

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

Hoge Naarderweg 78 ■ 1217 AH Hilversum ■
Postbus 1426 ■ 1200 BK Hilversum ■ cvdm@cvdm.nl ■ www.cvdm.nl ■
T 035 773 77 00 ■ F 035 773 77 99 ■

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
T.a.v. de heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
16 november 2017	Toezichtbrief		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	697972/		+31 35 7737700

Geachte heer Slob,

Vanuit zijn kernwaarden – de bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van media-aanbod dat wordt verspreid door publieke en door commerciële partijen – houdt het Commissariaat voor de Media toezicht op de naleving van de Mediawet. Hiermee levert het Commissariaat een bijdrage aan de verwezenlijking van het principe van de vrijheid van informatie en daarmee aan ons democratisch bestel.

1. Op grond van de Mediawet informeert het Commissariaat u jaarlijks door middel van zijn toezichtbrief over zijn toezichtbeleid in het volgende kalenderjaar.
2. Ter bepaling van onze toezichtfocus voor het jaar 2018 hebben wij ook dit jaar weer het toezichtveld geanalyseerd en zowel in- als extern diverse partijen geconsulteerd, waaronder medewerkers van uw ministerie en diverse onafhankelijke deskundigen. Het Commissariaat heeft zo een breed en scherp beeld gekregen van het speelveld en van ontwikkelingen die een bedreiging of juist een kans kunnen vormen voor bovengenoemde kernwaarden.
3. Het Commissariaat heeft op basis van deze analyse twee strategische thema's gekozen waarop wij ons in het jaar van ons 30-jarig bestaan in het bijzonder zullen richten. Het betreft het online domein en de onafhankelijkheid van het media-aanbod.
4. De ontwikkelingen binnen de mediasector volgen elkaar snel op. Het speelveld is internationaal en dynamisch, en concurrentieverhoudingen wisselen voortdurend. Burgers kunnen kiezen uit een snel toenemende hoeveelheid aan vooral steeds meer online en on demand aanbod. Het is van groot belang dat te midden van alle ontwikkelingen in het online domein de – techniekneutrale – kernwaarden van onafhankelijkheid en (daadwerkelijke) toegankelijkheid en pluriformiteit van het online media-aanbod gewaarborgd blijven.

Het Commissariaat heeft daarom besloten zich, evenals in 2017, specifiek te focussen op de betekenis van deze kernwaarden in het online domein en om de in 2017 behaalde resultaten op dit gebied verder uit te bouwen.

5. Daarnaast zal het Commissariaat in 2018 bijzondere aandacht besteden aan de onafhankelijkheid van media-aanbod. Het is van groot belang dat media onafhankelijk van commerciële en politieke beïnvloeding hun taak kunnen uitoefenen, en zo hun bijdrage kunnen leveren aan de informatievrijheid en aan het democratisch proces. Het Commissariaat zal met inzet van verschillende instrumenten de onafhankelijkheid van het media-aanbod bewaken.
6. Het Commissariaat zet ook in 2018 sterk in op “de voorkant” van het toezicht. Het gaat met de sector in gesprek, het maakt zijn beleid kenbaar via beleidsregels, die het consulteert en waarover het voorlichting geeft. Wanneer het Commissariaat dat noodzakelijk acht ter bescherming van zijn kernwaarden kan het echter ook handhavingsmaatregelen treffen tegen overtredingen van de wet.
7. In het onderstaande zullen wij – na een korte toelichting op de kernwaarden die het Commissariaat waarborgt – nader ingaan op de twee toezichtthema's voor het jaar 2018. Aansluitend informeren wij u kort over de overige, reguliere, werkzaamheden die wij in 2018 als toezichthouder op naleving van de Mediawet zullen verrichten.

Kernwaarden

8. Het media-aanbod moet onafhankelijk zijn van oneigenlijke politieke of commerciële beïnvloeding, het moet toegankelijk zijn en het moet pluriform zijn. Het Commissariaat waarborgt deze drie kernwaarden.
9. Onafhankelijkheid betekent dat kijkers en luisteraars moeten kunnen rekenen op onafhankelijke berichtgeving van commerciële en publieke media-instellingen, 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. Als er binnen het media-aanbod sprake is van bijvoorbeeld (toegestane) sponsoring of productplaatsing, dan moet dat voor de kijker of luisteraar transparant zijn. Onafhankelijkheid betekent bovendien 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.
10. 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 op dit moment onder meer geborgd door pakketaanbieders te verplichten een breed pakket zenders door te geven. Toegankelijkheid betekent ook dat aanbieders van media-aanbod toegang moeten hebben tot platforms waarop dit verspreid kan worden. Dat geldt echter niet voor alle informatie. Sommige schadelijke informatie kan té toegankelijk en daarmee onveilig zijn.

De wet heeft tot doel te voorkomen dat minderjarigen blootgesteld worden aan ernstig schadelijke beelden.

11. 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 allerlei (doel)groepen, meningen en verhalen. Een pluriform media-aanbod ondersteunt de vrije meningsvorming en meningsuiting.

Ondersteunende basisprincipes

12. Deze drie kernwaarden van het toezicht op de Mediawet door het Commissariaat, worden ondersteund door de basisprincipes van rechtmatigheid, transparantie en integriteit.
13. 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.
14. 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.
15. Van het bestuur en de raden van toezicht van publieke media-instellingen wordt ten slotte verwacht dat zij zich integer gedragen door zich niet alleen te richten op de bedrijfsmatige belangen van een media-instelling, maar tevens rekening te houden met de publieke belangen die ten grondslag liggen aan de Mediawet. Het Commissariaat ziet erop toe dat deze rol vervuld wordt. Dat doet het Commissariaat onder meer aan de hand van zijn beleidsregels governance en interne beheersing, die in 2017 tot stand is gebracht.

Eerste toezichtthema: online domein

16. Dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van het lineaire naar het online domein heeft geen nadere toelichting. In 2017 was het nieuwe kijken al één van de twee toezichtthema's van het Commissariaat. In 2018 zal de focus opnieuw liggen op het online domein. In 2017 hebben we al een groot aantal acties uitgevoerd dan wel ingezet. In 2018 gaan we door met het verankeren van de platform- en techniekneutrale kernwaarden van het Commissariaat in het online domein en met het verder ontwikkelen van de daarop geënte toezichtstrategie. Door doorgaande focus op het online domein in 2018 wordt het mogelijk dat het toezicht op het online domein steeds meer integraal onderdeel wordt van het reguliere toezicht door het Commissariaat.
17. Het Commissariaat zal zich in 2018 op een aantal gesignaleerde risico's in het bijzonder richten.

18. Onze democratische rechtstaat kan niet bestaan zonder pluriforme en onafhankelijke media. En hoewel het internet groot is, signaleerde het Commissariaat eerder dit jaar in zijn uitgave "15 jaar Mediamonitor" dat de diversiteit en de onafhankelijkheid van de media in het online domein steeds minder vanzelfsprekend zijn. Niet alleen vindt vaak ongemerkt commerciële beïnvloeding plaats, ook algoritmes zorgen ervoor dat we in onze eigen informatiebubbel leven. We ontvangen steeds vaker enkel gefilterde feiten en meningen, en steeds minder afwijkende geluiden. Tegelijk zorgt ook toenemende marktconcentratie voor afnemende pluriformiteit; want hoe minder partijen het media-aanbod verzorgen, hoe minder divers dat wordt.
19. Er bestaat verder een risico van polarisering in de maatschappij, en van verstoring van het democratische proces, door de verspreiding van fake news en haatzaaiende content. Omdat fake news gemakkelijk via diverse (online) kanalen kan worden verspreid, zijn de effecten ervan mogelijk groot. Op dit moment weten we nog te weinig over fake news. Daarom is meer onderzoek nodig. In verschillende landen wordt het fenomeen al vanuit verschillende perspectieven onderzocht.
20. Ook staat binnen de Nederlandse mediasector de reclamemarkt steeds meer onder druk door de online reclamestrategie van grote Amerikaanse spelers. Dit heeft gevolgen voor zowel commerciële als publieke Nederlandse media-aanbieders. Zonder gerichte samenwerking (binnen de daarvoor geldende staatssteun- en mededingingsrechtelijke grenzen) en coherent beleid zal de levensvatbaarheid van deze partijen in de toekomst steeds verder onder druk komen te staan. Nederlandse aanbieders van media-aanbod kunnen hun meerwaarde behouden door het aanbieden van pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod. In een medialandschap waar veel (vaak jonge) kijkers merken volgen (denk aan bekende Youtubers), is bovendien het ontwikkelen van een sterk merk, aanwezigheid op relevante platforms van levensbelang.
21. Ten slotte blijven minderjarigen bescherming verdienen in het online domein. Het Commissariaat ziet, naast de commerciële beïnvloeding van jongeren, vrij toegankelijke (ernstig) schadelijke content als blijvend risico voor minderjarigen. Daarnaast is online content nog te vaak niet voorzien van Kijkwijzer-classificaties.
22. Voor het online domein heeft het Commissariaat voor 2018 de volgende actiepunten geformuleerd:
 - Het Commissariaat zal zich in 2018 door middel van signalering, onderzoek en voorlichting richten op het bewustzijn over pluriformiteit onafhankelijkheid van het online media-aanbod. Vanuit deze kernwaarden zal het zich richten op fenomenen zoals filter bubbels en fake news. Met de ACM doet het Commissariaat onderzoek naar informatie die zonder redactionele filters bij de mediaconsument komt.

- Ook met andere toezichthouders zal het Commissariaat samenwerken in het online domein, zoals met de Autoriteit Persoonsgegevens en met het Openbaar Ministerie. Daar waar het Commissariaat vermoedelijk haatzaaiende content aantreft, zal het het Openbaar Ministerie daarover informeren.
- Ter bescherming van minderjarigen tegen commerciële beïnvloeding in het online domein is transparantie over reclame van groot belang. Vooruitlopend op de noodzakelijke bevoegdheden in het online domein hebben wij in 2017 ingezet op zelfregulering. Het online domein is te groot om dat in één keer voor alle platforms te realiseren. Daarom zijn we in 2017 in eerste instantie in gesprek gegaan met Youtubers. Wij hebben hen ondersteund bij het opstellen van hun eigen code waarin zij hebben neergelegd op welke manier zij transparant zijn over reclame en sponsoring in hun video's. Bij dit proces waren ook andere partijen betrokken zoals de Reclame Code Commissie, Multi Channel Networks (MCN's) en belangenverenigingen. Het Commissariaat is blij dat met deze code een eerste waardevolle stap naar meer transparantie is gezet. In 2018 zullen wij de werking van de code in de praktijk monitoren. We zullen samen met de MCN's, agencies en andere betrokken partijen zelfregulering ook stimuleren op andere platforms, zoals Instagram.
- Het Commissariaat verricht jaarlijks onderzoek naar ontwikkelingen in de Nederlandse mediasector en rapporteert daarover in de Mediamonitor. De Mediamonitor geeft inzicht in de gevolgen van die ontwikkelingen voor de onafhankelijkheid en pluriformiteit van de media en voor de toegankelijkheid van de media voor het publiek. Het Commissariaat zal in 2018 voor het eerst deelnemen aan het internationale onderzoek van het Reuters Institute. Dit instituut brengt ieder jaar het Reuters Digital News Report uit. Hierin wordt gerapporteerd over de digitale nieuwsconsumptie, gebaseerd op grootschalig onderzoek onder onlinenieuwsconsumenten in 36 landen. Door te gaan samenwerken met Reuters krijgt het Commissariaat de exclusieve toegang tot de Nederlandse data over het digitale nieuwsgebruik. Doel is om in 2018, gelijktijdig met het internationale rapport, voor het eerst een uitgebreid rapport over de stand van de digitale nieuwsmedia in Nederland uit te brengen. Om deze reden zal de Mediamonitor in 2018 in de maand juni verschijnen.
- In een medialandschap waarin een paar grote internationale spelers de reclamemarkt domineren, zal het Commissariaat waar daar behoefte aan is actief meedenken over de ruimte die de Mediawet biedt voor eventuele initiatieven van Nederlandse publieke en commerciële aanbieders om de krachten te bundelen. Daar waar dat voor de hand ligt zal het Commissariaat bovendien de ACM en de Autoriteit Persoonsgegevens hierin betrekken.
- Ook in 2018 ziet het Commissariaat toe op media-aanbod dat mogelijk ernstige schade kan toebrengen aan jongeren onder de zestien jaar. Daarbij zal het Commissariaat door middel van gerichte voorlichting ook inzetten op bewustwording van ouders en kinderen over online veiligheid. In geval van ernstig schadelijke content die onvoldoende is afgeschermd, zal het Commissariaat vanzelfsprekend handhavend blijven optreden.

Als metatoezichthouder op NICAM zal het Commissariaat ook de toepassing van de Kijkwijzer in het online domein bewaken. Ook in Europees verband, binnen ERGA, zullen wij ons hard blijven maken voor de bescherming van minderjarigen.

- Met de verschuiving van lineair naar online mediagebruik is het toezichtveld van het Commissariaat aanmerkelijk groter geworden. Het Commissariaat zet daarom ook in 2018 in op innovatie op het gebied van monitoring van het media-aanbod. Waar nodig het Commissariaat waar hij een wettelijk mandaat heeft, handhavend optreden tegen sluikreclame en productplaatsing in media-aanbod van commerciële aanbieders, waaronder commerciële mediadiensten op aanvraag.

Tweede toezichtthema: onafhankelijkheid

23. Hierboven is al ingegaan op een aantal ontwikkelingen die raken aan de onafhankelijkheid van het media-aanbod. Het Commissariaat heeft ervoor gekozen om onafhankelijkheid ook buiten de daar beschreven situaties een centrale plaats te geven in zijn toezicht in 2018. Het doet dit in verband met een aantal risico's die de onafhankelijkheid van zowel de publieke als de commerciële media-instellingen bedreigen.
24. Zo kunnen de eerder genoemde teruglopende reclame-inkomsten de onafhankelijkheid van het media-aanbod zowel in het online als het lineaire domein in gevaar brengen. Op korte termijn zou dit het aantrekkelijker kunnen maken om de grenzen van het toelaatbare op het gebied van sponsoring, vermijdbare uitingen, sluikreclame of dienstbaarheid te verkennen. Voor de publieke omroep geldt dat dit soort activiteiten op lange termijn de legitimatie van het bestel ondermijnen.
25. Het publieke bestel is opengesteld voor externe partijen, ter bevordering van pluriformiteit en van creatieve competitie. Een factor die de onafhankelijkheid van het media-aanbod kan bedreigen, is het feit dat deze externe partijen niet altijd volledig op de hoogte blijken te zijn van de noodzaak van volkomen onafhankelijk media-aanbod, en van de grenzen zoals de Mediawet die daarom stelt.
26. Naast de hierboven beschreven actiepunten in het online domein die de onafhankelijkheid van het media-aanbod raken, heeft het Commissariaat daarom voor het jaar 2018 de volgende actiepunten geformuleerd:
 - Het Commissariaat zal een voorlichtingsbijeenkomst organiseren voor programmamakers en buitenproducenten, waarin het hen zal informeren over de mogelijkheden en begrenzingen van de regelgeving op het gebied van (sluik-)reclame, sponsoring, dienstbaarheid en product placement. Het zal hen daarbij zo veel mogelijk praktische handvatten bieden voor de dagelijkse praktijk.
 - Het Commissariaat zal in zijn toezicht ook nadruk leggen op de aanwezigheid van vermijdbare uitingen in het publieke media-aanbod. Het zal in dat verband onder meer een bijeenkomst organiseren met de landelijke publieke omroepen over dit onderwerp, waarin het hen zal wijzen op de toepasselijke normen, op de grenzen die in dat verband gelden, en op de noodzaak (vanuit zowel publiek belang als het (langtermijn)belang

van de omroepen zelf) om deze na te leven.

- Een belangrijke pijler onder het publieke bestel is het dienstbaarheidsverbod. Dit strekt ertoe de onafhankelijkheid van publiek media-aanbod te beschermen: publieke media-instellingen mogen met al hun activiteiten niet dienstbaar zijn aan commerciële belangen van derden. Begin 2018 zal het Commissariaat de beleidsbrief over het dienstbaarheid publiceren die het in 2017 heeft opgesteld en geconsulteerd. Deze beleidsbrief licht de achtergrond en inhoud van het dienstbaarheidsverbod nader toe, en geeft aan de hand van praktijksituaties waarover het Commissariaat en de rechter zich de afgelopen jaren hebben uitgesproken, aan wat de NPO, de RPO en de publieke media-instellingen kunnen doen om overtreding van het verbod te voorkomen.
- Het Commissariaat zal verder voorlichting geven over onderwerpen die de onafhankelijkheid van het media-aanbod raken, via zijn telefonisch juridisch spreekuur en in individuele gesprekken. Ook zal het Commissariaat het media-aanbod monitoren, en daar waar het dat noodzakelijk acht handhavingsmaatregelen treffen om de onafhankelijkheid van het aanbod te waarborgen.
- Bovendien zal het Commissariaat in gesprek blijven met landelijke, regionale en lokale media-instellingen over publiek-private samenwerking, en samenwerkingen die aan hem worden voorgelegd waar nodig toetsen. Daarbij zal het Commissariaat, zoals steeds, tot uitgangspunt nemen dat het publieke media-instellingen wijst op de mogelijkheden die de wetgeving biedt voor publiek-private samenwerking. Het Commissariaat ziet er daarbij steeds op toe dat de onafhankelijkheid van het media-aanbod en de transparantie over herkomst en besteding van geldstromen niet in het gedrang komen. De uitgave "Samenwerking van publieke omroepen met andere partijen" die het Commissariaat in 2017 publiceerde, kan omroepen en commerciële partijen die samenwerking overwegen, in dat verband ook behulpzaam zijn.

Overige werkzaamheden

27. Naast de bovengenoemde thema's die het Commissariaat centraal stelt in zijn toezicht in 2018, zullen wij uiteraard – en steeds vanuit onze kernwaarden – ook onze reguliere werkzaamheden blijven verrichten.
28. Zo zullen wij u onder meer adviseren over de begrotingen van de NPO en de RPO en over de naleving door de NPO van de in 2017 gemaakte prestatieafspraken. Ook zullen we risicogestuurd toezicht houden op de financiële verslaglegging van de landelijke en regionale omroepen.
29. Ook zullen we in 2018 weer beslissen op aanvragen voor nevenactiviteiten van publieke omroepen die wij ontvangen, waarbij we deze toetsen op hun relatie met de publieke media-opdracht, op marktconformiteit en op kostendekkendheid.
30. Op 1 januari 2018 worden de beleidsregels governance en interne beheersing van kracht, die we in 2017 tot stand hebben gebracht. Gelet op het belang van good governance voor de publieke omroep, vormt het monitoren van de

naleving van de beleidsregels voor ons in 2018 een belangrijk aandachtsg gebied.

31. Verder zullen we lokale en regionale publieke media-instellingen aanwijzen, toestemming verlenen aan commerciële media-instellingen (op aanvraag), besluiten nemen tot bekostiging van regionale media-instellingen, en 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.
32. Daarnaast zullen wij, met inachtneming van onze toezichtprioritering, onder meer 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

33. De mediasector is sterk in beweging. Als onafhankelijk toezichthouder kan het Commissariaat bij uitstek te midden van alle veranderingen in de sector een gelijk speelveld bewaken. Het beweegt daarbij waar mogelijk mee om op die manier vernieuwing zo veel mogelijk ruimte te geven. Het bewaakt echter ook de door de wetgever gestelde grenzen en treedt op wanneer het dat noodzakelijk acht ter bescherming van zijn kernwaarden, te weten de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod.
34. Met de gekozen toezichtthema's voor 2018 – het online domein en onafhankelijkheid – markeert het Commissariaat in het jaar van zijn 30-jarig bestaan de toekomstbestendigheid van zijn toezicht en van de tijdloze kernwaarden die het daarbij waarborgt.

Hoogachtend,

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,
prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

rs. Eric Eljon
commissaris

Jan Buné
commissaris