

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
De heer drs. S. Dekker
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
22 december 2015	toezichtbrief 2016; beschermen en vooruitkijken		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	649943/658064	mr. Suzanne Poelmann	+31 (0)35 773 77 51

Geachte heer Dekker,

1. Vanuit zijn kernwaarden – de bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod – houdt het Commissariaat toezicht op de naleving van de Mediawet 2008. Hiermee draagt het Commissariaat bij aan de verwezenlijking van het principe van de vrijheid van informatie, een van de pijlers onder de democratische rechtsstaat.
2. Met deze brief informeren wij u over de wijze waarop wij in 2016 onze toezichthoudende taak zullen invullen. We gaan daarbij in het bijzonder in op de twee strategische thema's voor 2016 : beschermen en vooruitkijken. Deze thema's staan komend jaar centraal bij ons toezicht, het adviseren van uw departement en in het voorlichten van bestaande en nieuwe aanbieders van media-aanbod.
3. In een tijd waarin het medialandschap en de regelgeving drastisch wijzigen, moeten we bescherming bieden aan partijen die dat nodig hebben. We beschermen de kijker tegen verborgen commerciële boodschappen en stellen zijn belangen ook centraal bij andere activiteiten die we voorzien voor 2016.
4. Tegelijkertijd zal het Commissariaat, gelet op de technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen in de waardeketen, meer nog dan voorheen vooruit kijken, onder meer naar de grote wijzigingen die binnen het toezichtveld zelf plaatsvinden en naar de Europese ontwikkelingen. Het Commissariaat zal in 2016 ook aan die rol een concrete invulling geven.
5. In oktober jl. heeft de Tweede Kamer een wetsvoorstel¹ aangenomen dat strekt tot ingrijpende wijzigingen van de Mediawet. Op het moment van verzending van deze brief is dit wetsvoorstel nog aanhangig in de Eerste Kamer. Indien ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt zullen wij u in een afzonderlijke brief informeren over de wijze waarop wij in 2016 de nieuwe wetgeving in ons toezicht zullen betrekken.

¹ Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst, Kamerstukken II 2014-2015, 34264.

Kernwaarden

6. Het media-aanbod moet onafhankelijk zijn van oneigenlijke politieke of commerciële beïnvloeding, het moet toegankelijk zijn en het moet pluriform zijn. Het Commissariaat waarborgt met zijn werk deze kernwaarden.
7. Onafhankelijkheid betekent onder meer dat publieke omroepen volledig vrij moeten zijn om programma's al dan niet uit te zenden. Ze mogen zich niet dienstbaar maken aan derden. Voor zover er binnen de grenzen van de wet commerciële beïnvloeding plaatsvindt, moet voor de kijker glashelder zijn wat commercieel gedreven is en wat niet.
8. Toegankelijkheid van het media-aanbod betekent dat alle inwoners van Nederland tegen redelijke kosten en met zo min mogelijk beperkingen toegang moeten hebben tot informatie, en dat aanbieders van media-aanbod toegang hebben tot platforms waarop deze verspreid kan worden. Informatie kan echter ook té toegankelijk en daarmee onveilig zijn. De wetgever heeft willen voorkomen dat minderjarigen blootgesteld worden aan ernstig schadelijke beelden.
9. Pluriformiteit van het media-aanbod betekent dat een grote verscheidenheid aan onderwerpen op verschillende manieren aan bod moet kunnen komen. Er moet ruimte zijn voor afwijkende meningen en een ander geluid.
10. Met het bewaken van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod beoogt het Commissariaat de vrijheid van informatie te waarborgen.
11. Het publieke bestel wordt grotendeels gefinancierd uit publieke middelen, en kan alleen blijven bestaan als het publiek en de politiek vertrouwen houden in de manier waarop deze middelen worden besteed. Daarom heeft het Commissariaat tot taak toezicht te houden op de rechtmatigheid van de bestedingen van publieke media-instellingen, op landelijk, regionaal en lokaal niveau.
12. Het Commissariaat ziet een transparante verantwoording door media-instellingen als een essentiële voorwaarde voor het toezicht op de onafhankelijkheid van het media-aanbod en op de rechtmatige besteding van mediagelden door de publieke media-instellingen. Daarbij is ook transparantie geboden over de herkomst van geld dat wordt gebruikt voor het realiseren van media-aanbod. Alle media-instellingen, zowel publiek als commercieel, moeten transparant zijn over sponsoring, niet alleen in de financiële verslaglegging maar ook rechtstreeks richting de kijker. Commerciële media-instellingen dienen bovendien transparant te zijn over productplaatsing.
13. Van het bestuur en de interne toezichthouders van publieke media-instellingen, de Raden van Toezicht, wordt ten slotte verwacht dat zij zich niet alleen richten op de bedrijfsmatige belangen van een media-instelling, maar tevens rekening houden met de publieke belangen die ten grondslag liggen aan de Mediawet. Het Commissariaat ziet erop toe dat bestuur en intern toezicht deze rol vervullen.
14. Vanuit zijn kernwaarden geeft het Commissariaat voorlichting over de geldende regelgeving. Om de naleving van deze regelgeving te bevorderen, informeert het Commissariaat media-instellingen met voorlichtingsbijeenkomsten, beleidsregels en beleidsbrieven.
15. In het jaar 2015 spitsten wij ons toezicht toe op de kernwaarden onafhankelijkheid en transparantie. Wij hebben in dat verband onder meer voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd over de regels rond productplaatsing bij commerciële media-instellingen, en over de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking. Daar waar wij overtreding van de regels constateerden waardoor de onafhankelijkheid van publieke media-instellingen in het gedrang kwam, hebben wij handhavend opgetreden.

Bovendien hebben we een bijdrage geleverd aan het nieuwe handboek voor financiële verantwoording van de landelijke publieke media-instellingen, dat in 2015 in werking is getreden.

16. In 2016 zullen wij, zoals aangegeven, beschermen en vooruitkijken.

Eerste toezichtthema: beschermen

17. Zeker in een medialandschap dat aan zowel de vraag- als aanbodzijde volop in ontwikkeling is, zijn onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod niet vanzelfsprekend gegarandeerd. Het is de taak van het Commissariaat om als onafhankelijk toezichthouder de kijker te beschermen door deze kernwaarden te borgen.
18. Het Commissariaat constateert dat mede als gevolg van de bezuinigingen op de publieke omroep publieke media-instellingen ook in 2016 genoodzaakt zijn een deel van hun inkomsten zelf te genereren. Zij verkennen in dat verband onder meer in toenemende mate de mogelijkheden voor publiek-private samenwerkingen. Het Commissariaat informeert landelijke, regionale en lokale media-instellingen over de mogelijkheden en beslist over samenwerkingen die ter goedkeuring aan hem worden voorgelegd. Ter bescherming van de kijker ziet het Commissariaat er bovendien op toe dat bij publiek-private samenwerkingen de onafhankelijkheid van het media-aanbod en de transparantie over herkomst en besteding van geldstromen niet in het gedrang komen.
19. Het Commissariaat onderhoudt vanuit zijn toezichthoudende rol contacten met interne toezichthouders. Voor de Raden van Toezicht is een belangrijke rol weggelegd om ervoor te zorgen dat het media-aanbod aan de kijker onafhankelijk, pluriform en toegankelijk is. De Raden van Toezicht van de publieke media-instellingen moeten erop toezien dat deze media-instellingen niet alleen oog hebben voor bedrijfsmatige belangen van de eigen organisatie, maar tevens voor de publieke belangen die aan de Mediawet ten grondslag liggen. Een deugdelijke inrichting van de bestuurlijke organisatie is van groot belang.

Acties 2016

20. Het Commissariaat zal er scherp op toezien dat de onafhankelijkheid van het media-aanbod gewaarborgd blijft, of dat nu is op televisie, op de radio of in het online aanbod. Ter bescherming van de kijker zal het Commissariaat in 2016 gericht controleren in hoeverre commerciële media-instellingen zijn regeling met betrekking tot productplaatsing naleven. Het zal zo nodig maatregelen treffen tegen overtredingen.
21. In het eerste kwartaal van 2016 publiceert het Commissariaat bovendien een herziening van zijn beleidsregels op het gebied van sponsoring van publieke media-instellingen. Deze beleidsregels strekken ertoe dat de kijker op duidelijke manier wordt geïnformeerd en dat de onafhankelijkheid van het media-aanbod wordt gewaarborgd. Om naleving van deze nieuwe beleidsregels te bevorderen zal het Commissariaat voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor media-instellingen en producenten.
22. Datzelfde geldt voor de regeling met betrekking tot vermijdbare uitingen in publiek media-aanbod, die het Commissariaat in de eerste helft van 2016 verwacht vast te stellen. Ook daarover zal een voorlichtingstraject worden gestart.
23. In vervolg op onze voorlichtingsbijeenkomsten in 2015 brengen wij bovendien in 2016 een nieuwe beleidsbrief uit waarin de mogelijkheden voor publiek-private samenwerkingen verder worden verduidelijkt.
24. Verder zullen onze gewijzigde beleidsregels nevenactiviteiten, die wij in 2015 geconsulteerd hebben op 1 januari 2016 in werking treden. Wij zullen nevenactiviteiten aan die nieuwe beleidsregels toetsen. Over de inhoud van de beleidsregels zullen we uiteraard ook voorlichting verstrekken.

Voorafgaand aan inwerkingtreding hebben we (in december jl.) een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd. .

25. Gezien het belang van de kijker dat de onafhankelijkheid van het media-aanbod en de transparantie over herkomst van geldstromen ook in tijden van bezuiniging bewaakt blijven, zal het Commissariaat in 2016 op basis van risico-indicatoren in concrete gevallen toezicht houden op de rechtmatigheid van de bestedingen en op de herkomst van financiering van het media-aanbod. Het zal daarbij zo nodig optreden in geval van wetsovertreding.
26. Om vast te kunnen stellen of de herziene regelgeving over doorgifteverplichtingen voor pakketaanbieders een divers aanbod en tevredenheid van de kijker waarborgt, voert het Commissariaat sinds 2014 diversiteits- en tevredenheidsonderzoek uit. Dit onderzoek zetten we voort in 2016 om mogelijke trends in kaart te kunnen brengen. Ook constateren we dat er veel ontwikkelingen gaande zijn op de televisiemarkt (o.a. fusie Ziggo en UPC) en dat de spelers steeds nieuwe mogelijkheden (willen gaan) aanbieden (denk aan de discussies over 'a la carte' opties). In 2016 breiden wij om die reden het onderzoek uit door het perspectief van de gebruiker en actuele marktontwikkelingen toe te voegen. Het Commissariaat betreft zijn stakeholders bij zijn onderzoeken. Het Commissariaat zal in 2016 ook nagaan wat een geschikte methode is om diversiteit op nieuwe platforms op termijn in beeld te kunnen brengen.
27. Begin 2016 organiseert het Commissariaat een governance bijeenkomst voor landelijke en regionale media-instellingen. Daarbij presenteert het Commissariaat de beleidsnota inzake governance en interne beheersing die op 16 december is gepubliceerd op onze website. Tevens zal het Commissariaat gesprekken voeren met de Raden van Toezicht om ervoor te zorgen dat intern en extern toezicht goed op elkaar aansluiten en elkaar versterken.
28. Het is ten slotte van groot belang dat vrije informatie voor iedereen toegankelijk is. Ondertiteling en gesproken ondertiteling vergroten de toegankelijkheid van het media-aanbod voor kijkers met een auditieve of visuele beperking. In 2016 informeren wij uw departement over de ondertiteling van het media-aanbod van publieke en commerciële media-instellingen in afgelopen rapportageperiode.

Tweede toezichtthema: vooruitkijken

29. Het toezichtveld van het Commissariaat verandert snel en ingrijpend, op alle gebieden. Datzelfde geldt voor de behoeften van de mediagebruiker. Ook de regelgeving is (om diezelfde reden) in ontwikkeling. Op Europees niveau wordt een wijziging van de Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten voorbereid. 2016 markeert bovendien de start van een nieuwe concessieperiode voor de landelijke publieke media-instellingen.
30. Al deze ontwikkelingen vergen een toezichthouder die bewust de blik vooruit richt en daarbij steeds vanuit zijn kernwaarden opereert. In het onderstaande gaan we nader in op deze ontwikkelingen en op de keuzes die wij in verband hiermee maken voor ons toezicht in 2016.

Ontwikkelingen in de mediasector

31. Digitalisering, globalisering en convergentie leiden tot verandering van het medialandschap. De traditionele mediabedrijven op de Nederlandse markt ondervinden steeds meer concurrentie van kapitaalkrachtige internationale bedrijven. Door hun omvang en financiële slagkracht zijn internationale mediabedrijven in staat om snel te innoveren en hun positie in de markt verder uit te bouwen.
32. Convergentie leidt tot een samensmelting van mediatechnologieën, markten en organisaties. De drijvende kracht achter convergentie is de interactie tussen technologische ontwikkelingen en de aanpassing van het gedrag van de gebruiker.

Dankzij de huidige stand van de technologie heeft iedereen op meerdere wijzen toegang tot audiovisuele content. Als gevolg van convergentie vermengen mediabranches met elkaar en ontstaan grote mediaconglomeraties.

33. Met convergentie hangt samen crossmedialiteit; organisaties opereren op verschillende platforms. Zo worden oudere consumenten veelal het beste bereikt via lineaire kanalen, terwijl jongeren in toenemende mate gebruik maken van on demand aanbod. Dit betekent echter naar verwachting niet dat lineair kijken straks niet meer relevant is; live kijken blijft ook populair. Lineair aanbod voorziet bovendien in de passieve kijkbehoefte, ook van jongeren.
34. Naast convergentie/crossmedialiteit is er steeds meer sprake van fragmentatie; het aanbod neemt nog steeds toe en het gebruik raakt daarmee steeds meer versplinterd. Een volgende stap is deze trend is personalisatie, waarbij het aanbod is afgestemd op de voorkeuren van het individu. Hierin spelen internationale bedrijven zoals bijvoorbeeld Microsoft, Apple, Google, Facebook en Amazon een belangrijke rol.

Gevolgen voor het toezicht door het Commissariaat

35. Bovengenoemde ontwikkelingen vormen voor de media-instellingen, de wetgever en het Commissariaat als onafhankelijke toezichthouder een permanente uitdaging. De snelheid waarmee de ontwikkelingen elkaar opvolgen benadrukt het belang van een toezichthouder die zich bewust is van zijn kernwaarden en die vanuit die waarden handelt. Het Commissariaat volgt de ontwikkelingen op de voet en monitort op welke onderdelen er risico's kunnen ontstaan voor wat betreft de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod.
36. In het steeds groter en diverser wordende toezichtveld bewaakt het Commissariaat vanuit het uitgangspunt van "toezicht op maat" bovendien het gelijke speelveld tussen publieke en commerciële aanbieders van media-aanbod, tussen partijen die binnen elk van deze domeinen opereren, en tussen de bestaande en nieuw gereguleerde aanbieders. Per geval wordt daartoe de meest effectieve manier van monitoring of handhaving ingezet.

Acties in 2016

37. Ter bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod zal het Commissariaat in 2016, naast zijn reguliere taken, een aantal specifieke acties ondernemen.
38. Het Commissariaat zal aandacht besteden aan contracten waarin afspraken zijn opgenomen over de financiering van media-aanbod en zal als het overtreedingen van de Mediawettelijke grenzen constateert, daartegen optreden. Het Commissariaat zal er bovendien op toezien dat media-instellingen transparant zijn (in jaarrekeningen, in aftiteling en in contracten) over de wijze van financiering van het media-aanbod.
39. Daarnaast brengt het Commissariaat in 2016 het speelveld van commerciële mediadiensten op aanvraag nader in kaart. Daarbij gaat het Commissariaat voor zowel commerciële mediadiensten op aanvraag als voor andere nieuwe media na wat de belangrijkste risico's zijn ten aanzien van de scheiding tussen redactie en commercie en de bescherming van minderjarige kijkers. Tevens beoordeelt het Commissariaat of de uitkomsten aanleiding geven om de huidige beleidsregels aan te passen.
40. Het Commissariaat spant zich ervoor in dat zijn kernwaarden ook in het media-aanbod van niet-gereguleerde aanbieders worden gewaarborgd. Signaleert het Commissariaat bij zijn risicogerichte toezicht dat niet-gereguleerde aanbieders ernstig schadelijk media-aanbod verspreiden, dan zet het Commissariaat indien opportuun informele instrumenten in om het gedrag van deze aanbieders te beïnvloeden en hen te bewegen hun handelwijze aan te passen.

41. Indien het Commissariaat in zijn rol als onafhankelijk toezichthouder vaststelt dat de bestaande regelgeving onvoldoende mogelijkheden biedt om belangrijke risico's op te lossen, zal het Commissariaat uw departement over deze knelpunten informeren.

Europese ontwikkelingen: Nederlands voorzitterschap ERGA

42. Niet alleen het toezichtveld, maar ook het regelgevend kader is volop in beweging. In Brussel is een herziening in voorbereiding van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten. De Europese Commissie laat zich in dit wetgevingsproces adviseren door ERGA², het orgaan waarin alle Europese mediatoezichthouders vertegenwoordigd zijn.

Acties in 2016

43. In 2016 is collegevoorzitter Madeleine de Cock Buning voorzitter van ERGA. Het Commissariaat is er daarmee voor verantwoordelijk dat ERGA als orgaan van onafhankelijke en professionele toezichthouders de Europese Commissie voorziet van kwalitatief hoogstaande input voor de herziening van de Richtlijn. Door op deze manier verder vooruit te kijken, levert het Commissariaat een bijdrage aan Europese regelgeving die toekomstbestendig, uitvoerbaar en handhaafbaar is.
44. Onder het Nederlands voorzitterschap in 2016 zal toekomstbestendig Europees mediatoezicht worden geïnitieerd. Bij een steeds verder uitdijend en complexer toezichtsveld is prioritering onvermijdelijk, dat geldt voor alle Europese toezichthouders. Met behulp van toezichtsprioritering op grond van de kernwaarden onder het EU kader voor audio visuele-mediaregulering zal een aantal belangrijke stappen worden gezet in de harmonisering van het toezicht op de media. Met behulp van een te creëren Europese Digital Toolkit met daarin *best practices* en instrumenten voor efficiënt en effectief toezicht zal bovendien de uitvoering Europees breed verder worden ondersteund.
45. Naast het verder versterken van de waarborgfunctie van de onderscheidenlijke toezichthouders in de EU zal ERGA advies uitbrengen over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de EU regelgeving op terrein van audiovisuele media. Ook zal ERGA voorzien in de behoefte van de Europese wetgever aan feedback gedurende het verdere verloop van het herzieningsproces.
46. In de loop van 2016 organiseert het Commissariaat een bijeenkomst van ERGA in Nederland, in combinatie met het EU-voorzitterschap van Nederland gedurende de eerste helft van 2016. Deze bijeenkomst van ERGA, die direct voorafgaand aan de EU mediaconferentie zal plaatsvinden, zal in het teken staan van de digitale ontwikkeling van het medialandschap en de gevolgen daarvan voor het toezicht op audiovisuele media in de verschillende lidstaten.
47. Tot slot zal het Commissariaat ook in 2016 zijn voortrekkersrol binnen ERGA op het gebied van de bescherming van minderjarigen voortzetten. Het Commissariaat heeft in 2015, als vicevoorzitter van ERGA en als voorzitter van een werkgroep binnen ERGA op dit gebied, al belangrijke stappen weten te zetten. ERGA heeft in december 2015 een door de werkgroep voorbereid rapport aangenomen waarin een aanzienlijk aantal breed gedragen *common conclusions* worden getrokken ten aanzien van deze onderwerpen die weer als input zullen dienen voor de herziening van de Richtlijn. Dit met als doel dat het Commissariaat en andere Europese toezichthouders in de toekomst effectief en platform neutraal zullen kunnen optreden tegen onafgeschermd content die schadelijk is voor minderjarige mediagebruikers.

Overige taken Commissariaat

48. In het bovenstaande is ingegaan op de specifieke thema's die het Commissariaat centraal stelt in zijn toezicht in 2016. Daarnaast zullen wij uiteraard, steeds vanuit onze kernwaarden, ook onze reguliere werkzaamheden blijven verrichten.

² European Regulators Group for Audiovisual Media Services

Dit betreft onder meer het aanwijzen van lokale en regionale publieke media-instellingen, de bekostiging van de regionale publieke media-instellingen en het verlenen van toestemming aan commerciële media-instellingen. Tevens zullen wij rapporteren over de aandelen Europese en onafhankelijke producties en oorspronkelijk Nederlands- en Friestalige producties die in de richtlijn audiovisuele mediadiensten en de Mediawet 2008 worden voorgeschreven. Ook zullen we u in 2016 informeren over de uitkomsten van onze periodieke evaluatie van de financiering van lokale publieke media-instellingen.

49. Daarnaast zullen wij, met inachtneming van onze toezichtprioritering, toezien op de samenstelling van het aanbod van pakketaanbieders, de voorgeschreven aandelen programma-aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard in het aanbod van lokale en regionale media-instellingen, de regiogerichtheid van de programmering van niet-landelijke commerciële radio-omroepen en de mogelijke verbondenheid van deze omroepen alsmede op de naleving van de Wet Normering bezoldiging Topfunctionarissen.

Tot slot

50. Wij constateren dat het medialandschap door digitalisering, globalisering en convergentie volop in ontwikkeling is. Bij alle wijzigingen die plaatsvinden beschermt het Commissariaat in het bijzonder de kijker.
51. Het Commissariaat kijkt daarnaast juist nu ook verder vooruit, onder meer naar Europese ontwikkelingen zodat het eventuele risico's vroegtijdig onderkent, en het maakt zich sterk voor de bescherming van onafhankelijk, pluriform en toegankelijk van het media-aanbod.
52. Als onafhankelijk toezichthouder is het Commissariaat bij uitstek in de positie om te midden van deze veranderingen een gelijk speelveld te bewaken. Het Commissariaat beweegt waar mogelijk – onder meer door het ontwikkelen van techniekonafhankelijk beleid, door voorlichtingsbijeenkomsten en door individuele gesprekken - mee met de veranderingen zodat nieuwe initiatieven tot bloei kunnen komen, maar het bewaakt daarbij ook de door de Europese en Nederlandse wetgever gestelde grenzen.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

drs. Eric Eljon
commissaris

Jan Buné RA
commissaris