

Aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum
31 oktober 2014

Onderwerp
Handhavingsbrief 2015

Uw kenmerk

Ons kenmerk
633518/636374

Contactpersoon
Sietske Duller

Doorkiesnummer
035-7737700

Geachte heer Dekker,

Toegankelijk, onafhankelijk en pluriform media-aanbod, bescherming van minderjarige kijkers, eerlijke concurrentieverhoudingen en rechtmatige besteding van publiek geld; dat zijn de waarden die het Commissariaat voor de Media bewaakt.

In deze handhavingsbrief geeft het Commissariaat een toelichting op de meest actuele ontwikkelingen in het medialandschap, schetst hij zijn rol en verantwoordelijkheid, en benoemt hij zijn toezichtthema's voor 2015: onafhankelijkheid en transparantie.

In een complex medialandschap is het Commissariaat voor de Media een constante en betrouwbare factor. Als onafhankelijk toezichthouder onderhoudt hij contacten met alle spelers in het veld, ziet hij toe op de naleving van de Mediawet en bewaakt hij het gelijke speelveld. Tussen publiek en commercieel, binnen deze domeinen, maar ook ten opzichte van nieuwe gereguleerde aanbieders.

Bij de uitoefening van zijn taak hanteert het Commissariaat sinds enkele jaren het principe van toezicht op maat. Per geval wordt de meest effectieve wijze van monitoring en handhaving ingezet. Waarbij de eigen verantwoordelijkheid van media-instellingen en -diensten voorop staat. Een werkwijze die doorlopend wordt aangescherpt op basis van de meest actuele ontwikkelingen.

In de wijze waarop het Commissariaat zijn taken en werkzaamheden uitvoert, sluit hij aan bij de veranderende maatschappij. Het Commissariaat is transparant, zodat duidelijk wordt hoe het publiek geld dat hij tot zijn beschikking heeft wordt ingezet. Adviezen, rapporten en besluiten worden waar mogelijk via de website van het Commissariaat openbaar gemaakt.

De afgelopen periode heeft het Commissariaat er een groot aantal taken bij gekregen. Zoals het toezicht op de kwaliteit van de administratieve organisatie en de interne beheersing van omroepen, het financiële toezicht op de regionale media instellingen en de procedure rond de experimenteerregeling voor publiek private samenwerking. Taken die aansluiten bij zijn onafhankelijke rol en verantwoordelijkheid als toezichthouder, en die het Commissariaat in 2015 graag en voortvarend oppakt.

Strategische toezichtthema's 2015: onafhankelijkheid en transparantie

In 2015 hanteert het Commissariaat twee overkoepelende strategische toezichtthema's.

Het eerste, inhoudelijke, thema is het toezicht op de onafhankelijkheid van media. Vrijheid van informatie is een fundamenteel recht, opgenomen in het internationaal recht, en vormt een van de pijlers onder onze democratie. Onafhankelijke media, vrije journalistiek en berichtgeving zonder commercieel of politieke oogmerk vormen essentiële waarden voor ons democratisch stelsel.

Het Commissariaat signaleert dat deze waarden, mede als gevolg van toenemende concentraties op de mediamarkten, steeds meer onder druk komen te staan. Het Commissariaat bewaakt, vanuit zijn toezicht op de Mediawet, de onafhankelijkheid van media en ziet er daarom in 2015 nadrukkelijk op toe dat de scheiding tussen commercie en redactie gewaarborgd blijft. Daarbij richt het Commissariaat zich specifiek op sponsoring, de rechtmatige verwerving en besteding van mediamiddelen, en de borging van de redactionele onafhankelijkheid.

Ook de Mediamonitor 2015 staat in dit teken. Het onderzoek, dat het Commissariaat jaarlijks verricht naar de mediasector, richt zich in 2015 op de gevolgen van de toenemende mediaconcentraties op de onafhankelijkheid van media-instellingen en brengt de onafhankelijkheid van redacties in kaart. Als onafhankelijk toezichthouder is het Commissariaat optimaal toegerust om vroegtijdig ontwikkelingen te onderkennen die de onafhankelijkheid van informatievoorziening kunnen bedreigen en heeft het de mogelijkheden om, daar waar nodig, tot interventies over te gaan.

Het tweede toezichtthema betreft de transparantie van media-instellingen. Een transparante verantwoording door media-instellingen ziet het Commissariaat als essentiële voorwaarde voor het toezicht op de naleving van de Mediawet en de rechtmatige besteding van publiek geld.

Goed bestuur en toezicht spelen hierbij een cruciale rol. Het Commissariaat ziet toe op de wijze waarop het bestuur en het intern toezicht van media-instellingen is ingericht, hoe gestuurd wordt op de transparantie over aanpalende belangen en de naleving van de Mediawet. Daarbij gaat het Commissariaat na hoe publieke media-instellingen omgaan met het publieke geld dat hen ter beschikking is gesteld en of zij de bedrijfsprocessen zo hebben ingericht dat daarmee de door de Mediawet vereiste rechtmatigheid van de bestedingen en de door de wetgever gewenste mate van transparantie wordt geboden. Dat betekent dat onder andere wordt gezien of in de administratie zorgvuldig is vastgelegd welke overeenkomsten de omroeporganisatie heeft gesloten, of deze overeenkomsten gedateerd en ondertekend zijn, en een duidelijke beschrijving bevatten van de producten en diensten die worden geleverd.

Daarnaast gaat het Commissariaat in gesprek met de Raden van Toezicht van publieke omroepen om het interne toezicht en externe toezicht nog beter op elkaar te laten aansluiten. Dit contact ziet het Commissariaat als een investering in de toekomst. Door intern en extern toezicht elkaar te laten versterken, tijdige voorlichting en interne toetsing kan de naleving van de Mediawet worden verbeterd, waardoor de noodzaak tot handhavend optreden door het Commissariaat op een aantal aspecten kan afnemen.

Tot slot voert het Commissariaat een verkenning uit naar de mogelijkheden te komen tot een vereniging van intern toezichthouders binnen publieke media-instellingen. Daarmee sluit het Commissariaat aan bij een initiatief vanuit de sector en bij een landelijk onderkende ontwikkeling bij toezichthouders en partijen die onder toezicht staan.

In de volgende passage zijn de toezichtthema's per type media-instelling uitgewerkt en is een aantal specifieke toezichtpunten benoemd. Naast de hierin genoemde punten vervult het Commissariaat alle reguliere taken die conform de Mediawet onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Waaronder de vergunningverlening aan 500 omroepen, behandeling van meer dan 200 nevenactiviteitenmeldingen per jaar, de toetsing van 75 jaarrekeningen, het opstellen van honderden aanwijzingsbesluiten, het behandelen van tientallen bezwaren tegen besluiten en het acteren op uiteenlopende handhavingsverzoeken.

Publieke media instellingen

Landelijke publieke media-instellingen

In 2015 krijgen de fusieomroep AVROTROS, de samenwerkingsomroepen BNN-VARA en KRO-NCRV, en de overdracht van de verzorging van het media-aanbod door aspirant omroepen WNL, PowNed en Human, verder vorm.

De uitzendingen door kerkgenootschappen en de genootschappen op geestelijke grondslag vervallen. In 2015 worden hun media-activiteiten binnen het publieke bestel ontmanteld, op 1 januari 2016 stoppen zij definitief met uitzenden. Hun levensbeschouwelijke activiteiten worden ingebed in het aanbod van de landelijke publieke media-instellingen.

In uw beleidsreactie op de toekomstverkenning Publieke Omroep die onlangs is verschenen, heeft u een aantal keuzes gemaakt die bepalend zijn voor de koers en de rol van de Publieke Omroep. Nieuwe bevoegdheden geven de NPO aanvullende mogelijkheden voor de sturing op de doelmatige besteding van publieke middelen.

Ook in 2015 blijven de door het kabinet ingezette bezuinigingen voelbaar. De media-instellingen zullen, zo verwacht het Commissariaat, meer dan voorheen, op zoek gaan naar alternatieve inkomstenbronnen en samenwerkingsverbanden met commerciële partijen. Hier zijn de toezichtthema's 2015, onafhankelijkheid en transparantie, van belang om de positie van zowel de publieke als de commerciële media-instellingen te bewaken.

Toezicht

In 2015 monitort het Commissariaat de vervolgstappen van de samenwerking- en fusieomroepen en ziet hij toe hoe de gemaakte afspraken tussen hen in de praktijk worden ingevuld. Ook volgt het Commissariaat hoe de aspirant omroepverenigingen zich ontwikkelen. Zonder tekort te doen aan de andere elementen, zal het CvdM hierbij in 2015 in het bijzonder aandacht besteden aan de onafhankelijkheid en transparantie van de media-instellingen. Dit komt onder andere tot uiting bij de beoordeling van de verantwoordingsdocumenten. Waar nodig signaleert het Commissariaat aandachtspunten ten behoeve van de nieuwe concessieverlening.

De ambities zoals verwoord in uw beleidsreactie op de *Toekomstverkenning Publieke Omroep*, vragen om een hernieuwd toezichtarrangement. Het Commissariaat geeft hier in 2015, in overleg en samen met uw ministerie en de NPO, graag vorm en invulling aan. Vanuit zijn onafhankelijke rol kan het Commissariaat een waardevolle bijdrage leveren aan de inrichting van een gedegen stelsel van checks and balances.

Daarnaast gaat het Commissariaat ook in 2015 actief en constructief in gesprek met de publieke media-instellingen over de mogelijkheden om binnen de door de wet gestelde grenzen extra inkomsten te genereren. Bij het toetsen van deze activiteiten aan de wettelijke vereisten zal het Commissariaat speciale aandacht besteden aan de toezichtthema's 2015 en erop toezien dat de publieke media-instellingen hun wettelijke taak op een transparante wijze, en in volledige onafhankelijkheid van overheid en commercie uitvoeren.

Er zijn, binnen de grenzen van het dienstbaarheidsverbod, verschillende manieren voor de publieke media-instellingen om samen te werken met commerciële mediabedrijven of culturele instellingen (zie ook de door het Commissariaat in 2012 gepubliceerde beleidsbrief over publiek private samenwerking). Toch blijken er veel vragen te bestaan over de mogelijkheden tot samenwerking.

In 2015 intensificeert het Commissariaat de informatievoorziening om partijen die samenwerkingsverbanden willen aangaan te ondersteunen. Met als doel om, met behoud van ieders onafhankelijkheid, eventuele belemmeringen voor publieke en commerciële instellingen weg te nemen en deze partijen te helpen om binnen de wettelijke kaders tot samenwerkingsvormen te komen. Onderdeel hiervan is een voorlichtingstraject om de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking onder de aandacht te brengen en de ruimte te tonen die het dienstbaarheidsverbod hiervoor biedt. Daarnaast wordt de beleidsregel sponsoring publieke media-instellingen herzien en wordt, waar nodig, het beleid verder toegelicht.

Met proefboringen naar onderliggende geldstromen en afspraken, ziet het Commissariaat erop toe dat er geen programma's door commerciële partijen worden 'gekocht' en de publieke media-instellingen zich niet dienstbaar maken aan commerciële belangen, zodat de onafhankelijkheid van de publieke media-instellingen te allen tijde gewaarborgd blijft.

Daarnaast ziet het Commissariaat er, indachtig het tweede toezichtthema van 2015, op toe dat de publieke media-instellingen in 2015 de transparantie over hun bestedingen vergroten. Zoals aangegeven in de advisering over de meerjarenbegroting NPO gaat het Commissariaat ervan uit dat in de aankomende verantwoordingsdocumenten een nadere verdeling in kostensoorten gehanteerd wordt, zodat een vergelijking met de realisatie gemaakt kan worden. Bij de advisering over de meerjarenbegroting van de NPO in 2015 zal het Commissariaat hier specifiek aandacht aan besteden.

Tot slot ondersteunt het Commissariaat uw ministerie bij de actualisatie van het handboek Financiële verantwoording landelijke omroepen, waarin een verdere toelichting is opgenomen op de vereisten die worden gesteld als het gaat om de rechtmatige verwerving en de besteding van omroepmiddelen.

Regionale publieke media-instellingen

Ontwikkelingen

Het kabinet heeft de ambitie om de regionale media-instellingen en de landelijke publieke omroep te integreren om de slagkracht van deze instellingen te vergroten en de efficiëntie van de bedrijfsvoering te bevorderen. In uw beleidsreactie geeft u aan als eerste stap de regionale omroepen te willen versterken door te sturen op een efficiëntere organisatie, en meer samenwerking in de regio en met de landelijke publieke omroep.

Daarbij neemt op regionaal niveau de belangstelling voor andere samenwerkingsvormen toe, zowel met publieke als commerciële partijen. Voorbeelden zijn de samenwerkingen tussen RTV Oost en dagblad Tubantia en tussen RTV Noord-Holland dat met Het Parool en AVROTROS deelneemt in het productiehuis Amstel Televisie BV.

Met ingang van 2014 worden de dertien regionale media-instellingen niet langer gefinancierd door de provinciebesturen maar via het Commissariaat. In 2015 worden voor het eerst de financiële verantwoordingen door de omroepen ingediend.

Toezicht

Het Commissariaat toetst in 2015 de samenwerkingsconstructies van regionale omroepen en gaat, waar omroepen dat op prijs stellen, het gesprek met hen aan over de ruimte die de Mediawet hiervoor biedt, waarbij de toezichtthema's 2015, transparantie en onafhankelijkheid, centraal staan. Ondanks succesvolle samenwerkingen, blijken er bij media-instellingen vragen te bestaan over hetgeen binnen de Mediawet is toegestaan. Extra voorlichting is nodig om de mogelijkheden onder de aandacht te brengen.

Samenwerkingen van regionale omroepen leiden er in voorkomende gevallen toe dat regionale omroepen optreden als producent voor onder meer lokale omroepen. Doelstelling hierbij is onder andere een efficiëntere besteding van omroepmiddelen en de verdere verbetering van de kwaliteit en diversiteit van de programmering. De Mediawet schrijft daarbij onder andere voor dat samenwerkingspartners daarbij zelf alle (redactionele) invloed behouden ten aanzien van de programmering. In 2015 heeft het Commissariaat, in het kader van het toezichtthema onafhankelijkheid, bijzondere aandacht of deze redactionele onafhankelijkheid in de praktijk wordt gebracht en voldoende in samenwerkingsovereenkomsten tot uitdrukking komt.

In 2015 beoordeelt het Commissariaat de financiële verantwoordingen van de regionale media-instellingen voor het eerst op de rechtmatige besteding van publieke middelen. Voor het opstellen en toetsen van deze financiële verantwoording is door uw ministerie een financieel handboek opgesteld. Inzet hierbij is het vergroten van de transparantie onder andere door de wijze van rapporteren te professionaliseren en daarmee onrechtmatige bestedingen te voorkomen. Het Commissariaat brengt het financiële handboek actief onder de aandacht van accountants en financieel directeurs ter ondersteuning van de verantwoordingscyclus, en besteedt daarbij met name aandacht aan de toezichtthema's onafhankelijkheid en transparantie.

Het Commissariaat ondersteunt uw ministerie daarnaast bij het actualiseren van het Handboek Financiële verantwoording regionale omroepen. Met als doel de transparantie over de besteding van publieke middelen te vergroten door de media-instellingen en controlerend instellingsaccountants meer guidance te geven ten aanzien van de vereisten die worden gesteld als het gaat om rechtmatige verwerving en de besteding van omroepmiddelen.

Vanaf 2015 voert het Commissariaat, in navolging op de landelijke media-instellingen, bij regionale media-instellingen reviews uit op de controledossiers van de instellingsaccountants. Daarbij ziet het Commissariaat erop toe dat de accountants zich er voldoende van hebben vergewist dat er sprake is van een rechtmatige besteding van de publieke gelden, en van een adequate governance en interne beheersing.

Lokale publieke media-instellingen

Ontwikkelingen

Lokale publieke media-instellingen tonen onder aanvoering van de koepelorganisaties OLON en VNG steeds meer ambitie. Schaalvergroting en professionalisering zijn daarbij de kernwoorden. OLON werkt momenteel initiatieven uit die moeten bijdragen aan een verdere professionalisering van de sector, waaronder de oprichting van een sectorinstituut en de Mediahub.

Toezicht

In de nieuwe aanwijzingsprocedure voor lokale omroepen, die in een vergevorderd stadium is, kent het Commissariaat voor het beoordelen van de lokale situatie een belangrijke rol toe aan de democratisch gekozen gemeenteraden, waarbij het Commissariaat de vinger aan de pols houdt ten aanzien van de onafhankelijkheid van de lokale media-instellingen. In 2015 zal het Commissariaat, samen met de OLON en de VNG, zorgdragen voor de voorlichting van gemeenten over deze nieuwe procedure om de verdere professionalisering van deze sector te ondersteunen.

Het Commissariaat zal OLON bij het uitwerken van zijn plannen, waar nodig, informeren over de mogelijkheden die het media wettelijke kader hiervoor biedt. Tevens zal worden onderzocht in hoeverre de contacten tussen OLON en het Commissariaat versterkt kunnen worden om het toezicht op de lokale publieke media-instellingen verder te optimaliseren.

Uit de evaluatie van het financieringssysteem voor de lokale media-instellingen die het Commissariaat in 2013 uitvoerde, is gebleken dat de financiële gezondheid van een groot deel van de populatie zorgelijk is¹. Het Commissariaat heeft zijn bevindingen onder uw aandacht gebracht en rapporteert eind 2015 opnieuw aan u over de financiële staat van de gehele sector. In het kader van de toezichtthema's 2015 zal het Commissariaat, naast de pluriformiteit, met name de onafhankelijkheid en transparantie van de lokale publieke omroep bewaken, om zo mogelijk onrechtmatige besteding van publieke gelden te signaleren en te voorkomen.

Commerciële media-instellingen

Ontwikkelingen

Daar waar de publieke media-instellingen te maken hebben met overheidsbezuinigingen, kampen de commerciële media-instellingen met teruglopende advertentie inkomsten. Zij bewegen zich in een onzekere markt: nieuw kijkgedrag, digitalisering, andere vormen van distributie en verdere globalisering.

De belangrijkste vraag is of de commerciële media-instellingen er in slagen te innoveren en in te spelen op de veranderde consumptiepatronen en -behoeften. Nieuwe en andere verdienmodellen zijn noodzakelijk om voor nu en in de toekomst de benodigde inkomsten zeker te stellen.

De commerciële media-instellingen hebben in deze economisch moeilijke tijden te maken met toenemende concurrentie, vaak van grote internationale spelers. Zo is FOX in Nederland neergestreken met een vrij toegankelijk kanaal en een betaalkanaal waarop live voetbalwedstrijden te zien zijn. Verder is er aanbod bijgekomen van HBO en van Netflix, dat zijn Europese hoofdkantoor in Nederland gaat vestigen.

Toezicht

Bij het inrichten van zijn toezicht is het Commissariaat zich bewust van de economische situatie waar de commerciële mediasector zich in bevindt en heeft het begrip voor de noodzaak nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen. Gezien de toenemende concurrentie door grote internationale spelers in een moeilijke advertentiemarkt is het Commissariaat er daarbij alert op dat de kansen voor alle commerciële media-instellingen gelijk zijn.

¹ Commissariaat voor de Media, *Evaluatie van de financiering van de lokale publieke media-instellingen in de jaren 2009-2012*, Hilversum: 10 juli 2013, p.11.

Ook hier zet het Commissariaat de toezichtthema's 2015 centraal en ziet hij specifiek toe op de transparantie en onafhankelijkheid van de programmering. Gezien hun commerciële karakter en het feit dat zij niet publiek worden gefinancierd, geldt voor commerciële media-instellingen een ander regime dan voor publieke media-instellingen. Ook voor het media-aanbod dat commerciële media-instellingen verzorgen geldt echter dat sprake dient te zijn van een strikte scheiding tussen commercie en redactie, en dat bepaalde soorten programma-aanbod, zoals (financieel) nieuws niet mogen worden gesponsord om elk risico van commerciële beïnvloeding uit te sluiten. Bij de overige programmering ziet het Commissariaat specifiek toe op de transparantie ten aanzien van reclame, sponsoring en productplacement.

De Europese richtlijn maakt het mogelijk dat commerciële media-instellingen naast reclame en sponsoring gebruik kunnen maken van productplaatsing. Binnenkort wordt de regeling met betrekking tot productplaatsing vastgesteld. In 2015 gaat het Commissariaat actief over deze regeling informeren, zodat alle betrokkenen op dezelfde manier productplaatsing als inkomstenbron kunnen benutten. Het Commissariaat ziet in dit kader specifiek toe op de transparantie rond de inzet van productplaatsing en monitort dat programma's waarbij sprake is van het voorlichten van consumenten of het informeren over en analyseren van het nieuws, actualiteiten en politieke informatie hiervan gevrijwaard blijven. Bij de overtreding van deze kaders zal het Commissariaat optreden.

Commerciële mediadiensten op aanvraag

Ontwikkelingen

Een afzonderlijke categorie vormen de commerciële mediadiensten op aanvraag. Zij zijn niet vergunningplichtig, maar moeten zich wel bij het Commissariaat laten registreren. Het Commissariaat heeft in 2014 een actie uitgevoerd om commerciële mediadiensten in kaart te brengen en te wijzen op hun registratieplicht.

Het Commissariaat signaleert dat er, als gevolg van de snelle ontwikkelingen in media, een ongelijk speelveld ontstaan is als het gaat om bescherming van minderjarigen: tussen lineair en non lineair media-aanbod, publiek en commercieel aanbod, en aanbod dat valt onder Nederlandse en buitenlandse jurisdictie.

Toezicht

In 2015 controleert het Commissariaat steekproefsgewijs of de Commerciële mediadiensten zich houden aan de Mediawet en treedt het waar nodig handhavend op. Vanuit de toezichtthema's 2015, transparantie en onafhankelijkheid, ziet het Commissariaat erop toe dat de instellingen duidelijk kenbaar maken dat zij afzender zijn van het betreffende media-aanbod. Bij commerciële mediadiensten op aanvraag ziet het Commissariaat transparantie over afzenderschap als een essentieel toezichtpunt, om te garanderen dat de mediagebruiker weet welke achterliggende belangen met het media-aanbod worden gediend.

Daarnaast onderzoekt het Commissariaat samen met NICAM, het ministerie en branche organisaties hoe de bescherming van minderjarigen ook online bewaakt kan worden.

Het Commissariaat zoekt de samenwerking met andere Europese toezichthouders om ook in Europees verband naar mogelijkheden te kijken voor toezicht en handhaving. Als vice-voorzitter van ERGA en als voorzitter van de Europese groep 'Protecting minors in a converged environment' zet het Commissariaat zich in voor de aanpassing van Europese regelgeving, zodat hij nog effectiever kan optreden tegen content die schadelijk is voor minderjarige kijkers.

In 2015 zet het Commissariaat de monitoring van ernstig schadelijke beelden voort en treedt hij streng op tegen partijen die het mogelijk maken dat kinderen deze ingrijpende content zien.

Tot slot

Het Commissariaat vierde in 2014 zijn 25-jarige bestaan. In deze 25 jaar heeft het Commissariaat zich sterk gemaakt voor een toegankelijk, onafhankelijk en pluriform media-aanbod, bescherming van minderjarige kijkers, eerlijke concurrentieverhoudingen en rechtmatige besteding van publiek geld. De afgelopen jaren heeft het medialandschap een enorme transitie doorgaan.

De taken van het Commissariaat zijn, als gevolg van deze ontwikkelingen, veranderd, verbreed en geïntensiveerd, en de maatschappelijke aandacht is groter dan ooit. Het Commissariaat kent een omvangrijk en divers toezichtveld (landelijk, regionaal, lokaal; lineair en non-lineair, publiek en commercieel) dat zich steeds verder uitstrekt, en waar hij vanuit zijn onafhankelijke rol en verantwoordelijkheid op toeziet.

Wie weet wat de komende kwart eeuw ons zal brengen: van second screen en mobiele televisie tot draagbare technologieën als de Iwatch. Het Commissariaat volgt de ontwikkelingen op de voet.

Ook in de toekomst zijn de (audiovisuele) media van cruciale betekenis voor een goed functionerende democratie. Onafhankelijkheid en transparantie, de toezichtthema's 2015, zijn daarbij van essentieel belang.

De missie van het Commissariaat is tijdloos en geeft blijvend richting aan zijn werk.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

drs. Eric Eljon
commissaris

Jan Buné RA
commissaris