



De Tweede Kamer
Bureau Woordvoering Kabinetsformatie
t.a.v. dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum	Onderwerp		
17 januari 2023	Aandachtspunten voor formatiegesprekken		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer

Geachte heer Plasterk,

Het Commissariaat voor de Media (het Commissariaat) stimuleert en bewaakt dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig is. Zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen. Met deze brief vragen we uw aandacht voor een aantal belangrijke uitdagingen op het gebied van media. Als voormalig minister van OCW zult u de uitdagingen herkennen, en sindsdien zijn deze nog urgenter geworden. De belangrijkste uitdagingen voor de toekomstige regering zijn:

1. Het beschermen en verstevigen van een **pluriform mediabestel** met daarbinnen een **sterke en onafhankelijke publieke omroep**.
2. Het behouden van **onafhankelijk en integraal toezicht** op zowel publieke als commerciële media-aanbieders, waaronder grote internationale platforms en influencers die hierop actief zijn.
3. Het inspelen op **veranderend mediagebruik**, in het bijzonder onder jongeren, en **technologische ontwikkelingen** zodat iedereen toegang heeft tot media-aanbod van algemeen belang, zoals betrouwbaar nieuws en informatie.

In het vervolg van de brief lichten we deze drie uitdagingen toe.

1. Het beschermen en verstevigen van een pluriform mediabestel met daarbinnen een sterke en onafhankelijke publieke omroep

Rol van media in onze samenleving

De media vervullen in onze samenleving verschillende belangrijke rollen. We noemen er hier drie. Ten eerste hebben ze een **democratische rol**: zij informeren burgers, controleren het openbaar bestuur en agenderen maatschappelijke vraagstukken. De media voeden daarmee de politiek: twee derde van alle Kamervragen wordt gesteld op basis van nieuwsberichten.¹ Ten tweede spelen media een **verbindende rol**: door burgers vanuit verschillende perspectieven te informeren over de wereld om hen heen, krijgen zij meer kennis over en begrip van elkaar. Sociale cohesie is een belangrijke voorwaarde voor het vormen van een democratische gemeenschap.

¹ Schaper, J. (2011). Parlement volgt de pers, niet andersom en Anke van den Broek et al (2021). De journalist onderzoekt, het Kamerlid stelt vragen. Bepalen media zo het debat?

Ten derde vervullen media een **economische rol**: zij stimuleren economische ontwikkeling doordat bedrijven, investeerders en burgers informatie hebben over marktomstandigheden en regelgeving en zij op basis hiervan weloverwogen besluiten kunnen nemen. Bovendien vormen de media een economische sector waarin veel mensen werken.²

Voorwaarden aan (nieuws)media

Om deze drie rollen goed te kunnen vervullen, is het belangrijk dat media-aanbod, en dan met name nieuws en informatie, aan een aantal voorwaarden voldoet:

- Het media-aanbod moet **pluriform** zijn. Wanneer media verschillende beelden en geluiden laten zien en horen, worden mensen breed gevoed en kunnen zij zelf op basis van verschillende perspectieven hun eigen mening vormen. Deze diversiteit zorgt ook dat groepen in de samenleving zichzelf gerepresenteerd voelen en zich herkennen in het media-aanbod.
- Media-aanbod moet **onafhankelijk** en **betrouwbaar** zijn. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat media-aanbod tot stand komt zonder beïnvloeding door overheid, politiek en commercie.
- Media-aanbod (van algemeen belang) moet **toegankelijk** en **bereikbaar zijn** voor het publiek. Dat betekent dat dit aanbod betaalbaar, begrijpelijk en vindbaar moet zijn, ook voor mensen met een auditieve of visuele beperking.

Eisen aan het mediabestel binnen een democratische rechtsstaat

De **commerciële mediaorganisaties** (zoals commerciële omroepen en landelijke en regionale krantenuitgevers) en de **publieke omroepen** (landelijk, regionaal en lokaal) zijn belangrijke spelers in de Nederlandse mediasector. Voor een goed functionerende democratische rechtsstaat **zijn beide nodig**. Commerciële mediaorganisaties maken media-aanbod en hebben (legitieme) commerciële belangen. Deze gaan echter niet altijd samen met publieke belangen. Media-aanbod dat belangrijk is voor de samenleving als geheel is niet altijd commercieel interessant. Denk aan programma's op het gebied van geschiedenis, cultuur en educatie. Daarnaast fuseren commerciële partijen steeds vaker tot grote mediabedrijven met zowel geschreven pers als media-aanbod voor tv, radio en online. De voorgenomen overname van RTL Nederland door DPG is hiervan het jongste voorbeeld. Een publieke omroep naast commerciële organisaties is daarom van groot belang. En, vanwege de hoge media-concentratie en dreigende toename hiervan, neemt de waarde van de publieke omroep verder toe.

Het hebben van een publieke omroep op zich is echter niet voldoende. Het is ook van belang dat deze **stabiele bekostiging** en **voldoende budget** heeft om zijn opdracht goed uit te voeren, zoals ook voorgeschreven in Europese wet- en regelgeving.³

² Raad voor Openbaar Bestuur & Raad voor Cultuur (2020). Lokale media, niet te missen (p. 22-23) en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). Focus op functies (p. 27)

³ In artikel 5, lid 3, European Media Freedom Act (EMFA) staat dat lidstaten objectieve en transparante bekostigingsprocedures voor de publieke omroep moeten garanderen, waarbij er

Diverse onderzoeken onderschrijven het belang van stabiel publiek bekostigde media. Onderzoek van de Economist Intelligence Unit (EIU) toont aan dat landen die dicht bij de top van de EIU Democracy Index staan, een goed bekostigde publieke omroep hebben.⁴ Europees onderzoek laat zien dat het publiek meer vertrouwen heeft in publiek bekostigde nieuwsmedia dan in private organisaties.⁵ Dit is ook in Nederland het geval, blijkt uit ons eigen onderzoek. Van alle Nederlandse nieuwsmerken vertrouwen mensen de NOS het meest en dit hoge vertrouwen is in de afgelopen jaren gelijk gebleven.⁶

Naast een stabiele bekostiging moeten media hun **journalistieke werk op onafhankelijke wijze** kunnen uitvoeren. Helaas is dit binnen Europa niet overal meer vanzelfsprekend. Nederland kent van oudsher een sterke, onafhankelijke journalistieke sector. Wat betreft de publieke omroepen signaleren we op dit gebied een risico. Het verstrekken en intrekken van erkenningen van publieke omroepen is nu nog belegd bij de bewindspersoon voor media. Als toezichthouder die onafhankelijk opereert van zowel de overheid als de mediasector, benadrukken we het belang van onafhankelijke journalistiek. En dus bepleiten we het belang van een systeemverandering, zodat de overheid geen rol heeft in het verlenen van een erkenning aan een publieke omroep. De media zijn immers ook de controleur van de macht en onmisbaar in een democratische rechtstaat als de onze.

Naast het wijzigen van de erkenningsprocedure van landelijke publieke omroepen zijn andere hervormingen nodig. We raden de toekomstige regering dringend aan stappen te zetten om de **inrichting van het landelijke publieke mediabestel** toekomstbestendig te maken. In een eerdere verkenning hebben wij aangegeven welke overwegingen hierbij een rol kunnen spelen.⁷ Oud-staatssecretaris Gunay Uslu heeft advies gevraagd aan het Adviescollege Publieke Omroep over de toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep en de toekomstbestendigheid van het bestel. Het rapport van dit Adviescollege bevat weliswaar 50 aanbevelingen maar schiet kwalitatief duidelijk tekort. Deze tekortkomingen gelden zowel voor de analyse en aanbevelingen over de inrichting van het bestel als het toezicht daarop. Wat het Commissariaat voor de Media betreft is dit advies daarom geen geschikte basis voor besluitvorming. We zullen hierop in andere communicatie specifiek ingaan.

een adequate, duurzame en voorspelbare financiering moet zijn, waarmee zij hun publieke mediaopdracht kunnen uitvoeren. Zo kan de redactionele onafhankelijkheid van een publieke omroep worden gegarandeerd.

⁴ Timothy Neff & Victor Pickard (2021). Funding Democracy: Public Media and Democratic Health in 33 Countries

⁵ Pew Research Center (2018). Across Western Europe, public news media are widely used and trusted sources of news

⁶ Commissariaat voor de Media (2023). Digital News Report Nederland 2023

⁷ Commissariaat voor de Media (2022). Kijk samen verder!

2. Het behouden van onafhankelijk en integraal toezicht

Het Commissariaat beschermt zowel de **belangen** van de **mediagebruiker** als het belang van een **zo eerlijk mogelijk speelveld** voor de **media-aanbieders**. Lokale, regionale en landelijke publieke mediadiensten, commerciële mediadiensten (al dan niet op aanvraag) en videoplatformdiensten vormen samen **één markt voor audiovisuele mediadiensten**. Al deze diensten concurreren met elkaar om de aandacht van de gebruiker, bij de aankoop van producties en bij de verkoop van reclamezendtijd. Daarom gelden voor alle media-instellingen – publiek én commercieel – regels ter bescherming van de mediagebruiker ongeacht de dienst die zij aanbieden en het platform dat zij gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan betrouwbaarheid van nieuws en de bescherming van minderjarigen tegen schadelijke invloeden.

Juist omdat de markt voor audiovisuele mediadiensten zo breed is met veel soorten aanbieders en gebruikers, is het verstandig dat één toezichthouder toeziet op de gehele markt. Kennis van de verschillende deelmarkten is nodig om goed toezicht te kunnen houden op de markt als geheel. Want alleen dan kan de toezichthouder de belangen van de mediagebruiker beschermen en zorgdragen voor een zo eerlijk mogelijk speelveld. Daarnaast is het van belang dat dit toezicht **onafhankelijk** is van zowel overheid als media-instellingen. Dat geldt voor alle markttoezichthouders en in het bijzonder voor het Commissariaat vanwege het belang van onafhankelijke media voor de democratische rechtsstaat. Dit vraagt om toezicht op de media op zo groot mogelijke afstand van de overheid. Deze afstand kan in Nederland nog beter worden geborgd. We zijn momenteel namelijk de enige Europese lidstaat waar een bewindspersoon bevoegd is besluiten van de mediatoezichthouder terug te draaien. Dit staat op gespannen voet met de Richtlijn audiovisuele mediadiensten van 2018, die de onafhankelijkheid van de media-toezichthouders voorschrijft.

3. Het inspelen op veranderend mediagebruik en technologische ontwikkelingen

Veranderend mediagebruik

Het dagelijkse gebruik van lineair media-aanbod – het kijken naar televisie en luisteren naar radio op moment van uitzending – blijft dalen, net als het lezen van papieren dagbladen. Het mediagebruik van vooral jongeren speelt zich in toenemende mate online af, met name op platforms van grote internationale spelers. De kloof tussen het mediagebruik van jongeren en oudere leeftijdsgroepen wordt steeds groter.⁸ Deze digitalisering van de media zal zich voortzetten met als gevolg dat mediagebruikers die zich nu van het lineaire aanbod hebben gekeerd daar niet meer terug zullen keren. De uitdaging voor zowel beleidsmakers als de mediasector is daarom ook de zichtbaarheid van media-aanbod van algemeen belang in de online omgeving te waarborgen.

⁸ Commissariaat voor de Media (2023). Mediamonitor

Bezoek Hoge Naarderweg 78 • 1217 AH Hilversum

Post Postbus 1426 • 1200 BK Hilversum

Contact cvdm@cvdm.nl • 035 773 77 00

Distributeurs van media-aanbod zijn op grond van de Mediawet verplicht zenders van de publieke omroepen beschikbaar te maken voor mediagebruikers (*must-carry verplichting*) omdat deze worden gezien als belangrijk voor de samenleving ('van algemeen belang'). NPO 1, 2 en 3 moeten bijvoorbeeld altijd in het basispakket van tv-zenders zitten. De Mediawet kent deze verplichting echter (nog) niet voor *on demand*-aanbod. Op basis van de Europese richtlijn kan Nederland distributeurs verplichten media-aanbod van algemeen belang van publieke en commerciële mediadiensten zichtbaarder te maken (*due prominence*). Dat kan ook binnen het huidige media-aanbod dat online of via streamingdiensten wordt bekeken en beluisterd.⁹ Gelet op het snel veranderend mediagebruik van vooral jongeren pleiten we voor aanpassing van de Mediawet. Zodat media-aanbod van algemeen belang ook zichtbaar is in het omvangrijke (online) media-aanbod van vandaag de dag.

Technologische ontwikkelingen

De technologische ontwikkelingen, zoals de opkomst van generatieve AI, volgen elkaar snel op. Naast kansen leidt dat ook tot zorgen zoals over de mate waarin de betrouwbaarheid van nieuws en informatie geborgd kan worden. We zien bijvoorbeeld nieuwe mediadiensten opkomen met snel veranderende en vaak hybride vormen. Denk aan Twitch (een interactieve livestreamingdienst), Mixcloud (een online audiostreamingplatform) en FAST Channels (Free advertising supported streaming television). Deze nieuwe mediadiensten stellen het Commissariaat voor uitdagingen, omdat de Mediawet nog te veel uitgaat van traditionele media en onvoldoende rekening houdt met nieuwe en hybride vormen. De Mediawet moet zo zijn opgeschreven dat het van toepassing is op nieuwe (vormen) mediadiensten.

In reactie op deze technologische ontwikkelingen zijn er op Europees niveau al veel initiatieven om de betrouwbaarheid, vrijheid en pluriformiteit van de media in de regelgeving te versterken. Denk aan de Digital Services Act (DSA), de AI-Act en de European Media Freedom Act (EMFA). Deze Europese regelgeving vragen een actieve rol van de Nederlandse overheid bij de implementatie ervan in nationale wet- en regelgeving.

Tenslotte

Deze brief sturen we u vanuit onze rol als toezichthouder op de mediasector. We vragen u om de inhoud mee te nemen bij uw gesprekken die tot een volgend kabinet moeten leiden. Wij wensen u hierbij veel wijsheid toe. Uiteraard zijn wij bereid hierop een nadere toelichting te geven.

⁹ Artikel 7 bis Richtlijn (EU) 2018/1808 (herziene AVMD Richtlijn)

Een kopie van deze brief sturen wij tevens naar de fractievoorzitters van de onderhandelende politieke partijen.

Hoogachtend,
Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
Voorzitter