens het Commissariaat dan ook van belang, omdat de verschillende taken van de toezichthouder met elkaar samenhangen en het niet effectief en ondoelmatig is om verschillende instellingen toezicht te laten houden op eenzelfde set aan regels. Dit geldt te meer waar toepassing van regels op de ene groep instellingen strekt tot bescherming van andere instellingen en derhalve een afweging vergt van de belangen van beide groepen. Vanwege de onafhankelijkheid van toezichthouders is het daarnaast essentieel dat zij het publieke belang beschermen en niet eenduidig het belang van een specifieke deelsector voor ogen hebben. Het is niet voor niets dat alle markttoezichthouders door de overheid onafhankelijk van de sector zijn ingesteld.

D. Het adviescollege schetst een eenzijdig beeld van het functioneren van het Commissariaat

Tijdens de verschillende bijeenkomsten met het Commissariaat heeft het adviescollege niet met ons gesproken over ons functioneren. Ook volgt uit de gesprekkenlijst in het rapport dat het adviescollege niet heeft gesproken met regionale en lokale publieke media-instellingen en nauwelijks met de Nederlandse commerciële media-instellingen. Het rapport geeft daarmee geen zorgvuldig en een eenzijdig beeld van ons functioneren.



Het Commissariaat erkent dat er soms spanning is in de relatie met de landelijke publieke omroepen en staat open voor kritiek en reflectie. We willen een toezichthouder zijn die in verbinding staat met de sector, maar ook de noodzakelijke afstand in acht kan nemen als de rol daarom vraagt. We wijzen er ook op dat het inherent is aan toezicht dat onder toezicht staande partijen toezicht niet altijd als prettig ervaren en dat het publieke belang soms op gespannen voet kan staan met het belang van die partijen. De komende jaren zullen we ons verder ontwikkelen als risicogestuurd, probleemgerichte en proactieve toezichthouder. We vertrouwen erop onze maatschappelijke meerwaarde nog meer te laten zien.

In de **bijlage** bij deze brief werken we het bovenstaande uit.

Het Commissariaat stimuleert en bewaakt dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig is, zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. Hiervoor is een sterke en toekomstbestendige publieke omroep op landelijk, regionaal en lokaal niveau volgens het Commissariaat onmisbaar. Door de internationalisering en het al maar toenemende media-aanbod neemt het belang hiervan alleen maar toe. Dit heeft dan ook als uitgangspunt gediend voor het opstellen van deze reactie.

Het Commissariaat heeft als toezichthouder op de brede mediasector kennis van deze sector zelf en van het toezicht daarop. We vinden het daarom van belang dat deze kennis wordt meegenomen in de beleidsvorming en zien het als onze taak u hierover te informeren, en om de door ons gesignaleerde risico's bij u te agenderen. Dit alles in het belang van een sterke, toekomstbestendige publieke omroep.

Graag lichten we deze brief in een gesprek nader toe.

Hoogachtend,
Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
Voorzitter



Bijlage Toelichting constatering rapport

A. Het rapport is onvoldoende zorgvuldig tot stand gekomen

Het rapport is onvoldoende onderbouwd

Het adviescollege verwijst in het rapport naar bronnen die de betreffende passages in de tekst niet onderbouwen. We noemen vier voorbeelden:

1. Voor de onderbouwing van de keuze voor het vasthouden aan het ledencriterium verwijst het adviescollege naar onderzoek waaruit zou blijken dat er ook organisaties zijn met ledengroei, zoals politieke jongerenorganisaties. Los van het feit dat politieke jongerenorganisaties niet te vergelijken zijn met omroepen, is het aantal leden per saldo zeer laag, weinig divers en beperkt de groei zich vooral tot – min of meer thematische – politieke partijen terwijl andere partijen gelijk blijven of zelfs dalen.¹
2. Volgens het adviescollege wordt “*door verschillende institutionele en commerciële adviseurs (...) meer of minder expliciet gepleit voor een ‘intern pluriform’ omroepstelsel, al dan niet met een zeer beperkte taakopvatting*”. In geen van de genoemde rapporten wordt echter gepleit voor interne pluriformiteit. Dit wordt hoogstens als optie benoemd.
3. In het rapport staat te lezen dat: “*Een extern pluriform organisatiemodel maakt dat de publieke omroep als geheel decentraal georganiseerd is en maatschappelijke worteling sterker is. Dat maakt het bestel als geheel in democratisch opzicht weerbaarder dan een centralistisch model. Dat dit geen theoretische gedachtenoefening is, wordt de afgelopen jaren helder geïllustreerd door ontwikkelingen in verschillende Europese landen met een van oudsher centralistische publieke omroep*”. Deze veronderstelling van het adviescollege onderbouwt hij niet met (wetenschappelijk) onderzoek. De bronnen waarnaar het adviescollege verwijst gaan niet over de maatschappelijke worteling van publieke omroepen. Twee artikelen gaan over het bewind van Viktor Orbán in Hongarije. Dit lijkt ons een niet representatief voorbeeld. Bovendien miskent het adviescollege met deze voorbeelden ook de Europese voorbeelden van wel goed functionerende centralistisch georganiseerde publieke omroepen. Eén van de genoemde bronnen gaat zelfs helemaal niet over de publieke omroepen maar betreft een artikel uit de VPRO-gids van 2002 over de commerciële omroepen van Silvio Berlusconi.

Het rapport bevat slechts één uitgewerkt model zonder verkenning van alternatieven

Het adviescollege schetst in het rapport twee mogelijke modellen voor de inrichting van het bestel: (1) een centralistisch, gesloten en intern pluriform bestel of (2) een decentraal, open en extern pluriform bestel. We vinden dat het in het rapport ontbreekt aan een verkenning van de mogelijke inrichtingen van het bestel.

¹ [De jeugd heeft nog steeds de toekomst, maar met mate: Charlotte de Roon promoveert op Nederlandse politieke jongerenorganisaties – Universiteit Leiden](#) en [Ledentallen Nederlandse politieke partijen per 1 januari 2023 | Thema's | Rijksuniversiteit Groningen \(rug.nl\)](#)

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

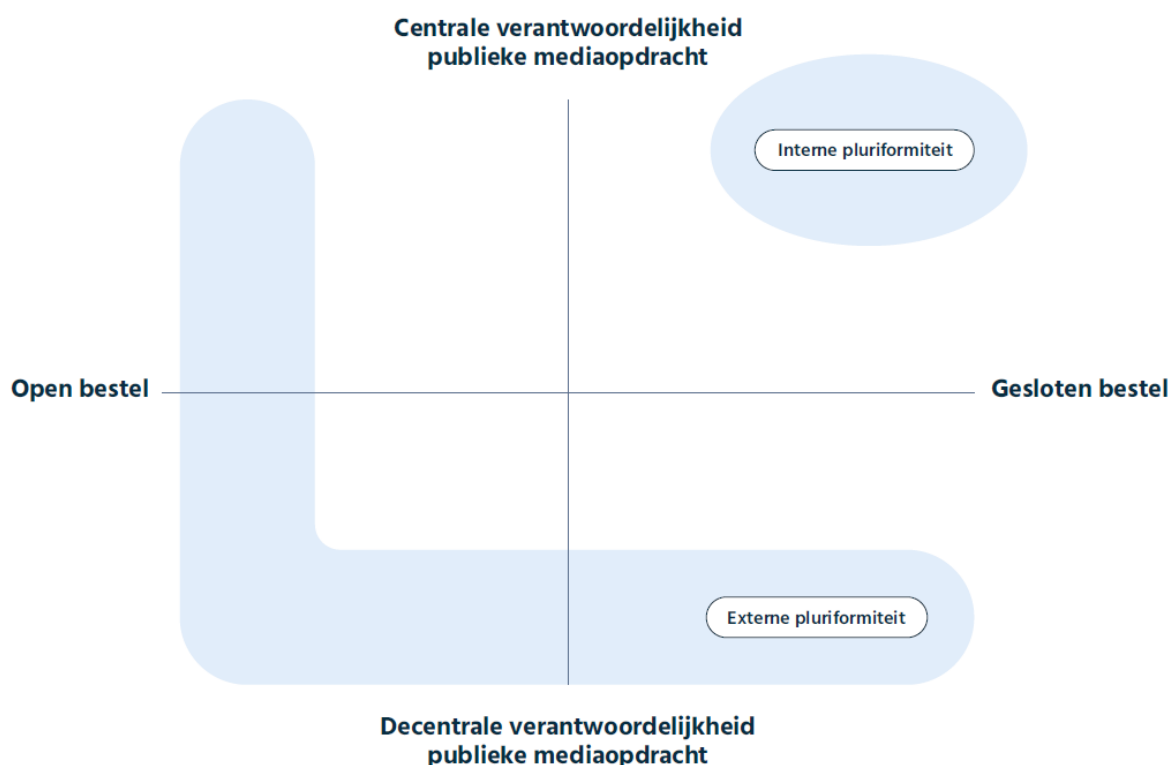
Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00



Om te komen tot een gedegen advies is het noodzakelijk dat de verschillende opties worden verkend. Op basis van deze inventarisatie en een afweging van voor- en nadelen van de opties kan weloverwogen worden gekozen voor één optie. Het adviescollege heeft nagelaten met een open blik te kijken naar verschillende opties die er zijn.

Vanwege het gebrek aan verkenning van alternatieven onderbouwt het adviescollege de keuze voor een open, decentraal en extern pluriform bestel beperkt. Het adviescollege kiest dit model vanuit het oogpunt van de democratische waarde en de maatschappelijke functie van de publieke omroep. We zijn benieuwd waarom het gekozen model volgens het adviescollege de beste keuze is ten opzichte van alternatieven, maar we lezen dit niet terug in het rapport.

Als we analytisch naar het bestel kijken zijn er meer modellen te bedenken dan de twee opties die het adviescollege schetst. In onze eigen verkenning van het bestel kwamen we uit op een assenstelsel die de keuzes combineert tot onderstaand assenstelsel.²



² [Commissariaat voor de Media, Kijk samen verder!, 2022.](#)



In het assenstelsel is te zien dat externe pluriformiteit op verschillende manieren kan worden vormgegeven, zowel met een centraal als door een decentraal gestuurd bestel. En daarbinnen zijn allerlei varianten mogelijk.

Het adviescollege geeft aan dat er maar twee modellen zijn waarbij een gesloten systeem per definitie intern pluriform is (één organisatie die media-aanbod maakt). Het assenstelsel laat zien dat dit niet per definitie zo is. Media-aanbod dat gemaakt wordt door meerdere partijen (externe pluriformiteit) kan zowel in een open als gesloten systeem, met zowel één partij die verantwoordelijk is voor de publieke media-opdracht als een decentrale verantwoordelijkheid.

De aanbevelingen uit het rapport over de inrichting van het toezicht lijken onvoldoende gebaseerd te zijn op kennis van toezicht op de mediasector of andere sectoren

Het adviescollege stelt voor het toezicht op de mediasector op te splitsen en een aparte toezichthouder op te richten die eenduidig het belang van een sterke publieke omroep voor ogen heeft. Uit het rapport blijkt echter niet dat het adviescollege hierover heeft gesproken met deskundigen op het gebied van toezicht. Ook is hierover niet gesproken met het Commissariaat. Daarnaast ontbreekt een analyse van de functie van toezicht en van de taken en verantwoordelijkheden van het Commissariaat en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Evenmin heeft het adviescollege gekeken naar de inrichting van het toezicht in andere sectoren. Als het adviescollege aanzienlijke wijzigingen voorstelt op het gebied van toezicht, mag verwacht worden dat hij dit uitvoeriger onderbouwt.

Het adviescollege heeft zich laten informeren door vertegenwoordigers van slechts een deel van de mediasector

Het overgrote deel van de mensen waarmee het adviescollege heeft gesproken en die werkzaam is bij een media-instelling, werkt voor een van de huidige landelijke publieke media-instellingen. Het adviescollege heeft nauwelijks gesproken met vertegenwoordigers van (in Nederlands gevestigde) commerciële media-instellingen of van lokale- en regionale publieke omroepen. De aanbevelingen van het adviescollege strekken echter verder dan het landelijke publieke bestel. Tevens heeft de inrichting van het bestel invloed op andere partijen uit de mediasector. Daarom was het zorgvuldig geweest ook deze partijen nauwer te betrekken bij de totstandkoming van het rapport en de verschillende belangen te adresseren.

Betrokken wetenschappers hebben zich teruggetrokken en een toelichting hierop ontbreekt

Het rapport is opgesteld door het adviescollege, bijgestaan door een klankbordgroep van aanvullende experts. De drie betrokken hoogleraren met mediadeskundigheid zijn allen teruggetreden voordat het advies uitkwam. Dit betreft prof. dr. Irene Costera Meijer (lid adviescollege), prof. dr. José van Dijck en prof. dr. Nico van Eijk (beiden lid van de klankbordgroep). Uit het rapport blijkt niet waarom de hoogleraren zijn teruggetreden en wat dit betekent voor de gevraagde wetenschappelijke onderbouwing van het advies.



B. Het is de vraag of het voorgestelde model leidt tot een extern pluriform bestel dat kan inspelen op de veranderende maatschappij, markt en technologie

Het advies speelt onvoldoende in op de uitdagingen waarvoor de publieke omroep als geheel staat

De omgeving waarin de publieke omroep opereert is de laatste jaren veranderd. De markt waarin de publieke omroep opereert kent bijvoorbeeld meer (internationale) spelers dan vroeger. En door technologische ontwikkelingen kijken mensen vaker online en op andere apparaten dan het televisiescherm. Met name jongeren weten de publieke omroep minder vaak te vinden. Het model dat het adviescollege voor ogen heeft lijkt ons onvoldoende in te kunnen spelen op die veranderingen. Een visie op de rol van de publieke omroep in de huidige samenleving lijkt te ontbreken.

Het advies zet namelijk in op een grotere rol voor het College van Omroepen (CvO) ten koste van de NPO. Het CvO, dat zou gaan bestaan uit zes dragende omroepen, wordt verantwoordelijk voor het bedienen van het publiek met media-aanbod. De NPO zet dan dus niet meer de gezamenlijke koers uit maar die bepalen de zes omroepen in overleg met elkaar. We zien hier een risico voor de wendbaarheid van de publieke omroep.

Het adviescollege zet in op leden als criterium terwijl mensen steeds minder vaak omroepid zijn.

Het adviescollege schetst een aantal criteria voor het laten toe- en uittreden van de omroepen tot het bestel. Het leden criterium blijft hiervoor het belangrijkste. We zetten vraagtekens bij deze keuze omdat we zien dat het aantal leden van omroepen de afgelopen jaren afneemt.³ Zelfs als omroepen meer ledenbindende activiteiten kunnen ondernemen lijkt de toekomstvastheid van dit criterium ons twijfelachtig. De Nederlandse samenleving is immers niet meer in te delen in een helder te definiëren aantal groepen, maar is 'opgesplitst in een grote hoeveelheid *one issue*-groepen die geen vaste samenstelling hebben'.⁴

Het adviescollege adviseert eerder een gesloten, intern pluriform bestel dan een open, extern pluriform bestel

In het advies maken alleen de zes dragende omroepen onderdeel uit van het CvO dat voor het media-aanbod verantwoordelijk is. Het adviescollege stelt voor om tot 2038 in principe geen nieuwe omroepen toe te laten. Bovendien wordt de toegang voor externe producenten beperkt. Een en ander betekent volgens ons dat de externe pluriformiteit in feite een dode letter is. Dit doet dan ook de vraag rijzen, hoe het adviescollege externe pluriformiteit exact definieert. Om de externe pluriformiteit te vergroten heeft de wetgever het bestel in 2015 rechtstreeks opengesteld voor externe producenten. Het adviescollege stelt nu voor dat de omroepen meer zelf gaan produceren en dat externe producenten programmavoorstellen alleen bij omroepen mogen pitchen.

³ [NRC, Ledentelling voltooid: een miljoen omroepleden minder, Akwasi en Karskens zijn over, 2 april 2021.](#)

⁴ [AEF, Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen, 2020, p. 16.](#)



Het adviescollege legt uitwerking van de criteria en de publieke mediaopdracht bij de toezichthouder neer

Het adviescollege schetst slechts een paar hoofdlijnen voor aangepaste legitimatiecriteria. De uitwerking en zo nodig aanpassing van deze legitimatiecriteria en de publieke mediaopdracht wordt in het advies bij de toezichthouder belegd. Dit is echter bij uitstek een taak van de wetgever. Vanwege de democratische legitimering is het van belang dat de overheid duidelijke kaders stelt waarbinnen de toezichthouder uitvoering kan geven aan zijn taken.

Het adviescollege hangt het welslagen van zijn advies op aan een cultuuromslag, dit maakt het voorgestelde bestel kwetsbaar

Voor het laten welslagen van het geadviseerde model is volgens het adviescollege een cultuuromslag nodig. Zij geeft ook aan dat een cultuuromslag niet zomaar is gerealiseerd. Dit vraagt volgens haar “*leiderschap en jarenlang continue aandacht binnen het bestel voor versterking van de nieuwe samenwerkingscultuur tussen de omroepen en NPO*”. We vrezen dat de publieke omroep onvoldoende in staat is de uitdagingen aan te gaan als hiervoor eerst een cultuuromslag nodig is.

C. Het advies over de inrichting van het toezicht op de mediasector is ondoordacht en houdt onvoldoende rekening met het uitgangspunt van onafhankelijk toezicht

Integraal toezicht op de mediasector noodzakelijk

Het adviescollege stelt voor om het toezicht op de mediasector op te splitsen in toezicht op de landelijke publieke omroep en markttoezicht. In het rapport wordt dit echter niet nader uitgewerkt. Wel wordt gesteld dat met de oprichting van de nieuwe toezichthouder een “*breed gedeelde behoefte om toezichthoudende taken te beleggen bij een onafhankelijk instituut dat eenduidig het belang van een sterke publieke omroep voor ogen heeft*”. Uit het rapport blijkt echter niet wie deze breed gedragen behoefte heeft. Ook geeft het rapport onvoldoende blijk van inzicht in het toezicht op de mediasector en hoe de verschillende taken van de toezichthouder met elkaar samenhangen. Het advies is daarmee onvoldoende doordacht.

Het huidige toezicht op de mediasector is integraal georganiseerd en dat moet volgens ons zo blijven. Niet alleen is het ineffectief en ondoelmatig als twee verschillende instellingen toezicht houden op dezelfde set regels voor verschillende onderdelen van de mediasector. Belangrijker nog is dat de verschillende taken niet los van elkaar kunnen worden gezien. Zo is kennis van de verschillende deelmarkten nodig om een goede invulling te kunnen geven aan het toezicht. Verschillende voorschriften uit de Mediawet beogen commerciële partijen te beschermen tegen te veel marktverstoring door de landelijke publieke omroepen. Goed en effectief toezicht op deze voorschriften is bij de voorgestelde splitsing van het toezicht niet mogelijk. De voorgestelde splitsing gaat volgens ons ten koste van het publieke belang, dat meer omvat dan *eenduidig het belang van een sterke publieke omroep*.



De toezichthouder op de audiovisuele mediasector beschermt het publieke belang. Hij waarborgt dat een diversiteit aan media-instellingen een divers en gevarieerd aanbod van media maken, dat media-instellingen onafhankelijk kunnen opereren, dat consumenten beschermd worden tegen misleidende en schadelijke inhoud en dat het publiek kan vertrouwen op de informatie die wordt verstrekt. Het toezicht richt zich hierbij op lokale, regionale en landelijke publieke media-instellingen, commerciële mediadiensten, commerciële mediadiensten op aanvraag, waaronder ook grotere video-*uploaders*, en commerciële platformdiensten. Die maken alle deel uit van één markt voor audiovisuele mediadiensten. Al deze partijen concurreren met elkaar. Bijvoorbeeld om de aandacht van de gebruiker, bij de aankoop van producties of bij de verkoop van reclamezendtijd. Voor alle mediadiensten – zowel publiek als commercieel – geldt op grond van de Europese richtlijn voor audiovisuele mediadiensten eenzelfde set regels, ongeacht de dienst die zij aanbieden en het platform dat zij gebruiken. Dit betreft bijvoorbeeld regels over betrouwbaarheid van nieuws en informatie, commerciële communicatie en de bescherming van minderjarigen. Daarbij zijn op grond van de Mediawet vooral ter bescherming van een zo gelijk mogelijk speelveld bepaalde regels voor de publieke mediadiensten strenger dan voor de commerciële mediadiensten.

Daarnaast vloeien uit Europese staatsteunbepalingen regels voort voor de publieke media-instellingen. Deze moeten voorkomen dat zij meer marktverstoring zijn dan nodig is om de publieke mediaopdracht uit te voeren. De regels zien zowel op de uitoefening van de hoofdtaak (publieke mediaopdracht) als op de marktdeelname (nevenactiviteiten) van de publieke mediadiensten. De activiteiten die deel uitmaken van de publieke taak moeten van de Europese Commissie duidelijk zijn afgebakend. De Europese Commissie vindt dit van belang voor de commerciële mediadiensten met het oog op de planning van hun activiteiten. Bovendien moet deze afbakening volgens de Europese Commissie voldoende precies zijn, zodat de toezichthouder daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen op de inachtneming hiervan. Dit dient ter bescherming van de belangen van commerciële mediadiensten, maar is ook van publiek belang. Dit draagt immers bij aan de diversiteit van media-instellingen en daarmee van media-aanbod. De regels waarop de toezichthouder op de mediasector toeziet, laten zich dan ook niet scheiden in twee aparte domeinen.



Onafhankelijk toezicht is meer dan de organisatorische positionering

Onafhankelijkheid is een belangrijke kernwaarde van het toezicht. Hierbij gaat het erom dat de toezichthouder autonoom zijn toezicht kan uitoefenen. Dit houdt in dat de toezichthouder onafhankelijk informatie kan verzamelen, kan oordelen en kan interveniëren. De toezichthouder voert zijn taak uit zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partijen, de beleidsmakers, de politieke bestuurders of andere belanghebbenden binnen het toezichtdomein.

Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor is de onafhankelijke organisatorische positionering van de toezichthouder ten opzichte van het verantwoordelijke departement. Het Commissariaat staat dan ook achter het advies van het adviescollege om de onafhankelijkheid van de toezichthouder op de media beter te borgen in de wet. In geval van toezicht op de mediasector is dit extra belangrijk om de schijn van censuur door de overheid te voorkomen. Het Commissariaat en ook de Tweede Kamer hebben al eerder bij het ministerie aangegeven dat de wetgever de onafhankelijkheid van de mediatoezichthouder beter moet borgen.

De organisatorische ophanging is echter niet de enige factor die de onafhankelijkheid van de toezichthouder bepaalt. Het gaat bijvoorbeeld ook over de taak van de toezichthouder. Het adviescollege schrijft dat de behoefte bestaat aan een onafhankelijk instituut dat eenduidig het belang van een sterke publieke omroep voor ogen heeft, maar binnen die sector boven de partijen staat. Een toezichthouder kan echter niet onafhankelijk zijn als deze *'eenduidig het belang van een sterke publieke omroep voor ogen heeft'*. Een toezichthouder dankt zijn legitimiteit er juist aan dat hij opkomt voor de publieke belangen en niet voor het belang van één partij (of één groep van partijen) binnen de sector. Eenduidig het belang van een publieke omroep voor ogen hebben is volgens ons niet te verenigen met de publieke belangen, zoals het waarborgen van een divers medialandschap met ook commerciële partijen en het beschermen van consumentenbelangen door ervoor te zorgen dat media-aanbod betrouwbaar is. Een toezichthouder die handelt in het belang van de landelijke publieke omroep kan bovendien niet tegelijkertijd ook toezicht houden op bijvoorbeeld de integriteit van de publieke omroep. Dan is namelijk sprake van een rolconflict. Het is niet voor niets dat alle markttoezichthouders door de Europese en nationale wet- en regelgeving onafhankelijk van de sector zijn ingesteld, met als doel publieke belangen te behartigen. Het is ondenkbaar dat de wetgever juist voor de publieke omroep hiervoor een uitzondering zou maken. Dit zou een anomalie zijn in het Nederlandse toezichtlandschap, en niet uitlegbaar in een internationale context.

Gelaagd toezicht veelvoorkomend

In het rapport gaat het adviescollege in op de onwenselijkheid om *'toezicht op toezicht'* te stapelen. Dit is echter een miskenning van het feit, dat het – zowel in het bedrijfsleven als bij de overheid – heel gebruikelijk is, dat er sprake is van gelaagd toezicht. Het Commissariaat wil in dit verband graag wijzen op het verschil tussen intern en extern toezicht. De externe toezichthouder heeft primair tot doel het publieke belang te dienen, en dat kan conflicteren met de belangen van de onder toezicht staande instelling.



Welk belangen de interne toezichthouder dient is echter diffuser. Intern toezicht kan meerdere doelen dienen: het belang van de eigen instelling, het belang van verschillende stakeholders of ook het publieke belang. De keuze van de interne toezichthouder bepaalt daarmee hoe intern en extern toezicht zich tot elkaar verhouden. Een combinatie van intern en extern toezicht kan in onze ogen daarom ook zeker een meerwaarde hebben. Dit verklaart waarschijnlijk waarom ook in andere sectoren sprake is van gelaagd toezicht.

D. Het adviescollege schetst een eenzijdig beeld van het functioneren van het Commissariaat

Het adviescollege schrijft dat het naar aanleiding van de gevoerde gesprekken constateert dat de relatie tussen het Commissariaat en de spelers binnen de publieke omroep zich niet kenmerkt door wederzijds vertrouwen in de intenties van betrokkenen en de legitimiteit van elkaars standpunten. Daarnaast schrijft het adviescollege dat uit de gesprekken met spelers in de brede publieke mediasector weinig waardering blijkt voor de rolopvatting en het functioneren van het Commissariaat. Het Commissariaat vindt dat het adviescollege een eenzijdig beeld schetst van het functioneren van het Commissariaat. Enerzijds omdat het adviescollege tijdens de verschillende bijeenkomsten met Commissariaat niet gesproken heeft over zijn functioneren. Anderzijds omdat uit de Gesprekkenlijst in het rapport blijkt dat het adviescollege niet heeft gesproken met de regionale en lokale publieke mediasector en nauwelijks is gesproken met de in Nederland gevestigde commerciële media-instellingen.

Het Commissariaat erkent dat er soms spanning is in de relatie met de landelijke publieke omroepen en staat open voor kritiek en reflectie. Daarom zijn we ook in gesprek met hen. We vinden een goede verstandhouding met de sector van belang voor effectief toezicht en willen een toezichthouder zijn die in verbinding staat met de sector. Deze gesprekken zal het Commissariaat daarom ook voortzetten. Het is echter wel van belang dat een toezichthouder de noodzakelijke afstand in acht kan nemen als zijn rol daarom vraagt. Daarnaast wijzen we erop dat het inherent is aan toezicht dat onder toezicht staande partijen dit niet altijd als prettig ervaren en dat het publieke belang op gespannen voet kan staan met het belang van die partijen. We vinden het daarom onzorgvuldig dat aanbevelingen over het opheffen van een toezichthouder enkel gebaseerd lijken te worden op ontevredenheid van – een deel van – de sector die onder toezicht staat. Daarbij komt dat het Commissariaat de afgelopen periode de nadruk heeft gelegd op preventief toezicht in plaats van op achteraf handhaven. Dit is wettelijk voor de landelijke publieke omroepen.