



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

Datum	Onderwerp		
31 oktober 2023	Toezichtbrief 2024		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	954363 / 954370	Gerda van Hekesen	+31 35 7737782

Geachte mevrouw Uslu,

Voor een goed werkende democratie is het van groot belang dat iedereen zich breed en met betrouwbare informatie een vrije mening kan vormen. Om deze en andere ontwikkelingen en de gevolgen daarvan te kunnen duiden neemt het belang van onafhankelijke, toegankelijke, pluriforme en veilige nieuws- en informatievoorziening alleen maar toe. Nieuws en informatie van algemeen belang moeten bovendien goed zichtbaar en vindbaar zijn.

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 2024 specifieke aandacht zullen besteden.

1. Ons vertrekpunt als toezichthouder

Algemeen

We leven in een wereld van grote internationale conflicten, klimaatverandering, technologische vernieuwing en verschuivende machtsverhoudingen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) signaleert daarnaast een aantal belangrijke ontwikkelingen dat de kwaliteit van onze samenleving onder druk zet, zoals dalend vertrouwen van mensen in de politiek, gevoelens van polarisatie, grote onderlinge verschillen tussen mensen en structurele ongelijkheid tussen groepen (SCP, Sociale en culturele ontwikkelingen 2023). Om deze en andere ontwikkelingen en de gevolgen daarvan te kunnen duiden neemt het belang van onafhankelijke, toegankelijke, pluriforme en veilige nieuws- en informatievoorziening alleen maar toe. En daarmee ook het belang van een sterke onafhankelijke toezichthouder.

Naast toezicht op partijen in de sector de regelgeving naleven heeft het Commissariaat een signalerende en agenderende functie voor onder andere beleidsvorming door het departement en de totstandkoming van wet- en regelgeving.



Het laatste decennium zijn de toezichtpopulatie en aandachtsgebieden van het Commissariaat sterk uitgebreid en complexer geworden. Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke verwachtingen van toezicht hoog. Het is van belang om de middelen die het Commissariaat heeft zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Daarom zet het Commissariaat in op risico gestuurd, probleemgericht, systeemgericht en pro-actief toezicht. Dit betekent dat het Commissariaat keuzes maakt en zich richt op die problemen die het grootste risico met zich brengen voor de publieke waarden die de Mediawet beoogt te beschermen (dat het media-aanbod in Nederland onafhankelijk, toegankelijk en veilig is en dat verschillende en diverse beelden en geluiden vertegenwoordigd zijn).

Samen met de sector zullen we doorgaan met het identificeren van nieuwe/toekomstige risico's, om op die manier waar mogelijk toekomstige problemen te voorkomen. Voor de naleving van wet- en regelgeving en om incidenten/problemen in de toekomst zoveel mogelijk te helpen voorkomen richt het Commissariaat zich in het bijzonder op de interne beheersing systemen (risico-management) van de onder toezicht gestelden.

Integraal toezicht

Lokale, regionale en landelijke publieke mediadiensten, commerciële mediadiensten, commerciële mediadiensten op aanvraag en video platformdiensten maken allemaal deel uit van één markt voor audiovisuele mediadiensten. Al deze diensten concurreren met elkaar om de aandacht voor de gebruiker, bij de aankoop van producties, bij de verkoop van reclamezendtijd, etc. Het Commissariaat voor de Media beschermt zowel de belangen van de mediagebruiker als het belang van een zo eerlijk mogelijk speelveld.

Voor alle media-instelling – zowel publiek als commercieel – gelden ter bescherming van de mediagebruiker vergelijkbare sets van regels, ongeacht de dienst die zij aanbieden en het platform dat zij gebruiken. Dit betreft onder andere regels over betrouwbaarheid van nieuws en informatie, commerciële communicatie en de bescherming van minderjarigen. Daarbij zijn op grond van de Mediawet vooral ter bescherming van een zo gelijk mogelijk speelveld bepaalde regels voor de publieke mediadiensten strenger dan voor de commerciële mediadiensten.

Daarnaast vloeien uit Europese staatsteunbepalingen regels voort voor de publieke mediadiensten die moeten voorkomen dat zij meer marktverstoring zijn dan nodig is om de publieke mediaopdracht uit te voeren. Deze regels dienen de bescherming van de belangen van commerciële mediadiensten. De regels zien zowel op de uitoefening van de hoofdtak (publieke mediaopdracht) als op de marktdeelname (nevenactiviteiten) van de publieke mediadiensten. De activiteiten die deel uitmaken van de publieke taak moeten van de Europese Commissie duidelijk zijn afgebakend. De Europese Commissie vindt dit van belang voor de commerciële mediadiensten met het oog op de planning van hun activiteiten. Bovendien moet deze afbakening volgens de Europese Commissie voldoende precies te zijn, zodat het Commissariaat daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen op de inachtneming hiervan.



2. Ontwikkelingen in het medialandschap

De mediawereld blijft zich voortdurend ontwikkelen. Dat geldt zowel voor de aanbieders, alsook voor het gebruik en de techniek. Maar ook rond de publieke omroep speelt het nodige.

Aanbieders

De macht van *big tech* blijft onverminderd groot. Partijen als Google, Meta en TikTok zijn in Ierland gevestigd. Daarom zijn wij voor het toezicht op deze platforms in grote mate afhankelijk van de Ierse toezichthouder. Inmiddels is de Ierse toezichthouder gestart met het proces om te komen tot regulering van deze partijen. Mede in het belang van bescherming van Nederlandse media-gebruikers heeft het Commissariaat in september van dit jaar een bijdrage geleverd aan de door hen daarvoor gestarte consultatie.

De grotere in Nederland gevestigde uploaders op bovengenoemde platforms vallen wel onder toezicht van het Commissariaat. Nadat het Commissariaat in 2022 is gestart met de regulering van deze uploaders, hebben we dit jaar een nulmeting gedaan van naleving van de regelgeving. Daaruit bleek dat deze uploaders zich beter aan de wet moeten gaan houden. Het Commissariaat heeft gesprekken gevoerd met uploaders uit de steekproef die zich onvoldoende aan de regels hielden. Zo kregen deze uploaders de kans om overtredingen te herstellen en leerden ze hoe ze toekomstige overtredingen kunnen voorkomen.

Ook de grote streamingsdiensten zien hun marktaandeel nog steeds toenemen, met name onder jongeren. In juni van dit jaar nam de Tweede Kamer een wetsvoorstel aan tot wijziging van de Mediawet, waarmee grote streamingdiensten die in Nederland actief zijn 5% van hun Nederlandse jaaromzet moeten gaan investeren in Nederlandse producties. Hiermee moet meer geld beschikbaar komen voor het maken van Nederlands aanbod. Het wetsvoorstel zal naar verwachting nog dit jaar door de Eerste Kamer worden aangenomen.

Intussen zien we een snelle opkomst van nieuwe mediadiensten met snel veranderende en vaak hybride vormen. Voorbeelden zijn Twitch (een interactieve live streaming dienst, Mixcloud (een online audio streaming platform) en FAST Channels (Free Ad-Supported TV kanalen). Deze nieuwe mediadiensten stellen het Commissariaat voor uitdagingen omdat ze binnen de bestaande wettelijke kaders niet altijd makkelijk te kwalificeren zijn.

Tenslotte blijft Nederland in trek als vestigingsplaats voor Internationale en multiterritoriale aanbieders van mediadiensten. We ontvangen als gevolg daarvan een toenemend aantal internationale signalen en klachten. Ook zien we ons vaker gesteld voor vraagstukken over jurisdictie en toezichtkosten. Ook heeft zich onlangs het eerste Video Sharing Platform (VSP) in Nederland gevestigd. Het Commissariaat zal er toezicht op houden dat deze VSP zich in Europa aan de regels voor VSP's in de Mediawet houdt.



Gebruik

Hoewel het vertrouwen in nieuws en nieuwsmerken in Nederland ook in 2023 onverminderd groot is, zien we blijkens ons Digital News Report dat interesse in nieuws blijft dalen. Ook het gebruik van de traditionele (publieke) media, zoals kranten, radio en tv, neemt verder af, met name onder jongeren.

In 2023 werd voor het eerst voor nieuws meer gebruik gemaakt van online media dan van tv. Met afstand volgen sociale media op de derde plek. Daarbij zagen wij dat vooral jongeren hun nieuws vaker voornamelijk van de sociale media halen.

Op sociale media komen jonge Nederlanders niet alleen nieuws tegen dat afkomstig is van journalistieke nieuwsmerken. Het risico bestaat dat zij hierdoor minder ervaring opdoen met journalistieke nieuwsmerken en mogelijk journalistiek nieuws minder goed van ander nieuws kunnen onderscheiden, met als gevolg dat vertrouwen in nieuwsmedia minder goed wordt opgebouwd. En dat blijft niet zonder gevolgen: onder Nederlanders die hun nieuws voornamelijk van sociale media halen zien we op basis van ons onderzoek dat het vertrouwen in nieuws lager is en afneemt. Ook bestaat op sociale media door het gebruik van algoritmen het risico dat de content die jongeren te zien krijgen minder pluriform is, terwijl die pluriformiteit zo belangrijk is voor de eigen meningsvorming.

Gedurende de coronapandemie is zowel het aanbod als het gebruik van podcasts flink toegenomen. Hoewel dat gebruik na corona iets is afgenomen, is de algemene verwachting dat de markt van podcasts groter wordt. Commerciële podcasts zijn, anders dan commerciële radio, op grond van de Mediawet niet gereguleerd. Dat kan ook hier gevolgen hebben voor de journalistieke kwaliteit. Op dit moment doen wij een eerste verkenning van de commerciële markt voor podcast, waarbij ook wordt gekeken naar mogelijke risico's voor gebruikers. Deze verkenning ronden wij naar verwachting dit jaar nog af.

Op lokaal niveau wordt meer gebruik gemaakt van nieuwssites of -apps en papieren kranten, maar aanzienlijk minder van televisienieuws. Uit onderzoek van het Commissariaat in 2022 blijkt dat de voorkeursbronnen voor lokaal nieuws achtereenvolgens het huis-aan-huisblad, het regionale dagblad en de regionale publieke omroep zijn. In 2023 hebben we een pilot gedaan voor onderzoek naar de mate waarin bestuurlijke besluitvorming op lokaal niveau wordt verslagen in de media. Deze pilot heeft een goede onderzoeksmethode opgeleverd voor een grootschalig onderzoek.

Inmiddels blijft de representatie van vrouwen, mensen met een beperking en mensen met een bi-culturele achtergrond in het media-aanbod nog steeds achter. En terwijl het aandeel mensen met een migratieachtergrond in Nederland toeneemt, hebben we indicaties dat de 1^e en 2^e generatie die met de media worden bereikt afneemt. Door internet kan men makkelijk gebruik maken van de media uit het 'thuisland'. We weten echter nog (te) weinig van mediagebruik van mensen met een migratieachtergrond.

Met dit alles zien we ook toenemende aandacht voor de toegankelijkheid van media-aanbod voor mensen met een beperking. Een voorbeeld hiervan is de Europese Toegankelijkheidsakte. Deze Europese richtlijn bevordert toegankelijkheid van producten en diensten in Europa. Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie



van de Toegankelijkheidsakte in Nederlandse wetgeving. Het Commissariaat zal vanaf 2025 toezicht gaan houden op de toegankelijkheid van zowel toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten als van e-boeken.

Technische ontwikkelingen

De ontwikkeling van AI zet zich verder voort. Een voorbeeld is de opkomst van generatieve AI. Naast kansen leidt dat ook tot zorgen over de mate waarin de betrouwbaarheid van informatie geborgd kan worden. Ook nemen hierdoor de zorgen over desinformatie toe, zeker met de Nederlandse en de Europese verkiezingen in het vooruitzicht. Desinformatie is echter lastig meetbaar en voor de gebruikers vaak lastig te onderscheiden. Dit maakt de opkomst van generatieve AI extra risicovol. Overigens wordt ook professionele journalistiek die wordt gemaakt volgens professionele standaarden, door gebruikers lang niet altijd onderscheiden van nieuws en informatie niet volgens die standaarden tot stand komt. Dit kan uiteindelijk leiden tot risico's voor het democratisch proces. Dat maakt de maatschappelijke roep om controle van de overheid hierop groter.

Publieke omroep

Over de landelijke publieke omroep werden de afgelopen jaren signalen gemeld rond belangenverstrengeling, financiële omzeilingsconstructies en de kwaliteit van het journalistieke media-aanbod. Vanwege deze incidenten deed het Commissariaat onderzoek naar de wijze waarop de landelijke publieke omroepen, de NPO en de STER omgaan met het thema belangenverstrengeling en de manier waarop zij invulling geven aan de eisen die op dit vlak aan hen worden gesteld. Verder hebben we onderzoek laten doen naar de naleving van de Wet normering topinkomens en het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (BPPO) door de landelijke publieke omroepen en het toezicht op de naleving daarvan. Ook inventariseerden wij op welke manier de landelijke publieke omroepen de betrouwbaarheid van hun journalistiek media-aanbod borgen.

Legde de raad van bestuur van de NPO in 2022 en 2023 al meerdere sancties op aan Ongehoord Nederland! (ON!) die verband hielden met journalistieke kwaliteit, in 2023 verzocht de NPO u om de erkenning (vergunning) van Ongehoord Nederland! in te trekken. U heeft aangekondigd voor het eind van dit jaar een besluit te zullen nemen. Het Commissariaat zal u hierover zo nodig adviseren.

In september overhandigde het Adviescollege Van Geel haar advies over een toekomstbestendig publiek bestel en over een afgewogen, zoveel mogelijk wetenschappelijk onderbouwd en breed gedragen voorstel voor toelatings- en verantwoordingscriteria voor de landelijke publieke omroep. U liet inmiddels weten de beleidsreactie op het advies aan uw opvolger over te laten. Het Commissariaat voor de Media meent dat het rapport zodanig veel tekortkomingen bevat dat het geen basis kan zijn voor besluitvorming. Dit zullen wij separaat aan u toelichten.

Daarnaast verwacht de Commissie Van Rijn eind dit jaar haar onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag binnen de publieke omroep af te ronden. Nadat dit onderzoek in 2022 was gestart, werden in 2023 helaas opnieuw incidenten bekend. Net als andere (markt)toezichthouders houdt ook het Commissariaat toezicht op gedrag en



cultuur, in ons geval bij de publieke omroep. Ervaring bij andere toezichthouders leert dat veel toezichtproblemen en incidenten een gemeenschappelijke gedragsoorzaak hebben. Door deze *root causes* aan te pakken kunnen toezichthouders een belangrijke, structurele bijdrage leveren aan het voorkomen en oplossen van problemen en vaak met dit type toezicht het vertrouwen in organisaties herstellen c.q. borgen. De geconstateerde incidenten onderstrepen eens te meer het belang hiervan.

De overheidsfinanciering voor de landelijke publieke omroepen (de zgn. rijksmediabijdrage) wordt vanaf 2025 met circa 24 miljoen euro verlaagd en vanaf 2029 structureel met 13 miljoen euro. Daaraan gekoppeld wordt de STER ruimte gegeven om meer reclameopbrengsten te genereren, waarmee deze verlaging kan worden opgevangen. In de debatten in de Tweede Kamer is inmiddels ook bredere aandacht voor doelmatige besteding van de gelden door de publieke omroep. Die aandacht zal naar verwachting niet minder worden. Onvoldoende transparantie over de doelmatige besteding maakt de landelijke publieke omroep kwetsbaar. Teveel transparantie doet echter afbreuk aan de onafhankelijkheid van de publieke omroep. Vanuit zijn wettelijke opdracht rapporteert het Commissariaat over de doelmatigheid van de publieke omroep. In 2023 doen wij dat voor de eerste keer. Daarmee vormt het Commissariaat een onafhankelijke schakel in de verhouding tussen de publieke omroep en de politiek.

Eind mei stuurde u de Visiebrief lokale publieke omroepen naar de Tweede Kamer. Om de onafhankelijkheid van de lokale publieke omroepen te vergroten wilt u de bekostiging van de gemeenten overhevelen naar het Rijk. Daarnaast wilt u de slagkracht vergroten door streekomroepen te vormen. De NLPO moet daarbij een coördinerende rol krijgen. De Visiebrief moet uitmonden in een wetsvoorstel tot aanpassing van de Mediawet. Deze aanpassing zal ook gevolgen hebben voor de werkwijze van het Commissariaat, waarop wij ons reeds nu voorbereiden.

Internationaal

Op Europees niveau zijn er veel initiatieven om de vrijheid en pluriformiteit van de media te versterken en journalisten veiliger werkomstandigheden te bieden. In 2022 heeft de Europese Commissie na consultatie een eerste voorstel gepresenteerd voor de European Media Freedom Act (EMFA). Doelen van de EMFA zijn onder andere het stimuleren van onafhankelijke en adequaat gefinancierde publieke media, transparantie van mediaeigendom en van besteding van overheidsreclame, bescherming tegen onterechte online contentverwijdering en maatregelen op het gebied van marktconcentratie. Begin oktober heeft het Europees Parlement een standpunt ingenomen over de tekst van de Europese Commissie, zodat nu de dialoog kan beginnen.

Daarnaast werken we binnen de European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) intensief samen met andere Europese mediatoezichthouders aan een, waar mogelijk uniforme toepassing van Europese regels en aan andere gezamenlijke uitdagingen, zoals de gevolgen van digitalisering voor ons toezicht.

3. Onze speerpunten voor 2024

Ieder jaar heeft het Commissariaat, naast het reguliere werk, een aantal speerpunten. In 2024 zullen deze speerpunten opnieuw voortvloeien uit onze meerjarenstrategie Kijk Verder! Daarnaast sluiten deze speerpunten aan bij bovengenoemde ontwikkelingen en ons vertrekpunt als toezichthouder. Voorbeelden van deze speerpunten in 2024 zijn:

Markttoegang

- Aanpassing van de aanmeldprocedure en van de inrichting van het toezicht op nieuwe (hybride) mediadiensten. Daarvoor moeten ook bestaande beleidsregels worden herzien en zullen wij ons buigen over de vraag of de huidige (Europese) wetgeving nog volstaat voor deze diensten.
- Implementatie (begin 2024) van de Beleidsregel voor de aanwijzingsprocedure van regionale publieke omroepen.
- Voorbereiding op de beoogde aanpassing van de Mediawet voor lokale publieke omroepen, als gevolg waarvan mogelijk 80 streekomroepen ontstaan die alle gelijktijdig moeten worden aangewezen.

Toezicht en handhaving

- Meer aandacht voor interne beheersing (risicomanagement) bij de publieke omroep. Daarbij zal in het bijzonder aandacht zijn voor de opvolging van aanbevelingen uit diverse onderzoeken van het Commissariaat en van de Commissie Van Rijn.
- Voortzetting en naar verwachting uitbreiding van het toezicht op uploaders, waarbij de drempelcriteria – aan de hand waarvan wordt bepaald op welke groep uploaders actief toezicht wordt gehouden (o.a. het aantal volgers en type platform) – zullen worden heroverwogen.
- Inrichting van het toezicht op VSP's, waaronder het toezicht op (de totstandkoming van) de gedragscode waarmee zij hun gebruikers dienen te beschermen tegen in de Richtlijn Audiovisuele Media Diensten genoemde bedreigingen.
- In vervolg op de dit jaar uitgevoerde inventarisatie van de manier waarop landelijke publieke omroepen de betrouwbaarheid van hun media-aanbod borgen, het via de band van het risico-management intensiveren van het toezicht hierop.
- Aanpassen van de Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019 en Beleidsregels bestuurlijke boetes vaste boekenprijs 2019 aan het Wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen.
- Herijken van de beleidsregels voor zelfpromotie, reclameregels landelijke publieke media-instellingen, governance en interne beheersing.
- Opstellen van een handreiking/kaders voor publiek – publieke en publiek – private samenwerking, gevolgd door informatievoorziening aan lokale en regionale publieke omroepen.



Onderzoek en beleidsadvies

- Samen met de sector en OCW onderzoeken welke aanvullende regelgeving en beleidregels nodig zijn voor de inhoud van redactiestatuten.
- Onderzoek naar het nieuwsgebruik onder jongeren van de generatie die is opgegroeid met sociale media. Doel van dit project is om inzicht te geven in het nieuwsgebruik onder deze jongeren en een antwoord te krijgen op de vraag of de journalistiek bij jongeren nog voldoende gelegenheid krijgt om haar rol voor een goed werkende democratie te vervullen. Onze ambitie is niet alleen deze vraag te beantwoorden, maar tevens te komen met aanbevelingen voor de politiek en met handelingsperspectieven voor de nieuwssector.
- Onderzoek naar de kwantiteit en kwaliteit van lokaal bestuurlijk nieuws in een representatief deel van de gemeenten in Nederland. Nieuws over het functioneren van het gemeentebestuur is onontbeerlijk voor het functioneren van de lokale democratie. We doen dit onderzoek samen met het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek.
- Onderzoek naar de representatie van gender en mensen met een beperking in het media-aanbod. Daarnaast doen we een pilot om een methode te ontwikkelen voor onderzoek naar de representatie van mensen met een bi-culturele achtergrond.

4. Ten slotte

Naast de bovengenoemde zaken zullen wij in 2024 uiteraard – en steeds vanuit de kernwaarden voor het mediabeleid – ook onze reguliere werkzaamheden blijven verricht. Zoals het verlenen van toestemmingen aan commerciële mediadiensten, het registreren van commerciële mediadiensten op aanvraag (CMOA's), het behandelen van ontheffingsaanvragen voor verschillende quotaverplichtingen, de Mediamonitor.

Hoogachtend,
Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
Voorzitter