

Hoge Naarderweg 78 ■■■ 1217 AH Hilversum ■■■
Postbus 1426 ■■■ 1200 BK Hilversum ■■■ cvdm@cvdm.nl ■■■ www.cvdn.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		
31 oktober 2019	Toezichtbrief 2020		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	730831/730833	mr. Gerda van Hekesen en drs. Mieke de Vos	+31 (0)35 773 77 82

Geachte heer Slob,

1. Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) is door de wetgever belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet). Op grond van artikel 7.20 van de Mediawet stelt het Commissariaat de minister jaarlijks in kennis van het voorgenomen toezicht- en handhavingsbeleid in het volgende kalenderjaar. Wij doen dat met deze toezichtbrief, waarin wij u informeren over de zaken waaraan wij, naast onze reguliere werkzaamheden, in 2020 specifieke aandacht zullen besteden.
2. Het Commissariaat heeft met het uittreden in verband met het aflopen van de wettelijke benoemingstermijn van zijn voorzitter per 1 juli jl., het ontslag van een van de twee overgebleven commissarissen, en de media-aandacht over onder andere de cultuur binnen de organisatie, een roerig jaar achter de rug. We zijn trots op onze medewerkers die ondanks deze situatie hard en op uiteenlopende manieren doorwerken. En met de komst van een interim voorzitter die naar verwachting binnen enkele dagen aantreedt, hebben we alle reden om weer positief vooruit te kunnen kijken.
3. In deze toezichtbrief zullen we allereerst terugblikken op de uitvoering van de toezichtbrief 2019. Vervolgens gaan we in op de kernwaarden die de basis zijn voor het mediabeleid en het mediatoezicht. We schetsen daarna de relevante ontwikkelingen die de basis vormen voor ons toezicht in 2020. Waarna we de toezichtfocus voor 2020 uiteen zullen zetten.

Terugblik toezichtbrief 2019

4. In 2019 stelde het Commissariaat de Nederlandse mediaconsument centraal in zijn toezicht. Wij deden dit door extra aandacht te besteden aan de toekomstbestendigheid van de informatievoorziening en door de onafhankelijkheid van het media-aanbod te monitoren. Waar nodig traden wij handhavend op waarbij wij met toezicht op maat per geval hebben beoordeeld wat het geschikte instrument is.

Toekomstbestendigheid informatievoorziening

5. In de Mediamonitor 2019 schonken wij bijzondere aandacht aan de positie van de mediaconsument in het sterk veranderende medialandschap. Voor de tweede keer werkte

het Commissariaat in dit verband samen met het Reuters Digital News Report. We beschreven hoe de Nederlandse media zich in 2019 hebben ontwikkeld en op welke manier Nederlanders nieuws tot zich nemen. Ook schetsten we via welke kanalen ze dat doen en hoe groot het vertrouwen is in de nieuwsvoorziening in Nederland. Daarnaast wordt ook zichtbaar welke plek sociale media innemen.

6. Wij intensiveerden de samenwerking met Mediawijzer.net met het doel te komen tot het vergroten van de weerbaarheid van de mediagebruiker. Dit als aanvulling op ons huidige wettelijk toezichtinstrumentarium.
7. In mei van dit jaar vond onder de titel "Media: motor van de democratie?" ons vijfjaarlijks congres plaats, waarbij vanuit verschillende invalshoeken werd ingegaan op de noodzaak voor de mediaconsument van pluriforme, onafhankelijke en toegankelijke media en een sterke journalistiek ter controle van de macht, en op de vraag hoe het hoofd te bieden aan de verschillende actuele bedreigingen waarmee (nieuws-)media zich geconfronteerd zien.
8. Tenslotte zullen wij nog dit jaar aan u rapporteren over de financiële positie van de lokale publieke omroepen. De gegevens uit deze (kwantitatieve) rapportage, die wij op grond van de Mediawet driejaarlijks verzorgen, vormen een indicator voor de mogelijkheden van de lokale publieke omroepen om te voorzien in pluriforme nieuwsvoorziening.

Onafhankelijkheid media-aanbod

9. Nadat wij in 2018 door onder andere voorlichting al hadden ingezet op de terugdringing van het aantal vermijdbare uitingen in het media-aanbod van de landelijke publieke media-instellingen, monitorde wij in 2019 op systematische wijze het media-aanbod van de landelijke publieke media-instellingen. Dit leidde tot het voeren van een aantal normoverdragende gesprekken. En voor de ernstigste overtredingen werden boetes opgelegd aan KRO-NCRV en AVROTROS.
10. Daarnaast hielden wij actief toezicht op de scheiding van redactie en commercie bij commerciële media-instellingen. Hieruit bleek dat veel van deze instellingen de regels omtrent sponsoring, productplaatsing en sluikreclame goed naleven. Er is ook een aantal partijen waar ruimte voor verbetering is. Met hen hebben wij de relevante wettelijke kaders doorgenomen en afspraken ter verbetering gemaakt. Wij blijven inzetten op extra voorlichting voor een correcte naleving van de regels.
11. Met de Youtubers, die op dit moment formeel nog niet onder ons toezicht vallen, zetten wij de eerder opgezette dialoog, die in 2018 leidde tot de Social Code YouTube, voort. Wij voerden een monitor uit van het door hen verspreide aanbod. Daarnaast hebben we de Universiteit van Amsterdam en de Radboud Universiteit onderzoek laten uitvoeren waaruit blijkt dat vooral jongere kinderen het lastig vinden om te herkennen of een video reclame bevat. Naarmate de kinderen ouder worden vinden ze het belangrijk dat YouTubers open en eerlijk zijn over reclame in hun video's. Een gesproken vermelding aan het begin van de video heeft voor de meeste kinderen de voorkeur. Het Commissariaat voor de Media blijft in gesprek met YouTubers en stakeholders over een goede herkenbaarheid van reclame. In ons toezicht op reclame door YouTubers werken we samen met onder meer de Reclame Code Commissie en de ACM.

Kernwaarden van het mediabeleid en het mediatoezicht

12. Het media-aanbod moet voor de Nederlandse mediaconsument onafhankelijk zijn, het moet toegankelijk zijn en het moet pluriform zijn. Het Commissariaat waarborgt met zijn werk deze kernwaarden van het bestel, en draagt daarmee bij aan de verwezenlijking van het principe van de vrijheid van informatie, een van de pijlers onder de democratische rechtsstaat.
 - Onafhankelijkheid van het media-aanbod betekent onder meer dat publieke omroepen volledig vrij moeten zijn om programma's al dan niet uit te zenden. Ze mogen zich daarbij niet dienstbaar maken aan derden. Zowel bij publieke als commerciële

omroepen mag geen sprake zijn van niet-toegestane beïnvloeding en moet, voor zover binnen de grenzen van de wet (commerciële of politieke) beïnvloeding plaatsvindt, dit voor de kijker glashelder zijn.

- Toegankelijkheid van het media-aanbod betekent dat alle inwoners van Nederland tegen redelijke kosten en met zo min mogelijk beperkingen toegang hebben tot informatie, en dat aanbieders van media-aanbod toegang hebben tot platforms waarop dit verspreid kan worden. Media-aanbod kan echter ook té toegankelijk en daarmee onveilig zijn. De wetgever heeft willen voorkomen dat minderjarigen blootgesteld worden aan ernstig schadelijke beelden.
 - 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. Alleen dan kan de mediaconsument goed geïnformeerde keuzes maken en blijven (onder meer in het geval van consumptie van nieuws en andere informatie) de risico's van filterbubbels en echokamers beperkt.
13. Het Commissariaat ziet er in de uitoefening van zijn taak tevens op toe dat wordt voldaan aan de drie basisprincipes die deze drie kernwaarden ondersteunen, te weten (i) het principe dat publiek geld rechtmatig besteed wordt, (ii) dat op transparante wijze verantwoording wordt afgelegd over bestedingen en de herkomst van inkomsten of van producten die worden gebruikt in programma's, en (iii) dat integriteit is gewaarborgd doordat raden van toezicht van publieke media-instellingen 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. Daar waar deze, wettelijk verankerde, principes worden geschonden kan het Commissariaat zijn handhavingsinstrumentarium inzetten.

Relevante ontwikkelingen

14. Al een aantal jaren op rij beschrijven wij de transformatie van een nationaal naar een internationaal speelveld, waarin grote spelers als Google/YouTube, Netflix en Facebook/WhatsApp domineren. Waarbij een verschuiving van advertentie-inkomsten plaatsvindt die inmiddels voornamelijk terechtkomen bij grote Amerikaanse partijen. Waarin het televisiebereik langzaam maar gestaag afneemt, met name onder jongeren. En een vergelijkbare dalende trend waarneembaar is bij radio.
15. Een uitdijend toezichtveld, een sterke toename van het media-aanbod en nieuwe technologische ontwikkelingen brengen meer stakeholders en meer en andersoortige risico's en uitdagingen met zich mee, waarmee het Commissariaat met zijn beperkte capaciteit in zijn prioritering rekening moet houden. Allereerst neemt de hoeveelheid media-aanbod enorm toe. Daarnaast heeft een aantal partijen zich in verband met de voorziene Brexit in Nederland gevestigd of is van plan om dit nog te gaan doen. Deze partijen, waaronder Discovery en Vice nemen een groot aantal kanalen met zich mee. Zij richten zich niet alleen op Nederland maar ook op andere landen binnen de EU. Door het "country of origin-beginsel" houdt het Commissariaat ook toezicht op het media-aanbod van deze media-instellingen dat gericht is op die andere EU-landen. Dat brengt nieuwe toezichtuitdagingen met zich mee. Ook neemt het aantal onder toezicht gestelde media-instellingen toe door de implementatie van de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (hierna: AVMDR) in de Mediawet per 1 september 2020. En de verwachting is dat de technologische innovatie in de mediawereld nog maar aan het begin staat.
16. Daarnaast is een toenemende (nationale en internationale) concurrentie gaande tussen lineair en non-lineair aanbod. Waarbij met name onder jongeren het non-lineaire (on demand) media-aanbod de overhand heeft. De Nederlandse mediasector is op dit moment nog steeds pluriform en divers. Maar door een afnemend belang van traditionele media ten gunste van bovengenoemde grote partijen treedt het risico op van desinformatie.

17. Dit heeft ook gevolgen voor de regionale en lokale journalistiek. Deze is kwetsbaar, ondanks de alom uitgesproken erkenning van het grote belang van deze sector voor de (lokale) democratie. De toenemende concurrentie tussen lokale publieke omroepen, streekomroepen en regionale publieke omroepen noopt tot een herbezinning op de infrastructuur en funding. Daarnaast betekent het toegenomen aantal gegadigden voor de aanwijzing tot lokale publieke omroep in de huidige situatie dat de procedures voor (her)aanvragen van lokale publieke omroepen intensiever en complexer zijn geworden.
18. Deze ontwikkelingen leiden ook voor de wetgever tot een grote opgave. Zo zal naar verwachting op 1 september 2020 de AVMDR worden geïmplementeerd in de Mediawet. Daarnaast zullen in 2020 op uw departement een groot deel van de maatregelen uit uw brief van 14 juni 2019 aan de Tweede Kamer "Visie toekomst publiek omroep bestel: waarde voor het publiek"¹ (hierna: Visiebrief), deels via aanpassing van de Mediawet, worden geïmplementeerd. En voor zover dat in 2020 nog niet mogelijk is, zal deze implementatie in 2020 worden voorbereid.
19. Ook mag de maatschappelijke trend niet onbesproken blijven dat burgers en andere stakeholders een steeds grotere betrokkenheid tonen bij overheidsbeleid en -toezicht.

Toezichtfocus 2020

20. Zoals ieder jaar zal het Commissariaat ook in 2020, naast de reguliere (wettelijke) taken², focus aanbrengen in zijn werkzaamheden. In 2020 zal deze focus liggen op:
 - de voorbereiding op de implementatie van de AVMDR per 1 september 2020;
 - meedenken over de uitwerking van onderdelen van de Visiebrief;
 - verkennen van burgerbetrokkenheid en;
 - intensiveren van de internationale samenwerking.

Voorbereiding op de implementatie van de AVMDR

21. De implementatie van de AVMDR in de Mediawet per 1 september 2020 vergt de nodige voorbereidingen. Zo zullen de regels voor reclamemaxima voor zowel publieke als commerciële media-instellingen veranderen. Dit vraagt om een andere manier van toezicht houden waarop wij ons momenteel voorbereiden. Daarnaast zullen videoplatformdiensten voor het eerst gereguleerd worden. Wij onderzoeken wat de consequenties daarvan voor het Commissariaat zullen zijn.
22. Een wijziging die veel impact heeft op zowel de markt als het Commissariaat is dat het aantal partijen dat zich kwalificeert als commerciële mediadienst op aanvraag (hierna: CMOA) flink zal toenemen. Deze CMOA's zullen zich dienen te registreren bij het Commissariaat. We zijn in 2019 al gestart met de voorbereiding hiervan en zullen daar in 2020 mee doorgaan.
23. Zowel de toename van het aantal CMOA's als nieuwe regels voor deze categorie media-instellingen, vergt een nieuwe toezichtstrategie. Zo zullen de quotaverplichtingen voor Europese, Nederlandse en Friese producties, anders dan voorheen, ook gaan gelden voor CMOA's.
24. Daarnaast zullen we in de loop van 2020 voorlichting geven aan de nieuwe groep CMOA's. Daarmee worden zij in de gelegenheid gesteld om kennis te nemen van de regels die voor hen zullen gaan gelden en van datgene wat ze van de toezichthouder kunnen verwachten.

Meedenken over uitwerking Visiebrief

25. U heeft het Commissariaat gevraagd om op een aantal onderdelen mee te denken over de uitwerking van de Visiebrief. Het betreft in ieder geval de volgende onderwerpen:

¹ TK 32827, nr 157

² <https://www.cvdm.nl/over-het-commissariaat-voor-de-media/takenoverzicht/>

- andere legitimatiecriteria, naast lidmaatschappen van een omroep, om toegang te krijgen tot het publieke mediabestel;
- de manier waarop omroepen, nadat zij zijn toegelaten tot het publieke bestel, tussentijds verantwoorden hoe zij vanuit hun identiteit en met hun media-aanbod bijdragen aan de externe pluriformiteit van het bestel;
- één integrale rapportage die inzicht geeft in zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van de besteding van publieke middelen;
- de bundeling van toezichttaken van het Commissariaat en de NPO door deze, daar waar mogelijk, bij het Commissariaat te beleggen;
- het wegnemen van wettelijke obstakels voor samenwerking tussen landelijke, regionale en lokale publieke omroepen.

26. Andere onderwerpen waar het Commissariaat graag over mee denkt zijn:

- de uitwerking van goede checks en balances rond het proces van de toewijzing van producties aan buitenproducenten. Daarbij lijkt het ons zinvol om de mogelijkheid te onderzoeken om buitenproducenten rechtstreeks onder de werking van de Mediawet te brengen, zodat zij in geval van uitbesteding door het Commissariaat rechtstreeks kunnen worden aangesproken op de naleving daarvan;
- advisering over frictiekosten voor de landelijke publieke omroepen die gepaard zullen gaan met de uitwerking van uw plannen in de Visiebrief. Het Commissariaat heeft in de loop der jaren een uitgebreide expertise op dit gebied opgebouwd die kan worden ingezet bij de toekenning van mogelijke frictiekosten.

Verkennen burgerbetrokkenheid

27. In aansluiting op een ontwikkeling die ook bij andere markttoezichthouders al langer zichtbaar is, zullen wij in 2020 onderzoek doen naar de wenselijkheid en mogelijkheden om stakeholders, waaronder de mediagebruiker, meer te betrekken bij ons toezicht.

28. Daarnaast willen we de samenwerking met andere toezichthouders en met onderzoekers van buiten het Commissariaat verder intensiveren. Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan samenwerking met onderzoekers van de NPO en van het Fonds voor de Journalistiek.

Intensivering van de internationale samenwerking

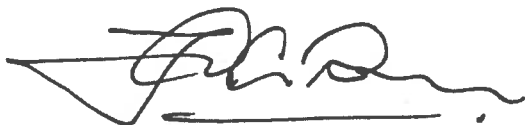
29. Tenslotte zullen we de internationale samenwerking intensiveren. Deze intensivering is allereerst nodig vanwege het grote aantal kanalen dat als gevolg van de voorziene Brexit vanuit Nederland gericht is op andere landen binnen de Europese Unie (hierna: EU), en die onder het toezicht vallen van het Commissariaat. Daarnaast bevat de AVMDR een aantal bepalingen die vragen om nauwere samenwerking tussen de EU-lidstaten. Ook is het Commissariaat in oktober 2020 gastheer voor de najaarsconferentie van Europese mediatoezichthouders, de EPRA. Binnen EPRA worden best practices op het gebied van mediatoezicht uitgewisseld. Het belang van deze samenwerking neemt in een tijdperk van snelle internationalisering van de media alleen maar toe.

Tot slot

30. Naast de bovengenoemde zaken waaraan het Commissariaat in 2020 bijzondere aandacht zal besteden, zullen wij uiteraard -en steeds vanuit de kernwaarden- ook onze reguliere werkzaamheden blijven verrichten. We verwijzen naar onze website waar inzichtelijk wordt gemaakt welke dat zijn.

31. Als onderdeel van deze reguliere werkzaamheden neemt het Commissariaat aan de hand van omgevings- en risicoanalyses zijn lange termijn toezichtstrategie onder de loep. Daarvoor is in 2019 het project Commissariaat 2025 gestart. En daar waar de wetgeving achter loopt op de maatschappelijke trends en ontwikkelingen zal het Commissariaat voor zover hij dat nodig acht ook in 2020 van zich laten horen.
32. Verder zullen wij uiteraard de implementatie continueren van zaken die zijn voortgekomen uit de ZBO-evaluatie door PwC die in 2019 plaatsvond.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.G.C.M. Buné', with a long horizontal line extending to the right.

J.G.C.M. Buné CBM
commissaris