

Ministerie van OCW
T.a.v. mevrouw dr. G. Uslu
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp		
1 november 2022	Toezichtbrief 2023		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	921520 / 921522		

Geachte mevrouw Uslu,

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) houdt toezicht op de naleving van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet). Op grond van artikel 7.20 stellen wij u 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 2023 specifieke aandacht zullen besteden.

A. Een korte terugblik op 2022

De maatschappelijke aandacht voor de publieke omroep is momenteel groot. De polarisatie in de samenleving neemt toe en het vertrouwen in instituties neemt af. Dat maakt onze taak des te relevanter. Kleine groepen hebben een dominante stem in het publieke debat, veelal via social media platforms en eigen kanalen maar inmiddels ook via de publieke omroep. Binnen deze context zien wij vanuit onze rol als toezichthouder een aantal belangrijke ontwikkelingen die we mee zullen nemen in onze thema's en speerpunten van 2023.

Allereerst betreft dit de impact van het Rapport van de Ombudsman met de conclusie dat omroep Ongehoord Nederland (ON!) de Journalistieke Code heeft geschonden door ruimte te geven aan verspreiding van aantoonbaar onjuiste informatie. Iets wat de Ombudsman ook bij andere omroepen ziet, zij het minder structureel. Mede naar aanleiding van dit scherpe signaal is het Commissariaat een marktverkennd en breed onderzoek gestart om inzicht te krijgen in de manier waarop omroepen de betrouwbaarheid (onafhankelijkheid en waarheidsgetrouwheid) van journalistiek media-aanbod waarborgen. Tevens adviseerde het Commissariaat op verzoek van de minister of het aanpassen van de toelatingscriteria tot het publieke bestel een oplossing biedt voor het behoud van het bestel. Onze conclusie is dat er meer nodig is dan dat: het landelijke publieke bestel is toe aan een generieke transitie om meer aan te sluiten bij de inrichting en dynamiek van de hedendaagse Nederlandse maatschappij

Op decentraal niveau zien we dat de al ingezette ontwikkeling van meer verwevenheid tussen lokale en regionale omroepen doorzet. Dit vraagt om duidelijke randvoorwaarden en 'spelregels' om het speelveld zich daarop te laten voorbereiden. Het Commissariaat bereidt daarom beleidsregels voor over de samenwerking tussen lokale en regionale omroepen.

Afgelopen jaar deed zich in de mediasector een aantal incidenten voor op het gebied van grensoverschrijdend gedrag en belangenverstrengeling. Het Commissariaat houdt toezicht op de Gedragscode integriteit publieke omroep van de NPO en heeft vanuit die verantwoordelijkheid gesprekken gevoerd met onder meer de raden van toezicht en de *compliance officers* van de landelijke publieke omroepen. Die gesprekken gaan in 2023 verder, onder meer met de raden van bestuur. De gesprekken geven inzicht hoe de omroepen invulling geven aan de gedragscode en wat nodig is voor een gewenste cultuur en gedrag. Daarnaast neemt het Commissariaat betrokken deel aan rondetafel sessies die u heeft georganiseerd over grensoverschrijdend gedrag in de mediasector.

Het mediagebruik is aan veel veranderingen onderhevig: Nederlanders informeren zich breder, komen met diverse (professionele) nieuwsmerken in contact, jongeren waarderen journalistieke bronnen niet op voorhand als waardevoller dan niet-journalistieke bronnen, digitaal gebruik neemt verder toe, met name op platforms, en het gebruik van podcasts is in 2022 verder toegenomen.

In november 2021 nam de Tweede Kamer een motie van Peter Kwint (motie Kwint) aan over pluriformiteit. In de motie wordt geconstateerd *“dat zowel in geschreven media als op televisie steeds meer aanbieders in handen komen van steeds minder partijen” en “verzoekt de regering in kaart te brengen op welke manier de pluriformiteit van het media-aanbod beter beschermd kan worden, en de Kamer hierover te informeren.”* U heeft het Commissariaat ter uitvoering van deze motie gevraagd om samen met relevante partijen een model te ontwikkelen om de pluriformiteit van de nieuwsmarkt te monitoren. Het Commissariaat is uiteraard graag bereid om deze belangrijke opdracht uit te voeren.

Het Commissariaat overhandigde aan u op 29 oktober jl. tijdens een zeer succesvol event het rapport *“De staat van de lokale informatievoorziening – het burgerperspectief”*. Daaruit blijkt dat de burger over het algemeen geïnteresseerd is in lokaal nieuws, door de informatie wordt bereikt en deze ook waardeert. Wel zijn er grote verschillen zichtbaar geworden tussen gemeenten. Dit werpt de vraag op of er samenhang is tussen de hoeveelheid en de kwaliteit van het nieuwsaanbod op lokaal niveau.

De grote platforms zoals YouTube en TikTok vallen niet onder ons toezicht, maar de uploaders wel. Het Commissariaat is in 2022 gestart met de regulering van een eerste groep uploaders met een kanaal op de platforms Youtube, Instagram of Tiktok. Het toezicht richt zich in eerste instantie op de formele regels zoals registratie bij het Commissariaat, inclusief aansluiting bij de Stichting Reclame Code (SRC) en bij het NICAM. Het Commissariaat verwacht de markt begin 2023 te kunnen informeren over de resultaten van een nulmeting op de naleving door uploaders van de regelgeving. Op basis van de uitkomsten van de nulmeting zullen we vervolgens het toezicht op de overige regels zoals die voor commerciële beïnvloeding vormgeven.

Op Europees niveau zijn veel initiatieven om de vrijheid en pluriformiteit van de media te versterken en journalisten veiligere werkomstandigheden te bieden. Ook heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend om SLAPP's (strategische rechtszaken ter ontmoediging van burgerparticipatie) aan te pakken.

Op 1 januari 2023 treedt de Digital Services Act (DSA) in werking. Deze EU-Verordening introduceert onder andere verplichtingen inzake transparantie en veilig gebruik van online platforms op Europees niveau. Voor Nederland wordt de ACM aangewezen als zogenaamde *digital services coördinator*. Op dit moment vinden nog gesprekken plaats over het beleggen van toezichtstaken bij onder andere het Commissariaat.

Op 16 september jl. heeft de Europese Commissie na consultatie een eerste voorstel gepresenteerd voor de European Media Freedom Act (EMFA). Doelen van de EMFA zijn

onder andere onafhankelijke en adequaat gefinancierde publieke media, transparantie van mediaeigendom en van besteding van overheidsreclame, bescherming van media tegen onterechte online content verwijdering en maatregelen op het gebied van markt concentratie.

Tenslotte neemt de concurrentie tussen internationale VOD-diensten snel toe. Zij zien zich onder druk van deze concurrentie om abonnees genoodzaakt om hun verdienmodellen aan te passen. Netflix maar ook andere streamingsdiensten komen met een abonnement met reclame. Daarmee komen deze partijen in aanraking met de regels voor commerciële beïnvloeding in de mediawet en daarmee met een nieuw onderdeel van ons toezicht. Dat leidt opnieuw tot een uitbreiding van ons takenpakket.

B. Onze vertrekpunten als toezichthouder

Het Commissariaat is de onafhankelijke Nederlandse toezichthouder op de audiovisuele media en op de Wet op de vaste boekenprijs en is daarnaast adviseur van uw ministerie. Het Commissariaat stimuleert en bewaakt dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk en veilig is en dat verschillende en diverse beelden en geluiden vertegenwoordigd zijn. Dat is de basis waarop iedereen zich een vrije mening kan vormen.

Wij vinden het belangrijk dat mensen zich breed kunnen informeren in een snel veranderend medialandschap. Daarom stimuleren wij iedereen om verder te kijken. En daarom kijken wij zelf ook verder: onder andere naar de gevolgen van digitalisering en technologie op het mediagebruik en naar de kansen en bedreigingen van nieuwe mediadiensten, nieuwe content en nieuwe consumptievormen voor de vrije meningsvorming.

Naast toezichthouder zijn we ook een verkenner, een verbinder en een gids. We zoeken actief samenwerking op, binnen en buiten onze muren en over landsgrenzen en ons takenpakket heen. We willen onderdeel zijn van de ontwikkelingen, niet alleen een toeschouwer aan de zijlijn die vertelt wat mag en niet mag. Wij kijken verder, want een brede blik op de samenleving vergroot ons inzicht, onze kennis en relevantie. En dit zorgt ervoor dat wij ook in de toekomst een goede en vernieuwende toezichthouder zijn.

C. Onze toezichtthema's en speerpunten voor 2023

Op basis van onze meerjaren strategie en gelet op bovengenoemde ontwikkelingen zal het Commissariaat zich in 2023 naast zijn reguliere werk richten op de volgende vijf strategische thema's en bijbehorende speerpunten. Dat betreft zowel inhoudelijke als instrumentele thema's.

Thema 1: Technologische vernieuwing:

- Het volgen, signaleren en zo nodig agenderen van gevolgen van technologische vernieuwing voor de vrije meningsvorming: het Commissariaat neemt daarvoor bijvoorbeeld actief deel aan netwerken die zich bezighouden met het gebruik van AI.
- Due prominence: het Commissariaat neemt sinds dit jaar al deel aan de werkgroep Due prominence van uw departement. Binnen deze werkgroep wordt onderzocht welke maatregelen nodig en mogelijk zijn om de zichtbaarheid van content van algemeen belang in het online domein zeker te stellen. Dit onderzoek wordt in 2023 voortgezet.

Thema 2: Decentrale nieuwsvoorziening:

- Implementatie van beleidsregels voor de aanwijzingsprocedures van lokale publieke omroepen. Hiermee helpen we de omroepen en gemeenten bij hun rol in het aanwijzingsproces. De beleidsregels zullen naar verwachting eind 2022 in werking treden.
- In vervolg op het onderzoek "De staat van de lokale nieuwsvoorziening" onderzoek naar de kwaliteit van de lokale nieuwsvoorziening: met beide onderzoeken willen we een compleet beeld krijgen van aantal en kwaliteit van de op lokaal niveau aanwezige

nieuws- en informatiebronnen en van het bereik van deze bronnen. Hiermee ondersteunen we beleidsvorming.

- Een reflectie op het decentrale mediabestel: de ontwikkeling van het decentrale mediabestel maakt een dergelijke reflectie volgens ons noodzakelijk. Voor deze reflectie maken wij ook weer gebruik van de uitkomsten van bovengenoemde onderzoeken.

Thema 3: Integere mediasector:

- Meer aandacht voor de governance, processen, cultuur en gedrag bij landelijke publieke omroepen via het toezicht op gedragscode integriteit van de NPO: in 2023 vindt een nulmeting plaats bij de landelijke publieke media-instellingen. Hierna wordt via een groeimodel het toezicht hierop geïmplementeerd.
- Toezicht op de WNT/BPPO: naar aanleiding van een klokkenluiders melding over de Wet normering topinkomens (WNT) voert KPMG in opdracht van het Commissariaat in 2022 onderzoek uit naar de borging van de naleving van de WNT/BPPO én het eerdere toezicht van het Commissariaat hierop. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal het Commissariaat zijn toezicht hierop zo nodig aanpassen.

Thema 4: Systeemtoezicht en de inzet van digitale technologie:

- De genoemde relevante actuele (externe) ontwikkelingen leiden tot een toename van de behoefte aan toezicht. Door risicogericht te werken zal het Commissariaat het toezicht zo efficiënt en legitiem mogelijk in zetten. Het Commissariaat is in 2022 begonnen met de inrichting van risicogericht toezicht op de landelijke publieke media-instellingen. In 2023 wordt dit proces voortgezet en zullen ook de processen voor risicogericht toezicht op andere delen van de mediasector worden ingericht.

Thema 5: Internationale samenwerking:

- EMFA: het Commissariaat zal in 2023 in nauw overleg met uw departement actief bijdragen aan de totstandkoming van de definitieve tekst van de EMFA om zo bij te dragen aan het belang van de vrije meningsvorming. Dit gebeurt onder andere in ERGA-verband maar ook door deelname aan studiegroepen.
- DSA: de taken van de het Commissariaat bij de uitvoering van de DSA zullen in 2023 in nauw overleg met alle betrokken departementen en toezichthouders gestalte krijgen.
- Investeren in Europese samenwerking door het actief onderhouden van onze Europese netwerken.

Overige speerpunten:

- Uploaders: in 2022 is het Commissariaat gestart met toezicht op uploaders. Voor dit toezicht is sprake van een groeimodel. Het toezicht hierop zal in 2023 systemisch en risico-gestuurd worden ingericht.
- Doelmatigheid landelijke publieke omroep: in 2022 is het Commissariaat gestart met het toezicht van de NPO op de doelmatigheid van bestedingen door de omroepen. De toezichtcyclus hiervoor is in 2022 ontwikkeld en zal in 2023 voor het eerst uitgevoerd worden.
- Betrouwbaarheid van journalistieke producties: het in 2022 gestarte marktverkennd onderzoek naar de betrouwbaarheid van journalistieke producties van de landelijke publieke omroepen wordt in 2023 afgerond. Met de resultaten van dit onderzoek en eerder onderzoek naar redactiestatuten willen we de sector stimuleren bij het zo goed mogelijk borgen van de onafhankelijkheid en waarheidsgetrouwheid van journalistieke producties via onder meer de redactiestatuten.
- Een marktverkennd onderzoek naar commerciële podcasts: vanwege onze rol bij het waarborgen van een zo eerlijk mogelijk speelveld willen we zicht krijgen op dit momenteel nog niet gereguleerde deel van de markt.
- Pluriformiteit: op verzoek van uw departement zullen wij in 2023 een pluriformiteitsmonitor ontwikkelen. Daarnaast gaan we onderzoek doen naar contentuitwisseling door redacties binnen de sterk geconcentreerde krantenconcerns.
- WAU-gelden: het Commissariaat heeft drie bestedingsaanvragen ingediend voor het programma Werk aan Uitvoering (Wau). Deze aanvragen zijn goedgekeurd en de acties

die in de bestedingsaanvragen zijn beschreven, leveren in 2023 een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de dienstverlening en professionalisering van onze bedrijfsvoering: en daarmee aan de maatschappelijke meerwaarde van het Commissariaat. Het betreft i) toekomstbestendige dienstverlening, ii) versnellen van de digitale agenda en iii) vergroten van de statuut en aantrekkelijkheid van de uitvoering.

- Toezichtskostenregeling: in samenwerking met uw departement zijn we bezig met een nieuwe regeling, die in 2023 zal worden vastgesteld en geïmplementeerd.
- Stabiele meerjarige financiering: in samenspraak met uw ministerie komen we in 2023 tot duidelijkheid over prioritering in onze wettelijke taken.
- Evaluatie organisatiestructuur: sinds 1 februari 2021 heeft het Commissariaat een nieuwe organisatiestructuur. Conform planning zal de nieuwe structuur in 2023 worden geevalueerd.
- ZBO-evaluatie: iedere vijf jaar worden alle ZBO's geevalueerd. In 2023 staat die van het Commissariaat weer op de agenda.

D. Tot slot

Naast de bovengenoemde zaken waaraan het Commissariaat in 2023 bijzondere aandacht zal besteden, zullen wij uiteraard – en steeds vanuit onze missie en de kernwaarden voor het mediabeleid – ook onze reguliere werkzaamheden blijven verrichten. We verwijzen naar onze website waar inzichtelijk wordt gemaakt welke dat zijn.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Amma Asante
voorzitter