

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

De heer drs. S. Dekker

Postbus 16375

2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
24 november 2016	Toezichtbrief 2017: het nieuwe kijken en huis op orde		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	649943/658064	mr. Suzanne Poelmann	+31 (0)35 773 77 51

Geachte heer Dekker,

1. Op grond van artikel 7.20 van de Mediawet 2008 (Mediawet) stelt het Commissariaat voor de Media (Commissariaat) u ieder jaar in kennis van het voorgenomen toezicht- en handhavingsbeleid in het volgende kalenderjaar. Dat doen wij door middel van de jaarlijkse Toezichtbrief. Daarin geeft het Commissariaat aan welke zaken naast het doorlopende reguliere toezicht in het komende jaar specifiek de aandacht van het Commissariaat krijgen. Daarmee wordt voor de verschillende stakeholders duidelijk waar wij ons het komende jaar op zullen richten.
2. De Toezichtbrief 2017 is tot stand gekomen op basis van analyses van het toezichtsveld en aan de hand van externe en interne consultatie. Zo heeft het Commissariaat medewerkers van uw Ministerie en onafhankelijke deskundigen geconsulteerd. Ook hebben binnen het Commissariaat meerdere sessies plaatsgevonden, waarbij medewerkers vanuit hun specifieke deskundigheid en ervaring bijdragen hebben geleverd.
3. Op basis hiervan heeft het Commissariaat ook voor 2017 twee strategische thema's gekozen waarop wij ons – naast onze reguliere werkzaamheden zoals vergunningverlening, het verlenen van toestemmingen aan commerciële media-instellingen, het beoordelen van nevenactiviteiten en publiek private samenwerkingen – in het bijzonder zullen richten.
4. Het Commissariaat zal in 2017 extra aandacht besteden aan het nieuwe kijken, ofwel het online domein. Het zal de specifieke risico's identificeren en er vanuit zijn techniekneutrale kernwaarden op toezien dat partijen die onder zijn toezicht vallen, zich ook in het online domein aan de Mediawet houden. Op dit moment valt nog niet het gehele online audiovisuele domein onder het toezicht van het Commissariaat. Daar waar wij nog niet beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden zal het Commissariaat zich er voor inzetten dat partijen tot zelfregulering komen.

5. Daarnaast zal het Commissariaat in 2017 publieke omroepen stimuleren om de governance en interne beheersing van hun organisatie goed te organiseren. Wanneer omroepen het huis op orde hebben, vormt dat een extra waarborg voor hun onafhankelijkheid, en voor de rechtmatige besteding van de publieke gelden die aan hen ter beschikking zijn gesteld.
6. Deze brief bevat allereerst een beschrijving van de kernwaarden van waaruit het Commissariaat zijn taken en werkzaamheden uitvoert. Vervolgens zullen de twee toezichtthema's voor 2017 nader worden uitgewerkt. Per thema zal aan de hand van de relevante context en gesignaleerde ontwikkelingen worden beschreven welke aanpak het Commissariaat voor ogen heeft. Tenslotte zal het toezicht op de gewijzigde Mediawet aan de orde komen.

Kernwaarden voor goed functionerende media

7. Het Commissariaat beschermt vanuit zijn kernwaarden de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod. Door in zijn toezicht op de naleving van de Mediawet te handelen vanuit deze kernwaarden, draagt het bij aan de verwezenlijking van het principe van de vrijheid van informatie, een belangrijke pijler onder de democratische rechtsstaat.
 - Onafhankelijkheid betekent dat kijkers en luisteraars moeten kunnen rekenen op onafhankelijke berichtgeving, op informatie die niet is gekleurd door politieke of commerciële belangen. Niet voor niets is onafhankelijke informatie één van de pijlers onder onze democratie. Als toezichthouder op de audiovisuele media ziet het Commissariaat erop toe dat er een duidelijke scheiding bestaat tussen redactie enerzijds en commercie en politiek anderzijds. Onafhankelijkheid betekent onder meer dat publieke omroepen volledig vrij moeten zijn om over de inhoud van hun programma's te beslissen. Ze mogen zich niet dienstbaar maken aan derden. En voor zover media-aanbod, uiteraard binnen de grenzen van de Mediawet, wordt gesponsord of sprake is van bijvoorbeeld productplaatsing, moet dit voor de kijker helder zijn.
 - Toegankelijkheid houdt in dat alle inwoners van Nederland tegen redelijke kosten en met zo min mogelijk beperkingen toegang hebben tot informatie. Voor televisie is dit onder meer geborgd door pakketaanbieders te verplichten een breed pakket zenders door te geven. Omroepen spelen een niet meer weg te denken rol in de publieke informatievoorziening en het publieke debat. Toegankelijkheid betekent ook dat aanbieders van media-aanbod toegang moeten hebben tot platforms waarop dit verspreid kan worden. Sommige schadelijke informatie kan echter ook té toegankelijk en daarmee onveilig zijn. De wetgever heeft willen voorkomen dat minderjarigen blootgesteld worden aan ernstig schadelijke beelden.
 - Bij een pluriforme samenleving hoort een pluriform media-aanbod: met een open oor en oog voor allerlei (doel)groepen, allerlei meningen, allerlei verhalen. Zo creëren we de voorwaarden voor een media-aanbod dat de vrije meningsvorming en meningsuiting ondersteunt.

8. Deze drie kernwaarden worden ondersteund door de basisprincipes van rechtmatigheid, transparantie en integriteit.
- De legitimatie van het publieke bestel hangt in sterke mate samen met het vertrouwen van het publiek en van de politiek in de manier waarop publieke middelen worden besteed. Daarom heeft het Commissariaat tot taak toezicht te houden op de rechtmatigheid van de bestedingen van publieke media-instellingen.
 - Voor het toezicht op de onafhankelijkheid van het media-aanbod en op de rechtmatige besteding van mediagelden door publieke media-instellingen is een transparante verantwoording een essentiële voorwaarde. Dit geldt zowel voor de verantwoording van bestedingen als voor de herkomst van inkomsten, bijvoorbeeld uit sponsoring.
 - Van het bestuur en de raden van toezicht van publieke media-instellingen wordt 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 deze rol vervuld wordt.

Eerste toezichtthema: het nieuwe kijken

9. Het eerste toezichtthema van het Commissariaat voor 2017 is het nieuwe kijken. Het Commissariaat zal zich in 2017 focussen op het online domein.
10. Het medialandschap is volop in beweging. Hoewel radio en televisie nog niet zijn weg te denken, vindt bij het mediagebruik van met name jongeren een steeds snellere verschuiving plaats van lineair naar online en on demand.
11. Op de Nederlandse markt dienen zich nog telkens nieuwe aanbieders aan. De traditionele mediabedrijven ondervinden hevige 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.
12. Ook online neemt het aantal aanbieders steeds meer toe. Zo wint videocontent snel meer terrein en doen videocampagnes hun intrede op social media. Voor zover dat nu nog niet kan, moet toezicht op het online domein op termijn mogelijk worden dankzij een nieuwe richtlijn van de Europese Commissie. Als deze nieuwe richtlijn na het van kracht worden, in Nederlandse wetgeving is omgezet, kan het Commissariaat meer aanbieders van online videodiensten aanspreken op vermenging van redactie en commercie. Tot het zover is, kunnen gebruikers worden blootgesteld aan ongewenste commerciële beïnvloeding.
13. Bovengeschetste ontwikkelingen vragen van het Commissariaat een toezichtstrategie die meebeweegt met de risico's binnen het online domein en om daarop gerichte acties. De kernwaarden van het Commissariaat zijn platform- en techniekonafhankelijk. Het Commissariaat zal dan ook vanuit zijn kernwaarden toezicht houden op het online domein. Het zal daarbij bovendien steeds handelen vanuit de uitgangspunten waarmee het al zijn toegangswerk benadert: het zal het gelijke speelveld bewaken en toezicht op maat houden.
14. Voor wat betreft het online domein heeft het Commissariaat voor 2017 de volgende actiepunten geformuleerd:

- Commerciële mediadiensten op aanvraag moeten zich op grond van de Mediawet melden bij het Commissariaat. In 2016 heeft het Commissariaat het in kaart brengen van het speelveld van commerciële mediadiensten op aanvraag ingezet. Dit dynamisch proces zal in 2017 worden voortgezet. Daarnaast gaat het Commissariaat ervoor zorgdragen dat commerciële mediadiensten op aanvraag die zich nog niet geregistreerd hebben, dat alsnog doen. Ook zal het Commissariaat waar nodig zijn beleidsregels op het gebied van commerciële mediadiensten op aanvraag aanpassen of nader uitwerken, rekening houdend met ontwikkelingen in Nederland en ons omringende landen.
- Als in media-aanbod productplaatsing is opgenomen, moet dit ter informatie van het publiek duidelijk worden vermeld. Het Commissariaat zal er op toezien dat ook commerciële mediadiensten op aanvraag, daar waar sprake is van productplaatsing in hun media-aanbod, dat vermelden.
- Om de onafhankelijkheid van het media-aanbod te waarborgen, schrijft de Mediawet onder meer voor dat de redactionele inhoud en commercie gescheiden moeten zijn. Het Commissariaat ziet in het online domein een toenemend risico voor de onafhankelijkheid wanneer (bijvoorbeeld in vlogs) geen onderscheid wordt gemaakt tussen redactionele en commerciële inhoud. Hierdoor worden met name minderjarigen, zonder dat zij het weten, commercieel beïnvloed. Gelet op het grote belang van bescherming van met name minderjarigen tegen oneigenlijke commerciële beïnvloeding, zal het Commissariaat zich er – vooruitlopend op de noodzakelijke bevoegdheden – in 2017 voor inzetten dat partijen tot zelfregulering komen, waarbij zij zich ter bescherming van minderjarige kijkers aan hun eigen regels zullen houden. Het Commissariaat ontwikkelt hiervoor een strategie en zal onder meer spreken met invloedrijke vloggers/youtubers/social influencers, met eigenaren van multichannel networks en met video sharing platforms.
- Ook publieke media-instellingen verspreiden steeds meer media-aanbod online. Als gevolg daarvan kunnen zich ook in het online domein nieuwe vormen van dienstbaarheid aan de commerciële belangen van derden voordoen. Het Commissariaat zal daar op toezien. Indien nodig zal het zijn bestaande beleidsregels actualiseren.
- Het Commissariaat ziet toe op media-aanbod dat mogelijk ernstige schade kan toebrengen aan jongeren onder de zestien jaar. Toegang tot ernstig schadelijke beelden moet voor deze groep worden afgeschermd. Omdat zich onder de gebruikers van online media-aanbod een groot aantal minderjarigen bevindt, bestaat het risico dat zij in aanraking komen met ernstig schadelijk aanbod. Met de bescherming van minderjarigen als een belangrijk speerpunt, zal het Commissariaat waar nodig handhavend blijven optreden tegen ernstig schadelijke content die niet is afgeschermd voor minderjarigen.
- Door middel van de Kijkwijzer van NICAM wordt media-aanbod voorzien van leeftijds aanduidingen. Het Commissariaat houdt metatoezicht op NICAM. Omdat leeftijdsindicaties in het online domein veelal ontbreken, neemt het risico toe dat kinderen kennis nemen van media-aanbod dat niet past bij hun leeftijd. Het Commissariaat zal via zijn rapportages in het kader van het metatoezicht op NICAM rapporteren over het toepassen van leeftijdsindicaties in het online domein.

- Tenslotte zal het Commissariaat zich in Europees verband blijven inzetten voor de bescherming van minderjarigen, ook in het online domein. De Europese Groep van Mediatoezichthouders (ERGA) is in 2016 onder Nederlands voorzitterschap gestart met een onderzoek welke maatregelen de hele waardeketen binnen de industrie in de praktijk neemt om minderjarigen beter te beschermen tegen schadelijke content. In 2017 zal ERGA de resultaten daarvan rapporteren.

Tweede toezichtthema: huis op orde

15. Het tweede toezichtthema van het Commissariaat voor het jaar 2017 ziet op de governance en interne beheersing van publieke media-instellingen.
16. 'Good governance' of 'goed bestuur en toezicht' is een onderwerp dat niet meer is weg te denken in het publieke debat. Maatschappelijke organisaties zijn zich in toenemende mate bewust van wat er verwacht wordt door de stakeholders als het gaat om de afweging van belangen, transparantie in de verantwoording en duurzame bedrijfsvoering. Een specifiek aspect hierbij vormt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de redactionele autonomie van de publieke omroep. Ook dragen zij de verantwoordelijkheid voor het bestaan en een adequate opzet en werking van het interne risicomanagement- en controlesysteem. De kwaliteit van governance en interne beheersing is primair een verantwoordelijkheid van het bestuur en de raden van toezicht van de publieke media-instellingen zelf. Deze verantwoordelijkheid is eigenstandig, zij kan niet worden overgenomen maar vindt idealiter plaats in samenhang met adequaat intern toezicht binnen de publieke media-instellingen.
17. Het Commissariaat constateert dat het risico op overtredingen van de Mediawet, of deze nu de onafhankelijkheid van de publieke media-instellingen betreffen, de rechtmatigheid van hun bestedingen of een ander in de Mediawet geborgd belang, afneemt naarmate publieke media-instellingen meer interne waarborgen hebben ingebouwd in hun eigen organisatie om overtredingen te voorkomen. Daarom zal het Commissariaat publieke media-instellingen aanspreken om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen teneinde de governance en interne beheersing binnen hun organisatie zo goed mogelijk te organiseren.
18. Daartoe heeft het Commissariaat voor 2017 de volgende actiepunten geformuleerd:
 - Het Commissariaat werkt zijn Beleidsnota governance en interne beheersing landelijke en regionale publieke media-instellingen uit tot beleidsregels. Deze beleidsregels zijn erop gericht om omroepen extra handvatten te geven om wetsovertreding te voorkomen en om de onafhankelijkheid en integriteit van hun organisatie te bevorderen. De beleidsregels zullen in 2017 worden geconsulteerd en na inwerkingtreding in het toezichtbeleid worden betrokken.
 - Het Commissariaat zal voorts de redactionele autonomie van publieke omroepen in 2017 monitoren en waar nodig zijn handhavingsinstrumentarium inzetten.

Toezicht op de nieuwe mediaopdracht

19. Naast deze twee specifieke thema's die het Commissariaat in 2017 centraal zal stellen in zijn toezicht, zullen wij in 2017 uiteraard het toezicht op de gewijzigde Mediawet ter hand nemen.

20. Een belangrijk uitgangspunt van de nieuwe wet is dat de creatieve competitie binnen het publieke bestel dient te worden vergroot. Het mediabestel wordt opengesteld voor externe partijen ter vernieuwing van het bestel en ter bevordering van pluriformiteit en innovatie. Het Commissariaat zal in 2017 onder meer toezien op de redactionele onafhankelijkheid van de betrokken publieke media-instellingen in deze nieuwe constellatie. Ook zullen wij de naleving van de te tussen u en de NPO te sluiten prestatieovereenkomst monitoren en u daarover rapporteren.
21. De nieuwe wet geeft de NPO een belangrijke rol voor wat betreft de doelmatigheid van bestedingen door de publieke media-instellingen. Het is primair aan de NPO om nadere inhoudelijke invulling te geven aan deze rol. Het Commissariaat zal in gesprek gaan met de NPO en met uw departement teneinde zijn nieuwe rol als metatoezichthouder – d.w.z. als toezichthouder op de wijze waarop de NPO zijn rol invult – adequaat in te richten.

Tot slot

22. In een speelveld dat door digitalisering, globalisering en convergentie sterk verandert, is een onafhankelijke toezichthouder onmisbaar.
23. Met de keuze van zijn toezichtthema's, zijn reguliere werkzaamheden en zijn werk binnen ERGA-verband beweegt het Commissariaat mee met deze veranderingen. Daarmee bewaakt het Commissariaat als toekomstbestendig toezichthouder het gelijk speelveld.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

drs. Eric Eljon
commissaris

Jan Buné
commissaris