

Vergaderjaar 2023–2024

25 268

Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 228

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 september 2024

Een goed functionerende democratie heeft goed geïnformeerde burgers nodig. Media, zowel commercieel als publiek, hebben daarin een belangrijke taak. Ze zorgen ervoor dat de burger zich kan informeren en verschillende perspectieven tot zich kan nemen. Ze controleren de macht, kunnen een verbindende rol in de samenleving vervullen en agenderen maatschappelijke vraagstukken. Kortom: een onmisbare rol in onze samenleving. Het Commissariaat voor de Media (hierna: commissariaat) ziet erop toe dat het media-aanbod onafhankelijk, pluriform en toegankelijk is. Goed mediatoezicht is daarbij van groot belang en de snelle ontwikkelingen in het (internationale) medialandschap vragen om een stevige, onafhankelijke toezichthouder.

Evaluatie

Dit voorjaar heeft onderzoeksbureau KWINK Groep (hierna: Kwink) de wettelijk voorgeschreven zbo-evaluatie, die eens in de vijf jaar plaatsvindt, uitgevoerd. Ik zie deze evaluatie als een kans om te leren waar het toezicht zich verder in kan versterken en zo nog meer kan bijdragen aan het waarborgen van een gezond medialandschap.

Bij brief van 2 april jl. heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer het eindrapport aangeboden van de zbo-evaluatie en toegezegd de Kamer ook een inhoudelijke reactie te zullen sturen, inclusief aanpak voor verbeteringen.¹ In reactie op het verslag van een schriftelijk overleg heeft mijn voorganger ook reeds vragen van de Kamercommissie OCW over de evaluatie beantwoord.² Tevens verwijs ik naar de bijgevoegde reactie die het commissariaat op 26 maart jl. aan mij heeft toegezonden en heeft

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 25 268, nr. 222.

² Kamerstukken II, 2023–2024, 25 268, nr. 226.

gepubliceerd.³ Hieronder geef ik u eerst mijn appreciatie van het rapport en van de afzonderlijke aanbevelingen. Vervolgens ga ik in op de voornemens voor verbeteringen.

Korte weergave evaluatierapport

Het evaluatierapport is kritisch over het functioneren van het commissariaat tijdens de onderzochte periode (2018 – 2022). Kwink concludeert dat het toezicht van het commissariaat slechts ten dele doeltreffend is geweest. Dit komt volgens de onderzoekers doordat het commissariaat in de evaluatieperiode te weinig strategisch te werk is gegaan omdat het «aan de voorkant ontbrak aan een strategie die expliciet zichtbaar was». En aangezien er te weinig monitoring plaatsvond van het eigen toezicht verzamelde en analyseerde het commissariaat te weinig relevante informatie om de eigen doeltreffendheid inzichtelijk te kunnen maken. Kwink is verder kritisch op de doelmatigheid van het commissariaat omdat er nog te weinig consistentie is in de wijze van meten, monitoren en rapporteren van de prestaties van de organisatie. Daarnaast spreekt het onderzoeksbureau zowel het commissariaat als het Ministerie van OCW aan op het ontbreken van goed samenspel tussen toezicht en beleid.

Hoewel de evaluatieperiode formeel liep tot eind 2022 heeft het onderzoeksbureau voor de conclusies relevante ontwikkelingen en informatie uit 2023 ook meegewogen. In zijn reactie op het rapport heeft het commissariaat aangegeven dat het goed is om de context van de evaluatieperiode in acht te nemen. Deze periode werd aan het begin gekenmerkt door een bestuurlijke crisis, die aanzienlijke impact heeft gehad op de organisatie. Vervolgens heeft het commissariaat gewerkt aan het herstel van de continuïteit, het onderlinge vertrouwen en de ontwikkeling van de organisatie.

Naast het bovenstaande concludeert Kwink óók dat het commissariaat volop in ontwikkeling is. Zo is er een nieuwe toezichtaanpak opgesteld en wordt er geïnvesteerd in de relaties met stakeholders. Ook signaleert het onderzoeksbureau dat het commissariaat stappen heeft gezet in het creëren van meer inzicht in de eigen doelmatigheid. Kwink is eveneens positief over de verschillende thematische onderzoeken die het commissariaat uitvoert omdat die leiden tot strategische en beleidsmatige inzichten voor de mediawereld. Ook kan de internationale samenwerking en de wijze waarop toezicht wordt gehouden op Europese of internationale spelers op waardering rekenen.

Als politiek verantwoordelijke voor het mediabestel en daarmee ook voor mediatoezicht hecht ik grote waarde aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de toezichthouder, omdat die van grote waarde is voor een gezond medialandschap. De constatering, conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksbureau hierover beschouw ik als een duidelijke opdracht aan het commissariaat en aan mij om te komen tot verbetering van het functioneren van het mediatoezicht. Het rapport van Kwink spreekt zowel het commissariaat als het ministerie aan. Ik onderschrijf de aanbevelingen uit het rapport en het commissariaat heeft aangegeven dit eveneens te doen. Ik waardeer de zelfreflectie van het commissariaat. Hieronder ga ik dieper in op de afzonderlijke aanbevelingen.

³ Reactie CvdM op zbo-evaluatie.

Aanbevelingen uit de evaluatie

Doeltreffendheid en toezichtstrategie

Kwink constateert een gebrek aan het houden van strategisch toezicht. Ook speelde de toezichtstrategie maar een beperkte rol in de werkpraktijk. Dit heeft ertoe geleid dat het commissariaat in voorkomende gevallen pas toezicht ging houden wanneer het signalen ontving uit de buitenwereld. Het onderzoeksbureau doet daarom de aanbeveling een heldere strategie op te stellen ten aanzien van de taken van het commissariaat en hierbij rekening te houden met de omvang van de organisatie.

Het is enerzijds goed dat het commissariaat (ook) signaalgestuurd toezicht houdt: het ophalen en analyseren van signalen uit de sector en daar vervolgens adequaat op reageren, hoort in het takenpakket van elke toezichthouder. Anderzijds zijn er ook toezichtinstrumenten die meer stimulerend of preventief werken. Het commissariaat heeft in zijn in februari 2024 gepubliceerde nieuwe toezichtaanpak ook aangegeven meer in te zullen zetten op dit soort toezichtinstrumenten.⁴

Ik zal het commissariaat stimuleren om de huidige toezichtaanpak verder te ontwikkelen tot een toezichtstrategie die duidelijkheid biedt over wat het commissariaat wel en niet gaat doen en welke dilemma's het commissariaat daarbij onderscheidt. Die strategie zou ook inzicht moeten bieden in de belangrijkste risico's binnen de sector en hoe het commissariaat het hele spectrum aan toezichtinstrumenten wil gaan benutten.

Tot slot moet in de strategie ook tot uitdrukking komen wat het commissariaat wil bereiken met zijn toezicht en handhaving. Daarvoor moet het commissariaat informatie over de inzet en het effect van toezicht- en handhavingsactiviteiten structureel gaan bijhouden en analyseren. Daarbij hoort dat het commissariaat relevante informatie systematisch inzichtelijk gaat maken, de uitkomsten structureel analyseert, daarvan leert, en vervolgens gebruikt om doorlopend het eigen handelen te verbeteren.

Zoals bij alle toezichthouders is de uitdaging om te laten zien wat de effecten zijn van het toezicht op de naleving van de (Media)wet. Daar kan een stevige toezichtstrategie bij helpen. De nieuwe toezichtaanpak van het commissariaat gaat uit van «probleemgericht, risicogestuurd, proactief en systeemgericht toezicht». Verder stelt het commissariaat dit jaar een nieuwe strategie op voor de periode 2025–2028, waarin strategische doelen voor het toezicht zullen worden geformuleerd. Deze zullen vervolgens worden uitgewerkt in de jaarlijkse toezichtbrief en de interne jaarplannen.

Doelmatigheid en KPI's

Hoewel Kwink constateert dat het bewustzijn bij het commissariaat over het belang van doelmatigheid is gegroeid, constateert het onderzoeksbureau dat niet steeds op dezelfde wijze is gerapporteerd over kritische prestatie-indicatoren (KPI's) ten aanzien van doelmatigheid. Het onderzoeksbureau doet dan ook de aanbeveling dat het commissariaat bij het rapporteren consistent gaat verantwoorden over zijn doelmatigheid, ook door een toelichting bij de cijfers te gaan geven.

Meer inzicht in de doelmatigheid acht ik ook van belang voor discussies met OCW over het takenpakket en de kosten van eventuele capaciteitsuitbreiding. Het commissariaat moet dan ook een beter beeld gaan ontwik-

⁴ Toezichtaanpak 2024, CvdM.

kelen over wat doelmatigheid voor het commissariaat inhoudt, hoe het doelmatigheid meet, monitort en vervolgens daarover rapporteert, allemaal zo veel mogelijk in samenhang met de genoemde toezichtstrategie. Het commissariaat is hiervoor primair aan zet maar zal dit in samenspraak met mijn departement doen. De keuze voor de meest zinvolle KPI's voor rapportage hangt ook samen met de ontwikkeling van het mediatoezicht voor de langere termijn. Ik zal deze evaluatie dan ook aangrijpen om de verbetering van het toezicht gelijk op te laten lopen met de hervorming van de landelijke publieke omroep.

Governance

Kwink adviseert met betrekking tot de governance een definitieve keuze te maken voor de topstructuur van het commissariaat, aangezien de huidige invulling niet in overeenstemming is met het eind 2020 formeel gekozen aansturingsmodel. Naar aanleiding van de eind 2020 doorgevoerde wijziging in de topstructuur van het commissariaat heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd de Kamer nader te zullen informeren over de uitwerking van deze wijziging.⁵

Het eind 2020 formeel gekozen aansturingsmodel hield in dat de voorzitter tevens operationeel leidinggeeft aan de werkorganisatie. Tot nog toe wordt de organisatie echter aangestuurd door anderen maar «onder verantwoordelijkheid van» de voorzitter. In een onderzoek dat werd verricht in de eerste helft van 2023 is geconstateerd dat de huidige topstructuur kan werken als het commissariaat voor meer helderheid zorgt over de aansturing van de organisatie, de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en besluitvormingsprocessen.⁶ Naar aanleiding van het genoemde rapport heeft het commissariaat in het najaar van 2023 de eerste acties ondernomen om opvolging te geven aan de genoemde aanbevelingen. In 2025 zal het commissariaat bezien of de werking van de organisatie-inrichting daarmee voldoende is verbeterd of nog aanpassing behoeft. Hierbij zal OCW vanuit de rol als eigenaar van het zbo betrokken zijn.

Positionering en samenspel tussen toezicht en beleid

Kwink constateert dat er weliswaar een driehoek is (eigenaar/opdrachtgever/opdrachtnemer) maar dat het gesprek in de driehoek niet leidt tot heldere conclusies en afspraken over belangrijke waarden in de onderlinge relatie, bijvoorbeeld wat onafhankelijkheid betekent voor de samenwerking, betrokkenheid en informatie-uitwisseling. Ook geeft Kwink aan dat er niet of nauwelijks sprake is van samenspel van toezicht en beleid. Het onderzoeksbureau adviseert dan ook de relatie te verbeteren en te zorgen voor volwassenheid in de rolopvatting van zowel het commissariaat als OCW.

Zoals mijn ambtsvoorganger de Kamer eerder heeft gemeld bij de beantwoording van Kamervragen hierover vind ik dat het mag schuren tussen een onafhankelijke toezichthouder en het politiek verantwoordelijke departement. In dit geval hebben discussies over de positionering en rolverdeling echter in de weg gestaan van het benodigde inhoudelijke samenspel. Dat komt ons gedeelde doel, namelijk een gezond medialandschap, niet ten goede. Een andere opstelling van beide partijen is nodig. Zowel het commissariaat als OCW moeten de samenwerking met elkaar meer opzoeken. Ook het creëren van een gedeeld beeld over de betekenis en invulling van onafhankelijkheid in het toezicht, is wat mij betreft van

⁵ Kamerstukken II, 2019–2020, 32 827, nr. 196.

⁶ Onderzoek uitgevoerd in 2023 door Rijnconsult, in opdracht van het CvdM.

belang en daar zet ik dan ook op in. Onafhankelijkheid moet bijdragen aan een zuivere en juiste rolverdeling, maar hoeft samenwerking geenszins in de weg te staan. Elkaar meer spreken over inhoudelijke synergie tussen toezicht en beleid, zonder daarbij in elkaars rol te treden, is iets waar zowel OCW als het commissariaat zich voor zal inspannen.

De weg omhoog

Het commissariaat zal nog in dit jaar de meerjarenstrategie actualiseren. Met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid is het commissariaat sinds 2023 een intern programma gestart ten behoeve van beter gestructureerd toezicht. Ook is het commissariaat een project gestart dat ten doel heeft de gegevens over toezicht meer gestructureerd vast te leggen, te analyseren, hierop te sturen en de resultaten hiervan zichtbaar te maken.

Sinds de publicatie van de zbo-evaluatie ben ik in gesprek met het commissariaat over de invulling van de aanbevelingen. Ik ben blij dat er op een aantal vlakken al stappen zijn gezet. Ook op het vlak van het samenspel tussen het commissariaat en OCW is er voortgang: we spreken elkaar meer en over een breder scala aan thema's, uiteraard met begrip voor ieders positie en verantwoordelijkheden. In de te voeren bestuurlijke gesprekken zullen naast de strategievorming ook de andere bovengenoemde aanbevelingen aan de orde komen.

Vooruitblik

In het hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat de publieke omroep wordt hervormd. Bij een dergelijke hervorming hoort ook gedachtevorming over de rol van de toezichthouder. De komende maanden zal ik mijn ideeën over die hervorming verder uitwerken, waarbij ik het commissariaat vanzelfsprekend ook zal betrekken. De samenloop met de strategievorming zal daarbij uiteraard onderwerp van gesprek zijn. Inmiddels heeft een eerste gesprek plaatsgevonden waarbij ik de vraag heb neergelegd wat het commissariaat in die context nodig heeft om beter te kunnen functioneren.

Afsluitend

De aanbevelingen van Kwink bieden goede handvatten voor de verdere ontwikkeling van het commissariaat en voor de samenwerking tussen het commissariaat en OCW. Zowel afzonderlijk als gezamenlijk zijn het commissariaat en OCW nu druk bezig om de noodzakelijke verbeteringen concreet te maken en door te voeren. Daarnaast heeft de verbetering van de onderlinge relatie prioriteit voor beide organisaties. Mede gezien de reeds door het commissariaat in gang gezette maatregelen heb ik er vertrouwen in dat het commissariaat zijn rol in de toekomst steeds beter zal kunnen invullen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins