

Briefadvies

Op weg naar een toekomstbestendige en slagvaardige toezichthouder

Governance Commissariaat voor de Media

Aan: de directeur-generaal Cultuur en Media van OCW

5 februari 2020

Colofon

ABDTOPConsult

Muzenstraat 97
2511 WB DEN HAAG
www.abdtopconsult.nl

Harry Paul
Judith van Dongen

ABDTOPConsult
Dichtbij en onafhankelijk

De consultants van ABDTOPConsult zijn lid van de topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst en worden benoemd door de Ministerraad. Ze zijn rijksbreed en interbestuurlijk inzetbaar voor interimopdrachten, projecten en onafhankelijke advisering bij complexe en (politiek) gevoelige zaken.

1 Inleiding en verantwoording

Het Commissariaat voor de Media (hierna: CvdM) is een zelfstandig bestuursorgaan (hierna: zbo) dat bij wet is ingesteld om toezicht te houden op de naleving van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Het CvdM houdt toezicht op publieke en commerciële omroepen, videodiensten op aanvraag (hierna: video on demand, VoD) en Nederlandse uitgevers en boekverkopers. Recent is door PWC de wettelijke evaluatie van het CvdM als zbo uitgevoerd.¹ Dat onderzoek heeft onder meer geresulteerd in een aanbeveling aan de minister van OCW om te verkennen of de governance van het toezicht op het medialandschap, waaronder de interne sturing en de relatie met het ministerie, nog actueel en toekomstbestendig is. Mede in het licht van de veranderingen in het medialandschap die elkaar in rap tempo opvolgen, zoals een convergerend medialandschap, digitalisering, een groeiend aantal spelers en internationalisering, wil OCW toetsen of de governance van het CvdM nog actueel en toekomstbestendig is of dat deze moet worden herijkt.

1.1 Opdracht

ABDTOPConsult is gevraagd om inzicht te bieden in de voorwaarden met betrekking tot de inrichting van de governance van het CvdM die kunnen bijdragen aan:

- de samenwerking tussen OCW, het CvdM en de onder toezichtgestelden,
- de slagkracht en het aanpassings- en reactievermogen van het CvdM om zo een slagvaardige en toekomstbestendige toezichthouder te waarborgen.

De vier volgende vragen staan in dit onderzoek centraal:

1. Wat behoeft de governance van een toezichtveld dat zich kenmerkt door elkaar snel opvolgende ontwikkelingen en wat betekent dit voor het CvdM?
2. Op welke wijze kan de kwetsbaarheid van een kleine toezichthouder die te maken krijgt met een steeds groter en complexer wordend mediaveld worden ondervangen om toekomstbestendig toezicht te kunnen waarborgen?
3. Hoe vertaalt de bovenstaande governance zich naar de verschillende elementen van interne governance van het CvdM?
4. Hoe zou een dergelijk bestuursmodel procedureel het beste doorgevoerd kunnen worden (wat is een goed instap-model)?

¹ Commissariaat voor de Media, wettelijke ZBO-evaluatie, PWC, 21 januari 2019

1.2 Afbakening

Buiten de scope van dit onderzoek valt:

- een taak- en omgevingsanalyse;
- een reconstructie van de gebeurtenissen zomer jl. in het College van het CvdM, en
- het voordragen van personen voor de vacante functies van collegevoorzitter, collegelid en algemeen-directeur.

1.3 Aanpak

Dit onderzoek is tot stand gekomen door enerzijds deskresearch, waarbij we naast de wettelijke kaders ook de eerdere onderzoeksrapporten en verkenningen hebben benut, en anderzijds door het houden van 23 interviews met in totaal 42 personen. Dit advies bevat allereerst in hoofdstuk 2 een analyse van de huidige interne en externe ontwikkelingen. Onze conclusies en aanbevelingen staan beschreven in hoofdstuk 3.

2 Analyse

2.1 Ontwikkelingen in het toezichtsveld

De opbouw en werkwijze van het CvdM is geënt op de lineaire media. Daarbij wordt de kundigheid van de organisatie met betrekking tot het mediarecht geroemd. Ook de manier van werken, waarbij er nauw contact is tussen het CvdM en de omroepen, wordt over het algemeen gewaardeerd. In het jaarverslag van het CvdM wordt een samenvatting gegeven van de werkwijze: "Bij de manier waarop we invulling geven aan onze taak gaan wij uit van het principe van toezicht op maat; we beoordelen per geval de meest effectieve manier waarop problemen die wij signaleren kunnen worden opgelost. Dat kan zijn door te investeren in voorlichting, door beleidsregels op te stellen en deze te consulteren in het veld waardoor het draagvlak onder het beleid vergroot kan worden, door normoverdragende gesprekken te voeren met individuele omroepen waarbij we hen wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid om de wet na te leven, door gesprekken te voeren met de Raden van Toezicht van omroepen, maar wanneer dat nodig is ook door sancties op te leggen."² Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen wettelijk en schadelijk. Door ook omroepen aan te spreken op zaken die (nog) niet wettelijk geregeld zijn, maar wel schadelijk zijn, probeert het CvdM zijn taak te verrichten. Door de snelle ontwikkelingen op het vlak van digitalisering, internationalisering en innovatie en een toename van het aanbod en partijen is het toezichtsgebied de laatste jaren sterk uitgebreid. Daarbij is het CvdM meer aandacht gaan besteden aan de categorie "schadelijk".

In het licht van deze ontwikkelingen wordt naast de bovengenoemde waardering door extern geïnterviewden ook aangegeven dat het CvdM nog onvoldoende heeft ingespeeld op het sterk in beweging zijnde medialandschap. In het toezicht wordt ruim aandacht gegeven aan de aanpak van sluikreclame. Het CvdM is nog zoekend naar de rol op nieuwe terreinen, zoals sociale media en naar de werkwijze die daarbij hoort, bijvoorbeeld het gebruik van data middels algoritmen. De recent aangenomen Europese Richtlijn voor Audiovisuele Mediadiensten uit 2018, die in 2020 in Nederlandse wetgeving moet zijn geïmplementeerd, biedt wel meer handvatten voor het toezicht op de niet-lineaire diensten.

Het spanningsveld van wettelijk en schadelijk is een gegeven voor elke toezichthouder. De wetgeving loopt per definitie achter en de aanwezigheid van open normen vraagt veel van een organisatie om daar zo effectief mogelijk mee om te gaan. Het merendeel van de geïnterviewden geeft aan een visie en bijbehorende

² Commissariaat voor de media, jaarverslag 2018

strategie van het CvdM op de consequenties van de nieuwe ontwikkelingen voor het toezichtsveld te missen.

Uit de gesprekken binnen het CvdM blijkt, dat het CvdM de nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de media wel ziet en contacten legt in nationaal en internationaal verband om deze te bespreken, of verkenningen uit te voeren³, maar dat de concrete doorvertaling naar de organisatie en het toezicht nog niet is uitgewerkt. Ook het instrumentarium om op deze ontwikkelingen op het terrein van digitalisering en innovatie toezicht te houden, is nog niet uitgewerkt. Geïnterviewden signaleren dat de inzet van het CvdM hierop beperkt blijft tot plannen maken.

Het zou behulpzaam zijn als er een duidelijke, met alle stakeholders opgestelde, omgevingsanalyse ligt, die afgestemd is met beleid. Op moment van schrijven is het CvdM bezig met het opstellen van de toezichtstrategie 2020 – 2025, waar een omgevingsanalyse onderdeel van uit maakt. Meermalen wordt aangegeven in de interviews, dat het goed is om bij de uitwerking van een strategie en visie, inclusief de middelen die nodig zijn voor een goed toezicht, naast het Ministerie van OCW, ook het ministerie van EZK te betrekken. Dit laatste ministerie is beleidsverantwoordelijk voor het innovatiebeleid en regelgeving rond mededinging en internet. Door deze omgevingsanalyse, gevolgd door uitwerking via missie en visie naar strategie en operationeel handelen, wordt ook inzichtelijk in hoeverre het mandaat en de werkwijze van het CvdM aansluiten bij de maatschappelijke verwachtingen.

Een ander veelvuldig genoemd zorgpunt voor partijen in het toezichtsveld is, dat het personeelsverloop bij het CvdM groot is, waardoor veel kennis en ervaring verloren is gegaan en waardoor de gezagspositie van het CvdM afneemt. Het beeld dat de organisatie oproept, is van een geïsoleerde organisatie, die weliswaar op het gebied van het mediarecht en het toezicht op de klassieke thema's als sluikreclame, financieel toezicht op de media en integriteit een gezaghebbende positie inneemt, maar daarop inboet omdat zij onvoldoende expertise in huis heeft voor de beoordeling van de nieuwe ontwikkelingen. Kanttekening daarbij is dat het CvdM door de uitgevoerde verkenning en de gelegde contacten een begin heeft gemaakt met de kennisopbouw op dit terrein.

Naar de mening van vrijwel alle geïnterviewden blijft het belangrijk om voor de media een eigen toezichthouder te hebben, met een duidelijk eigen gezicht voor de herkenbaarheid, benaderbaarheid en effectiviteit van het toezicht. Een pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, met waarborgen voor vrije

³ Digitalisering en nepnieuws, een gezamenlijke verkenning van de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media, 2018.

meningsuiting, is een publiek belang, waarop onafhankelijk moet worden toegezien. De meningen verschillen of dit ook betekent dat het CvdM zelfstandig moet blijven, of dat dit ook bijvoorbeeld een Kamer van de ACM kan worden. Door bevroegde markttoezichthouders wordt hierbij de kanttekening geplaatst, dat de ontwikkelingen op het gebied van innovatie en digitalisering te groot zijn om volledig zelfstandig op te pakken. Daartoe is dan op z'n minst samenwerking nodig, zoals ook uit ontwikkelingen bij de andere markttoezichthouders blijkt.

Tot slot een punt dat regelmatig terugkwam in de interviews: de ervaren dubbeling in het toezicht op de publieke omroepen van de CvdM en de NPO, met name in het financiële toezicht. In de recente brief aan de Tweede Kamer wordt al een wijziging op dit punt voorgesteld, waarbij het financieel toezicht eenduidiger bij het CvdM wordt belegd.⁴

2.2 De interne organisatie

De huidige interne structuur van het CvdM, waarbij drie collegeleden gezamenlijk het College vormen en de leiding aan de interne organisatie berust bij een directeur en een MT, zorgt voor grote afstand tussen de collegeleden en de medewerkers. De organisatie bereidt onder aansturing van hun MT lid besluitvorming voor en de MT leden en de algemeen directeur bespreken strategische en kwaliteitsaspecten rond de stukken. Besluitvorming vindt plaats in het College. Formele contacten met de ondertoezichtgestelden vinden vooral plaats vanuit het College. Informele contacten op medewerkersniveau tussen het CvdM en de ondertoezichtgestelden vinden wel plaats, echter deze zijn niet besluitvormend van aard. In de praktijk is het College ook nauw betrokken bij de interne organisatie inclusief de bedrijfsvoering.

Gezien de totale omvang van de organisatie, minder dan 50 fte, is deze structuur topzwaar te noemen en is de rolzuiverheid moeilijk te bewaken. Uit de gesprekken blijkt, dat de communicatie tussen het College en de organisatie gebrekkig is en er onvoldoende terugkoppeling plaatsvindt naar de medewerkers van de externe gesprekken, waardoor van effectieve aansturing geen sprake is. Kanttekening hierbij is dat sinds de aanstelling van een nieuwe collegesecretaris de terugkoppeling is verbeterd. Desondanks wordt het door de medewerkers nog steeds als onvoldoende ervaren. Dit heeft ook zijn weerslag op de cultuur en de medewerkers. De mede hierdoor aanwezige spanning op de interne organisatie draagt niet bij aan een kentering van het al eerdergenoemde forse personeelsverloop. Voor 2020 staat de herziening van het functiegebouw en de functieprofielen op de agenda.

⁴ Brief Tweede Kamer, 14 juni 2019, pag. 16 onder e

Alles in één eigen huis versus samenwerken

Als zbo heeft het CvdM de bedrijfsvoering in eigen beheer. Alle aspecten zoals werving en selectie, financieel beheer, ICT en huisvesting worden intern door eigen medewerkers uitgevoerd. Daarbij speelt mee, dat het pand waarin het CvdM gehuisvest is, eigendom is. De wettelijke evaluatie van het zbo door PWC⁵ laat zien, dat ten aanzien van de bedrijfsvoering er een gemengd beeld beschreven wordt, waarbij het CvdM beperkt inzicht heeft in de eigen doelmatigheid.⁶ Voor de details en gesignaleerde knelpunten in de bedrijfsvoering verwijzen wij hiernaar. Uit meerdere interviews blijkt dat gezien de orde grootte van de organisatie het niet voor de hand ligt dat het CvdM de volledige bedrijfsvoering in eigen beheer houdt.

De ontwikkeling van nieuwe technologieën voor het toezicht houden op een uitbreidend medialandschap, zoals het digitaal screenen, is noodzakelijk. De eerste contacten op dit terrein worden nu gelegd. Gezien het feit dat een veel grotere toezichthouder als AFM hiervoor zelfs met marktpartijen samenwerkt, lijkt het uitgesloten dat het CvdM dit op eigen kracht kan oppakken. Gezien de inspanning die modernisering en aanpassing van de bedrijfsvoering vraagt en daarnaast de benodigde investering om als toezichthouder aan te kunnen sluiten bij nieuwe ontwikkelingen in het toezichtsveld, lijkt het niet realistisch dat het CvdM dit zelf kan doen. Het outsourcen van delen van de bedrijfsvoering en intensieve samenwerking met derden draagt bij tot een efficiëntere en slagvaardigere bedrijfsvoering en het doorbreken van het isolement waar de organisatie zich nu in bevindt.

De locatie Hilversum heeft het voordeel dat de fysieke afstand tot de ondertoezichtgestelden klein is. Daar staat tegenover, dat veel nieuwe toetreders, met name de aanbieders van niet-lineaire diensten, niet meer in Hilversum zijn gevestigd. Ook voor de werving van goed personeel en het carrièreperspectief van de medewerkers is het de vraag of de locatie niet belemmerend werkt.

(Inter)nationale netwerk

Het CvdM is vertegenwoordigd in het zogenaamde markttoezichthoudersberaad (hierna: MTB). Het MTB brengt de deelnemende toezichthouders structureel met elkaar in gesprek. Het doel is om in een sfeer van openheid en onderling vertrouwen kennis te delen en ervaringen over zaakoverstijgende thema's uit te wisselen. Bilaterale samenwerking in specifieke zaken wordt geregeld in samenwerkingsprotocollen tussen toezichthouders. Met name kleine toezichthouders, zoals het CvdM, maken dankbaar gebruik van de kennis en ervaring die in deze overleggen gedeeld wordt. Specifiek voor kleine zbo's is het vrijwillige samenwerkingsverband KleinLef opgericht, om te inventariseren waar

⁵ "Commissariaat voor de Media: wettelijke ZBO-evaluatie", PWC, 21 januari 2019.

⁶ Idem. pag. 6

kleine zbo's tegen aan lopen in de bedrijfsvoering en waar mogelijk elkaar kunnen versterken. Het CvdM is hierbij ook aangesloten. Enkele geïnterviewden plaatsen daarbij de kanttekening dat er nog beter gebruik van zou kunnen worden gemaakt.

In verschillende interviews kwam de intensieve deelname in de internationale gremia zoals de European Regulators Group for Audiovisual Media Services (hierna: ERGA) en het European Platform of Regulatory Authorities (hierna: EPRA) aan de orde. Gezien het feit dat media-aanbieders steeds vaker in meerdere landen aanbieden, maar statutair in één lidstaat gevestigd zijn, zijn goede contacten en uitwisseling van ervaringen van groot belang. Over de noodzaak van de huidige intensiteit van de Nederlandse deelname wordt verschillend gedacht. Verder is het CvdM een belangrijke adviseur voor OCW bij de nationale en internationale beleidsontwikkeling en wetgeving en vinden er uitvoeringstoetsen plaats op de nieuwe regelgeving. In de praktijk lijkt de signaalfunctie van de toezichthouder, als zijnde de ogen en oren van het departement in het veld, steviger ingevuld te kunnen worden.

Inrichting CvdM

Uit een inventarisatie van verschillende bestuursmodellen van zbo's blijkt, dat in de praktijk meerdere modellen gangbaar zijn. In alle gevallen is er sprake van een bestuur, waarbij de benoeming conform de kaderwet zbo's, plaatsvindt door de verantwoordelijke minister. In een beperkt aantal gevallen is er nog sprake van een Raad van Toezicht. Voor wat betreft de aansturing van kleine zbo's, waar ook het Commissariaat voor de Media onder valt, worden hier als vergelijking twee verschillende bestuursmodellen genoemd.

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) kent een bestuur van drie leden, dat parttime is benoemd en een keer per maand vergadert. Het dagelijks bestuur van de organisatie berust bij het collegiaal MT, onder leiding van de directeur. Belangrijk om op te merken is, dat in een mandaatbesluit is vastgelegd dat de directeur van de NEa (en diens plaatsvervanger) in mandaat alle primaire besluiten namens het bestuur kan nemen binnen de door het bestuur vastgestelde kaders. Het bestuur houdt toezicht op de kwaliteit van de voorbereiding van die besluiten. Beschikkingen op bezwaar zijn in dat besluit niet gemandateerd. Het bestuur heeft daarnaast een adviserende rol in de voorbereiding van beeldbepalende NEa-producten. De besluitvorming is hiermee in hoge mate binnen de organisatie belegd.

Een ander model betreft de Kansspelautoriteit, waarbij het bestuur gevormd wordt door een tweehoofdige leiding, die gezamenlijk tevens als directie de organisatie aansturen maar waarbij vergunningverlening enerzijds, en handhaving en toezicht anderzijds, functioneel gescheiden zijn. Daarmee vallen de directeurs- en bestuurslaag samen. Overigens bleek uit de gesprekken, dat dit vroeger ook zo was

bij het commissariaat. De Kansspelautoriteit heeft tevens een Raad van Advies voor de inbreng van signalen uit het veld.

2.3 Relatie met OCW

Het CvdM valt als zbo onder het ministerie van OCW. Het toezicht op de media vloeit voort uit de Mediawet. De benoeming van de collegeleden vindt op grond van de Kaderwet zbo plaats door de minister. Als zbo is het CvdM zelfstandig in haar beslissingen. Tegelijkertijd is de minister verantwoordelijk voor de organisatie als geheel en wordt de slagkracht van de organisatie medebepaald door het beschikbaar gestelde budget en daarmee de omvang van de organisatie. De DG Cultuur en Media vervult de rol van eigenaar.

Door de benoeming van de collegeleden door de minister van OCW, zoals beschreven staat in de kaderwet zbo's, heeft het departement de formele werkgeversrol voor alle collegeleden. Indien zich problemen voordoen in de onderlinge samenwerking is bemoeienis van OCW de enige manier waarop de collegeleden formeel kunnen worden aangesproken. In de praktijk blijkt OCW behoudens bij incidenten zich in beperkte mate te hebben bemoeid met het functioneren van de collegeleden. Uit het bestuursreglement⁷ van het CvdM blijkt niet dat er afspraken zijn gemaakt over een hiërarchie tussen de collegeleden, bij bijvoorbeeld de besluitvorming. De werkverdeling tussen de collegeleden en de organisatie is wel vastgelegd in het bestuursreglement. De overige benoemingen in de organisatie worden door de directeur uitgevoerd en bij akkoord van de collegeleden bekrachtigd.

Aansturing in de driehoek

Evenals alle andere overheidsorganisaties heeft ook het CvdM te maken gehad met forse bezuinigingen. Voor zbo's zijn dit met name bezuinigingen geweest, die voortkwamen uit taakstellingen van vorige kabinetten. In het geval van CvdM zijn deze echter nauwelijks voorafgegaan door een discussie over taken, vanwege de focus op doelmatigheid en het ontbreken van een grondige verkenning en analyse over de taakuitoefening op de inhoud. Contact met OCW over de beleidsontwikkelingen, veranderingen in de regelgeving en prioriteitsstelling vindt plaats vanuit de zogenaamde opdrachtgeversrol. Deze is belegd bij de directeur Media en Creatieve industrie. Over veranderingen in regelgeving wordt door OCW om advies gevraagd aan het CvdM. De financiële en inhoudelijke discussies werden tot voor kort apart gevoerd, waarbij twee keer per jaar een eigenaarsoverleg plaatsvond en vier keer per jaar een gesprek met de opdrachtgever. Deze overleggen zijn nu samengevoegd tot een driehoeksoverleg. Daarnaast vindt nog

⁷ Regeling besluitvorming en werkwijze Commissariaat voor de Media, Staatscourant, 6 augustus 2002

tweemaal per jaar een extra overleg plaats met de opdrachtgever. Door alle betrokkenen wordt dit als positief ervaren. Als sturingsinstrument is afgesproken om KPI's (kernprestatie-indicatoren) te gaan ontwikkelen.

Uit de gesprekken met zowel het ministerie als het CvdM komt naar voren, dat er met betrekking tot de financiering sprake lijkt te zijn van een patstelling. Het CvdM kan momenteel onvoldoende duidelijk maken waar ze haar geld aan besteedt. De noodzakelijke onderbouwing voor aanpassing van de tariefstructuur ontbreekt. Tevens ontbreekt het aan een goede taakanalyse, met bijbehorende strategische visie en vertaling naar beleidsplannen en toezicht. Hierdoor is het lastig om te bepalen wat nodig is, terwijl een goede onderbouwing voor OCW noodzakelijk is voor het aanpassen van de tarieven voor met name de nieuwe toetreders en het toekennen van eventueel extra budget. Hierdoor laat het CvdM geld liggen.

In het algemeen geldt, dat een gedeeld beeld van alle betrokkenen in de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer nodig is over hetgeen er aan de hand is binnen en buiten de organisatie, om tot de juiste prioritering binnen het toezicht en de organisatie te komen en daarmee tot de juiste prioritering van de middelen. Dit is in de driehoek momenteel niet in voldoende mate aanwezig, waardoor de juiste afwegingen en besluiten niet worden gemaakt.

3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Het belang van een goede toezichthouder op het domein van de media wordt door alle geïnterviewden onderschreven. Daarbij is enerzijds de rol van formele toezichthouder gewenst, die de spelregels zoals beschreven in de Mediawet handhaaft. Anderzijds is er ook behoefte aan een toezichthouder die in het domein waarop nog geen regelgeving is, maar waar wel maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen zich voordoen, de publieke belangen bewaakt, door het signaleren en agenderen van problemen. Dit sluit aan bij wat het WRR-rapport over toezicht "Toezien op publieke belangen" het reflectieve toezicht noemt.⁸ Daartoe is een organisatie nodig die autoriteit uitstraalt, goede kennis van zaken heeft, en ook de capaciteit heeft om deze rollen op te pakken. Het CvdM richt zich op dit moment nog slechts beperkt op de nieuwe ontwikkelingen, terwijl de omgeving dit wel van het CvdM verwacht. Het CvdM verliest hierdoor aan gezag. Een goede taak- en omgevingsanalyse, uitgevoerd met alle stakeholders, en inzicht in de bijbehorende consequenties daarvan voor de organisatie, inclusief inzicht in hoeverre het huidige mandaat van het CvdM aanpassing behoeft, ontbreken nog.

Daarbij is er een aantal zaken, die belemmerend werken om de organisatie naar een hoger plan te tillen. Allereerst is dit de zware topstructuur, bestaande uit een College met collegeleden in combinatie met een managementstructuur binnen de organisatie met een directeur en MT, op slechts een beperkt aantal medewerkers. Het beleggen van inhoudelijke besluitvorming bij het College vraagt om transparantie, goede communicatie en een sterke (inhoudelijke) verbinding met de organisatie. Het College is te veel op afstand van de organisatie gekomen, waardoor een duidelijke aansturing en prioritering ontbreekt. Op papier lijken zaken wel uitgewerkt te zijn, maar de werking in de praktijk is zoals hierboven beschreven.

Ten tweede is de bedrijfsvoering niet op voldoende niveau, waardoor het niet mogelijk is om inzet te koppelen aan activiteiten en hier een kostprijs op te benoemen. Daardoor loopt ook de aanpassing van de tariefstructuur vertraging op en laat de organisatie geld liggen, met name bij de nieuw ontwikkelde diensten, zoals VoD. Verder heeft het CvdM alle functionaliteiten voor de bedrijfsvoering zelf in beheer, waaronder inkoop, personeelsbeleid en ICT-beheer. Gezien de zwaarte van de opgave om de eigen organisatie op orde te krijgen, aansluiting te vinden bij de nieuwe ontwikkelingen en het gebruik van digitale hulpmiddelen zoals algoritmen bij de screening van het media-aanbod, is samengaan of samenwerken met andere organisaties onvermijdelijk.

⁸ Toezien op publieke belangen, WRR-rapport, 9 september 2013.

Op korte termijn lijkt samenwerking de beste optie. De aanpak van de organisatie dient te beginnen bij een goede taak- en omgevingsanalyse met alle stakeholders, afkomstig van binnen en buiten de overheid, waaruit de opgave van de organisatie volgt. Door deze analyses nu op korte termijn op te pakken en op het gebied van bedrijfsvoering en de aanpak van nieuwe ontwikkelingen, zoals de tooling voor digitale screening, intensief de samenwerking op te zoeken met andere markttoezichthouders (zoals de AFM), kan het isolement worden doorbroken en de weg vooruit met kracht worden ingezet.

Dit betekent ook, dat gebaseerd op de huidige staat van het CvdM samengaan met een andere organisatie of verhuizing op dit moment geen goede optie lijkt. Eerst dient het CvdM het eigen huis op orde te krijgen. Op de (midden)lange termijn kan gezien de ordegraad en kwetsbaarheid van de organisatie verhuizen of samengaan wel een aantrekkelijke uitkomst zijn. Naast het vergroten van de slagvaardigheid, biedt samengaan ook kansen voor het personeel op het gebied van ontwikkeling en carrièreperspectief. Voor samengaan is het randvoorwaardelijk dat er synergievoordelen voor de fusiepartners aanwezig zijn. Gezien de staat van het CvdM is hier op dit moment nog geen duidelijk beeld van te geven. Van de gesproken markttoezichthouders lijkt op het terrein van de digitale media ACM en het CvdM het meest in elkaars verlengde te liggen, maar daarvoor is eerst een uitgebreidere studie nodig.

Inrichting governance

Op het moment van schrijven van dit rapport is door de Minister van OCW een interim-voorzitter benoemd voor het College. Met het nog zittende collegelid vormt de interim-voorzitter nu tijdelijk een tweehoofdige leiding. Vanwege de vacante functie van directeur geven zij direct leiding aan de organisatie, waardoor de directeurs- en bestuurslaag zijn samengevallen. Met de conclusies zoals benoemd in dit advies, ligt er een forse transitieopgave voor de organisatie. Kijkend naar de twee besturingsmodellen, zoals genoemd in paragraaf 2.3, dan is momenteel effectief het model van de Kansspelautoriteit in werking. Bij dit model, waarbij de directeurs- en bestuurslaag samen komen te vallen, is het wel van belang om voldoende functiescheiding aan de top te waarborgen op het niveau van de handhavende en beleidsadviserende taken. Gedurende de transitieperiode lijkt het model met een tweehoofdige leiding zonder directeur het beste.

De definitieve keuze voor de topstructuur en de inrichting en de grootte van het MT kan pas goed gemaakt worden na de eerdergenoemde taak- en omgevingsanalyse en de daaruit volgende meerjarenstrategie en visie. Voortzetting van het huidige model met een besluitvormend college en een directeur met MT, lijkt in alle gevallen onwenselijk. Bij een eventuele keuze voor het model met een apart bestuur of

College en een directeur, dient dit een College op afstand te zijn, waarbij de primaire besluitvorming op inhoud door de directeur en de organisatie plaatsvindt, zoals beschreven voor de NEa. In alle gevallen is het goed om na te denken over een Raad, die fungeert als externe klankbordgroep, zowel met betrekking tot de externe ontwikkelingen, alsook met betrekking tot de organisatie. Dit kan in de vorm van een Raad van Advies, zoals ook is ingericht bij de Kansspelautoriteit.

Relatie met OCW

Tenslotte, maar zeker niet onbelangrijk, een belangrijke voorwaarde voor het volwaardig functioneren van het mediatoezicht is dat de relatie met de eigenaar en opdrachtgever goed functioneert. Na de taak- en omgevingsanalyse en wat dit betekent voor de organisatie, de keuze van te ontwikkelen toezichtinstrumenten en een eventuele aanpassing van het benodigde mandaat, en de keuzes voor samenwerking, dient hier ook een passend budget voor te worden gevonden. Onderdeel hiervan is de aanpassing van de tariefstructuur, waarbij een deel van het benodigde budget uit de markt kan worden verkregen. We constateren weinig doorvertaling van de plannen en documenten door het CvdM als antwoord op de gesignaleerde vraagstukken. Er lijkt hierdoor een papieren werkelijkheid in stand te worden gehouden, waarbij het lastig lijkt te zijn om over te schakelen naar implementatie. Hierdoor treedt stagnatie op. Door de situatie waarin het CvdM zich bevindt, is er ook geen sprake van een goede terugkoppeling vanuit de praktijk ten behoeve van het departement.

In de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer dient een ieder vanuit de eigen rol meer sturing en richting te geven aan de inhoud van de gesprekken om tot een gedeeld beeld te kunnen komen over bedrijfsvoering, prioriteitstelling binnen het toezicht en de budgettering. Daarnaast ligt er vanuit de eigenaarsrol ook een taak voor OCW voor het voeren van de personeelsgesprekken met het College van het CvdM.⁹ Op deze manier kunnen ook eventuele spanningen in het College vroegtijdig worden gesignaleerd.

Tot slot

De gewenste veranderingen kunnen alleen gerealiseerd worden indien de overtuiging bestaat voor de noodzaak ervan. In onze gesprekken viel het op, dat er verschillende beelden bestaan, uitgaande van dezelfde situatie of feiten in de door ons beschreven analyse. Die beelden zullen eerst bij elkaar moeten worden gebracht door alle betrokkenen, binnen en buiten het CvdM, voor er goede stappen gezet kunnen worden bij de doorontwikkeling van het CvdM en het bijbehorende toezicht. Het traject van de omgevingsanalyse en de uitwerking in strategie en vormen van toezicht is een goed handvat om aan een gezamenlijk en gedragen beeld te werken.

⁹ Verbeter de werking!! Rollen in de sturing van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst, ABDTOPConsult, juli 2017.

3.2 De aanbevelingen op een rij

Op grond van bovenstaande analyse en conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. Voer een taak- en omgevingsanalyse uit voor het CvdM, inclusief de ontwikkelingen in het medialandschap, met de externe stakeholders en met het ministerie van OCW en het ministerie van EZK.
2. Ontwikkel als CvdM een meerjarenvisie op het mediatoezicht, en bepaal welk soort toezicht en bijbehorend mandaat daarvoor nodig is.
3. Bepaal welke kennis (*expertise, human capital*) en instrumenten hiervoor nodig zijn en breng de consequenties voor de bestaande organisatie in beeld.
4. Ga actief de samenwerking aan met andere markttoezichthouders voor het op orde krijgen van de bedrijfsvoering en het ontwikkelen van de toezichtsinstrumenten, waarbij uitbesteding tot de opties behoort.
5. Werk een nieuwe topstructuur uit, waarbij de primaire besluitvorming in de organisatie ligt en meer verantwoordelijkheden bij de medewerkers komen te liggen.
6. Agendeer in de gespreksagenda tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer ook de werkgeversrol en het functioneren van de top van het CvdM.
7. Stuur vanuit OCW in het driehoeksoverleg op middelen (generiek) in samenhang met de beleidsinhoud.
8. Pas de tariefstructuur aan in lijn met de nieuwe ontwikkelingen.
9. Maak nadat de organisatie bovenstaande heeft uitgewerkt een keuze voor het al dan niet zelfstandig blijven op middellange termijn en voor de locatie van vestiging.

