



College van Toezicht collectieve beheersorganisaties
Auteurs- en naburige rechten

Bezoek- en postadres:

Krom Boomsloot 22-II

1011 GW Amsterdam

www.cvta.nl

De Staatssecretaris van Rechtsbescherming
Hare Excellentie mevrouw K.T. van Bruggen MSc

Uitsluitend via e-mail

Contactpersoon	mr. W.E. Hoge
E-mail	info@cvta.nl
Telefoon	020 30 30 261
Datum	31 maart 2026
Ons kenmerk	2026135u
Bijlage(n)	5
Betreft	Reactie CvTA Consultatie Wet collectief rechtenbeheer en toezicht

Geachte mevrouw Van Bruggen,

Het College van Toezicht Auteursrechten houdt sinds 2003 publiek toezicht op collectief beheer van auteurs- en naburige rechten in Nederland. Onder toezicht staande cbo's innen en verdelen als (feitelijk) monopolisten (soms) schaarse middelen op een markt, die snel verandert door technologische ontwikkelingen. Zoals bijvoorbeeld AI en de dominante marktpositie van internationale techplatforms.

Naar aanleiding van een eerste wettelijke evaluatie van het CvTA heeft u een wetsvoorstel opgesteld. Verduidelijking van de wet en deregulering staan voorop en kunnen verbeteringen brengen. Regeldrukverlichting is ook een uitgangspunt van onze recent herijkte risicogerichte toezichtstrategie. Wij komen echter tot de conclusie dat op basis van dit wetsvoorstel effectief, risicogericht en onafhankelijk toezicht niet meer mogelijk is.

We lichten dat als volgt toe. Een nadere uitwerking hiervan vindt u hieronder in **Bijlage 1**.

Wetsvoorstel verhindert effectief risicogericht en onafhankelijk toezicht

1. Het toezicht verschuift van preventief naar reactief. Daarmee kan schadelijk gedrag niet tijdig worden voorkomen met als mogelijk gevolg juridisering, daaruit voortkomend administratieve lasten en oplopende kosten voor zowel makers als gebruikers.

Door afschaffing van het preventieve toezicht, zonder toekenning van aangepaste bevoegdheden, kan schadelijk gedrag niet worden voorkomen. Ook voor toezicht achteraf zijn de mogelijkheden beperkt doordat er sprake is van een ingeperkt instrumentarium en een beperkte informatiepositie. Dit leidt tot een verschraling van het toezicht, en een trager en duurder stelsel waarin mogelijk schadelijke gevolgen later zichtbaar worden. Deze gevolgen moeten vervolgens met juridische middelen worden bestreden. Afschaffen van preventief toezicht werkt mede hierdoor niet lasten- en kostenverlagend naar je zou verwachten, maar eerder verhogend en kan met zich meebrengen dat cbo's en rechthebbenden (hierna ook: 'makers') en betalingsplichten (hierna ook: 'gebruikers') financieel nadeel lijden.

Het CvTA heeft samen met de sector gewerkt aan een verbeterd preventief toezichtproces. Dit laat inmiddels positieve resultaten zien. Evengoed kan een deel van het preventief toezicht vervallen, mits dit gepaard gaat met bevoegdheden om effectief te kunnen optreden en waarborgen voor de informatiepositie. Minimaal dient preventief toezicht op statuten, repartitiereglementen, tarieven en voorwaarden te worden behouden, en dienen cbo's het CvTA (de voorbereiding van) voor hen wezenlijke besluiten te verstrekken.

2. Normering van goed bestuur en toezicht bij cbo's ontbreekt, evenals een toepasselijke open norm die ziet op de bedrijfsvoering. Dit brengt risico's inzake besluitvorming en de inning en verdeling van rechteninkomsten voor makers en gebruikers met zich mee.

Het CvTA ontvangt veel signalen over de werking van governance bij cbo's. Hierbij past niet om in het wetsvoorstel de doelen van een goede governance voor de sector onbenoemd te laten. Aan de interne bestuurlijke organisatie van cbo's worden, behoudens 'brede maatschappelijke vereisten', geen nadere eisen gesteld. Een open norm inzake beheerste en integere bedrijfsvoering zoals die nu als de norm 'toegerust zijn op je taken' nog in de wet staat - en heel gebruikelijk is in andere (financiële) sectoren - is geschrapt. Dit geldt ook voor de bestuurderstoets die drie jaar na inwerkingtreding nagenoeg wordt afgeschaft. Ook worden geen wettelijke eisen gesteld aan de onafhankelijkheid van het interne toezicht bij cbo's. Volgens het wetsvoorstel dient het CvTA op het interne toezicht te vertrouwen. Evengoed vindt het CvTA het getuigen van volwassenheid wanneer er door middel van zelfregulering een moderne governance code komt.

Aangezien (good) governance direct van invloed is op de besluitvorming bij cbo's over bijvoorbeeld de verdeling van de inkomsten uit auteurs- en naburige rechten, is een wettelijke waarborg door middel van kaderstelling en het vastleggen van het toezicht op de naleving noodzakelijk. In 2024 ging het om circa € 630 miljoen aan inkomsten uit incasso. De belangen van makers en gebruikers kunnen in het geding komen wanneer er geen kaders worden gesteld en er (nog) geen toezicht is op de naleving.

3. De inperking van de onafhankelijkheid van het CvTA doet afbreuk aan vertrouwen in het systeem van het collectief beheer.

Het CvTA verliest met dit wetsvoorstel belangrijke randvoorwaarden om onafhankelijk effectief toezicht te houden. Ten opzichte van de verantwoordelijke bewindspersoon wordt aan de onafhankelijkheid getoerd, doordat de uitzonderingen op de Kaderwet ZBO (geen beleidsaanwijzingen en vernietiging van besluiten door de bewindspersoon) komen te vervallen. Dit in tegenstelling tot wat bij andere markttoezichthouders gebruikelijk is. Daarnaast wordt een transitie van de organisatie naar de Rijksoverheid voorzien. Dit kan impact hebben op het gezag van het CvTA, waarbij niet uit het oog dient te worden verloren dat het Rijk zelf ook gebruiker is van auteurs- en naburige rechten.

Met dit wetsvoorstel zal er sprake zijn van volledige bekostiging door de sector (van 50% naar 100%). De sector bestaat in 2026 uit 24 onder toezicht staande organisaties. Daarmee heeft dit voorstel ook zijn weerslag op de verhouding tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisaties, en daarmee de onderlinge afhankelijkheidsrelatie.

Bijlagen, opinie en advies

Bij onze brief zijn enkele bijlagen gevoegd ter verduidelijking van onze reactie. Daarnaast treft u aan een opinie van Femke de Vries over modern effectief publiek toezicht en een advies van Johan de Leeuw en Anneke Bovens over de noodzakelijke borging van de onafhankelijkheid van het toezicht.

Tot slot

Het CvTA is voorstander van verduidelijking en deregulering maar wel zodanig dat het toezicht effectief risicogericht en onafhankelijk kan worden ingezet. Dat is met dit wetsvoorstel nu helaas nog niet het geval. Het CvTA vertrouwt erop dat onze bijdrage aan deze internetconsultatie kan bijdragen aan een verdere verbetering van het wetsvoorstel.

Het CvTA verzoekt u om bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel effectief risicogericht en onafhankelijk toezicht te borgen, zodat mogelijk schadelijk gedrag tijdig kan worden voorkomen. Uiteraard is het CvTA bereid tot een nader gesprek, om zo te komen tot oplossingen waar publiek toezicht goed wordt geborgd en waar de administratieve lasten voor de sector worden beperkt.



Daarbij dient rekening te worden gehouden met makers en gebruikers die uiteindelijk dit stelsel bekostigen, met als doel om het vertrouwen in het systeem van het collectief beheer te behouden en daarmee een waardevolle en diverse culturele sector voor Nederland.

Met vriendelijke groet,

drs. A.J. Koppejan
Voorzitter

Bijlage 1 Uitgebreide reactie CvTA (volgt hierna)

Bijlage 2 Opinie Femke de Vries

Bijlage 3 Advies Johan de Leeuw, Anneke Bovens

Bijlage 4 Voorbeeldcasus effecten reactief toezicht

Bijlage 5 Visualisatie verschil toezichtfunctie en intern toezicht

BIJLAGE 1

Bijlage 1. Uitgebreide reactie CvTA voorstel Wet Collectief Beheer

- 1. Het toezicht verschuift van preventief naar reactief. Daarmee kan schadelijk gedrag niet tijdig worden voorkomen met als mogelijk gevolg juridisering, daaruit voortkomende administratieve lasten en oplopende kosten voor zowel makers als gebruikers.**

1.1 Preventief toezicht wordt reactief: schadelijke effecten niet tijdig te voorkomen

Op dit moment heeft het CvTA in samenspraak met de sector een vorm van preventief toezicht ontwikkeld die voor beide partijen werkt, met minimale administratieve lasten en korte doorlooptijden. De reacties die het CvTA daarop krijgt zijn positief. Adviezen van het CvTA worden opgevolgd en leiden tot betere besluiten.

In het wetsvoorstel verdwijnt de voorafgaande toets door het CvTA voor besluiten met voor makers of gebruikers ingrijpende of (soms vrijwel) onomkeerbare gevolgen. De positie van groepen makers kan aanmerkelijk veranderen als gevolg van een statutenwijziging of repartitiereglement. Gebruikers kunnen worden benadeeld door eenzijdig vastgestelde voorwaarden of tarieven.

Maar tegelijk worden de voor risicogericht toezicht belangrijke toezichtbevoegdheden ingeperkt, en verslechtert de informatiepositie van het CvTA. Het CvTA maakt in de casus van **bijlage 4** inzichtelijk dat het daardoor tijdig noch effectief kan ingrijpen.

1.2 Toename van juridische conflicten, administratieve lasten en kosten door reactief toezicht

Een toename van kosten en administratieve lasten is waarschijnlijk. Het CvTA zal op zoek moeten naar informatie, en na prioritering onderzoek moeten doen in het kader van risicogericht toezicht. Op dit moment zijn er weinig rechtszaken tussen cbo's en het CvTA. Reactief zal het CvTA door het inzetten van juridische instrumenten en procedures cbo's tot aanpassing van hun besluiten moeten bewegen. Tegelijk is het de bedoeling dat het CvTA met boetes het delen van informatie afdwingt. Het CvTA heeft nog niet eerder een boete hoeven opleggen, omdat het CvTA cbo's met preventief toezicht in goed overleg beweegt tot het voorkomen van onregelmatigheden.

Het CvTA verwacht daarom een toename van het aantal juridische procedures gericht tegen besluiten van het CvTA, en flankerende Woo-, AVG- en handhavingsverzoeken en bijbehorende zienswijzen. Daarnaast zijn meer vragen en handhavingsverzoeken van makers en gebruikers bij cbo's en het CvTA te verwachten.

1.3 Wetsvoorstel beperkt en geeft CvTA onvoldoende bevoegdheden voor effectief reactief toezicht

Volgens het regeerakkoord moeten toezichthouders en inspecties over adequate middelen en bevoegdheden beschikken.¹ Voor besluiten waarop het reactief moet gaan toezien, heeft het CvTA tenminste de bevoegdheden uit de huidige wet nodig en bevoegdheden om schadelijk gedrag te beëindigen.

Het CvTA raakt in het voorstel echter bevoegdheden kwijt en toepassing wordt aan extra voorwaarden verbonden.

I Adviezen beperkt tot naleving wettelijke normen

In de bestaande wet kan het CvTA cbo's van advies dienen.² In het wetsvoorstel zijn adviezen beperkt tot de naleving van de normen uit de wet en de daarop gebaseerde besluiten. De wet vereist dan passende (open) normen. Als er signalen zijn dat risicobeheersing op zijn plaats is, maar nog geen sprake is van overtreding van de wet, dan kan een advies op zijn plaats zijn.

II Aanwijzing vereist voortaan een voorafgaand advies

Het CvTA kan in de Wet toezicht cbo's een aanwijzing geven met betrekking tot het uitvoeren van haar taken.³ Het voorstel beperkt aanwijzingen tot het beëindigen of voorkomen van een overtreding. Bovendien slechts nadat een advies is gegeven, tenzij sprake is van een ernstige overtreding. In de huidige wet kan het CvTA ook direct een aanwijzing geven wanneer de ernst van de omstandigheden daartoe aanleiding geeft.

Een aanwijzing is een relatief licht bestuursrechtelijk middel. Door toch een voorafgaand advies voor te schrijven, verhoogt het voorstel onnodig de administratieve lasten.

III Last onder Dwangsom vereist voortaan voorafgaande aanwijzing

De bevoegdheden van het CvTA zijn voor dit instrument ingeperkt. Er kan geen dwangsom meer worden opgelegd voor het niet naleven van een advies. Het maakt het CvTA minder slagvaardig wanneer belangen van makers of gebruikers worden geschaad.

IV Meer inzet van boetes verwacht

Boetes spelen een belangrijke rol in het wetsvoorstel. Het stelt boetes op het schenden van informatie- en meldingsplichten.

¹ Regeerakkoord 2026–2030 *'Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland'* p. 9

² Art. 6 lid 1 Wt

³ Art 6 lid 2 Wt

Omdat cbo's geld verdelen onder makers, dat bijeen wordt gebracht door gebruikers, ondervinden zij mogelijk de negatieve gevolgen van een boete aan een cbo, in de vorm van lagere uitkeringen of hogere tarieven.

V Het CvTA kan schadelijk gedrag niet direct beëindigen

Het is na een advies of aanwijzing aan een cbo of zij haar (onrechtmatige) besluit uitvoert en rechtsmiddelen inzet, of dat zij het besluit aanpast en uitvoering uitstelt. Het CvTA beschikt niet over een instrument om de uitvoering van voor makers of gebruikers schadelijke besluiten direct te beëindigen, zoals bestuursdwang of het intrekken van een vergunning, zoals ook blijkt uit de casus van **Bijlage 4**.

Andere lidstaten kennen een vorm van preventief toezicht - al dan niet bij erkenning van een organisatie als cbo - of een vergunningstelsel, zodat een toezichthouder effectief preventief of reactief kan ingrijpen.⁴ Het CvTA kan met het wetsvoorstel geen van beide.

VI Effectieve bestuurderstoets verdwijnt kort na invoering

In meerdere sectoren werkt een vorm van toetsing van deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders. Het CvTA vraagt zich net als Femke de Vries in **Bijlage 2** af waarom een beproefd toezichtinstrument als de toetsing van bestuurders niet geschikt zou zijn voor het toezicht op cbo's. Het CvTA neemt waar dat drie jaar toepassing zichtbaar heeft geleid tot verbetering van benoemingsprocessen. Hierna onder 2.3 licht het CvTA dit verder toe.

VII Zes weken te kort om schade door een onrechtmatig besluit te voorkomen

Als het CvTA informatie over een besluit zes weken voor inwerkingtreding ontvangt, zal het deze moeten onderzoeken en beoordelen op volledigheid. Het opvragen van aanvullende informatie schort de datum van inwerkingtreding van een besluit niet op. Vervolgens vormt het CvTA zich een beeld van rechtmatigheid en schadelijkheid.

Het CvTA kan in de zes weken die hiervoor zijn voorzien - aangenomen dat het CvTA tijdig en volledig wordt geïnformeerd - niet effectief zijn. Het moet een aanwijzing door een advies vooraf laten gaan, een last onder dwangsom door een aanwijzing.

⁴ Negentien (van de 27) EU-lidstaten hanteren een vergunningstelsel voor cbo's, vaak voorafgegaan door een inhoudelijke toets van essentiële stukken zoals statuten, repartitiereglementen en tarieven, waarbij intrekking/onthouding van de vergunning door de toezichthouder of minister mogelijk is. Daarnaast kennen meerdere lidstaten systemen met preventief toezicht in de vorm van voorafgaande instemming bij de vaststelling of wijziging van statuten, aansluitvoorwaarden, algemene licentievoorwaarden of tarieven (o.a. Oostenrijk, Spanje, Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Italië).

1.4 Informatiepositie CvTA ontoereikend voor effectief risicogericht toezicht

Een cbo dient het CvTA zes weken voor inwerkingtreding te informeren over een aantal categorieën besluiten. Op het niet verstrekken staat een boete, met een verjaringstermijn van één jaar.

Informeert een cbo het CvTA niet over een besluit, dan heeft dit geen opschortende werking en kan een cbo het besluit uitvoeren. Erop gebaseerde rechtshandelingen zijn rechtsgeldig. Legt het CvTA niet binnen een jaar een boete op dan zijn er geen gevolgen voor een cbo. Een risico is dat een zo korte verjaringstermijn calculerend gedrag in de hand kan werken, zodat het CvTA onvoldoende informatie ontvangt voor zijn risicogerichte toezicht.

Cbo's hoeven besluiten van 'wezenlijke invloed' op de uitoefening van haar taken niet langer met het CvTA te delen.⁵ Doordat deze norm voor belangrijke besluiten komt te ontbreken, is de informatieplicht onvolledig. Daarnaast maakt dit het wetsvoorstel minder bestendig, omdat de wet alleen nog bestaat uit een limitatieve lijst. Het CvTA zal genoodzaakt kunnen zijn om dan via artikel 5:20 Awb steeds informatie op te vragen. Toezichthouder en ondertoezichtstaanden hebben belang bij een goede informatie-uitwisseling. Een dergelijke uitwisseling heeft een preventief effect.

De toezichthouder zal om risicogericht toezicht te houden in elk geval moeten beschikken over adequate informatie over de sector, en niet alleen afhankelijk moeten zijn van de besluiten van de cbo die hij op grond van de wet ontvangt. Femke de Vries wijst er in haar opinie (**Bijlage 2**) op dat voor de meeste toezichthouders geldt dat zij ook periodieke rapportages van de ondertoezichtstaanden ontvangen, op basis waarvan zij - gecombineerd met informatie over relevante ontwikkelingen in de buitenwereld - hun risicoanalyse kunnen maken en de juiste prioriteiten kunnen stellen.

2 Normering van goed bestuur en toezicht bij cbo's ontbreekt, evenals een toepasselijke open norm die ziet op de bedrijfsvoering. Dit brengt risico's inzake besluitvorming en de inning en verdeling van rechteninkomsten voor makers en gebruikers met zich mee.

2.1 Kaders voor governance en intern toezicht nodig gelet op de bijzondere kenmerken van de sector en ervaringen in de toezichtspraktijk.

⁵ Artikel 5 lid 1 Wt: "Een collectieve beheersorganisatie is gehouden het College van Toezicht vooraf schriftelijk te informeren over te nemen besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening door de collectieve beheersorganisatie van haar taken [...]"

(Good) governance is (ook) voor toezichhouders essentieel omdat het gedrag kan sturen, risico's meer voorspelbaar maakt en interventies mogelijk maakt. Veel signalen die het CvTA ontvangt hebben betrekking op de governance bij cbo's.⁶

Bijzonder aan de sector collectief beheer is dat het bij de meeste cbo's om (de iure en de facto) monopolies gaat en dat het veelal om stichtingen gaat. Ten opzichte van andere rechtsvormen zijn 'checks and balances' in stichtingen van oudsher nog minder vanzelfsprekend. Het CvTA en de sector hebben daarin keuzes moeten maken.

Het interne toezicht van cbo's is vaak niet geheel onafhankelijk. Dat komt doordat de Richtlijn een toezichtfunctie verplicht stelt die vertegenwoordiging van rechthebbenden in het toezicht vereist. Tegelijk is er (bijvoorbeeld) geen regel die een bepaald deel onafhankelijke leden van een toezichthoudend orgaan verplicht stelt. Tussen intern toezicht en de toezichtfunctie bestaan overeenkomsten, maar ook belangrijke verschillen blijkt uit de visualisatie en een toelichting daarop in **Bijlage 5**.

Het voorgaande onderstreept de noodzaak om door middel van goed doordachte governance-kaders aandacht te besteden aan de onafhankelijke positionering van het interne toezicht van cbo's, ook ten opzichte van het externe toezicht door het CvTA.

Zonder toepasselijk kader is het voor het CvTA niet mogelijk erop toe te zien, zoals in het wetsvoorstel wordt gevraagd, 'dat het risico van onvoldoende onafhankelijkheid van de met het toezicht belaste leden van het bestuur door voldoende zogeheten 'checks and balances' [zal] worden ondervangen.'⁷ Normen die het CvTA daarvoor zou kunnen gebruiken ontbreken. Het transparantieverlag biedt daarvoor onvoldoende aanknopingspunten.⁸ De accountant moet de boekhoudkundige informatie in het transparantieverlag controleren.⁹

2.2 Goede voorbeelden van kaders voor goed bestuur in een governance code

Een code die aansluit bij maatschappelijk algemeen aanvaarde regels over governance, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van besluitvorming en de belangenafweging bij cbo's. Als de wetgever meer aandacht besteedt aan de doelen die een code in de sector moet dienen, de onderdelen die het moet hebben en het toezicht op de naleving daarvan, kan een governance code een belangrijk onderdeel zijn van het toezicht in de sector collectief beheer en bijdragen aan het vertrouwen in het systeem van het collectief beheer.

⁶ Het CvTA heeft bijvoorbeeld signalen ontvangen over bestuurlijke excessen, conflicten binnen binnen de RvT van een cbo, WNT-overschrijdingen, excessieve zittingstermijnen, het ontbreken van een herijking van de samenstelling van de toezichtfunctie en het toekennen van SoCu-gelden

⁷ Memorie van Toelichting p. 13

⁸ MvT p. 87 1.4

⁹ Artikel 2q, lid 5 Wt / Artikel 22 lid 4 wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat een korte onderdelenlijst voor een governance code (inrichting cbo, benoemingsprocedure, benoemingstermijnen en de maximaal toegestane bezoldiging).¹⁰ De lijst is kort, afgezet tegen de geambieerde ‘maatschappelijk breed aanvaarde regels inzake goed bestuur’.¹¹ Het door KWINK gesignaleerde probleem van onduidelijke eisen aan de sector wordt met een zo beperkt kader niet kleiner. Zo valt af te wachten of een code goed bestuur wel voldoet aan maatschappelijke eisen. In de vigerende code goed bestuur van de sector zijn niet alle onderwerpen geregeld om aan te sluiten bij gebruikelijke eisen aan governance.

Er zijn verschillende goede praktijkvoorbeelden zoals de Governancecode Zorg 2022 - Governance Zorg en Governance Code Cultuur - Cultuur+Ondernemen. Ook kan worden gekeken naar de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021. Daarnaast is er de Corporate Governance Code die voor beursgenoteerde ondernemingen richting geeft.

Governance codes kennen steeds een vergelijkbare opbouw. Het zou volgens het CvTA goed mogelijk moeten zijn om hiervoor een voor de collectief beheersector geschikte variant te maken.

Hieronder worden thema’s uiteengezet die in alle codes worden uitgewerkt:

1. Toelichting op de (maatschappelijke) taak.
2. Toepassen of uitleggen van de code (dus hoe leg je verantwoording af over de werking van de code).
3. Integriteit en Belangenverstremgeling. Integriteit is een belangrijk onderwerp in de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021.
4. Rol van het bestuur

De Governance Code Cultuur: Het bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving, het artistiek en zakelijk beleid en het beheersen van de risico’s die verbonden zijn aan de activiteiten van de organisatie en haar medewerkers. Het bestuur voert hierin een op de organisatie toegesneden beleid, in het bijzonder voor risicobeheersing en controle.¹²

5. Beheerste en integere bedrijfsvoering**
Deze norm is uitgewerkt in de Governance Code Zorg, Governance Code Cultuur, Gedragscode integriteit Publieke omroepen.
6. Zorgvuldig omgaan met middelen.

¹⁰ artikel 37 wetsvoorstel

¹¹ Art. 37 lid 1 wetsvoorstel

¹² uit de Governance Code Cultuur, wat in feite een ‘toegerust op taken’-norm introduceert.

7. Onafhankelijk toezichthouden door de Raad van Toezicht (dus wat zijn de taken van de RvT, hoe beoordelen zij functioneren van het bestuur, hoe beoordelen zij eigen functioneren, samenstelling RvT en wijze van omgaan met vacatures).
8. Samenstelling RvT (deskundigheid, diversiteit en onafhankelijkheid).

In een aantal codes:

9. Invloed van belanghebbenden/omgaan met stakeholders (wel in de governance code zorg, niet in de cultuur-variant).
10. Verantwoording/transparantie. Afbakening rollen en verantwoordelijkheden bestuur en toezicht. De codes zijn helder over een strikte scheiding tussen bestuur en toezicht.¹³

Optioneel voor sector collectie beheer:

11. Periodieke herijking representativiteit van de vertegenwoordiging van de makers.

Ad 3 Integriteit en belangenverstrengeling vraagt extra aandacht omdat het voorstel Richtlijnbepalingen die integriteitsconflicten moeten voorkomen niet implementeert Bestuurders hoeven volgens het voorstel niet ‘potentieel conflicterende’ (Richtlijn) maar ‘persoonlijk tegenstrijdige belangen’ (wetsvoorstel) te melden.¹⁴ Ook volstaan volgens het voorstel procedures van een cbo ter vermijding van belangenconflicten, terwijl zulke procedures in de Richtlijn het ultimatum remedium zijn voor gevallen ‘waar die [conflicten] niet vermeden kunnen worden’.¹⁵ Integriteit is een aandachtspunt in combinatie met het voorstel om ook de bestuurderstoets, drie jaar na invoering, te laten vervallen.

¹³ De rolverdeling tussen bestuur en Raad van Toezicht staat duidelijk in de Governance Code Cultuur:

- I. Het bestuur stelt de rechtsvorm en het besturingsmodel van de organisatie vast na overleg met en instemming van de raad van toezicht. De organisatiestructuur en financiële inrichting zijn helder en maken een eenduidige toedeling mogelijk van de bestuurlijke en toezichthoudende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- II. Toezichthouders nemen geen taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over die tot de verantwoordelijkheid van het bestuur behoren.
- III. Het bestuur zorgt ervoor dat de raad van toezicht zijn toezichthoudende rol volledig en naar behoren kan uitoefenen en treedt niet in de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders.
- IV. Het bestuur legt verantwoording af aan de raad van toezicht en geeft deze alle informatie die nodig is voor het goed kunnen functioneren als raad van toezicht. Het bestuur doet dit gevraagd, ongevraagd en tijdig. Over de informatievoorziening zijn schriftelijk afspraken gemaakt.
- V. De leden van de raad van toezicht hebben gezamenlijk en ieder afzonderlijk een eigen verantwoordelijkheid om alle informatie te vragen die zij nodig hebben om hun rol goed te kunnen vervullen. De raad van toezicht kan informatie vragen aan het bestuur, aan overige functionarissen van de organisatie en aan de externe accountant.

¹⁴ Art. 10 lid 2 d. wetsvoorstel is een afgezwakte omzetting van artikel 10 lid 2 d. Richtlijn

¹⁵ Art. 10 lid 2 wetsvoorstel is een afgezwakte omzetting van artikel 10 lid 2 Richtlijn

Ad 5 Ontbreken open norm beheerste en integere bedrijfsvoering (prudentieel toezicht) maakt het wetsvoorstel niet-bestendig

De geldende wet stelt de eis dat een cbo is toegerust op haar taken. Deze norm komt te vervallen in plaats van dat zij wordt verduidelijkt, wat een aanbeveling is van de KWINK-evaluatie.¹⁶ Een passende norm zoals beheerste en integere bedrijfsvoering komt er niet voor in de plaats.¹⁷ Een open norm als ‘toegerust op taken’ is van belang, omdat zij een wet bestendig maakt ongeacht technische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals actueel hogere eisen aan weerbaarheid. Zo kan zij bijdragen aan goed collectief beheer en vertrouwen in het systeem.

De open norm helpt bij effectief risicogericht toezicht, zoals het CvTA inzichtelijk maakt in casus D van **Bijlage 4**. Een beheerste en integere bedrijfsvoering is in de financiële sector een pijler van het prudentieel toezicht, omdat zij bepaalt of een financiële instelling - wat een cbo's in wezen ook is - duurzaam, betrouwbaar en weerbaar kan functioneren.

Ad 6 WNT-norm raakt publieke belangen en past niet in governance code

Normering van topinkomens is een onderwerp dat wordt overgelaten aan de governance code van de branche. De sector valt niet langer onder het bereik van de Wet normering topinkomens. Het naleven ervan wordt een streven (comply or explain). Excessieve beloningen zijn een risico voor het vertrouwen in de sector, zo bleek uit incidenten omstreeks 2017 naar aanleiding waarvan de WNT op de sector van toepassing is verklaard.

Toezicht op naleving governance code is niet geregeld; (inhoud) AMvB's te onzeker

Belangenbehartiging moet niet worden vermengd met toezicht. Het CvTA ziet graag duidelijker in de wet en de MvT geregeld dat het CvTA toeziet op de naleving van de code door het interne toezicht die daarop toeziet bij de organisaties.

Ook de mogelijkheid om per AMvB nadere regels over naleving te stellen kan volgens het CvTA duidelijker worden omschreven in het voorstel.¹⁸ De AMvB heeft nu een vrijwel onbegrensde reikwijdte ('over goed bestuur van en toezicht op cbo's').¹⁹ Als de bedoeling is om een sectorale governance code per AMvB algemeen verbindend te verklaren, dan kan dat volgens het CvTA beter ook zo worden opgeschreven. Het is in het voorstel nu een open vraag wanneer een AMvB met welke inhoud wordt geslagen en waar het CvTA

¹⁶ Evaluatie College van Toezicht Auteursrecht 2018-2023, KWINK groep, p. 43

¹⁷ artikel 10 afkomstig uit de Richtlijn volstaat niet als vervanging omdat het artikel zich beperkt tot personen belast met de dagelijkse leiding

¹⁸ art. 37 lid 5 wetsvoorstel

¹⁹ art. 37 lid 4 wetsvoorstel

dan op gaat toezien. Deze onduidelijkheden zorgen onnodig voor onzekerheid over het toezicht voor de sector en (de onafhankelijkheid van) het CvTA.

2.3 Effectieve bestuurderstoets die bijdraagt aan goed bestuur verdwijnt kort na invoering

Als onderdeel van governance is het toetsen van toezichthouders en bestuurders op geschiktheid en betrouwbaarheid direct van invloed op de kwaliteit van een organisatie. Het draagt bij aan een juiste taakuitoefening en aan het beschermen van de verschillende belangen van stakeholders, die niet altijd gelijk gericht zijn. De toon aan de top bepaalt in belangrijke mate de cultuur binnen een organisatie.²⁰

Een toets is van bijzonder belang binnen financiële sectoren²¹, waar de sector collectief beheer, waar toezichthouders en bestuurders verantwoordelijk zijn voor het innen, beheren en verdelen van veel geld, gelijkenissen mee vertoont. Financiële sancties hebben doorgaans weinig effect op een organisatie die geld van anderen beheert. Daarom is juist (het vooruitzicht van) een persoonlijke toets een effectief (disciplinerend) middel. Zeker in deze sector, waarin door het vereiste van ervaring en specifieke inhoudskundigheid het overstappen van cbo naar cbo en het stapelen van functies niet ongebruikelijk zijn. En, zoals hiervoor is toegelicht, het feit dat het interne toezicht in de sector door de bijzondere uitgangspunten uit de Richtlijn, niet volledig onafhankelijk is.

Een governance code die aan maatschappelijk breed aanvaardbare eisen voldoet, dient dus ook op dit vlak nadere waarborgen te bevatten ten aanzien van goede benoemingsprocessen van toezichthouders en bestuurders.

De huidige bestuurderstoets, ingevoerd naar aanleiding van een misstand bij een cbo, is een kan-bepaling, waar het CvTA terughoudend en proportioneel gebruik van maakt. Op basis van bestudering van het aangeleverde bestuurderstoets-dossier door de cbo's beziet het CvTA of een toetsing nodig is.

In de in het wetsvoorstel voorgestelde toets als informatieplicht achteraf ziet het CvTA geen nuttige functie. Het CvTA zal zich in de korte periode waarin het voorstel voorziet, op basis van summiere informatie, geen voldoende precies en volledig beeld vormen om vergaande maatregelen te kunnen rechtvaardigen, zodat ingrijpen vrijwel altijd disproportioneel zal zijn. Als substituut volstaat toetsen op het proces in plaats van op de persoon evenmin.

²⁰Bijvoorbeeld: van Steenbergen, E. (2021). Hoe mensen in organisaties gestimuleerd worden 'het goede' te doen. De psychologie van toezicht. De Psycholoog, 2021(mei), p. 36-46.

²¹ Zie de financiële (pensioen, bank en verzekerings)sector; het toezicht op woningcorporaties; en het ministerie van OCW wil een bestuurderstoets introduceren voor omroepstichtingen.

3. De inperking van de onafhankelijkheid van het CvTA doet afbreuk aan vertrouwen in het systeem van het collectief beheer.

Het wetsvoorstel beperkt de onafhankelijkheid van het CvTA. Voor een markttoezichthouder, en voor effectief risicogericht toezicht dat voldoende draagvlak heeft bij cbo's, makers en gebruikers, is dat onwenselijk.

Ten opzichte van de verantwoordelijk bewindspersoon wordt de onafhankelijkheid beperkt, doordat voor het toezicht belangrijke uitzonderingen op de Kaderwet ZBO komen te vervallen. Het wetsvoorstel legt de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen terug bij de minister in plaats van de toezichthouder²², terwijl een onafhankelijk toezichthouder juist 'risk based' invulling dient te geven aan open normen in de wet met leidraden en/of beleidsregels. Andere markttoezichthouders hebben deze ruimte expliciet gekregen.²³ Hetzelfde geldt voor het voorkomen van ongewenste inmenging van de politiek. Voortaan kan de minister besluiten van het CvTA vernietigen.²⁴

Bijkomend wordt een transitie van de CvTA-organisatie naar de Rijksoverheid voorgesteld, zoals nu ook bij de ACM het geval is. De ACM heeft aangegeven dat daaraan belangrijke nadelen verbonden zijn.²⁵ Zo kan de onafhankelijkheid onder druk komen.²⁶ Het CvTA verzocht Johan de Leeuw en Anneke Bovens, die tevens de ACM adviseerden over de onafhankelijke positionering, om daarover ook het CvTA te adviseren. Zij geven belangrijke aanbevelingen die het CvTA vanuit zijn toezichtspraktijk onderschrijft.

Daar komt nog bij dat het Rijk tevens gebruiker is van auteurs- en naburige rechten. Dit brengt in potentie een kwetsbaarheid met zich mee.

Ten opzichte van de sector ontstaat met dit wetsvoorstel volledige bekostiging door de sector (van 50% naar 100%). Daarmee heeft dit voorstel ook zijn weerslag op de verhouding tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande organisaties en de onderlinge afhankelijkheidsrelatie. Het relatief kleine aantal onder toezicht staande organisaties van 24 in 2026, is in dit verband een wezenlijk onderscheid met toezichtfinanciering in de financiële sector, die bestaat uit een veel groter aantal ondertoezichtstaanden.

²² Artikel 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

²³ Zoals DNB, AFM, AP en deels ook ACM

²⁴ Artikel 22 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

²⁵ Advies sturing en governance ACM (De Leeuw/Borstlap, 2025)

²⁶ De Leeuw en Bovens, Februari 2026 **Bijlage 3**



Op de gevolgen van het wetsvoorstel voor de uitvoeringsorganisatie gaat het CvTA in de uitvoeringstoets in.

BIJLAGE 2

Aan: College van Toezicht Auteursrechten

Van: mr. dr. Femke de Vries

OPINIE bij de Consultatieversie wetsvoorstel wet collectief rechtenbeheer en toezicht

19-03-2026

Geachte leden van het College,

Op dit moment liggen het wetsvoorstel voor wijziging van de Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten in de Wet collectief rechtenbeheer en toezicht (hierna: het wetsvoorstel) en de bijbehorende Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel (hierna: de MvT) voor ter consultatie. U heeft mij gevraagd of het wetsvoorstel en de MvT voldoende aanknopingspunten bieden voor een effectieve uitoefening van de toezichttaak door het College van Toezicht Auteursrechten (hierna: CvTA) op een manier die aansluit bij de maatschappelijke ontwikkeling én verwachtingen van toezicht in Nederland.

In deze opinie zet ik uiteen dat het huidige wetsvoorstel onvoldoende aanknopingspunten biedt voor effectief toezicht. Ik begin mijn opinie in paragraaf 1 met een korte inleiding die de eisen aan effectief risicogericht toezicht door het CvTA in perspectief zet van de langjarige ontwikkeling van denken over toezicht in Nederland.

De opinie is als volgt opgebouwd:

1. Ontwikkelingen in toezicht en het daarbij behorende instrumentarium.
2. Het ontbreken van een heldere norm ten aanzien van de beheerste en integere bedrijfsvoering maakt dat het CvTA zijn toezichtrol niet goed kan vervullen. De constructie rondom een governancecode bevat nog te veel onduidelijkheden om als goed alternatief te fungeren.
3. Het schrappen van de bevoegdheid tot het toetsen van bestuurders is onverstandig.
4. De noodzakelijke institutionele en operationele onafhankelijkheid van het CvTA als toezichthouder wordt in dit wetsvoorstel aangetast.
5. Slotopmerkingen

1. Ontwikkelingen in toezicht en het daarbij behorende instrumentarium

De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid publiceerde in 2013 een gezaghebbend rapport over toezicht: *Toezen op publieke belangen*. In dit rapport stelt de WRR dat toezichthouders verder moeten gaan dan het strikte nalevingstoezicht en bij de uitoefening van hun taak publieke belangen centraal moeten stellen. Met nalevingstoezicht wordt in dit verband bedoeld het uitsluitend toezien op de naleving van wettelijke bepalingen. Dit is volgens de WRR onvoldoende. Publieke belangen zouden het vertrekpunt moeten vormen voor het denken over de functie van toezicht en de inrichting van toezicht.¹

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezen op publieke belangen*, Den Haag 2013.

Toezen op het publieke belang gaat daarmee verder dan de strikte handhaving van specifieke wetsartikelen ('nalevingstoezicht').

De visie op toezicht van de WRR is breed omarmd door Nederlandse toezichthouders.² De visie betekent dat een toezichthouder het publieke belang dat hij dient te beschermen in brede zin als uitgangspunt moet nemen. Dat vraagt (ook) om een risicogerichte aanpak waarbij de toezichthouder zich richt op de grootste risico's in het toezichtdomein. Een risicogerichte aanpak is overigens niet hetzelfde als een toezichthouder die (alleen) de grootste of meest relevante overtredingen van de wettelijke normen handhaaft. Het gaat om het tijdig identificeren en aanpakken van risico's die het publieke belang kunnen schaden.

Dat het handhaven van wettelijke normen alleen niet volstaat volgt uit het gegeven dat wetgeving over het algemeen niet naadloos aansluit op het te beschermen publieke belang. De wetgeving zal immers per definitie achterlopen op technologische of maatschappelijke ontwikkelingen waardoor wettelijke bepalingen niet altijd voldoende zijn om publieke belangen te borgen en risico's te beheersen. Het is juist aan de toezichthouder om het publieke belang waarvoor hij staat opgesteld in de context van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en verwachtingen te beschermen. De Inspectieraad zegt daarover bijvoorbeeld in het recente meerjarenperspectief 2025-2029: *"In toenemende mate kijken we daarbij naar de maatschappelijke belangen en waarden die geborgd moeten worden, en in het verlengde daarvan naar de bedoeling van het beleid en de regels. Vaak zijn regels namelijk bewust open geformuleerd of sluiten wet- en regelgeving niet goed aan op maatschappelijke of technologische veranderingen. Met deze maatschappelijke oriëntatie voorkomen we situaties waarin de regels weliswaar strikt zijn nageleefd, maar de spreekwoordelijke patiënt is overleden."*

Het voorliggende wetsvoorstel steunt sterk op de (overwegend) gesloten normen die voortvloeien uit de Richtlijn 2014/26 EU (hierna: richtlijn). Deze normen sluiten naar alle waarschijnlijk niet volledig of duurzaam aan bij het te beschermen publieke belang. Dit publieke belang is immers dynamisch en de risico's zullen veranderen door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. De focus in het wetsvoorstel op de naleving van individuele (overwegend gesloten) normen stelt het CvTA mijns inziens niet in staat om adequaat toezicht te houden en kan ertoe leiden dat publieke belangen in het toezicht onvoldoende beschermd kunnen worden. De belangrijkste open norm uit de huidige wet (artikel 2 lid 2 waarin wordt bepaald dat de cbo moet zijn toegerust op zijn taak) wordt uit het wetsvoorstel geschrapt. Daarmee verdwijnt een belangrijk aangrijpingspunt voor effectief toezicht.

Bovendien stelt de Memorie van Toelichting: *De wettelijke doelstelling kan voor het College van Toezicht Auteursrechten dus niet als grondslag dienen om de reikwijdte van het externe toezicht eigenstandig uit te breiden door buiten het door de wetgever vastgestelde kader nieuwe normen te stellen waaraan de onder toezicht gestelde organisaties zich moeten houden.*

Vanzelfsprekend kan het CvTA geen nieuwe normen stellen. Het is voor effectief toezicht echter essentieel dat het CvTA normen kan *uitleggen* in het licht van het doel van het toezicht. Veranderende omstandigheden kunnen immers noodzaken tot een gewijzigde of bredere interpretatie van een norm zodat wordt aangesloten bij wat noodzakelijk is om risico's te beheersen.

² Zie o.a p. 9 van het recente meerjarenperspectief van de Inspectieraad en eerdere publicaties van het Markttoezichthoudersberaad. De brede maatschappelijke taakopvatting kan daarnaast worden gevonden in meerdere toezichtvisies. Zie bijvoorbeeld: [Toezicht- en interventiestrategie 2023 | Publicatie | Autoriteit NVS](#)

De Leeuw en Bovens wijzen er in hun opinie terecht op dat het uitleggen van normen en het geven van guidance over open normen door de toezichthouder in de praktijk van het toezicht een noodzakelijke en volstrekt gebruikelijke werkwijze is. Als de toezichthouder dit niet zou mogen doen, zou doorlopend onduidelijkheid en discussie met de sector bestaan over de interpretatie van de norm en wordt de toezichthouder vleugellam gemaakt.

Het CvTA zal zich ter bescherming van het publieke belang niet alleen moeten richten op de naleving van wettelijke normen maar het bredere publieke belang als uitgangspunt moeten nemen. Alleen dan kan hij als toezichthouder effectief zijn. Naarmate de wettelijke norm 'smaller' geformuleerd is, zal die 'brede' toezichtbenadering tot meer discussie leiden met de sector. Dat zal het oplossen van (nieuwe) risico's vertragen en dat is onwenselijk vanuit het publieke belang.

Het is niet goed in te zien hoe het toezicht van het CvTA in een veranderende omgeving effectief kan zijn als het zich moet baseren op gesloten normen. Zeker niet wanneer een belangrijk aangrijpingspunt waarmee kan worden toegezien op een adequate inrichting van de cbo – de hierboven genoemde norm dat een cbo moet zijn toegerust op zijn taak- uit de wet verdwijnt. Het toezicht zou gebaseerd moeten zijn op open normen die bijdragen aan het doel van het toezicht: (bevorderen van) goed collectief rechtenbeheer met inachtneming van alle betrokken belangen.

Bovendien zal een wet met meer 'rule based' normen minder ruimte bieden voor het toepassen van maatwerk gelet op verschillen in organisaties. Rule based wetgeving is minder efficiënt voor de onder toezicht gestelde en voor de wetgever omdat die vaker gevraagd zal worden de normen te wijzigen bij veranderende omstandigheden.

In alle gevallen is van belang dat de wet duidelijkheid geeft over het doel van het toezicht en daarmee het publieke belang dat het toezicht beoogt te beschermen. Juist een heldere uitleg van het doel van de wet en van de opdracht waarvoor de toezichthouder staat, geeft richting aan de uitleg van open normen, aangevuld met een helder standpunt in de MvT dat de toezichthouder (in consultatie met de sector) verder invulling geeft aan de open norm indien noodzakelijk.

Een risicogerichte toezichtaanpak betekent dat de toezichthouder zich richt op de grootste risico's in het toezichtdomein. Dat is niet hetzelfde als een toezichthouder die (alleen) de grootste of meest relevante overtredingen van de wettelijke normen handhaaft. In relatie tot het risicogerichte toezicht geldt daarnaast nog dat op dit moment in het wetsvoorstel niet volledig duidelijk is hoe de informatiepositie van het CvTA geregeld is. De toezichthouder zal om risicogericht toezicht te houden in elk geval moeten beschikken over adequate informatie over de sector en niet alleen afhankelijk moeten zijn van de besluiten van de cbo die hij op grond van de wet (straks achteraf) ontvangt. Voor de meeste toezichthouders geldt dat zij ook periodieke rapportages van de onder toezichtstaanden ontvangen op basis waarvan zij -gecombineerd met informatie over relevante ontwikkelingen in de buitenwereld- hun risicoanalyse kunnen maken en de juiste prioriteiten kunnen stellen. Het lijkt mij verstandig als het CvTA bepaalt welke informatie hij nodig heeft om zijn toezichttaak te kunnen vervullen en daarvoor ook de ruimte krijgt in de wet (naast de in de wet genoemde besluiten die aan het CvTA moeten worden gemeld).

Daarnaast is evident van belang dat het CvTA beschikt over een voldoende sanctieinstrumentarium om op te treden bij overtredingen. In het voorstel zijn de voorwaarden voor het opleggen van sancties door het CvTA verzwagd. Zo zal voor het geven van een aanwijzing eerst een advies moeten worden gegeven en om een last onder dwangsom op te leggen moet voorafgaand een aanwijzing zijn gegeven. Hierdoor wordt het CvTA beperkt in een snelle escalatie bij ernstige overtredingen. In het normale bestuursrecht zitten al voldoende waarborgen om te zorgen dat een toezichthouder

proportioneel handelt en beargumenteert waarom de inzet van een bepaald handhavingsinstrument nodig is. Daarom is een dergelijke verplichte geleidelijke escalatie bij de inzet van handhavingsinstrumenten overbodig en beperkt dit het CvTA in het tijdig kunnen inzetten van een passend handhavingsinstrument. Bovendien voorziet het voorstel niet in de mogelijkheid tot het intrekken van een vergunning. Daarmee wordt effectief optreden door het CvTA ernstig beperkt. De bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning is het gebruikelijke sluitstuk van het handhavingsinstrumentarium voor toezichthouders. Het voorgestelde toezichtinstrumentarium wijkt daardoor belangrijk af van wat gebruikelijk is nationaal en internationaal.

2. Het schrappen van artikel 2 lid 2 uit de huidige wet en het ontbreken van een heldere norm ten aanzien van de beheerste en integere bedrijfsvoering maakt dat het CvTA zijn toezichtrol niet goed kan vervullen. De constructie rondom een governancecode bevat nog te veel onduidelijkheden om als goed alternatief te fungeren.

Het toezicht van het CvTA strekt er blijkens het wetsvoorstel toe om goed collectief rechtenbeheer met inachtneming van alle betrokken belangen te bevorderen. Het bevorderen van goed collectief rechtenbeheer is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop cbo's hun bedrijfsvoering hebben ingericht. Het beheren van rechten en de daarbij behorende financiële aanspraken is immers slechts mogelijk als daartoe in beleid, besluitvorming, bedrijfsvoering en administratieve organisatie de nodige waarborgen zijn opgenomen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld de (open) norm op basis waarvan het CvTA in belangrijke mate zijn toezicht op de beheerste bedrijfsvoering van cbo's baseerde te schrappen. Het gaat daarbij om artikel 2 lid 2 van de huidige wet waarin is voorgeschreven dat de cbo is toegerust op zijn taak. Met het schrappen van dit artikel wordt mijns inziens het CvTA als toezichthouder belemmerd in de uitoefening van zijn taak. De open norm van artikel 2 lid 2 is een belangrijk uitgangspunt voor het toezicht omdat juist bij veranderende omstandigheden of technologische ontwikkelingen de eisen die aan een beheerste bedrijfsvoering moeten worden gesteld, kunnen veranderen. Zo zullen verdergaande digitalisering, gebruik van AI of eisen rondom weerbaarheid in de toekomst andere eisen stellen aan de bedrijfsvoering van cbo's.

Het vervallen van de norm dat de cbo moet zijn *toegerust op zijn taak* betekent dat het CvTA zich grotendeels zal moeten gaan baseren op 'rule based' of gesloten normen waarvan kan worden voorzien dat die onvoldoende zullen aansluiten op veranderende omstandigheden. Juist risicogericht toezicht is gebaat bij open normen. Nieuwe en zich ontwikkelende risico's zullen namelijk niet automatisch aansluiten bij eerder door de wetgever geformuleerde gesloten normen. Het is daarom sterk aan te bevelen dat de wetgever een open norm zoals het huidige artikel 2 lid 2 opneemt in het wetsvoorstel. Om discussie over de reikwijdte van de norm te voorkomen kan de uitleg van een dergelijke norm worden verduidelijkt in de MvT of door in beleid toe te lichten wanneer in de ogen van de wetgever of de toezichthouder een cbo in elk geval is toegerust op zijn taken.

De constructie rondom een governancecode bevat nog te veel onduidelijkheden om als goed alternatief te fungeren. Op basis van het huidige voorstel kan het CvTA zijn taak als toezichthouder in relatie tot het bewaken van een governance die nodig is voor collectief rechtenbeheer niet afdoende vervullen.

In het wetsvoorstel wordt voorzien in een constructie waarbij de sector een governancecode maakt. De opdracht voor het maken van die governancecode ligt bij de belangenorganisatie VOI©E. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid dat de minister bij AMvB aanvullende regels stelt als de governancecode tekort zou schieten. De figuur van een governancecode heeft het voordeel dat de

sector eigenaarschap kan nemen voor een goed werkende governance. In de huidige opzet heeft deze constructie een aantal belangrijke nadelen c.q. roept deze een aantal belangrijke vragen op.

In de eerste plaats is het van belang dat de governancecode daadwerkelijk aansluit bij gebruikelijke eisen aan governance (zoals het hebben van geschikte bestuurders, het borgen van kwalitatief goede besluitvorming en afweging van belangen van verschillende stakeholders, het instellen van een adequate bedrijfsvoering, functiescheiding, beheersing van belangenconflicten, onafhankelijk toezicht en in bevoegdheden van het intern toezichtorgaan om daadwerkelijk in te grijpen in bestuur en bedrijfsvoering). In de huidige governancecode van VOI@E zijn niet al deze onderwerpen geregeld. Het is op basis van het wetsvoorstel en de MvT niet duidelijk hoe verzekerd wordt dat de governancecode de juiste onderwerpen op het juiste niveau regelt en naleving verplicht stelt. Het CvTA moet weliswaar worden geraadpleegd bij de totstandkoming van de governancecode maar heeft daarbij geen formele rol. Op dit moment is niet duidelijk wat er gebeurt wanneer de governancecode niet voldoende ambitieus of volledig is. Deze situatie kan ertoe leiden dat het CvTA de opdracht krijgt toe te zien op de naleving van een governancecode die niet voorziet in de juiste governance-eisen die nodig zijn om een goed collectief rechtenbeheer met inachtneming van de belangen van alle stakeholders te verzekeren. Bovendien is te voorzien dat bij een door de branchevereniging tot stand gebrachte governancecode waarop door de toezichthouder wordt toegezien, discussie ontstaat over de reikwijdte van de daarin opgenomen bepalingen indien de toezichthouder voornemens is daarop te handhaven.

Het is in het wetsvoorstel niet duidelijk wanneer er aanleiding is voor de minister om de governancecode aan te vullen met behulp van een AMvB. Het is van belang dat het CvTA kan signaleren dat de code niet voldoet aan de juiste standaarden waarna de minister deze tekortkomingen daadwerkelijk repareert in een AMvB. Het zou goed zijn als het wetsvoorstel voorziet in deze signalerende rol van het CvTA ook om te voorkomen dat het CvTA moet toezien op een governancecode die onvoldoende waarborgen voor een goede governance bevat terwijl ook de verplichting in de wet voor het toegerust zijn op de taken (artikel 2 lid 2) is geschrapt. Die situatie leidt ertoe dat het CvTA geen instrumenten heeft om erop toe te zien dat de cbo's beschikken over een adequate governance om goed collectief rechtenbeheer in het belang van rechthebbenden en overige betrokken belanghebbenden te waarborgen. Terwijl tegelijkertijd ook het intern toezicht niet adequaat en onafhankelijk is gepositioneerd.

Daarnaast is niet duidelijk waarom blijkens de Memorie van Toelichting regels over de naleving van de governancecode bij Algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) worden gegeven. Het zou logischer zijn om dergelijke regels op te nemen in de wet nu de wet al voorziet in het opstellen van een governancecode zou het logisch zijn ook de bevoegdheden om naleving af te dwingen in de wet zelf op te nemen.

Ten aanzien van de governance is verder nog van belang dat in de huidige situatie en in het wetsvoorstel het orgaan dat de toezichtfunctie vervult niet volledig onafhankelijk is en ook beperkt is tot toezicht houden op de dagelijkse leiding. Daarnaast kunnen volgens het wetsvoorstel aan de toezichtfunctie besluitvormende bevoegdheden worden toegekend. Besluitvorming op bepaalde uitvoerende onderwerpen verhoudt zich niet met het houden van (onafhankelijk intern) toezicht. In het orgaan dat de toezichtfunctie vervult zijn aangesloten leden (rechthebbenden) vertegenwoordigd. Daarmee is dit toezicht niet onafhankelijk maar een vertegenwoordiging van belanghebbenden. Betalingsplichtigen of andere maatschappelijke stakeholders zijn niet vertegenwoordigd. Dit heeft invloed op de objectiviteit en het vermogen van het orgaan dat de toezichtfunctie vervult om alle belangen af te wegen.

In de Memorie van Toelichting staat nu: *Als een collectieve beheerorganisatie de toezichtfunctie in het bestuur incorporeert (er is dan sprake van een toezichthoudend bestuur), dan zal het College van Toezicht Auteursrechten er vanzelfsprekend op letten dat het risico van onvoldoende onafhankelijkheid van de met het toezicht belaste leden van het bestuur door voldoende zogeheten “checks and balances” worden ondervangen.*

Het is niet duidelijk op basis waarvan het CvTA die checks and balances zou kunnen afdwingen nu de eis dat een cbo is ‘toegerust op zijn taken’ verdwijnt. Als de verwachting van de wetgever is dat het CvTA bewaakt dat deze checks and balances er zijn, zal het CvTA daarvoor tenminste over een adequate norm moeten beschikken. Nu de wetgever zo veel waarde hecht aan de rol van intern toezicht zou de beste oplossing zijn om de verplichting tot onafhankelijkheid van de met het toezicht belaste leden als eis in de wet op te nemen. Op dit moment is op basis van het wetsvoorstel onduidelijk of het orgaan dat de toezichtfunctie vervult, zelf over de noodzakelijke bevoegdheden beschikt om de verantwoordelijkheid als intern toezichtorgaan te kunnen waarmaken. Het toezien op de activiteiten van het bestuur en het kunnen uitvoeren van gedelegeerde taken van de Algemene Vergadering of besluiten nemen als vervanger van de ALV, is daartoe niet voldoende wanneer het orgaan dat de toezichtfunctie vervult niet daadwerkelijk zou kunnen interveniëren in bijvoorbeeld de besturing. Ik begrijp dat naast het orgaan dat de toezichtfunctie vervult nog een onafhankelijke Raad van Toezicht zou kunnen functioneren. De verplichting tot het instellen daarvan (als daadwerkelijk onafhankelijke toezichthouder) is echter niet opgenomen in het wetsvoorstel. Deze observaties roepen de vraag op of daadwerkelijk is voorzien in intern onafhankelijk toezicht bij de cbo's en hoe effectief intern toezicht kan opereren.

Mijn conclusie is dan ook dat het intern toezicht niet adequaat is geregeld in dit wetsvoorstel terwijl de wetgever daaraan wel een belangrijke rol wil toekennen in het kader van de eigen verantwoordelijkheid van cbo's om te voldoen aan wet- en regelgeving. Het ontbreken van onafhankelijk intern toezicht onderstreept daarom te meer de noodzaak om de extern toezichthouder voldoende bevoegdheden te geven om toe te zien op een adequate governance en bedrijfsvoering.

Wanneer geen eis voor daadwerkelijk onafhankelijk toezicht in de wet zou worden opgenomen, zal het CvTA ten minste op basis van een norm ten aanzien van beheerste en integere bedrijfsvoering moeten kunnen toezien op het voorkomen van belangenconflicten. Daarbij moet dan wel duidelijk zijn in de normstelling of in de toelichting daarop, dat scheiding van rollen en verantwoordelijkheden tussen de uitvoerende bestuurders en de toezichthouder tot de verplichtingen van een cbo behoren.

3. Het schrappen van de bevoegdheid tot het toetsen van bestuurders is onverstandig

Goed bestuur is een belangrijke waarborg voor het kunnen steunen op de interne beheersing door onder toezichtstaande partijen. Meerder toezichthouders hebben in dat licht een bevoegdheid om de geschiktheid van bestuurders te toetsen. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de bevoegdheid die het CvTA slechts twee jaar heeft in te beperken en te beperken tot een mogelijkheid om in te grijpen achteraf als het proces van selectie en benoeming door de cbo niet goed zou zijn verlopen. Het is in de eerste plaats niet duidelijk waarom deze bevoegdheid wordt ingeperkt aangezien die in andere sectoren aantoonbaar heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de voorgedragen bestuurders en een meer professionele invulling van de bestuurdersrol. In de tweede plaats is niet goed duidelijk hoe het nieuwe voorstel in de praktijk zou werken als een bestuurder al is benoemd. Verder valt niet goed in te zien waarom een beproefd toezichtinstrument als de toetsing van bestuurders niet geschikt zou zijn voor het toezicht op cbo. In meerdere sectoren werkt een vorm van toetsing van deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders.

4. Het wetsvoorstel is een verslechtering van de institutionele onafhankelijkheid van het CvTA als toezichthouder

Onafhankelijkheid is een van de pijlers van de kaderstellende visie op toezicht die in Nederland sinds 2006 geldt. Onafhankelijkheid is ook in internationale normenkaders voor 'goed toezicht' steevast een van de belangrijkste pijlers. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld medewerkers van de huidige steunstichting van het CvTA in dienst te laten treden bij het ministerie van Justitie. Dit is vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid een achteruitgang ten opzichte van de huidige situatie. Medewerkers komen hiermee in dienst van het ministerie van Justitie terwijl zij in hun taakuitoefening juist onafhankelijk van het departement behoren te opereren. Het feit dat CvTA-toezichthouders medewerkers worden van het departement kan ertoe leiden dat zij zich minder onafhankelijk kunnen opstellen en meer druk voelen van de beleidsvoornemens of belangen van de minister. Daarnaast zal het CvTA hiermee niet meer in staat zijn een eigen personeelsbeleid te voeren en geraakt worden door algemene bezuinigingsopdrachten aan het departement. Dit verhoudt zich niet tot de onafhankelijke positie van toezicht. Zie ook de reactie van de Inspectieraad op het wetsvoorstel voor onafhankelijk toezicht waarin de Raad een eigen begrotingsartikel voor toezichthouders bepleit om de onafhankelijke taakuitvoering van toezichthouders te borgen. [Wetsvoorstel voor onafhankelijk toezicht openbaar. Inspectieraad vindt voorstel tekortschieten, ondanks stappen in goede richting | Rijksinspecties](#)

Een andere belangrijke aantasting van de onafhankelijke positie van de CvTA in het nieuwe wetsvoorstel is gelegen in het voorstel de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet van toepassing te verklaren. Artikel 21 Kaderwet bepaalt dat de minister beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Zoals hiervoor uiteengezet is juist het kunnen uitleggen van normen in beleid of guidance essentieel voor effectief toezicht. Het niet kunnen uitleggen van normen in beleid beperkt de effectiviteit van toezicht omdat hiermee voortdurend discussie zal ontstaan over de uitleg van een norm. Een bevoegdheid voor de minister om beleid te kunnen maken geeft de minister gelegenheid de uitvoering van het toezicht te beïnvloeden en tast de onafhankelijkheid van het CvTA als toezichthouder aan.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in het van toepassing verklaren van artikel 22 van de Kaderwet: de bevoegdheid van de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen. Ook dit geeft de minister de bevoegdheid rechtstreeks te interveniëren in de uitvoering van het toezicht. Dat verhoudt zich niet tot onafhankelijk toezicht. Op andere markttoezichthouders: DNB, AFM, AP, ACM en ANVS zijn artikel 21 en 22 Kaderwet daarom niet van toepassing. Zelfs als de minister zich zou voornemen beperkt van deze bevoegdheid gebruik te maken, kan de dreiging van ingrijpen door de minister leiden tot ofwel een lobby van de sector richting de minister om in te grijpen ofwel terughoudendheid bij de toezichthouder die zich bewust is van de mogelijkheid dat de minister door politieke of sectorbelangen zou kunnen interveniëren en zijn toezichtbesluiten zou kunnen terugdraaien.

De wetgever lijkt er in dit wetsvoorstel van uit te gaan dat het CvTA een uitvoeringsinstantie is. Dat is onjuist: het CvTA is een onafhankelijke markttoezichthouder. Om die rol als onafhankelijke markttoezichthouder te vervullen zal het CvTA in een snel veranderende wereld, ook de normen moeten kunnen uitleggen. De Leeuw en Bovens zetten helder uiteen dat dit ook bij andere markttoezichthouders een volstrekt gebruikelijke en noodzakelijke praktijk is.

De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van het CvTA zijn uitdrukkelijk niet in lijn met het belang dat nationaal en internationaal aan onafhankelijk toezicht wordt gehecht. Ze tasten zowel de institutionele (de formeel juridische positionering) als de operationele

(onafhankelijke taakuitoefening) van het CvTA aan. Ze maken daarmee de minister ook kwetsbaar voor het toekomstige verwijt dat hij eigen politieke of sectorbelangen verkiest boven de belangen van andere rechthebbenden en het publieke belang. Bovendien wordt de ratio voor het verminderen van deze institutionele waarborgen voor onafhankelijk toezicht in de MvT niet onderbouwd.

5. Slotopmerkingen

Vermeende kostenbesparing versus minimum schaal toezichthouder

In de MvT wordt ervan uitgegaan dat het afschaffen van preventief toezicht in de vorm van het vooraf voorleggen en laten goedkeuren van besluiten door het CvTA leidt tot een kostenbesparing bij de toezichthouder. Dit lijkt mij een voorbarige conclusie. Het CvTA heeft de ambitie om risicogericht toezicht te houden. Voor het houden van risicogericht toezicht is noodzakelijk dat het CvTA doorlopend beschikt over actuele informatie over onder toezicht staande sectoren. Het is in andere sectoren volstrekt gebruikelijk dat onder toezichtstaande partijen regulier informatie (rapportages of meldingen van belangrijke besluiten) verstrekken aan de toezichthouder. Alleen op die manier is de toezichthouder in staat om de risico's in een sector adequaat te beoordelen en daarop indien nodig tijdig te interveniëren.

Bovendien zou het toezicht van het CvTA met deze wetswijziging meer reactief dan proactief worden. Daarmee kan minder worden ingezet op het voorkomen van overtredingen en zal vaker gebruik moeten worden gemaakt van het handavingsinstrumentarium. Dit is evident kostbaarder en tijdsintensiever en zal bovendien leiden tot meer discussie met de sector en inzet van bestuursrechtelijke procedures.

Daarnaast geldt dat het CvTA al een relatief kleine organisatie is van 8 fte. Effectief toezicht waarbij de toezichthouder op de hoogte is van ontwikkelingen in de sector, contacten met de sector kan onderhouden, risico's goed kan beoordelen en adequaat kan reageren op incidenten vraagt een zekere minimum basis. Met te weinig mensen kan de toezichthouder de vereiste expertise, continuïteit en onafhankelijkheid en daarmee de bescherming van het publieke belang niet borgen.

Ratio en noodzaak van extern toezicht bestaat ook bij een geprofessionaliseerde sector

In de Memorie van Toelichting staat dat het collectief beheer in Nederland de afgelopen jaren verder is geprofessionaliseerd en de in de richtlijn vastgelegde regels respecteert. De hypothese in het wetsvoorstel lijkt daarmee dat door die ontwikkeling het extern toezicht een veel minder grote rol hoeft te krijgen. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de ratio van extern toezicht. Toezicht is er omdat belangen zoals publieke en private belangen niet altijd gelijkgericht zijn. Sommige (publieke) belangen worden niet of niet geheel beschermd door private spelers danwel er zijn situaties waar bepaalde private belangen niet worden beschermd doordat andere belangen prevaleren, in die gevallen is er publiek toezicht nodig. Toezicht is er om te zorgen dat belangen evenwichtig worden afgewogen en voldoende beschermd worden en draagt daarmee onder meer bij aan vertrouwen in het systeem. Die rol voor toezicht geldt overigens ook in andere sterk professionele sectoren (zoals de financiële sector, zorg, woningcorporaties, zware industrie etc etc).

Over de auteur van deze opinie

Mr. dr. Femke de Vries bekleedde tussen 1 februari 2015-1 februari 2025 als bijzonder hoogleraar de leerstoel Toezicht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zij werkte 15 jaar in het financieel toezicht en was onder meer verantwoordelijk voor het vernieuwen van het toezicht van DNB na de financiële crisis. Als bestuurder van de AFM was zij eveneens verantwoordelijk voor de kwaliteitsbewaking van toezicht. De Vries is een veel gevraagd expert op het gebied van modern toezicht, risicomanagement, gedrag en cultuur. Zij publiceerde vele wetenschappelijke publicaties over goed toezicht en was één van de redacteurs en auteurs van het Handboek Toezicht (Kluwer 2023) en het boek Financial Supervision in the 21st Century (Springer, 2013).

Zij is sinds 2019 werkzaam als adviseur op het gebied van toezicht, governance, risicomanagement en gedrag. Daarnaast is zij lid van de Raad van Commissarissen van ABN AMRO en BNG Bank en lid van de Raad van Advies van vier toezichthouders: de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling (voorzitter), de Nederlandse Zorgautoriteit (voorzitter), de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Leefomgeving en Transport.

BIJLAGE 3

Advies inzake onafhankelijkheid publiek toezicht en voorstel Wet collectief rechtenbeheer en toezicht

Johan de Leeuw
Anneke Bovens

Februari 2026

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	3
<i>Samenvatting advies</i>	4
1. <i>Context</i>	7
1.1 CvTA is markttoezichthouder	7
1.2 Publiek toezicht is gericht op borgen publieke belangen	8
1.3 Enkele relevante ontwikkelingen	9
2. <i>Wat is nodig voor onafhankelijk publiek toezicht</i>	9
2.1 Publiek toezicht is gericht op borgen publieke belangen en kent aantal algemeen aanvaarde vereisten	10
2.2 Een toezichthouder moet structurele ruimte hebben om aan deze vereisten te voldoen	12
3. <i>Het wetsvoorstel voorziet onvoldoende in de vereisten voor onafhankelijkheid</i>	13
3.1 Uitgangspunt wetsvoorstel is contrair aan de ontwikkelingen in toezichtsveld	13
3.2 Wetsvoorstel borgt niet langer de noodzakelijke onafhankelijkheid toezichthouder	15
3.3 Wetsvoorstel zet klok meer dan 12 jaar terug	17
4. <i>Wat heeft het publieke toezicht op het rechtenbeheer nodig</i>	18
1. Onafhankelijke positie ten opzichte van de sector en de minister.....	18
2. Volwassen en eigentijdse sturingsrelatie ministerie	19
3. Volledige zeggenschap over de werkorganisatie.....	19
4. Een financieringsmodel met meerjarige stabiliteit.....	20
Continuïteit (tips aan CvTA)	20
<i>Bijlage: criteria voor toezicht (o.b.v. Advies sturing en governance ACM)</i>	21
Onafhankelijkheid.....	21
Onpartijdigheid & Cultuur.....	22
Wendbaarheid	22
Publieke verantwoording (met als onderdeel Transparantie)	23
Professionaliteit	23

Inleiding

Het College van Toezicht Auteursrechten (CvTA) heeft tot taak publiek toezicht uit te oefenen op de inning en verdeling van rechteninkomsten door collectieve beheersorganisaties en onafhankelijke beheersorganisaties. Het CvTA ziet erop toe dat een collectieve beheersorganisatie voldoende is toegerust om zijn taken naar behoren uit te oefenen en bij de uitoefening van zijn werkzaamheden voldoende rekening houdt met de belangen van betalingsplichtigen. Daarnaast heeft het CvTA de wettelijke verplichting om voorafgaand aan bepaalde besluiten van cbo's instemming te verlenen.

Het CvTA is sinds 2003 een zbo (zonder rechtspersoonlijkheid, onderdeel van de Staat der Nederlanden). Het bureau van het CvTA is ondergebracht in een Stichting Facilitaire Voorzieningen CvTA.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft besloten de huidige Wet toezicht collectief beheer in zijn geheel te vervangen door een nieuwe wet. In deze nieuwe wet wordt de EU Richtlijn 2014/26 opnieuw geïmplementeerd en worden veronderstelde "nationale koppen" afgeschaft. Dit raakt ook de taak van het CvTA als publiekrechtelijk toezichthouder. Het moment van deze wetwijziging wordt door de staatssecretaris aangegrepen om de publiekrechtelijke toezichthouder (de zbo het CvTA) anders te positioneren: de medewerkers van het CvTA worden, analoog aan de huidige positionering van de ACM, rijksambtenaren en treden in dienst bij JenV.

Het CvTA heeft Johan de Leeuw en Anneke Bovens gevraagd om met en vanuit de kennis, ervaring en redeneerlijn zoals verwoord in het advies over sturing en governance ACM uit februari 2025, in het licht van het voorliggende wetsvoorstel een appreciatie/advies te geven over de onafhankelijkheid van het publiek toezicht op het collectief beheer in Nederland:

- hoe dat goed geborgd kan worden,
- wat bij het zbo CvTA nodig is om die toezichtstaken doelmatig en effectief uit te kunnen voeren en
- welke sturing, governance en positionering daarbij, gegeven maatschappelijke ontwikkelingen en ontwikkelingen met betrekking tot de visie op publiek toezicht, voldoende robuust en toekomstbestendig zijn.

Samenvatting advies

De hoofdconclusie van dit advies is dat met het wetsvoorstel de klok meer dan 12 jaar wordt teruggezet. De onafhankelijkheid van het publieke toezicht op het collectief beheer wordt op een aantal cruciale punten ingeperkt. Dit is zorgelijk, want het gaat hier over de belangen van een grote groep Nederlanders. Collectief rechtenbeheer raakt immers burgers en bedrijven. Aan de ene kant staan de rechthebbenden, zoals kunstenaars, producenten en wetenschappers en hun uitgevers. Aan de andere kant zijn er de betalingsplichtigen. Deze groep bestaat uit horeca-ondernemers, festivals, winkels en bedrijven waar muziek wordt afgespeeld of videobeelden vertoond, maar ook onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven (incl. het MKB) en in feite alle 18 miljoen Nederlanders met een pc, laptop, smartphone, tablet of e-reader maken er deel van uit. Ook de Staat zelf is belanghebbende, want ook de Staat moet in zijn hoedanigheid van gebruiker van bepaalde werken van letterkunde, wetenschap en literatuur en ander materiaal een (licentie)vergoeding aan onder toezicht staande collectieve beheersorganisaties betalen.

Het collectief rechtenbeheer speelt zich af in een complex systeem met grote financiële belangen. Deze complexiteit neemt alleen maar toe nu grootschalige nieuwe ontwikkelingen op dit domein blijven afkomen. Denk daarbij alleen al aan de complexe en massale AI-bewegingen. Een goed functionerend beheerstelsel zorgt voor een balans in belangen tussen maker en uitgevers enerzijds, en gebruikers anderzijds. Bovendien borgt het de culturele diversiteit in de samenleving.

Daarom is een vorm van publiek toezicht nodig waarbij alle belanghebbenden het vertrouwen hebben dat het collectieve beheer goed verloopt en dat hun belangen goed worden geborgd. Dat dit toezicht onafhankelijk dient te zijn, staat op zich niet ter discussie. De wijze waarop de positie en de onafhankelijkheid van de toezichthouder in het voorliggende wetsvoorstel voor de toekomst wordt vormgegeven, biedt echter onvoldoende garantie voor een robuuste en toekomstbestendige taakuitvoering. Ook als het collectieve beheer op dit moment goed draait, is bemoeienis van een voor zijn taken goed toegeruste onafhankelijk toezichthouder nodig. Mogelijke (verdeel)conflicten zijn nu eenmaal inherent aan dit systeem, en als het mis gaat is er een grote groep mogelijke gedupeerden. Een onafhankelijke positionering ten opzichte van politiek en bestuur is bovendien van belang omdat ook de Staat belanghebbende is.

Samengevat zien wij in het wetsvoorstel de volgende risico's voor de onafhankelijkheid van het publieke toezicht.

- 1. Het wetsvoorstel geeft het CvTA een onvoldoende stevige en onafhankelijke positie ten opzichte van de sector en de minister.**
 - Een onafhankelijk toezichthouder is bevoegd om *risk based* invulling te geven aan open normen met leidraden en/of beleidsregels. Het wetsvoorstel legt de bevoegdheid om beleidsregels te maken echter terug bij de minister (art. 21 Kaderwet). AMVB's worden als oplossing gepresenteerd en daarmee verschuift de verantwoordelijkheid van nadere invulling en precisering naar de Minister in

plaats van de Toezichthouder. Andere onafhankelijke markttoezichthouders zoals DNB, AFM en AP, en deels ook de ACM, hebben deze ruimte nu juist expliciet gekregen om open normen te kunnen preciseren. Hetzelfde geldt voor het voorkomen van ongewenste inmenging van de politiek. Voortaan kan de minister besluiten van het CvTA vernietigen (art. 22 Kaderwet). De taak van CvTA wordt in de nieuwe wet nagenoeg beperkt tot nalevingstoezicht.

- In de MvT wordt een parallel getrokken met de Autoriteit Consument en Markt die niet terecht is. Voor de ACM wordt momenteel juist gezien of deze uitzonderingen op de Kaderwet herijkt moeten worden in het licht van een toekomstbestendige governance en sturing die past bij modern toezicht, langs de lijnen van de adviezen van PWC en De Leeuw/Borstlap.
- Een onafhankelijke toezichthouder heeft een volwassen sturingsrelatie met het ministerie. Dit betekent opdrachtgeverschap langs beleidsinhoudelijke lijn en een duidelijk onderscheid tussen eigenaarsrol en opdrachtgeversrol. Onderdeel van een volwassen sturingsrelatie is ook dat er een heldere en actuele visie is op het publieke toezicht en op de eigentijdse ontwikkelingen in het toezichtdomein. Hier hoort bij dat het opdrachtgeverschap berust bij een beleidsinhoudelijke afdeling. Dat is hier niet het geval. Het opdrachtgeverschap berust hier bij de afdeling Wetgeving.
- Hierdoor ontbreekt in de driehoek het noodzakelijke evenwicht (tegenkracht) dat nodig is om het toezicht op basis van die beleidskennis en van de resultaten van het gevoerde toezicht steeds verder te optimaliseren. En dit laatste is juist nodig omdat het domein de komende jaren steeds complexer zal worden (bijvoorbeeld door de ontwikkelingen rond AI en bijbehorende internationalisering).
- Bovendien gaat het nieuwe sturingsmodel van JenV uit van vertrouwen en ruimte geven. Voorliggend wetsvoorstel maakt de tegenovergestelde beweging van juist minder ruimte en vertrouwen geven. En dat strookt ook niet met invulling van goed, modern en robuust publiek toezicht.

2. Het wetsvoorstel ontnemt het CvTA de nu geldende verantwoordelijkheid voor de eigen werkorganisatie, inclusief bedrijfsvoering, die nodig is om als onafhankelijke, onpartijdige en professionele toezichthouder op te treden.

- Het voorstel is dat de minister personeel aan het CvTA beschikbaar stelt, en de Steunstichting CvTA op termijn wordt opgeheven. Dit levert kwetsbaarheid op wanneer de sector niet tevreden is over het toezicht en zich hierover richt tot het ministerie. De onpartijdigheid (in organisatiecultuur en gedrag) kan onder druk komen wanneer het bureau (ook fysiek) onderdeel uitmaakt van het departement. Dit is één van de redenen dat het overgrote deel van de markttoezichthouders een zbo met rechtspersoonlijkheid is en over eigen huisvesting beschikt. De positie naar de buitenwereld speelt hier ook een rol.
- Het huidige model met de Stichtingsvorm als organisatiemodel biedt het CvTA als relatief kleine organisatie echter voldoende ruimte om alle aspecten zijn

onafhankelijkheid waar te maken zonder daarvoor van eigen rechtspersoonlijkheid als zbo afhankelijk te zijn.

- Doorslaggevend hier is niet het zbo-schap, maar het feit dat het CvTA een onafhankelijke markttoezichthouder is.
- Het belang om de werkorganisatie niet onder te brengen bij de minister neemt alleen maar toe nu het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden bij de publieke toezichthouder beoogt weg te halen die essentieel zijn voor een moderne toezichthouder (zie onder 1).

3. Het wetsvoorstel biedt onvoldoende lange termijn zekerheid dat de financiering toereikend is om het toezicht uit te voeren.

- Het wetsvoorstel gaat er van uit dat de kosten van het CvTA voortaan nagenoeg volledig worden gedragen door de cbo's en obo's. Dat draagt niet bij aan de vereiste stabiliteit ter borging van de onafhankelijkheid.
- Van belang is dat toezichthouder gedurende langere tijd is verzekerd van een passend budget (rust) via een afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzing.
- Dit is nodig voor de wendbaarheid en professionaliteit van het CvTA en om de toezichtsstrategie in volle omvang te kunnen uitvoeren.

1. Context

1.1 CvTA is markttoezichthouder

Het CvTA is een markttoezichthouder. Belangrijk kenmerk van een markttoezichthouder is dat hij als zbo, naast het toezien op naleving van wet- en regelgeving, toeziet op het borgen van publieke belangen. Hij heeft als doel het functioneren van de markt van het collectief beheer te versterken. Collectief rechtenbeheer raakt burgers en bedrijven. Aan de ene kant zijn dit de rechthebbenden, zoals kunstenaars, producenten, en wetenschappers en hun uitgevers. Aan de andere kant zijn dit de betalingsplichtigen: naast horeca, festivals, winkels en bedrijven waar muziek wordt afgespeeld of videobeelden vertoond, betalen ook onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven (incl. het MKB), en feitelijk alle 18 miljoen Nederlanders met een pc, laptop, smartphone, tablet of e-reader mee aan collectieve vergoedingen.¹ Ook de Staat is direct belanghebbende omdat hij in zijn hoedanigheid van gebruiker van bepaalde werken van letterkunde, wetenschap en literatuur en ander materiaal een (licentie)vergoeding aan onder toezicht staande collectieve beheersorganisaties moet betalen.

Het markttoezichtsveld vereist doorgaans specifieke kennis en deskundigheid; in het geval van het CvTA is dat onder meer juridische inhoudelijke kennis op het gebied van het auteurs- en naburige recht, kennis van de uitvoeringspraktijk als publieke dienstverlener (waaronder de Awb, de AVG en de WOO), kennis van publiek toezicht en ervaring met de inzet van het toezichtsinstrumentarium, kennis van financiën, sturing, governance en compliance.

Een ander specifiek kenmerk voor markttoezichthouders is dat hun onafhankelijkheid stevig is verankerd (zie AP, DNB, AFM, ACM). De ratio daarvoor is dat sprake kan zijn van tegenstrijdige belangen tussen de politiek en de te beschermen publieke en private belangen. Bijvoorbeeld doordat de politiek economische belangen laat prevaleren boven het te beschermen publieke belang, of omdat ook de Staat een mogelijke partij is in het toezichtsdomein.

Het CvTA is een zbo zonder rechtspersoonlijkheid. Er is een Stichting Facilitaire Voorzieningen CvTA opgericht om als rechtspersoon te kunnen handelen. Het bestuur van de stichting wordt gevormd door de leden van het College. De stichting is belast met de zorg voor de facilitaire voorzieningen van het College. De medewerkers van het CvTA, de secretaris-directeur en de stafleden, hebben een arbeidsovereenkomst met de stichting.

Het CvTA heeft te maken met drie ministeries: JenV, EZ en OCW. De minister van JenV is systeemverantwoordelijk, en treedt op als opdrachtgever en eigenaar. Andere markttoezichthouders binnen JenV zijn de AP, BFT en de Kansspelautoriteit.

Het CvTA houdt geen toezicht op collectieve beheersorganisaties voor zover toezicht op grond van de Mededingingswet wordt uitgeoefend door de Autoriteit Consument en

¹ MvT, paragraaf 3.2.3. Zie ook TK, vergaderjaar 2012-2013, 33 554, nr 3, pag. 8 (instellingswet zbo CvTA)

Markt (art. 4 Wet Toezicht). Tussen het College en de ACM zijn werkafspraken gemaakt over de afbakening van taken.

1.2 Publiek toezicht is gericht op borgen publieke belangen

Het toezicht door het CvTA is gericht op het waarborgen van een goed functionerend systeem voor collectief rechtenbeheer. De publieke belangen die hier spelen zijn het borgen van **culturele diversiteit** in de sectoren en de **balans in belangen** tussen makers en uitgevers enerzijds en gebruikers anderzijds. Deze laatste belangen worden medebepaald door de **monopolypositie** van diverse cbo's en de **grote financiële belangen** die in de sector spelen.² De rechthebbenden hebben baat bij een beheersorganisatie die hun belangen behartigt en borgt dat zij ontvangen waar zij recht op hebben. De gebruikers (zoals horecaondernemers, het MKB, de individuele smartphone-gebruiker) hebben baat bij een stelsel dat hen verzekert dat zij niet te veel betalen. Vertrouwen in een goed functionerend systeem is dus een publiek belang waar alle Nederlanders bij gebaat zijn.

Ook de EU-richtlijn en de MvT zijn hier helder over: extern toezicht wordt door de Europese wetgever in artikel 36 van Richtlijn 2014/26/EU voorgeschreven en door de nationale wetgever onverminderd wenselijk geacht vanwege de vele de jure dan wel de facto monopolies en het maatschappelijk en financieel-economisch belang van het collectief rechtenbeheer: een goed functionerend stelsel van collectief rechtenbeheer, dat het vertrouwen geniet van rechthebbenden en gebruikers, draagt bij aan een economisch gezonde, waardevolle en diverse culturele sector in Nederland.³

Deze publieke belangen zijn bij de wijziging van de Wet toezicht 2014-2015 uitgebreid vanwege de ongekende **technologische ontwikkelingen** in de sector. Door de uiteenlopende en toenemende mate waarin beschermd materiaal in binnen- en buitenland wordt gebruikt, wordt het individueel uitoefenen van rechten zeer **complex**. Aansluiting bij een cbo biedt dan uitkomst voor een rechthebbende om zijn rechten uit te oefenen.

De laatste jaren is duidelijk geworden dat ook de ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie (AI) en de betekenis hiervan voor auteursrechtelijke vraagstukken steeds belangrijker worden.

Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie benadrukt het **culturele belang** van het publieke toezicht, waarbij het verbeteren van de kennis en uitbreiding van cultuur, culturele uitwisseling en creativiteit op literaire en kunstzinnige gebieden centraal staat. De Europese richtlijnen stellen daarbij het ontwikkelen en in stand houden van creativiteit centraal. De bescherming van innovatieve en intellectuele werken bevordert tevens de investering in innovatieve diensten en producten. Dit benadrukt het **economisch belang** van de sector.

² Het stelsel kent veel monopolies, zowel de facto als de jure (MvT par. 1.2).

³ MvT par. 1. 3.2.

1.3 Enkele relevante ontwikkelingen

In haar expertopinie bij het wetsvoorstel noemt Femke de Vries een aantal ontwikkelingen in het denken over het toezicht die ook voor de onafhankelijkheid van het publieke toezicht op het collectief beheer van belang zijn, waaronder:

- Brede taakopvatting over en duidelijke opdracht aan de toezichthouder
- Ruim mandaat van de toezichthouder
- Belang van open normen, en ‘guidance’ aan de sector door de toezichthouder.

Het Kabinet Schoof wilde het vertrouwen in de politiek en de overheid herstellen, en wil dat toezichthouders in staat worden gesteld hun taken goed uit te voeren. Er is behoefte aan weerbare, sterke instituties en aan betere macht en tegenmacht. Onderzocht zal worden hoe de toezichtstaak van autoriteiten en toezichthouders kan worden verbeterd.⁴

De Inspectieraad hecht in zijn Meerjarenperspectief 2025-2029 veel belang aan toezicht met een maatschappelijke oriëntatie, en aan de reflectieve functie van de toezichthouders. Hij wil vanuit meerdere perspectieven en op basis van eigen bevindingen gezamenlijk reflecteren op brede maatschappelijke thema's, domein overstijgende uitdagingen en hardnekkige systeemvraagstukken.

Het Ministerie van JenV herijkt in zijn nieuwe concept-besturingsfilosofie 2026 en verder de volgende uitgangspunten (die ook gelden voor andere zbo's en organisaties waar JenV 'eigenaar' van is):

- Werken op basis van vertrouwen
- Rolzuiverheid in de driehoek
- Meer ruimte aan de uitvoering door een stap terug te doen in de driehoek
- Bestuurlijke focus op risico's.

2. Wat is nodig voor onafhankelijk publiek toezicht

De noodzaak van onafhankelijkheid van het CvTA als zbo staat niet ter discussie. In de MvT bij het wetsvoorstel staat in paragraaf 3.2.3: *“De grondslag het College op afstand van de Minister van Justitie en Veiligheid te plaatsen is de onafhankelijke oordeelsvorming op basis van zijn specifieke expertise. Onafhankelijke oordeelsvorming is geïndiceerd, omdat het onwenselijk is dat de voornoemde minister zich met de individuele beoordelingen bezighoudt. Zulks geldt temeer daar ook toezicht moet worden gehouden op collectieve beheersorganisaties die hun monopolies aan de Staat te danken hebben. Directe politieke inmenging moet uiteraard worden voorkomen.”*

Het feit dat het CvTA een zbo is, is inderdaad een belangrijke voorwaarde voor onafhankelijkheid in de taakuitoefening. Maar het is niet voldoende. Daarvoor zijn ook andere zaken nodig.

⁴ Regeerprogramma kabinet Schoof.

2.1 Publiek toezicht is gericht op borgen publieke belangen en kent aantal algemeen aanvaarde vereisten

De WRR pleitte reeds in 2013 voor een ruimer perspectief op toezicht: *“Neem publieke belangen steeds expliciet als uitgangspunt bij toezichtvraagstukken. Deze oriëntatie lijkt evident, maar bij een sterke nadruk op nalevingstoezicht is de mate van naleving van wet- en regelgeving het dominante vertrekpunt en bij een nadruk op lasten het minimaliseren van de uitgaven. De vraag hoe zich dat verhoudt tot de beoogde publieke belangen verdwijnt dan geleidelijk naar de achtergrond.”*⁵ Het toenmalige Kabinet onderschreef deze benadering: de zorg voor een effectieve borging van publieke belangen binnen het toezicht moet een meer centrale plek krijgen.⁶ Vrijwel alle andere (markt)toezichthouders werken vanuit dit uitgangspunt.

Een goed geformuleerde bedoeling van de wet zorgt ervoor dat gedetailleerde wetsartikelen minder nodig zijn en de toepassing meer in lijn is met die bedoeling. Dit komt tot stand door aan de voorkant gesprek te voeren over wat men met de wet wil bereiken.⁷ In het wetsvoorstel is niet alleen de bedoeling zeer beperkt geformuleerd, maar ook het goede gesprek erover heeft niet plaatsgevonden voorafgaand aan het opstellen van de wet. Ook Femke de Vries benoemt in haar opinie het belang van een wettelijk verankerde **taakomschrijving** waarin het doel van het toezicht helder is uitgelegd, inclusief de publieke belangen die met het publieke toezicht zijn gediend.

Een moderne visie op het toezicht gaat ook over hoe een toekomstbestendige **data gedreven vorm van toezicht** moet worden ingericht en wat hiervoor nodig is.

Vanwege de maatschappelijke functie van het publieke toezicht en het belang van onafhankelijkheid hierbij vereist onafhankelijk markttoezicht de volgende kenmerken⁸:

- **Reflectief, signalerend en agenderend:** de toezichthouder signaleert zowel richting sector als richting beleidsmakers domein specifieke en – overstijgende maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op het publieke belang en op de verhoudingen in het krachtenveld.
- **Onpartijdig:** zowel richting minister als richting de ondertoezichtstaande organisaties. Onpartijdigheid is een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit van de toezichthouder.
- **Onafhankelijk gepositioneerd:** dit is cruciaal voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in het toezicht.⁹

⁵ WRR

⁶ Kabinetsreactie p. 3.

⁷ “Ruimte voor vereenvoudiging”, Rodrique Engering, Voorzitter Netwerk Publieke Dienstverleners, Voorzitter Raad van Bestuur KVK, Maarten Camps, Voorzitter Raad van Bestuur UWW en Alida Oppers, Voorzitter Inspectieraad, Inspecteur-generaal van het onderwijs

⁸ Gebaseerd op Advies sturing en governance Autoriteit Consument en Markt. 11 februari 2025. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/16/advies-sturing-en-governance-acm-2025-borstlap-de-leeuw-geredigeerd>

⁹ WRR: dimensies die horen bij formele onafhankelijkheid: Heeft een toezichthouder eigen rechtspersoonlijkheid? Kan de toezichthouder een eigen personeelsbeleid voeren? Wie benoemt de leden van de raad van bestuur? Hoe lang is de zittingsduur? Wie bepaalt het budget en hoe lang is een toezichthouder verzekerd van dat budget? In hoeverre bepaalt een toezichthouder zelfstandig zijn prioriteiten en werkwijze?

- **Transparant** en legt **publieke verantwoording af**: externe toetsbaarheid en verantwoording richting samenleving en parlement. Het gaat hierbij niet alleen over het openbaar maken van een jaarverslag, maar te denken valt ook aan het geven van technische briefings aan de Vaste Kamercommissie.
- Creëert **draagvlak bij stakeholders**: zorgvuldig positioneren als onafhankelijk van beleid en van private belangen. Er is een continue dialoog nodig tussen toezichthouder en stakeholders over de taakopvatting en de daarmee samenhangende spanningsvelden. Het past bij de rol van de toezichthouder om dit gesprek te organiseren en op gang te houden.
- Draagt bij aan **vertrouwen in het systeem**: publiek toezicht is er omdat publieke en private belangen niet altijd gelijkgericht zijn. Dat geldt overigens ook voor private belangen onderling. Publiek toezicht moet er in die gevallen voor zorgen dat belangen evenwichtig worden afgewogen en voldoende beschermd worden. Op die manier draagt publiek toezicht bij aan, onder meer, vertrouwen in het systeem.

Markttoezicht is per definitie dynamisch toezicht. Immers, de risico's waar het toezicht over gaat kunnen veranderen, en dit gaat doorgaans sneller dan de wet kan worden gewijzigd. Met name de ontwikkelingen op het gebied van artificiële intelligentie (AI) en de betekenis hiervan voor auteursrechtelijke vraagstukken gaan snel. Het is te voorzien dat dit nieuwe vraagstukken en discussies meebrengt. Daarom zijn **open normen** nodig om hierin te kunnen voorzien. Van belang is om hierbij het bredere publieke belang als uitgangspunt te nemen, en niet alleen het naleven van de normen. En ook daarom is een op een heldere visie gebaseerde taakbeschrijving nodig, inclusief wat wordt verstaan onder modern en eigentijds toezicht.

Voor de meeste markttoezichthouders in andere domeinen geldt daarnaast dat zij ter invulling van wettelijke open normen zeer ruime (**pseudo-)regelgevende en beleidsinvullende (preciserende) bevoegdheden** hebben die al sterk Europees zijn vormgegeven en op elkaar afgestemd worden uitgevoerd.¹⁰ Te denken valt aan de beleidskaders die de ACM opstelt, of beleidsregels die algemeen gebruikelijk zijn bij (rijks)inspecties. Dat is in het domein van het CvTA nog rudimentair maar ook hier groeiende. De algemene bredere ontwikkelingen, met name op gebied van AI, nopen ook tot actieve samenwerking van het publieke toezicht op Europees niveau. Hier ontstaan immers geheel nieuwe auteursrechtelijke vraagstukken, die meer dan tot nu toe grens overstijgend zullen zijn.

Het publieke toezicht staat op gepaste **afstand van politiek en bestuur**. Zeker bij (markt)toezicht dat specialistische kennis vergt, is er een noodzaak tot onafhankelijke positionering en een zuivere rolverdeling.

En daarnaast gelden de breed geaccepteerde vereisten die worden gesteld aan modern publiek toezicht:

- Onafhankelijkheid
- Onpartijdige positie en cultuur

¹⁰ Raad van State, Ministeriele verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de afdeling Advisering, p. 42. 15 juni 2020.

- Wendbaarheid
- Publieke verantwoording en transparantie
- Professionaliteit.¹¹

2.2 Een toezichthouder moet structurele ruimte hebben om aan deze vereisten te voldoen

De publieke toezichthouder heeft een **ruim mandaat** nodig om beleidsregels of leidraden op te stellen en zo voorspelbaar toezicht te kunnen houden ook als er veranderingen optreden waar de wetgever niet direct kan handelen.

De toezichthouder heeft baat bij een **goed gepositioneerde gesprekspartner** als opdrachtgever bij het ministerie. Vanuit de inhoud is deze opdrachtgever vrijwel altijd een beleidsdirectie. Belangrijk is dat de toezichthouder een *counterpart* heeft om op strategisch niveau te kunnen spreken over de hoofdlijnen van beleid. Deze rol staat los van de eigenaarsrol.

Ook een eigen adviesraad of **Raad van Advies** kan de rol van strategisch gesprekspartner vervullen. Het voordeel van een adviesraad is dat die ook kan optreden als *critical friend*, en als klankbord van het College over de hoofdlijnen van beleid inclusief de programmering, de prioritering en de verantwoording.

De toezichthouder heeft ruimte nodig om structureel de **samenwerking met het veld** te organiseren. Te denken valt aan het regelmatig organiseren van panels en het geven van ‘*guidance*’ over bepaalde regelgeving. Deze ruimte is er niet wanneer de taak van de toezichthouder (nagenoeg) is beperkt tot strikte naleving van de wet- en regelgeving.

Transparantie is ermee gediend dat de toezichthouder het **jaarplan en het jaarverslag zelfstandig publiceert**, ook ten behoeve van de publieke verantwoording naar parlement en publiek. Hij kiest hierbij ook zelf het tijdstip waarop dit gebeurt. Te overwegen valt om dit zo mogelijk op 15 maart, maar uiterlijk op 1 juli te doen. Hierbij past de uitzondering op de Kaderwet zoals die op dit moment voor het CvTA geldt (art. 18 Kaderwet).

Sinds de hernieuwde Aanwijzingen voor de externe contacten in 2020 is er voldoende ruimte om de verantwoording richting Parlement zelfstandig vorm te geven, omdat de toezichthouder als zbo niet langer verplicht is om deze contacten vooraf aan de minister te melden. Er is ook voldoende gelegenheid om het concept Relatiestatuuut hiermee in overeenstemming te brengen.

Voor onafhankelijke en professionele taakuitoefening en wendbaarheid moet de toezichthouder **eigenstandig de bedrijfsvoering** zo kunnen inrichten dat steeds tijdig een organisatorisch verantwoorde en integrale afweging gemaakt kan worden. Dit betekent een organisatie die onder de volle verantwoordelijkheid van het College valt, en een budget waar het College voldoende lang van verzekerd is om de organisatie vorm

¹¹ Zie bijlage.

te geven en het toezicht uit te voeren. Het gaat hierbij ook over personele aansturing en het blijvend kunnen zorgen voor een onpartijdige organisatiecultuur. Zelfstandige huisvesting is hier ook onderdeel van.

Tot slot bepaalt een onafhankelijke toezichthouder de eigen werkwijze met een **bestuursreglement** dat hij zelf vaststelt en dat geen goedkeuring van de Minister vereist.

3. Het wetsvoorstel voorziet onvoldoende in de vereisten voor onafhankelijkheid

3.1 Uitgangspunt wetsvoorstel is contrair aan de ontwikkelingen in toezichtsveld

Het wetsvoorstel bevat essentiële wijzigingen die haaks staan op de huidige ontwikkelingen in het toezichtsveld. Ten eerste het belang van een heldere toezichtsvisie. De huidige wet Toezicht bevat een dergelijke visie zowel in de wet als in de MVT, maar in het nu voorliggende wetsvoorstel ontbreekt deze.

Bovendien worden publieke belangen in het wetsvoorstel niet meer als uitgangspunt genomen. Volgens JenV is dit niet nodig omdat het belang van toezicht blijkt uit het feit dat er een wet voor is geschreven. Dit is een forse stap terug in het denken over toezicht en publieke belangen. Zowel het codificeren als het definiëren van de publieke belangen is nodig als helder referentiekader, onder andere om de verhouding tussen intern toezicht en extern publiek toezicht goed te kunnen vormgeven.

Een belangrijk uitgangspunt in de nieuwe wet is dat de veronderstelde ‘nationale koppen’ worden afgeschaft. Nationale koppen zijn aanvullende regels die niet op de Europese richtlijn maar op het nationale recht zijn gebaseerd. “Door aanvullende regels te vermijden, wordt meer ruimte voor ondernemerschap gecreëerd en kunnen administratieve lasten en de daarmee gepaard gaande kosten worden beperkt.” Femke de Vries gaat hier in haar opinie bij het wetsvoorstel uitgebreid op in. Het afschaffen van open normen en de focus op de naleving van individuele (overwegend gesloten) normen is een grote verandering ten opzichte van de wijze waarop het toezicht bij andere markttoezichthouders en de (rijks)inspecties is ingericht. Rijksbreed is de beweging immers juist naar open (*rule based*) normen waarbij logischerwijs de taak bij de toezichthouders berust om die open normen van een nadere precisering te voorzien. Dat is geen nieuwe ‘Nationale koppen-wetgeving’; het is geven van duidelijkheid aan de ondertoezichtstaanden – die er zelf ook om vragen. En dat is substantieel anders en meer dan de voorzichtige tekst in het voorliggende wetsvoorstel dat stelt dat enige inkleuring van open normen wellicht mogelijk is. En dus is overleg hierover met de betrokken stakeholders essentieel. Dat overleg moet structureel worden georganiseerd.

Het is ook elders goed gebruik (zie bijvoorbeeld de ACM, de Autoriteit Woningcorporaties en de AFM) om als taak op te nemen het toezicht houden op het goed functioneren van het bestel en de bijbehorende organisaties, inclusief goed bestuur en goede bestuurders. Governance Codes kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar dan wel zodanig dat de markttoezichthouder hier goed toezicht op kan houden.

Dat is, zoals Femke de Vries terecht stelt, in het nu voorliggende wetsvoorstel niet het geval.

De taakomschrijving is in het voorstel beperkt tot het toezien op de naleving van Richtlijn 2014/26/EU. De onder toezicht gestelde organisaties worden rechtstreeks geadresseerd. De Richtlijn legt de primaire verantwoordelijkheid voor het naleven van de op die richtlijn gebaseerde regels bij het bestuur en het orgaan met de toezichtfunctie (= de cbo). Voorgesteld wordt te schrappen dat het CvTA erop moet toezien dat collectieve beheersorganisaties voldoende op hun taak zijn toegerust, omdat Richtlijn 2014/26/EU niet noopt tot een dergelijk norm (zie MvT 3.2.1). Dit is in strijd met de hoofdbeweging die al langere tijd breed in de toezichtswereld is ingezet. Bovendien moeten intern en extern toezicht op dit domein vanuit publiek belang juist als complementair worden gezien. Dat is bijvoorbeeld nu nog het geval bij het toezicht op de naleving van de Wet Normering Topinkomens. In het voorstel wordt dit toezicht echter volledig bij de sector zelf gelegd.

Ook preventief toezicht hoort bij een eigentijdse toezichthouder, maar is in het nu voorliggende wetsvoorstel nagenoeg afgeschaft met als reden dat het een 'nationale kop' op de EU-richtlijn is en dat het de bedrijfsvoering bij cbo's en obo's vertraagt. Dat is een onjuiste redenering. Het is bovendien heel goed mogelijk om goede afspraken te maken over een selectieve toepassing van *lean & mean* preventief toezicht, zonder dat hierbij grote vertraging optreedt.

In het wetsvoorstel wordt op diverse plaatsen een parallel getrokken met de Autoriteit Consument en Markt. Deze parallel is niet terecht. De ACM is op 1 april 2013 ingesteld door een fusie van de Consumentenautoriteit (CA), de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (OPTA). Er is bij de instelling in 2013 gekozen voor de constructie van een zbo zonder eigen personeel en zonder eigen rechtspersoonlijkheid om louter pragmatische redenen, namelijk dat de voordelen van het niet toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid volgens de minister vooral op het gebied van de bedrijfsvoering lagen bijvoorbeeld omdat een zbo zonder eigen rechtspersoonlijkheid veel eenvoudiger zou kunnen deelnemen aan de shared services zoals P-Direkt.¹²

Er wordt nu een aantal concrete wijzigingen voorgesteld die volgens de MvT zijn ontleend aan de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Het gaat onder meer om goedkeuring bestuursreglement, ter beschikking stellen van personeel door de minister en de goedkeuring van een mandaatregeling met de bevoegdheden van het personeel. Dat deze keuze in het geval van de ACM indertijd om puur pragmatische redenen is gemaakt, vermeldt de MvT niet. Anno 2024 vinden het ministerie van Economische Zaken en de ACM een onafhankelijke positie van de ACM als toezichthouder essentieel. Recent hebben PWC en De Leeuw/Borstlap daarom op verzoek van EZ en de ACM onderzocht of de huidige zbo-status de onafhankelijkheid voldoende borgt en het bestuur voldoende verantwoordelijkheid geeft voor de formele en materiële

¹² Behandeling wetsvoorstel Instellingswet ACM, Eerste Kamer, 13 feb 2013.

bedrijfsvoering om dit waar te kunnen maken. Inmiddels is men bezig met de implementatie van de uitkomsten van dit onderzoek.

In hetzelfde jaar dat de ACM is ingesteld, is het CvTA onder de werking van de Kaderwet gebracht (2012-2013). Hierbij zijn artikel 21 en 22 van de Kaderwet buiten toepassing verklaard. In de MvT werd hierover opgemerkt dat de bevoegdheid van een minister om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zbo zich niet verdraagt met de gewenste onafhankelijkheid van het CvTA zoals die bij de instellingswet (2003) is voorzien. Dit is in lijn met andere onafhankelijke markttoezichthouders zoals DNB, AFM en AP, die deze uitzondering nodig hebben om de open normen te preciseren. Dit is een wezenlijk aspect van modern toezicht, en belangrijk om ongewenste inmenging van de politiek in onafhankelijk toezicht te voorkomen.

Het wetsvoorstel is bovendien in strijd met het sturingsmodel dat JenV zelf aan het ontwikkelen is. Dat model is gebaseerd op een filosofie die uitgaat van vertrouwen, sturen op afstand en daarom minder zaken vooraf regelen en minder kaderstelling vanuit het departement. Het nu voorliggende wetsvoorstel verplaatst belangrijke bevoegdheden juist van de toezichthouder naar de minister, zoals nadere kaderstelling via AMVB's.

Een onafhankelijke toezichthouder heeft een volwassen sturingsrelatie met het ministerie. Dit betekent opdrachtgeverschap langs beleidsinhoudelijke lijn en een duidelijk onderscheid tussen eigenaarsrol en opdrachtgeversrol. Onderdeel van een volwassen sturingsrelatie is ook dat er een heldere en actuele visie is op het publieke toezicht en op de eigentijdse ontwikkelingen in het toezichtdomein. Hier hoort bij dat het opdrachtgeverschap berust bij een beleidsinhoudelijke afdeling. Dat is hier niet het geval. Het opdrachtgeverschap berust bij de afdeling Wetgeving.

Hierdoor ontbreekt in de driehoek het noodzakelijke evenwicht (tegenkracht) dat nodig is om het toezicht op basis van die beleidskennis en van de resultaten van het gevoerde toezicht steeds verder te optimaliseren. En dit laatste is juist nodig omdat het domein de komende jaren steeds complexer zal worden (bijvoorbeeld door de ontwikkelingen rond AI en bijbehorende internationalisering).

3.2 Wetsvoorstel borgt niet langer de noodzakelijke onafhankelijkheid toezichthouder

Het wetsvoorstel stelt voor om de uitzonderingen op de volgende artikelen uit de Kaderwet zbo's niet langer van toepassing te verklaren:

- Goedkeuring van bestuursreglement en mandaat door minister (art. 11)
- Verplichting om het jaarverslag voor 15 maart op te stellen (art. 18)
- Minister kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door CvTA (art. 21)
- Minister kan een besluit vernietigen als het van algemene strekking is en de vernietiging geschiedt wegens onbevoegdheid van het CvTA (art. 22).

Deze uitzonderingsbepalingen op de Kaderwet zijn bij de andere (markt)toezichthouders en bij het CvTA in de loop der jaren met reden in de Instellingswetten vastgelegd. Deze uitzonderingen zijn van belang om de toezichthouder op gepaste afstand van het departement te plaatsen zodat de sector ervan verzekerd is dat er geen ongewenste politiek-bestuurlijke bemoeienis kan plaatsvinden.

De uitzondering van artikel 18 zorgt ervoor dat de toezichthouder eigenstandig verantwoording aflegt aan het Parlement.

Voor het CvTA werd in 2013 over de uitzondering op artikel 21 Kaderwet opgemerkt dat bedacht moet worden dat ook de Staat een gebruiker is of kan zijn van beschermde werken, zoals film en muziek, waarover afspraken nodig zijn met collectieve beheersorganisaties. Het is niet bij voorbaat ondenkbaar dat de Staat zich met een klacht over zo'n beheersorganisatie tot het CvTA zal willen wenden. Daarbij past geen bevoegdheid van de minister om beleidsregels uit te vaardigen. In het verlengde hiervan is toen ook het in artikel 22 van de Kaderwet voorziene vernietigingsrecht van de minister niet op het CvTA van toepassing verklaard.¹³

Ook werd hierover in die MvT opgemerkt dat het CvTA tegenwoordig zowel markttoezicht als kwalitatief sectortoezicht uitoefent. “Het eerste aspect komt met name tot uitdrukking in een preventief tarieventoezicht, het tweede facet door toezicht op de naleving van een concreet aantal wettelijke kwaliteitscriteria door cbo's, zoals transparantie, verantwoording en *good governance* (artikelen 3 resp. 2 van de Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten). Gelet hierop is het CvTA op afstand van de overheid geplaatst en, bij de recente herziening van de instellingswet, gehouden. Vanwege de taken die het CvTA uitoefent is die afstand gepast en gewenst. Het zou de geloofwaardigheid van het College in de sector, zowel bij cbo's als bij betalingsplichtigen, kunnen schaden als de indruk zou kunnen ontstaan dat het College een verlengde arm van de minister zou (kunnen) zijn. Hierbij passen niet de corrigerende bevoegdheden die de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet aan de verantwoordelijke minister toekennen. De minister moet niet de inhoud en de wijze van uitvoering van de taken van het College kunnen bepalen. In de artikelsgewijze toelichting wordt hierop nader ingegaan.”

Het nu schrappen van de uitzonderingsbepalingen van de Kaderwet staat bovendien haaks op een sturingsfilosofie die uitgaat van sturen op afstand en op basis van vertrouwen. En de verwijzingen naar de ACM (zoals in par. 3.6 van de MvT) zijn betrekkelijk: voor de ACM wordt momenteel juist bezien of deze uitzonderingen herijkt moeten worden in het licht van een toekomstbestendige governance en sturing die past bij modern toezicht. Het belang van de uitzondering van artikel 21 Kaderwet is erin gelegen dat de toezichthouder daarmee nadere invulling kan geven aan bestaande beleidsregels. Dit kan hij doen met beleidskaders, ook wel beleidsregels of leidraden genoemd. Dit is iets anders dan het maken van nieuw beleid. Europese richtlijnen staan hier niet aan in de weg.

¹³ MvT bij Instellingswet zbo CvTA 2012-2013, pag. 8

Iets vergelijkbaars geldt voor het voorstel dat de minister personeel aan het CvTA beschikbaar stelt. De Steunstichting CvTA wordt dan op termijn opgeheven, zo is de bedoeling. Het personeel komt in dienst bij het Ministerie, en het bureau krijgt een eigenstandige plek in de ambtelijke organisatie (vgl. het bureau van de rapporteur mensenhandel). Er is geen gezagsverhouding tot de Minister doch uitsluitend tot het CvTA (ingevolge artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Het CvTA stelt een mandaatregeling op ten aanzien van de bevoegdheden van het personeel. Er kunnen bevoegdheden aan het personeel worden gedelegeerd. De mandaatregeling moet wel eerst door de Minister van Justitie en Veiligheid worden goedgekeurd.

De argumentatie hiervoor is dat het fenomeen van de steunstichting niet zou passen bij een zbo zonder rechtspersoonlijkheid (vgl. aanwijzing 5.11 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving) en bij andere zbo's zonder rechtspersoonlijkheid ook niet voor komt.

Het voorstel komt erop neer dat de SG van het ministerie dan op termijn verantwoordelijk wordt voor het formatie- en organisatieplan van het CvTA, en dat het management (i.c. in elk geval de directeur) voor het persoonlijk loopbaanperspectief mede afhankelijk wordt van de top van het ministerie. Dit levert kwetsbaarheid op wanneer de sector niet tevreden is over het toezicht en zich hierover richt tot het ministerie. Ook kunnen de onpartijdigheid (in organisatiecultuur en gedrag) onder druk komen te staan wanneer het bureau (ook fysiek) onderdeel uitmaakt van het departement. Dit is één van de redenen dat het overgrote deel van de markttoezichtouders een zbo met rechtspersoonlijkheid is en over eigen huisvesting beschikt. De positie naar de buitenwereld speelt hier ook een rol.

3.3 Wetsvoorstel zet klok meer dan 12 jaar terug

Het nu voorliggende wetsvoorstel zet op cruciale punten de klok meer dan 12 jaar terug. De belangrijkste redenen die in de MvT worden aangevoerd zijn verminderen van de regeldruk en verminderen van het aantal zbo's. Inhoudelijk is de sterke professionalisering van de sector een belangrijk argument voor de staatssecretaris om het toezicht anders in te richten. De veronderstelling hierbij is dat de sector permanent toe kan met minder toezicht.

Nog los van de vraag wat er nodig is om te kunnen stellen dat een sector permanent toe kan met minder toezicht, zijn de gevolgen van de voorgestelde wijziging voor de borging van de onafhankelijkheid van het publieke toezicht op het collectief beheer groot.

De taak, rol en positie van het CvTA als markttoezichthouder zijn sinds 2012 niet zodanig veranderd, dat dit nu het van toepassing verklaren van artikel 21 en 22 Kaderwet rechtvaardigt. De toen genoemde redenen voor deze uitzonderingen zijn onverkort geldend.

De directe verantwoordelijkheid van de minister wordt verzwaaard doordat de bevoegdheid om met open normen, beleid en regelgeving het toezicht in te richten wordt verplaatst van de toezichthouder naar de minister. Daarmee komt de minister als systeemverantwoordelijke in een dubbelpositie.

Hetzelfde geldt voor de wettelijke verantwoordelijkheid voor de organisatie. De verschuiving van het bureau naar het ministerie betekent een afname van de onafhankelijkheid, ook al is er geen gezagsverhouding van de medewerkers tot de minister.

Hierdoor raakt het stelsel uit evenwicht.

De argumenten waarom wordt gekozen om af te wijken van de hoofdbeweging in het bredere veld van publiek toezicht wegen niet op tegen het verlies aan onafhankelijkheid dat hiermee optreedt.

4. Wat heeft het publieke toezicht op het rechtenbeheer nodig

1. Onafhankelijke positie ten opzichte van de sector en de minister

Voor iedere publieke toezichthouder geldt dat de wet waarin de bevoegdheden worden geregeld, een goede weergave en definiëring dient te bevatten van de taak van de toezichthouder. Dit geldt ook de voorliggende wet.

Het CvTA moet als moderne toezichthouder een stevige en onafhankelijke positie ten opzichte van de sector en de minister hebben. Onderdeel hiervan is ook dat de toezichthouder zijn reflecterende en agenderende rol goed kan vervullen.

Hiervoor is nodig:

- de bevoegdheid van de toezichthouder om *risk based* invulling te geven aan open normen met **leidraden en/of beleidsregels** (*behoud uitzondering artikel 21 Kaderwet*);
- een heldere **verhouding** tussen intern toezicht en extern publiek toezicht (zie ook Femke de Vries);
- gebaseerd op de **toezichtsstrategie** van het CvTA;
- ruimte om te **toetsen op goed bestuur en goede bestuurders** (*behoud bestuurderstoets, lean en mean uit te voeren en (passend bij de “kan” bepaling in de huidige wet)*), en
- **preventief toezicht** met duidelijke afspraken hoe dit **selectief, lean & mean** uit te voeren (*behoud preventief toezicht*);
- **toetsing of CBO's en OBO's** goed op hun taak zijn toegerust;
- het voorkomen van **ongewenste inmenging** van de politiek (*behoud uitzondering artikel 22 Kaderwet*);
- de toezichthouder kiest zelf het tijdstip waarop hij het **jaarverslag** openbaar maakt. Te overwegen valt om op te nemen dat dit zo mogelijk op 15 maart, maar uiterlijk op 1 juli gebeurt.

Het CvTA beschikt over voldoende ruimte om eigenstandig publieke verantwoording af te leggen aan Kamer en samenleving, omdat de Aanwijzing externe contacten rijksambtenaren in 2020 is vernieuwd. Sinds die tijd is deze niet langer van toepassing

op zbo's. Dit biedt het CvTA de mogelijkheid om zelfstandig in contact te treden met het Parlement, bijvoorbeeld voor (technische) briefings.

2. Volwassen en eigentijdse sturingsrelatie ministerie

De nieuwe sturingsfilosofie van JenV gaat uit van ruimte en vertrouwen. Een dergelijke filosofie is een goede basis voor een volwassen sturingsrelatie met de toezichthouder. Dit betekent een gepaste afstand van de minister ten opzichte van de toezichthouder, zoals gedeeltelijk al verwoord onder 1.

Hiervoor is nodig:

- **Opdrachtgeverschap** langs beleidsinhoudelijke lijn (*een beleidsinhoudelijke gesprekspartner*);
- Een **werkwijze** die eigenaar en opdrachtnemer in staat stelt ieder de eigen rol optimaal te vervullen;
- Een helder **relatiestatuu**t waarin zowel de sturingsfilosofie als de nieuwe Aanwijzingen voor de externe contacten zijn verwerkt.

3. Volledige zeggenschap over de werkorganisatie

Een onafhankelijke, onpartijdige en professionele toezichthouder is zelf verantwoordelijk voor de eigen organisatie en kan zelf bepalen hoe de bedrijfsvoering wordt vormgegeven. Het CvTA dient dan ook eigenstandige zeggenschap te behouden over organisatie, personeel, ICT, huisvesting en budget. Het belang hiervan neemt alleen maar toe nu het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden bij de toezichthouder beoogt weg te halen die essentieel zijn voor een moderne toezichthouder.

Hiervoor is nodig:

- Een **passende organisatievorm**. Onderbrengen bij het ministerie is geen passende vorm.
- Het huidige model biedt voldoende ruimte. **Koester de Stichtingsvorm als organisatie**model omdat het CvTA daarmee in alle aspecten zijn onafhankelijkheid kan waarmaken zonder daarvoor van eigen rechtspersoonlijkheid als zbo afhankelijk te zijn.
- De pragmatische voordelen van deze lang bestaande stichting wegen op tegen het in de MvT gehanteerde argument dat een dergelijke stichting bij andere zbo's zonder rechtspersoonlijkheid niet voorkomt.
- Doorslaggevend hier is niet het zbo-schap, maar het feit dat het CvTA een **onafhankelijke markttoezichthouder** is.
- Zorg voor een **adviesraad** of een andere vorm van een kritisch klankbord.
- Organiseer **structurele contacten** met het veld om domeinspecifieke en domeinoverstijgende maatschappelijke ontwikkelingen te signaleren en agenderen. Benut dit ook om indien nodig leidraden of beleidsregels toe te lichten.

4. Een financieringsmodel met meerjarige stabiliteit

Een onafhankelijke toezichthouder moet (ook over langere termijn) zekerheid hebben dat de financiering toereikend is om het toezicht uit te voeren. Het huidige wetsvoorstel gaat er echter van uit dat de kosten van het CvTA voortaan nagenoeg volledig worden gedragen door de cbo's en obo's. Dat draagt niet bij aan de vereiste stabiliteit ter borging van de onafhankelijkheid.

Hiervoor is nodig:

- De toezichthouder moet gedurende langere tijd zijn verzekerd van een **passend budget** (rust).
- Dit is nodig voor de wendbaarheid en professionaliteit en om de toezichtsstrategie in volle omvang te kunnen uitvoeren.
- **Heroverweeg de nagenoeg 100% financiering** door het veld. 50-50 of een andere verhouding is ook denkbaar. Dit past ook beter bij de realiteit omdat het profijtbeginsel moeilijk per CBO en OBO toepasbaar is en het toezicht bezien vanuit de publieke taak ook zeker deels overheidsfinanciering rechtvaardigt.
- **Geen 100% doorbelasting** aan CvTA, want dit werkt kostenverhogend. En doet een groot beroep op het CvTA organisatie (zie ook FdV).
- **Afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen**, zodat het CvTA over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren.
- Een eigenstandige positie op de begroting, zoals zbo's, Agentschappen en RWT's hebben, betekent ook een eigen jaarrekening, een eigen accountant en een financieel en beleidsmatig jaarverslag op vooraf afgesproken tijdstippen.

Continuïteit (tips aan CvTA)

- Maak inzichtelijk welke werkprocessen je nodig hebt om een moderne datagedreven toezichthouder te zijn.
- Zet alle inhoudelijke componenten op een rij waar het toekomstige werk van het CvTA uit bestaat – ben je daar straks goed voor toegerust?
- *Be careful what you wish for.* CvTA is een relatief kleine organisatie; alles wat je vraagt daar moet je je ook aan houden. Ga ontspannen om met de vorm.
- Veel van de adviezen en suggesties uit dit advies kunnen worden meegenomen bij de voorgenomen aanpassing van het Relatiestatuuut. Ook wanneer de wet niet gewijzigd wordt, is dit wenselijk.

Bijlage: criteria voor toezicht (o.b.v. Advies sturing en governance ACM)¹⁴

Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid betekent dat een toezichthouder zich in zijn oordeelsvorming niet laat beïnvloeden door onder toezicht staande partijen, beleidsmakers of andere belanghebbenden en zich niet beschouwt als een verlengstuk van de minister. Ook zullen de verantwoordelijke bewindspersonen in woord en gedrag zonder terughoudendheid de onafhankelijkheid van toezichthouders moeten uitdragen. De toezichthouder moet dus enige afstand weten te houden tot de situatie en de belangen van genoemde partijen. Hij moet bereid zijn om te handelen tegen de communis opinio en gevestigde belangen in. Ook moet de toezichthouder de hem toegekende bevoegdheden onafhankelijk van de beleidsmaker kunnen uitoefenen, zoals het stellen van prioriteiten en het interveniëren in de sector.

In navolging van de WRR benadrukken we dat onafhankelijkheid niet hetzelfde is als de afwezigheid van samenwerking of interactie; het is geen *splendid isolation*. Het onderhouden van een relatie met het betrokken departement behoeft dus niet in strijd te zijn met een geloofwaardige onafhankelijkheid in de individuele gevalsbehandeling. Wel vereist dit rolvastheid van alle betrokkenen en transparantie daarover. De toezichthouder moet bovendien in het uitoefenen van het toezicht een zekere mate van lef en een zelfstandige uitstraling tonen.¹⁵

De onafhankelijke rol moet goed zijn ingebed in alle fasen van het beleidsproces. Het Markttoezichthoudersberaad zegt hierover: “Nu ‘beleid’ en ‘toezicht’ steeds meer samen dienen te werken omdat zij samen verantwoordelijk zijn voor een effectieve beheersing van maatschappelijke risico’s, worden maatregelen om de onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van de politiek te waarborgen steeds belangrijker.”¹⁶

Tot slot wordt de onafhankelijkheid ook beïnvloed door de ontwikkelingen in Europese wetgeving van de afgelopen twintig jaar, waarin steeds meer eisen worden gesteld aan onafhankelijke autoriteiten (‘regulators’) zoals de ACM. Zoals beschreven in paragraaf 2 moeten zij een onafhankelijke positie hebben die door het EU-recht wordt gewaarborgd.¹⁷

De WRR benoemt een aantal dimensies die horen bij formele onafhankelijkheid. Heeft een toezichthouder eigen rechtspersoonlijkheid? Kan de toezichthouder een eigen personeelsbeleid voeren? Wie benoemt de leden van de raad van bestuur? Hoe lang is de zittingsduur? Wie bepaalt het budget en hoe lang is een toezichthouder verzekerd van dat budget? In hoeverre bepaalt een toezichthouder zelfstandig zijn prioriteiten en werkwijze?¹⁸

¹⁴ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/07/16/advies-sturing-en-governance-acm-2025-borstlap-de-leeuw-geredigeerd>

¹⁵ Visie Markttoezichthoudersberaad, par. C1.

¹⁶ Visie Markttoezichthoudersberaad, par. C1.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Raad van State, 2020.

¹⁸ WRR 2013, p. 111.

Onpartijdigheid & Cultuur

Onafhankelijkheid is geen doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige positie en houding van de toezichthouder ten opzichte van de verantwoordelijke minister en de ondertoezichtstaanden. “De legitimiteit van de toezichthouder is in belangrijke mate de *legitimiteit van de onpartijdigheid*”, aldus de WRR. Zij ontleen hun legitimiteit immers aan hun deskundigheid én onpartijdige houding als tegenwicht tegen partijdige politiek. Onpartijdigheid is daarmee één van de belangrijkste criteria die we hier hanteren. Onpartijdigheid behoort onderdeel te zijn van de cultuur van de organisatie die zich vertaalt in de houding en het gedrag van de toezichthouder.

Onpartijdig overheidstoezicht is ook noodzakelijk in situaties waarin het handelen van de overheid zelf aan de orde is. Dat is bij de ACM het geval, omdat delen van de overheid op sommige beleidsvelden ook opereren als marktpartij bijvoorbeeld op de energiemarkt en de telecommarkt.

Een onpartijdige houding stelt hoge eisen aan de toezichthouder, in het bijzonder de leidinggevendenden en het bestuur. Onpartijdigheid is namelijk geen formele positie, maar een kwaliteit.¹⁹ Iemand is onpartijdig wanneer hij vraagstukken niet vooringenomen benadert en niet op voorhand een voorkeur heeft voor een partij, standpunt of belang bij een geschil. Zoals gezegd is onpartijdigheid een belangrijk onderdeel van de cultuur en identiteit van de organisatie. Daarom is het noodzakelijk dat de top van de organisatie de vereiste onpartijdige houding en gedrag zelf laat zien, het bij de medewerkers stimuleert en hen in staat stelt overeenkomstig die identiteit te handelen.²⁰ Dit kan alleen als de top van de organisatie voldoende leiding geeft aan de organisatiecultuur. Het organisatorische arrangement waarbinnen de betrokken partijen opereren moet de onpartijdige opstelling van toezichthouders ondersteunen.²¹

Wendbaarheid

Toezichthouder zijn is geen rustig bestaan. Zoals in paragraaf 2 werd beschreven, gaan de ontwikkelingen snel en hebben zij grote impact op het veld. Om met deze ontwikkelingen om te kunnen gaan, er snel op te kunnen reageren en inhoudelijk de goede keuzes te kunnen maken, heeft een organisatie een zekere mate van wendbaarheid nodig. De leiding van de organisatie moet de regie en zeggenschap over de inrichting van de organisatie kunnen hebben zonder hiervan afhankelijk te zijn van een externe partij. Ook is ruimte nodig om kennis binnen te halen, om te herprioriteren en om tijdig op- en af te schalen.

Het gaat hier niet alleen om financiële ruimte. Minstens zo belangrijk is het dat de toezichthouder zelfstandig beslissingen kan nemen over personele aangelegenheden en de ruimte heeft om eigenstandig de bedrijfsvoering zo in te richten dat steeds tijdig een organisatorisch verantwoorde en integrale afweging gemaakt kan worden. Uiteraard

¹⁹ WRR 2013, p. 139.

²⁰ Jaap Boonstra, *Leiders in cultuurverandering. Een praktische gids voor strategische en culturele veranderingen in organisaties*, 2014.

²¹ WRR 2013, p. 140.

is hieraan dan ook een verantwoording gekoppeld die past bij de gekozen manoeuvreerruimte.

Publieke verantwoording (met als onderdeel Transparantie)

De toezichthouder opereert niet in *splendid isolation*. Er is immers een minister die verantwoordelijkheid draagt voor het stelsel waarbinnen het toezicht plaatsvindt. Het is dan ook belangrijk dat de toezichthouder binnen het totale takenpakket van de ACM verantwoording aflegt, ook over programmering en prioritering, zodat de minister zijn systeemverantwoordelijkheid gestalte kan geven.

Een goed toezichthouder legt aan de ondertoezichtstaanden uit waarom en waarop hij toezicht houdt en maakt zijn keuzes in het toezicht (zowel op casusniveau als over de programmering en prioritering van het toezicht) voor de samenleving inzichtelijk. Waarborgen van zijn onafhankelijkheid zijn vastgelegd. Hij maakt zijn bevindingen zoveel mogelijk actief openbaar en verantwoordt zich achteraf over de keuzes, de behaalde resultaten en de maatschappelijke impact.²² Het gaat hierbij niet om één vorm van verantwoording. Verschillende verantwoordingsrelaties bestaan naast elkaar. Een toezichthouder legt verantwoording af aan bestuur en politiek (bewindslieden én de Staten-Generaal), en zorgt ook voor verantwoording aan de samenleving en het daaruit voortvloeiende maatschappelijk draagvlak voor hun toezicht (*“license to operate bij stakeholders”*).²³ Juist voor onafhankelijke toezichthouders is een transparant functioneren en het afleggen van verantwoording vanuit een democratisch perspectief van groot belang. Zodoende zijn de criteria onafhankelijkheid, transparantie en verantwoording onderling nauw verbonden.

Professionaliteit

De toezichthouder moet uit oogpunt van onafhankelijk toezicht enige afstand weten te houden tot de situatie en tot de belangen van de verschillende partijen. Dit stelt eisen aan de professionaliteit van de toezichthouder.

Professionaliteit gaat onder meer over de wijze waarop de toezichthouder tot zijn oordeel komt. Welke werkwijze en principes worden hiertoe in de organisatie ontwikkeld en toegepast? Een gestructureerde wijze van werken draagt bij aan opbouw en behoud van gezag en autoriteit. Zorgt de toezichthouder daarnaast voor feedback, bijvoorbeeld in de vorm van evaluaties, visitaties en benchmarks met vergelijkbare organisaties? Ook gaat het over de wijze waarop de toezichthouder de beschikbare middelen inzet en de wijze waarop de beoogde resultaten worden bereikt. In 2005 werd in de Kaderstellende visie op toezicht al benadrukt dat de professionele toezichtorganisatie een onafhankelijke en eigen rol in het beleidsproces vervult en een meerwaarde heeft in de samenleving. De vereiste professionaliteit brengt mee dat niet de departementale cultuur en wet- en regelgeving maar de eigen specifieke bijdrage van het toezicht aan maatschappelijke regulering en ordening centraal moet staan.

Volgens het Markttoezichthoudersberaad is een professioneel toezichthouder onafhankelijk, transparant en bemenst met professionals. Voor een toezichthouder gelden hier drie criteria, die deels ook bepalend zijn voor een onpartijdige houding.

²² Kaderstellende visie, p. 5.

²³ Visie Markttoezichthoudersberaad; WRR.

- Een goed toezichthouder voelt zich verantwoordelijk voor de professionaliteit van zijn medewerkers en ontwikkelt de nodige initiatieven ter handhaving en verbetering van betreffende professionaliteit.
- De toezichthouder herkent ‘beoordelingsvermogen’ als één van de belangrijkste kerncompetenties van zijn medewerkers.
- Het topmanagement gaat voorop in het voortdurende streven naar verdere verbeteringen in de uitoefening van het toezicht.²⁴

²⁴ Visie Markttoezichthoudersberaad, par. C3.

BIJLAGE 4

BIJLAGE 4: Voorbeeldcasus effecten reactief toezicht

Deze bijlage bevat vier (A, B, C, D) fictieve casus en beschrijft de gevolgen daarvan voor makers, gebruikers, cbo's en het CvTA, zowel binnen het geldende juridische kader als onder het voorstel Wet collectief rechtenbeheer en toezicht (hierna: wetsvoorstel). De casus laten zien hoe het wetsvoorstel de toezichtspraktijk van het CvTA verandert: van preventief naar reactief toezicht, waarbij de oorzaak van schade voor makers en gebruikers vaak pas kan worden aangepakt, nadat zij is geleden.

A. Discriminerende repartitie: schade voor makers is moeilijk te voorkomen of alleen achteraf te herstellen.

Nadelige effecten wetswijziging

Een discriminerend repartitiereglement is contra legem, maar kan worden uitgevoerd voordat het CvTA doeltreffend kan ingrijpen. Alleen een gang naar de rechter staat open. Het CvTA kan groepen makers niet langer effectief beschermen.

Voorbeeldcasus

Een cbo wijzigt haar repartitiereglement, met als gevolg dat een bepaalde categorie makers een lagere uitkering ontvangt dan andere categorieën. Deze wijziging wordt vastgesteld door de toezichtfunctie in een monistisch governance-model (het "toezichthoudend bestuur") dat op grond van de statuten bevoegd is het repartitiereglement te wijzigen. Het CvTA ontvangt echter signalen dat de categorie makers in de toezichtfunctie niet billijk en evenwichtig zijn vertegenwoordigd.¹

Situatie nu

- Voorafgaande instemming CvTA vereist, geen repartitie zonder instemming.²

het CvTA geeft de cbo een advies. Dit advies kan inhouden dat het CvTA de cbo adviseert om eerst te voldoen aan het voorschrift van een billijke en evenwichtige vertegenwoordiging in de toezichtfunctie. Als de cbo dit niet opvolgt, kan het CvTA zijn instemming weigeren en treedt het repartitiereglement niet in werking.

Wetsvoorstel: discriminatie kan pas achteraf worden tegengegaan, bescherming makers beperkt

- De cbo meldt het besluit tot wijziging van haar repartitiereglement zes weken vóór inwerkingtreding bij het CvTA. Of zij doet dat niet en begint te verdelen volgens het reglement. Als het CvTA er binnen een jaar achter komt dat niet gemeld is, dan kan zij de cbo een boete opleggen. Komt het CvTA niet achter het niet melden dan zijn er geen gevolgen, door een bijzondere korte verjaringstermijn.³ Het niet melden tast de rechtsgeldigheid van op het reglement gebaseerde verdelingen niet aan.
- Na de melding verzamelt het CvTA eerst aanvullende informatie om zich een volledig beeld te vormen; dit proces duurt naar verwachting twee tot drie weken (één week voor bestudering, gevolgd door een informatieverzoek en ontvangst van de aanvullende informatie).

¹ Artikel 9 Richtlijn (artikel 2e Wet toezicht en artikel 9 wetsvoorstel) vereisen dat alle categorieën makers in de toezichtfunctie billijk en evenwichtig zijn vertegenwoordigd.

² Artikel 3 lid 1 sub Wet toezicht

³ Als het CvTA het niet melden niet binnen één jaar ontdekt, dan vervalt zijn bevoegdheid om een boete op te leggen na een jaar ingevolge artikel 48 jo artikel 56 lid 3 wetsvoorstel.

- Vervolgens brengt het CvTA een advies uit waarin het de cbo adviseert een billijke en evenwichtige vertegenwoordiging tot stand te brengen alvorens een repartitiereglement vast te stellen. Na het uitbrengen van het advies zijn vier weken verstreken.
 - De cbo kan overgaan tot repareren op basis van het gewijzigde repartitiereglement en vervolgens bezwaar maken tegen een aanwijzing van het CvTA die volgt op het advies.
 - Indien het CvTA meent dat sprake is van een ernstige overtreding, kan het direct een aanwijzing geven.⁴ Dat verandert de casus niet.
 - Na afloop van de begunstigingstermijn kan het CvTA een last onder dwangsom opleggen, waartegen de cbo rechtsmiddelen kan aanwenden. In de tussentijd kan de cbo de inkomsten al verdeeld hebben volgens het nieuwe repartitiereglement. Dit kan het CvTA niet voorkomen.
 - Na bezwaar kan beroep / voorlopige voorziening worden ingesteld tegen aanwijzingen / lasten onder dwangsom.
 - Of het CvTA de benadeelde groep makers uiteindelijk haar eerlijke deel kan laten krijgen is onzeker. Het terugdraaien van repartities bij duizenden makers zal al snel disproportioneel zijn.
- Het CvTA kan de categorie makers niet effectief beschermen tegen lagere uitkeringen. Voor hen staat enkel nog een gang naar de rechter open.
 - Openlijke procedures tussen CvTA en sector schaden het vertrouwen in het collectieve beheer.
 - Verbeurde dwangsommen leiden tot hogere tarieven voor gebruikers of tot lagere uitkeringen voor makers.

B. Eenzijdige licentievoorwaarden: bescherming gebruikers verdwijnt.

Nadelige effecten wijziging wet

Cbo's kunnen wijzigingen in licentievoorwaarden doorvoeren zonder effectieve gebruikersbetrokkenheid.

Voorbeeldcasus

Een cbo besluit tot het eenzijdig wijzigen van licentievoorwaarden voor digitaal gebruik van bepaalde werken. Er zijn geen gebruikers betrokken bij het vaststellen van deze voorwaarden.

Situatie nu

- Voorafgaande instemming CvTA vereist, waarbij CvTA belangen gebruikers meeweegt.⁵

⁴ artikel 53 lid 2 wetsvoorstel

⁵ Alvorens nieuwe, eenzijdig vastgestelde of gewijzigde algemene (licentie)voorwaarden van een cbo t.a.v. gebruikers in werking kunnen treden, dient de cbo het besluit tot vaststelling/wijziging van deze voorwaarden ter instemming aan het CvTA voor te leggen ex artikel 3 lid 1 sub b Wet toezicht. Ex artikel 2 lid 2 Wet toezicht beoordeelt het CvTA of een cbo voldoende is toegerust om zijn taken naar behoren uit te oefenen en of de cbo bij de uitoefening van zijn werkzaamheden voldoende rekening houdt met de belangen van betalingsplichtigen.

- Als het CvTA twijfelt of een cbo voldoende rekening houdt met de belangen van gebruikers, brengt het CvTA hierover advies uit. Het stemt niet in voordat de belangen van gebruikers voldoende zijn betrokken.

Wetsvoorstel: wijzigingen in licentievoorwaarden zonder effectieve gebruikersbescherming

- Het besluit van de cbo dient ex artikel 48 Wetsvoorstel uiterlijk zes weken vóór inwerkingtreding bij het CvTA gemeld te worden.
- Omdat het CvTA risico's ziet dat de cbo onvoldoende rekening houdt met belangen van betalingsplichtigen - representatieve organisaties van betreffende gebruikers zijn niet betrokken in het proces - brengt het CvTA binnen die zes weken een advies uit aan de cbo.
- De cbo volgt het advies niet op en gaat de voorwaarden opleggen aan de gebruikers vanaf zes weken na de melding. Het CvTA brengt daarop een aanwijzing aan de cbo uit. Daartegen kan de cbo in bezwaar, en daarna is er nog een beroepsmogelijkheid voor de cbo.
- Ondertussen blijft de cbo haar schadelijke voorwaarden opleggen aan gebruikers. Gebruikers geven bij het CvTA aan schade te ondervinden van de licentievoorwaarden. Het CvTA kan een last onder dwangsom opleggen. Eventuele dwangsommen voor de cbo komen voor rekening van makers (minder inkomsten).
- Overigens kan de cbo er ook voor kiezen te factureren en te innen volgens de gewijzigde voorwaarden zonder het CvTA vooraf te informeren. Het tast de rechtsgeldigheid van de rechtshandelingen niet aan. Als het CvTA dit niet binnen één jaar ontdekt, vervalt zijn bevoegdheid om een boete op te leggen.⁶

C. Een nieuwe cbo – een start van (onrechtmatige) inning en verdeling niet te voorkomen

Nadelige effecten wijziging wet

Onder het Wetsvoorstel kan een nieuwe cbo starten met innen en verdelen zonder dat haar voorwaarden en reglementen vooraf door het CvTA zijn getoetst. Kosten (juridische) procedures komen terecht bij makers en gebruikers .

Voorbeeldcasus

Een groep rechthebbenden richt een nieuwe cbo op. De cbo onderhandelt niet met gebruikers over licentieverlening.⁷ Toch begint de cbo met het versturen van facturen naar gebruikers voor het gebruik van door de cbo vertegenwoordigde werken.

Situatie nu – onrechtmatige praktijken worden voorkomen

- Voorafgaande instemming CvTA is vereist.⁸ Zonder deze instemming zijn inning en verdeling nietig.⁹

⁶ Artikel 48 jo artikel 56 lid 3 wetsvoorstel.

⁷ zoals artikel 16 Richtlijn 2014/26/EU voorschrijft (geïmplementeerd in artikel 21 lid 1 Wet toezicht en artikel 16 lid 1 wetsvoorstel)

⁸ Besluiten tot vaststelling/wijziging van eenzijdig vastgestelde tarieven, algemene (licentie)voorwaarden en (repartitie)reglementen van een cbo behoeven ex artikel 3 lid 1 sub a Wet toezicht de voorafgaande instemming van het College

⁹ Als een cbo zonder voorafgaande toestemming van het CvTA algemene (licentie)voorwaarden vaststelt, facturen verstuurt voor het gebruik van rechten of inkomsten verdeelt dan zijn dat nietige rechtshandelingen

Als een besluit (nog) niet aan de eisen van de Wet toezicht voldoet, dan geeft het College niet eerder instemming, dan wanneer het besluit voldoet.

In het bovenstaande geval zou het CvTA de cbo adviseren o.b.v. art. 3 lid 2 Wet toezicht om alsnog in goed vertrouwen met representatieve organisaties van gebruikers te onderhandelen en van deze onderhandelingen een kort verslag aan het CvTA te sturen. Volgt de cbo het advies niet op, dan wijst het College het verzoek af en kan de cbo het reglement niet gebruiken.

Wetsvoorstel – toezicht achteraf: makers en gebruikers betalen de rekening voor juridische procedures

- Cbo start met innen en verdelen inkomsten. Meldingsplicht bij CvTA op straffe van een boete.¹⁰
- Geen afdwingbare voorafgaande openbaarmaking.
- Handhaving pas nadat schade is ontstaan.

Een cbo kan starten met innen en verdelen van geld. Als een cbo het CvTA niet op de hoogte stelt, is zij een boete verschuldigd. Beginnen, maar niet melden is een risico voor met name gebruikers.

Meldt een startende cbo zich, dan toetst het CvTA of cbo-reglementen voldoen aan het Wetsvoorstel, maar zij kan wijziging of publicatie of toezending van stukken niet afdwingen.

Een cbo kan doorgaan met innen en verdelen, terwijl zij in procedures met het CvTA verwickeld is over de rechtmatigheid daarvan. Door het CvTA verbeurde dwangsommen moeten worden bijeengebracht door gebruikers en makers via hogere tarieven en lagere repartities.

D. Governance problemen bij een cbo: toezicht verschuift naar een nog niet ingericht en onzeker systeem

Nadelige effecten wijziging wet

Het wetsvoorstel legt de oplossing voor governance problemen primair bij een governance code, terwijl die problemen soms onlosmakelijk zijn verbonden met het niet nakomen van wettelijke verplichtingen door de cbo. Het CvTA heeft minder wettelijke handvatten om tijdig in te grijpen.

(3:40 BW). De stichting verstuurt feitelijk 'spookrekeningen' wat onrechtmatig is en onder omstandigheden strafbaar.

¹⁰ Een na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel opgerichte cbo dient zich ex artikel 52 wetsvoorstel schriftelijk bij het CvTA te melden voordat zij inkomsten gaat innen en reparteren op straffe van een boete.

Voorbeeldcasus

Het CvTA ontvangt signalen over (te) hoge vergoedingen voor bestuurders, langdurige ICT-problemen die tijdige repartitie in de weg staan en gebrekkige informatievoorziening aan makers.

Situatie nu

- Het CvTA handhaaft de beloning van bestuurders ex artikel 25a Wet Normering Topinkomens (WNT), en
- handhaaft op een beheerste en integere bedrijfsvoering ex open norm “voldoende toegerust op taken”.¹¹

Het CvTA handhaaft op grond van artikel 2 lid 2 (een cbo is toegerust op zijn taken). Het geeft de cbo een advies en vraagt de cbo om een verbeterplan, om te komen tot een veilige en weerbare ICT-omgeving;

Wetsvoorstel: onduidelijke governance code, handhaving CvTA beperkt tot overtredingen

- Slechts moreel appel tot respecteren WNT.¹² Er is geen beperking op het bedrag dat cbo-bestuurders zichzelf kunnen uitkeren;
- Onduidelijk op welke grondslag het CvTA kan handhaven op beheerste en integere bedrijfsvoering cbo;
- Governance code centraal, waarvan inhoud niet vaststaat en niet helder is waarop en hoe het CvTA handhaaft.

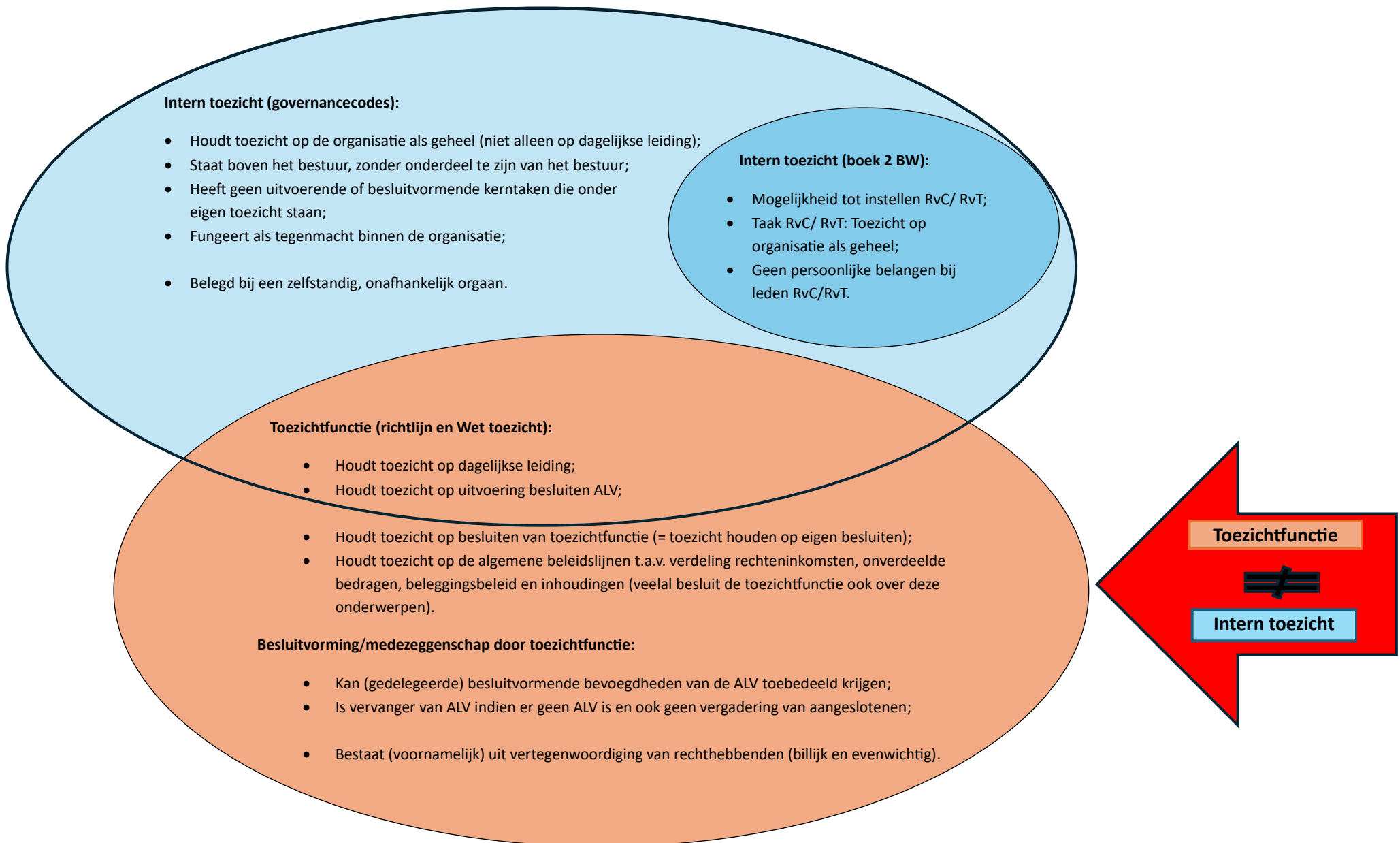
Structurele problemen zullen langer blijven bestaan; schade ontstaat sluipend en laat zich moeilijk herstellen.

¹¹ Artikel 2 lid 2 Wet toezicht

¹² Memorie van Toelicht wetsvoorstel p. 20.

BIJLAGE 5

Bijlage 5: Onderscheid **intern toezicht** en **toezichtfunctie**



Toelichting

Bovenstaande visualisatie maakt zichtbaar dat de **toezichtfunctie** uit artikel 9 van de Richtlijn 2014/26 EU, opgenomen in artikel 2e van de huidige Wet toezicht en in artikel 9 van het wetsvoorstel Collectief rechtenbeheer en toezicht (WCRT) **niet hetzelfde is als intern toezicht** binnen organisaties zoals beschreven in governancecodes die gelden in de semipublieke sector,¹ de Corporate Governance Code en de regelingen in boek 2 BW² voor stichtingen en verenigingen. De twee termen zouden in het wetsvoorstel en bijbehorende MvT dan ook niet door elkaar heen moeten worden gebruikt, want dat scheidt verwarring. Als de wetgever vertrouwen geeft aan het interne toezicht, moet dat interne toezicht er wel zijn. Dit vraagt om nadere (her)overweging door de wetgever.

Intern toezicht is een onafhankelijke tegenmacht die boven het bestuur staat, gericht op checks & balances, heeft een brede taakopvatting, scheiding van toezicht, bestuur en uitvoering, met een niet-besluitvormende maar wel controlerende rol, waarbij onafhankelijkheid essentieel is en zonder belangenvertegenwoordiging. **De toezichtfunctie** daarentegen kan een besluitvormende rol hebben, is onderdeel van de besluitvormingsstructuur met controle van leden, vereist geen onafhankelijkheid en kent verplichte vertegenwoordiging van ledencategorieën.

(Het orgaan dat) de **toezichtfunctie** (vervuld) voldoet in beginsel niet aan de kenmerken van **intern toezicht**. Het (interne) toezicht door de toezichtfunctie is beperkt tot het houden van toezicht op de dagelijkse leiding van een cbo en uitvoering van besluiten van de ALV, niet op de organisatie als geheel. Daarnaast kunnen aan de toezichtfunctie besluitvormende bevoegdheden worden toegekend. Op deze besluitvormende bevoegdheden is geen (onafhankelijk) toezicht; toezicht wordt uitgeoefend door het orgaan dat ook de besluiten heeft genomen. In de praktijk hebben cbo's een toezichtfunctie ingeregeld volgens de eisen die uit de Richtlijn voortkomen, maar geen of slechts beperkt intern toezicht. Dit wordt hieronder weergegeven.

Intern toezicht (semipublieke governancecodes/ Corporate Governance Code/ BW)	Toezichtfunctie (art. 9 Richtlijn 2014/26/EU, art. 2e Wet toezicht, art. 9 Wv WCRT)
Onafhankelijke tegenmacht (RvT/ RvC)	Interne governance-functie bij cbo's
Gericht op checks & balances	Gericht op invloed en controle van leden/ rechthebbenden
Boven het bestuur gepositioneerd	Onderdeel van besluitvormingsstructuur (delegatie door of vervanging van ALV) <ul style="list-style-type: none">• Toezicht op personen die leidinggeven• Toezicht op uitvoering van ALV-besluiten. Kan gedelegeerde ALV-bevoegdheden uitoefenen.
Toezicht op bestuur én organisatie als geheel	Toezicht op dagelijkse leiding
Geen besluitvormende rol	Besluitvormende rol mogelijk indien geen ALV of soortgelijk orgaan
Geen toezicht op eigen besluiten (geen besluitvormende rol; zie hiervoor)	Mogelijk toezicht op eigen besluiten van toezichtfunctie
Onafhankelijkheid essentieel	Onafhankelijkheid niet vereist
Geen belangen- of categorievertegenwoordiging	Verplichte vertegenwoordiging van ledencategorieën

¹ Governance code Zorg 2022 [Governancecode Zorg 2022 - Governance Zorg](#); Governancecode Woningcorporaties 2025 [Governancecode 2025: onze waarden en normen | Aedes](#); Governancecode Goed onderwijsbestuur [Geactualiseerde Governancecode Funderend Onderwijs van kracht - VO-raad](#); Governance code cultuur (Cultuur-ondernemen) [Governance Code Cultuur 2019 - Cultuur+Ondernemen](#)

² Titel 2 (verenigingen) en 6 (stichtingen) van Boek 2 Burgerlijk Wetboek