

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 171

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2019

Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vindt u bijgevoegd een verslag van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) in zijn hoedanigheid als zelfstandig bestuursorgaan¹. Het verslag is gebaseerd op een onafhankelijk onderzoek van PwC. PwC heeft in zijn onderzoek gekeken naar de periode 2012–2017. Deze periode sluit aan op het vorige verslag dat betrekking had op de periode 2007–2011.² In zijn onderzoek heeft PwC ook gekeken naar de wijze waarop mijn ministerie invulling kan geven aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om het begrip doelmatigheid nader uit te werken in het controleprotocol voor de accountant van het Commissariaat.³

Bevindingen

Doeltreffendheid

PwC oordeelt dat het Commissariaat gemiddeld genomen doeltreffend functioneert in de uitvoering van zijn wettelijke taken. Het Commissariaat scoort gemiddeld genomen goed op de zes principes van goed toezicht, zoals vastgesteld door het kabinet in 2005 en toegelicht in het rapport van PwC. Uit het onderzoek blijkt dat respondenten het Commissariaat waarderen om zijn onafhankelijke positie en rolinvulling en om de toegankelijkheid en juridische competenties van zijn medewerkers. De toegankelijkheid was een van aandachtspunten uit het vorige evaluatierapport.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Het vorige evaluatierapport had betrekking op de periode 2007–2011 en werd aan de Kamers toegezonden bij brief van 12 november 2013 (Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 60).

³ De aanbeveling komt voort uit het evaluatierapport naar de werking van de Kaderwet ZBO's die de Algemene Rekenkamer in 2012 heeft uitgevoerd (Kamerstuk 33 147, nr. 3).

Verder constateert PwC dat het Commissariaat zich coöperatief opstelt, zowel ten aanzien van andere toezichthouders (nationaal en internationaal) als naar de partijen die onder toezicht zijn gesteld. Daarnaast is het Commissariaat transparant over de wijze waarop het toezicht houdt. Een voorbeeld hiervan is het toezicht op publiek-private samenwerking. De duidelijkheid hierover van het Commissariaat was een van de aandachtspunten uit het vorige evaluatierapport. Ook heeft het Commissariaat een verbetering laten zien in zijn externe jaarcyclus door hierin het totstandkomingsproces van de jaarlijkse risicoanalyse, toezichtstrategie en begroting in te bedden.

PwC heeft een drietal aandachtspunten gesignaleerd die door het Commissariaat moeten worden opgepakt, omdat deze op termijn de doeltreffendheid van het Commissariaat kunnen aantasten. Het eerste betreft het ontbreken van een continue en systematische monitoring van doorlooptijden (van vergunningsaanvraag, klacht, signaal of tip naar besluit). Het beperkte zicht hierop zorgt ervoor dat het Commissariaat in onvoldoende mate kan sturen op het zo kort mogelijk houden van deze doorlooptijden. Hierdoor treedt het risico op dat de transparantie en professionaliteit van de toezichthouder wordt aangetast. Zo is uit gesprekken met onder toezicht gestelden naar voren gekomen dat de doorlooptijd als lang wordt ervaren en niet voorspelbaar genoeg. PwC doet daarom de aanbeveling om de doorlooptijden en afhandeltermijnen van zijn toezichtprocessen systematischer bij te houden. Het commissariaat neemt deze aanbeveling over en verwacht dat het nieuwe zaakstelsel hieraan een belangrijke bijdrage zal leveren.

Een tweede aandachtspunt is het hoge personeelsverloop van het Commissariaat (20% per jaar over de afgelopen evaluatieperiode). Hierdoor treedt verloop van kennis en ervaringen op waarmee de slagvaardigheid van het Commissariaat wordt aangetast. PwC adviseert het Commissariaat de oorzaken van het personeelsverloop van zijn organisatie nader te (laten) onderzoeken en meer inzicht te creëren in de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de gewenste formatie en de ontwikkeling van het personeelsbestand in relatie tot de ontwikkelingen in het toezichtveld. Het Commissariaat neemt deze aanbevelingen over en heeft daarmee een start gemaakt.

Ten derde concludeert PwC dat het Commissariaat er goed aan doet om meer op digitale technologie gestoelde toezichtinstrumenten te hanteren. Vooralsnog leunt het Commissariaat relatief zwaar op signalen uit de sector waarin de normgetrouwheid redelijk hoog lijkt te liggen. Door digitale toezichtinstrumenten in te zetten wordt de pakkans verhoogd waarmee het Commissariaat zijn slagvaardigheid en selectiviteit kan verbeteren. Het Commissariaat onderschrijft deze conclusie van PwC en zal, mede in samenwerking met andere Europese mediatoezichthouders, de ontwikkeling van dergelijke instrumenten volgen en daar waar mogelijk toepassen.

Ten slotte vraagt PwC in het kader van doeltreffendheid aandacht voor de context waarin het Commissariaat opereert als toezichthouder. De mediasector is in de evaluatieperiode onderhevig geweest (en is dat nog steeds) aan de nodige veranderingen; snelle opkomst van commerciële mediadiensten op aanvraag en overige online media-aanbod, digitalisering en internationalisering. Dit heeft ertoe geleid dat het domein wat buiten het wettelijke mandaat van het Commissariaat valt, snel in aard en omvang groeit. Hiermee groeit ook de maatschappelijke behoefte aan regulering van dit domein, met het oog op de borging van het gelijke speelveld. PwC pleit daarom voor een verkenning vanuit de overheid om de wettelijke taken van het Commissariaat met het oog op de ontwikke-

lingen in de mediasector tegen het licht te houden en daar waar nodig te herijken. Ik neem dit advies ter harte en zal lopende dit jaar de verkenning door een onafhankelijk onderzoeksbureau laten uitvoeren. Daarbij zal ik conform de aanbeveling van PwC onderzoeken of de governance van het toezicht, waaronder de interne sturing en relatie met mijn ministerie, nog actueel en toekomstbestendig is.

Doelmatigheid

Wat betreft de doelmatigheid komt PwC tot een gemengd oordeel. Het onderzoek laat zien dat het Commissariaat een financieel gezonde organisatie is. Ook beoordeelt PwC het voorspellend vermogen van de begroting over de evaluatieperiode als goed. Verder heeft het Commissariaat door een wijziging in zijn aanpak de doelmatigheid van de afhandeling van de aanvragen in het kader van nevenactiviteiten verbeterd. Door het introduceren van generieke toestemming is het Commissariaat erin geslaagd om hiermee de totale lasten per aanvraag te verlagen.

PwC concludeert echter dat de mate waarin het Commissariaat inzicht heeft in zijn eigen doelmatigheid aandacht behoeft. Hoewel het bewustzijn van het belang van dit inzicht wel is gegroeid, is er nog onvoldoende informatie beschikbaar binnen het Commissariaat om tot een oordeel te komen over de ontwikkeling van de doelmatigheid over de evaluatieperiode. Zoals hiervoor is benoemd, heeft het Commissariaat een slag gemaakt door in zijn jaarcyclus een risicoanalyse en toezichtstrategie op te nemen die tevens input zijn voor de begroting. PwC heeft echter op basis van de beschikbare informatie geen heldere en traceerbare samenhang tussen deze componenten kunnen vaststellen. Deze samenhang is van belang om het inzicht in doelmatigheid te verbeteren en maakt het mogelijk om hierop gericht te kunnen sturen en te prioriteren op de (wijze van) uitvoering van toezichtstaken. PwC adviseert het Commissariaat dan ook om de benodigde samenhang inzichtelijk te maken. Daarnaast merkt PwC op dat de toezichtprestaties die het Commissariaat in zijn verantwoordingsinformatie opneemt geen volledige weergave zijn van de werkzaamheden van het Commissariaat. Bovendien legt het Commissariaat geen verband tussen de middelen die worden ingezet en deze toezichtprestaties. PwC adviseert het Commissariaat daarom om zijn verslaggeving hierover verder te ontwikkelen om zo inzicht te creëren in de – ontwikkeling van de – doelmatigheid van de organisatie. Ik zal in samenspraak met het Commissariaat het verantwoordingsmodel van het Commissariaat verder ontwikkelen om zo meer transparantie in de doelmatigheid te realiseren. Daarbij zal worden voortgebouwd op de stap die het Commissariaat op dit punt al gemaakt heeft in zijn begroting voor 2019.

PwC verwacht dat er meer transparantie in doelmatigheid zal komen uit het nieuwe zaaksysteem en het nieuwe personeelsadministratiesysteem waarvan de implementatie door het Commissariaat in 2018 is opgestart. PwC beveelt aan daarnaast ook te gaan tijdschrijven. Die aanbeveling neemt het Commissariaat over. In de loop van 2019 zal het Commissariaat een nieuw tijdschrijfsysteem implementeren waarmee meer zicht zal ontstaan in de kosten op taak- en projectniveau. Verder doet PwC de aanbeveling om het inzicht in de doelmatigheid te borgen in het controleprotocol van de externe accountant. Hiervoor heeft PwC een aantal indicatoren voorgesteld. Ik ben in overleg met het Commissariaat momenteel bezig om de richtlijnen voor financiële verantwoording van het Commissariaat hierop aan te passen.

Tenslotte

Alles overziend komt uit het onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het Commissariaat het beeld naar boven van een toezichthouder die op doeltreffendheid binnen zijn wettelijke taken gemiddeld genomen goed scoort. Met betrekking tot doelmatigheid is het beeld gemengd. Het onderzoek laat zien dat het Commissariaat een financieel gezonde organisatie is. Dat stemt positief. Dit laat onverlet dat er ook een aantal aandachtspunten zijn geïdentificeerd die de opvolging vragen van zowel het Commissariaat als mijzelf. Hiermee werken we samen verder aan een optimaal functionerende en toekomstbestendige toezichthouder.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob