

De toezichtaanpak van het Commissariaat voor de Media

[Lees verder](#)



Inhoud

1	Inleiding en uitgangspunten voor het toezicht	3
2	Over het Commissariaat	4
2.1	Organisatie	4
2.2	Wettelijke taken en integraal toezicht	4
2.3	Publieke belangen	5
2.4	Samenwerking - nationaal en internationaal	7
3	Over het medialandschap	8
3.1	Overzicht van het medialandschap	8
3.2	Ontwikkelingen in het medialandschap	8
4	Over de toezichtaanpak	11
4.1	Probleemgericht	11
4.2	Risicogestuurd	12
4.3	Systeemgericht	13
4.4	Pro-actief	13
5	Over de organisatie van het toezicht in de praktijk	14
6	Instrumenten voor beïnvloeding en handhaving	15
7	Tenslotte	16

1 Inleiding en uitgangspunten voor het toezicht

Voor een goed werkende democratie is het van groot belang dat burgers zich breed en met onafhankelijke, betrouwbare informatie een vrije mening kunnen vormen. Iedereen in de mediasector heeft de verantwoordelijkheid hieraan bij te dragen, van de publieke en commerciële omroepen tot streamingsdiensten, uploaders (vloggers), platforms en boekenverkopers. Om te bewaken en stimuleren dat het **media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig** is, is er **onafhankelijk toezicht** van het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat).

Het laatste decennium zijn de toezichtpopulatie en de aandachtsgebieden van het Commissariaat gegroeid en bovenal complexer geworden. Tegelijkertijd zijn de maatschappelijke verwachtingen van toezicht hoog. Toezichthouders beschikken per definitie over beperkte middelen om hun taak uit te voeren. Het is dan ook noodzakelijk om de beschikbare capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk te gebruiken. En daarbij een evenwicht te vinden tussen het oplossen van problemen en het voorkomen van nieuwe problemen.

Daarom zet het Commissariaat in op **probleemgericht, risicogestuurd, pro-actief en systeemgericht toezicht**. **Probleemgericht** betekent dat het Commissariaat zich

probeert te richten op onderwerpen die verband houden met de te realiseren publieke doelen die voortvloeien uit zijn mandaat. **Risicogestuurd** houdt in dat daarbinnen gekozen wordt voor het adresseren van situaties die het grootste risico met zich brengen. **Pro-actief** houdt in dat het Commissariaat zich niet alleen richt op toezicht achteraf, maar waar mogelijk ook preventief te werk gaat. **Systeemgericht** wil zeggen dat het Commissariaat voor de naleving van wet- en regelgeving ook steunt op de eigen verantwoordelijkheid in de sector en op de interne beheersingssystemen binnen de media-instellingen.

Bij de uitoefening van zijn toezichttaak heeft het Commissariaat verschillende rollen. De meest evidente is het **toezicht op de naleving** van wet- en regelgeving door partijen in de sector. In het kader van preventief toezicht gaat het Commissariaat **richtinggevend en stimulerend** te werk.

Daarnaast heeft het Commissariaat een **signalerende en agenderende** functie ten aanzien van ontwikkelingen in de sector. Bij de totstandkoming van beleid en regelgeving heeft het Commissariaat vaak een **adviserende rol**, zowel nationaal als internationaal.

Leeswijzer

In dit document licht het Commissariaat toe wat het wil bereiken, hoe het naar effectief toezicht kijkt en hoe het dit adequaat tot uitvoering wil brengen. Deze aanpak is deels al gerealiseerd en deels nog onderdeel van de transitie die het Commissariaat uitvoert. In 2024 verwacht het Commissariaat deze transitie op hoofdlijnen af te ronden, door deze aanpak intern bij alle afdelingen door te voeren en extern bij alle toezichtsectoren toe te passen. Overigens verandert de mediasector constant en het Commissariaat beweegt mee; dit document zal dus in de loop van de tijd ook weer wijzigen.

2 Over het Commissariaat

2.1 Organisatie

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) met wettelijke taken en bevoegdheden en draagt de wettelijke verantwoordelijkheid voor de uitoefening van onafhankelijk toezicht. Het Commissariaat valt als zbo onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW), maar is hiërarchisch niet ondergeschikt aan een bewindspersoon. Als zbo richt het Commissariaat zich ook naar de zes principes van goed toezicht zoals die zijn geformuleerd door de Rijksoverheid¹: selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Deze komen op verschillende plaatsen in deze toezichtaanpak terug.

De missie van het Commissariaat luidt als volgt:

“Het Commissariaat voor de Media stimuleert en bewaakt dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig is, zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen.”

Om deze missie en de toezichtfunctie goed te kunnen uitvoeren is het essentieel dat het Commissariaat zonder beïnvloeding van buitenaf zijn taken kan vervullen. De publieke belangen, die onder meer zijn vastgelegd in de Mediawet 2008, zijn het uitgangspunt voor het handelen. Daartoe is het Commissariaat onafhankelijk gepositioneerd ten opzichte van het toezichtveld en onder toezicht staande instellingen, maar ook ten opzichte van de politiek en de betrokken ministeries.

Het Commissariaat bepaalt zelf welke onderzoeken het uitvoert of welke thema's bijvoorbeeld extra aandacht krijgen en welke besluiten genomen dienen te worden ter uitvoering van de wet en zijn mandaat. Het Commissariaat legt wel verantwoording af aan de bewindspersoon van OCW, omdat deze, gelet op de Kaderwet zbo's, systeemverantwoordelijk is voor een adequate sturing van en adequaat toezicht op het Commissariaat.

Voor het goed uitvoeren en doorontwikkelen van de toezichttaken is het van belang dat het Commissariaat de juiste expertise aan zich bindt en voldoende capaciteit heeft om aan alle taken te voldoen. Ook de meest effectieve en efficiënte inzet vergt een minimale capaciteit.

Daarnaast vindt het Commissariaat het belangrijk om zo open mogelijk te zijn over zijn werkwijze en publiek verantwoording af te leggen over de uitvoering van zijn taak. Maar het Commissariaat is ook een toezichthouder. En als toezichthouder beschikt het Commissariaat over vertrouwelijke (toezicht)informatie. Deze informatie komt soms van onder toezicht staande organisaties. Zij moeten erop kunnen vertrouwen dat het Commissariaat op de juiste wijze met hun informatie en data omgaat. Het Commissariaat zal daarom sommige informatie vertrouwelijk moeten houden. Op die manier kan het Commissariaat effectief toezicht houden én beschermt hij de gerechtvaardigde belangen van betrokken organisaties. Het voorgaande vatten we samen in het begrip ‘toezichtvertrouwelijkheid’.

Het Commissariaat geeft aan waar gedeelde informatie en data voor gebruikt wordt en hoe deze verwerkt en verder gedeeld wordt. Het toezicht kan grote impact hebben, en daarom moet verantwoording worden afgelegd over het handelen door het Commissariaat. Dit kan het Commissariaat bijvoorbeeld doen in zijn jaarverslag, persberichten en toezichtbrieven. Verder zal het Commissariaat – gelet op de eerdergenoemde belangen – terughoudend zijn in de informatieverstrekking. Er wordt gewerkt aan richtlijnen die specifieker aangeven hoe het Commissariaat omgaat met het begrip toezichtvertrouwelijkheid, rekening houdend met de regels uit de Wet open overheid (Woo).

2.2 Wettelijke taken en integraal toezicht

Het Commissariaat voert meer dan 250 wettelijke toezichttaken uit die hem zijn opgedragen bij of krachtens de Mediawet 2008, de Mediawet BES, de Wet op de vaste boekenprijs, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Wet normering topinkomens. Het Commissariaat heeft een rol bij de toegang tot de markt, dat wil zeggen bij de goedkeuring van erkennings-aanvragen (c.q. aanwijzingen voor regionale en lokale omroepen) en de registratie van aanbieders van media-diensten. Daarnaast is de primaire taak van de toezichthouder controleren of de marktpartijen de regelgeving goed naleven en deze handhaven.

¹ “Minder last, meer effect” (Zes principes van goed toezicht) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende mediadomeinen raken direct de taken van het Commissariaat. Zo heeft het Commissariaat uitgebreide bevoegdheden ten aanzien van de publieke omroep, beperktere bevoegdheden ten aanzien van commerciële zenders en diensten op aanvraag en een beperkt toezichtmandaat met betrekking tot platforms. Het voortschrijdende tempo van technologische ontwikkelingen betekent dat de grenzen tussen deze domeinen vervagen. Waar nodig signaleert het Commissariaat dit aan de nationale wetgever of in internationaal verband.

Van belang is om het toezicht integraal te benaderen, dat wil zeggen over de verschillende domeinen heen. Lokale, regionale en landelijke publieke mediadiensten, commerciële mediadiensten, commerciële mediadiensten op aanvraag en videoplatformdiensten maken immers allemaal deel uit van één markt voor audiovisuele mediadiensten. Al deze diensten concurreren met elkaar om de aandacht van de gebruiker, bij de aankoop van producties, bij de verkoop van reclamezendentijd, etc. Voor alle media-instellingen – zowel publiek als commercieel – gelden ter bescherming van de mediagebruiker vergelijkbare sets van normen, ongeacht de dienst die zij aanbieden en het platform dat zij gebruiken. Dit betreft onder andere normen over betrouwbaarheid van nieuws en informatie, commerciële communicatie en de bescherming van minderjarigen. Daarbij zijn er ter bescherming van een zo eerlijk mogelijk speelveld strengere regels voor de publieke mediadiensten (dan voor de commerciële mediadiensten) vanwege de overheidsfinanciering die zij ontvangen.

2.3 Publieke belangen

Zoals hierboven beschreven vormen de publieke belangen het uitgangspunt voor het handelen van het Commissariaat. Het toezicht is erop gericht de kernwaarden van het mediabeleid, zoals deze zijn geborgd in de Mediawet, te beschermen. De publieke belangen die het Commissariaat beschermt kunnen worden ingedeeld in de volgende categorieën:

Beschermen van democratische belangen

Voor een goedwerkende democratische rechtstaat zijn de media onmisbaar. Zij informeren burgers, controleren het openbaar bestuur, agenderen maatschappelijke vraagstukken en verbinden burgers. Zij kunnen deze rol alleen goed vervullen als het media-aanbod betrouwbaar, onafhankelijk en pluriform is. **Betrouwbaar** wil zeggen dat het publiek erop kan vertrouwen dat de informatie die als feitelijk gepresenteerd wordt een getrouw beeld van de werkelijkheid geven, op

basis van (meerdere) bronnen. En dat informatie evenwichtig is, van meerdere kanten wordt belicht en dat meningen als zodanig herkenbaar zijn. **Onafhankelijk** betekent dat redacties onafhankelijk werken van politieke en commerciële belangen. Er mag geen sprake zijn van oneigenlijke politieke of commerciële beïnvloeding van de journalistieke informatie. De scheiding van redactie en commercie is hiervoor een belangrijke waarborg. Daarnaast bestaan er spelregels over het maken van reclame in het publieke en in het commerciële domein. **Pluriform** betreft enerzijds de aanbodkant, dat wil zeggen dat er een grote verscheidenheid aan aanbieders is op de markt. Anderzijds betreft het de ontvangstkant, de pluriforme samenleving; minderheden in de samenleving en diverse culturen zijn vertegenwoordigd in het media-aanbod. Er is ruimte voor afwijkende meningen en een ander geluid.

Beschermen van belangen van mediagebruikers

Toegankelijkheid

Gebruikers moeten in principe zo min mogelijk worden beperkt in hun toegang tot het media-aanbod. Dit betekent dat alle inwoners van Nederland tegen redelijke kosten en met zo min mogelijk beperkingen toegang hebben tot media. Voor televisie is dit o.a. geborgd door pakketaanbieders te verplichten een breed pakket zenders door te geven (*must carry*-bepaling). Door toezicht is er ook controle dat burgers met een auditieve of visuele beperking toegang hebben tot het media-aanbod. Verplichte geschreven en gesproken ondertiteling maakt programma's toegankelijk voor audiovisueel beperkten. Daarnaast zijn evenementen van maatschappelijk belang aangewezen waarvan de verslaggeving volledig en rechtstreeks dan wel gedeeltelijk en op een later moment via een open programmakanaal beschikbaar moet zijn.

Veiligheid

Media moeten ook veilig zijn voor iedereen. Informatie kan ook té toegankelijk en daarmee onveilig zijn. Het Commissariaat wil voorkomen dat bijvoorbeeld kwetsbare groepen, zoals jongeren, worden blootgesteld aan schadelijke content, zoals reclame voor alcohol en bepaalde vormen van adult entertainment.

Gebruikers worden daarnaast ook beschermd tegen oneigenlijke commerciële beïnvloeding. Als er toegestane commerciële beïnvloeding is, moet voor de kijker of gebruiker van media glashelder zijn wat commercieel gedreven is (STER, sponsoring en product placement op aftiteling) en wat niet. Media-instellingen en bijvoorbeeld influencers moeten transparant zijn over hun commerciële belangen in het media-aanbod.

Bevorderen van een eerlijk speelveld voor media-instellingen

De mediasector bestaat uit commerciële en publieke media-instellingen. Het is van belang dat deze beide naast elkaar kunnen bestaan. Het Commissariaat ziet erop toe dat de publiek gefinancierde omroepen niet onnodig marktverstoring zijn, zodat ook de commerciële partijen een bestaansrecht hebben. Daarom is er toezicht op de nevenactiviteiten van de publieke omroep. Ook ziet het Commissariaat erop toe dat er voldoende media-aanbod van buitenproducenten wordt uitgezonden door de publieke omroep. Bij de lokale en regionale omroepen zorgt het toezicht voor een ordelijk proces waarin alle partijen die aan de voorwaarden voldoen een eerlijke kans hebben om aangewezen te worden.

Bevorderen van de integere en beheerste bedrijfsvoering van media-instellingen

Het Commissariaat verwacht van instellingen dat zij zorgdragen voor een goede interne beheersing. In dit kader heeft het Commissariaat in zijn toezicht onder meer aandacht voor de kwaliteit van de inrichting en een goed functioneren van het risicomanagementproces, maar ook voor onderwerpen als governance en organisatiecultuur. Aandacht voor deze thema's in de sector is volgens het Commissariaat essentieel voor het borgen van de kwaliteit van het media-aanbod en het voorkomen van zaken die daaraan in de weg staan, bijvoorbeeld integriteitkwesties.

Gedrag en cultuur

Het toezicht door het CvdM vereist om verschillende redenen aandacht voor gedrag en cultuur binnen onder toezichtstaande organisaties. In de eerste plaats is inzicht in gedrag en cultuur relevant om toezicht te houden op de maatschappelijke doelen die dit toezicht beoogt te beschermen (zoals het uitvoeren van de publieke media-opdracht, rechtmatige besteding van gelden en in het licht daarvan een goede werking van risicomanagement en juiste inrichting van bedrijfsvoering). In de tweede plaats heeft het CvdM de wettelijke opdracht om op een aantal specifieke gedrag en cultuur gerelateerde normen toe te zien.

Voor publieke media-instellingen geldt dat een en ander is verankerd in wet- en regelgeving. Het toezicht op gedrag en cultuur is gebaseerd op artikel 2.3, artikel 2.142a en artikel 2.178 van de Mediawet 2008. Dit is verder uitgewerkt in de beleidsregels governance en interne beheersing 2017 en in de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep.

Bevorderen van doelmatige besteding publieke middelen

De publieke omroepen ontvangen gemeenschapsgeld. Het toezicht borgt dat deze gelden rechtmatig worden besteed, bijvoorbeeld door controle van de jaarrekeningen en een advies over de begrotingen, maar ook door controle of de salarissen die binnen de publieke omroep worden uitgekeerd voldoen aan de daarvoor geldende normen.

Publieke waarden in de Wet op de vaste boekenprijs

De Wet op de vaste boekenprijs heeft diverse publieke doelstellingen:

Culturele diversiteit: De wet streeft ernaar de diversiteit van het boekenaanbod te behouden. Door een vaste prijs vast te stellen voor nieuwe boeken, wordt voorkomen dat grote boekhandels met grote kortingen gaan concurreren, wat ten koste zou kunnen gaan van kleinere boekhandels en minder bekende auteurs. Dit draagt bij aan het behoud van een breed scala aan literaire en culturele werken.

Toegang tot informatie: Door de vaste boekenprijs wordt de toegang tot informatie bevorderd. Het idee is dat (doordat boekhandels niet met elkaar kunnen concurreren op prijs) er een bredere beschikbaarheid van boeken ontstaat, ook van specialistische en minder commerciële titels.

Kwaliteit van het boekenaanbod: De wet beoogt de kwaliteit van het boekenaanbod te handhaven. Het idee is dat er meer ruimte is om zorgvuldig geselecteerde boeken aan te bieden, gebaseerd op literaire of educatieve waarde, in plaats van puur commerciële overwegingen.

Behoud van boekhandels: Door de vaste boekenprijs wordt getracht de concurrentie tussen boekhandels op een andere manier te laten plaatsvinden dan op basis van prijs. Dit zou kunnen helpen om kleinere boekhandels in stand te houden, aangezien ze minder kwetsbaar zijn voor prijsconcurrentie met grote ketens.

2.4 Samenwerking - nationaal en internationaal

Het Commissariaat werkt samen met andere (toezicht)organisaties, zowel nationaal als internationaal. Het Commissariaat is vertegenwoordigd in het zogenaamde markttoezicht-houdersberaad (MTB) en het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT). Het MTB en SDT brengen de deelnemende toezichthouders structureel met elkaar in gesprek. Het doel is om in een sfeer van openheid en onderling vertrouwen kennis te delen en ervaringen over zaakoverstijgende thema's uit te wisselen. Ook wordt bilateraal samengewerkt met bijvoorbeeld de Autoriteit Consument & Markt, de Kansspelautoriteit en de Autoriteit Financiële Markten.

Internationaal neemt het Commissariaat deel aan het European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) en het European Platform of Regulatory Authorities (EPRA). Internationale goede contacten en uitwisseling van ervaringen zijn van groot belang, omdat media-aanbieders steeds vaker grensoverschrijdend, vanuit één lidstaat hun diensten in meerdere landen aanbieden. Maar vanwege geldende bevoegdheidsregels – waaronder het land-van-oorsprongbeginsel – onder de bevoegdheid van slechts één lidstaat vallen. Door het grote aantal in Nederland gevestigde internationale media-instellingen neemt het aantal grensoverschrijdende kwesties snel toe. De werkzaamheden en daarmee gepaard gaande risico's van de grote spelers vragen om een landen-overstijgende aanpak. Hierdoor wordt samenwerking met buitenlandse mediatoezichthouders voor zowel het doen van onderzoek als het ontwikkelen van toezichtinstrumenten steeds belangrijker.



3 Over het medialandschap

3.1 Overzicht van het medialandschap

Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door een veelheid aan organisaties in een breed medialandschap. In het afgelopen decennium is het medialandschap snel veranderd en complexer geworden door de opkomst van commerciële mediadiensten op aanvraag (cmoa's) zoals Netflix en Disney+ en het media-aanbod vanuit videoplatformdiensten en websites zoals Facebook, Instagram, Youtube, TikTok en X. Het aantal nieuwe aanbieders is gedurende deze periode niet alleen snel toegenomen, ook heeft digitalisering media-aanbieders in staat gesteld op meerdere mediaplatformen actief te zijn. Deze markt zal de komende jaren nog verder groeien.

Het audiovisuele medialandschap kan worden onderverdeeld in verschillende domeinen:

- publieke mediadiensten op nationaal, regionaal en lokaal niveau (lineair en non-lineair)
- lineaire commerciële mediadiensten
- non-lineaire on-demand diensten (CMOA's), inclusief video-uploaders
- videoplatformdiensten (VSP's)
- evenementenzenders
- Nederlandse uitgevers en boekverkopers

Hoewel elk domein specifieke kenmerken heeft, zijn er ook overlappingen: het publieke bestel omvat bijvoorbeeld commerciële elementen zoals STER, sponsoring en nevenactiviteiten. Commerciële media nemen traditionele publieke taken op zich, zoals nieuwsvoorziening (zoals te zien is bij programma's als Hart van Nederland en RTL Nieuws). Bovendien maken zowel publieke als commerciële omroepen gebruik van videoplatforms (VSP's) en de inzet van video-uploaders.

3.2 Ontwikkelingen in het medialandschap

Aanbieders

De macht van **big tech** blijft onverminderd groot. Partijen als Google, Meta en TikTok zijn in Ierland gevestigd. Daarom is het Commissariaat voor het toezicht op deze platforms in grote mate afhankelijk van de Ierse toezichthouder. Wel kan het Commissariaat mogelijke overtredingen in de Nederlandse context onder de aandacht brengen van de Ierse toezichthouder.

De grotere in Nederland gevestigde **vloggers** (uploaders) op bovengenoemde platforms vallen wel onder toezicht van het Commissariaat. Het Commissariaat is in 2022 gestart met de regulering van deze groep. Voor uploaders met meer dan 500.000 volgers is er een registratieplicht. De drempelcriteria voor registratie worden in de eerste helft van 2024 herijkt.

Ook de **grote streamingsdiensten** zien hun marktaandeel nog steeds toenemen, met name onder jongeren. In juni 2023 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.

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**. Behalve toezichtvragen leidt dit ook tot vraagstukken over jurisdictie en toezichtkosten. Ook heeft zich onlangs het eerste Video Sharing Platform (VSP) in Nederland gevestigd.

Mediagebruik

Hoewel het vertrouwen in nieuws en nieuwsmerken in Nederland ook in 2023 onverminderd groot is, blijkt uit het Digital News Report van het Commissariaat dat de 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. Ook bestaat door het gebruik van algoritmen op sociale media het risico dat de content die jongeren te zien krijgen minder pluriform is, terwijl die pluriformiteit 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 nog niet gereguleerd. Op **lokaal niveau** wordt meer gebruik gemaakt van nieuwssites of -apps en papieren kranten, maar aanzienlijk minder van televisienieuws. Het Commissariaat onderzoekt onder meer de mate waarin bestuurlijke besluitvorming op lokaal niveau wordt verslagen in de media.

Inmiddels blijft de **representatie** van vrouwen, mensen met een beperking en mensen met een bi-culturele achtergrond in het media-aanbod nog steeds achter. Er is nader onderzoek nodig over het mediagebruik van mensen met een migratie-achtergrond. 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.

Technologische 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 in het licht van democratische verkiezingen. 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 omgangsvormen, belangenverstrengeling, financiële omzeilingsconstructies en de kwaliteit van het journalistieke media-aanbod. Mede vanwege deze incidenten deed het Commissariaat onderzoek op verschillende terreinen. In 2023 zijn **vier onderzoeken** afgerond naar respectievelijk belangenverstrengeling, betrouwbaarheid van journalistieke informatie, doelmatigheid van de publieke omroep, en de naleving van de Wet normering topinkomens en het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (BPPO).

Deraad van bestuur van de NPO legde in 2022 en 2023 meerdere sancties op aan **Ongehoord Nederland! (ON!)** die verband hielden met journalistieke kwaliteit, en verzocht in 2023 de erkenning van Ongehoord Nederland! In te trekken. De staatssecretaris heeft dit verzoek afgewezen. Het Commissariaat is in dit besluit genoemd als de toezichthouder op het gebied van de naleving van de journalistieke normen. Uiteraard hebben de NPO en de omroepen hierin zelf een belangrijke bestuurlijke rol.

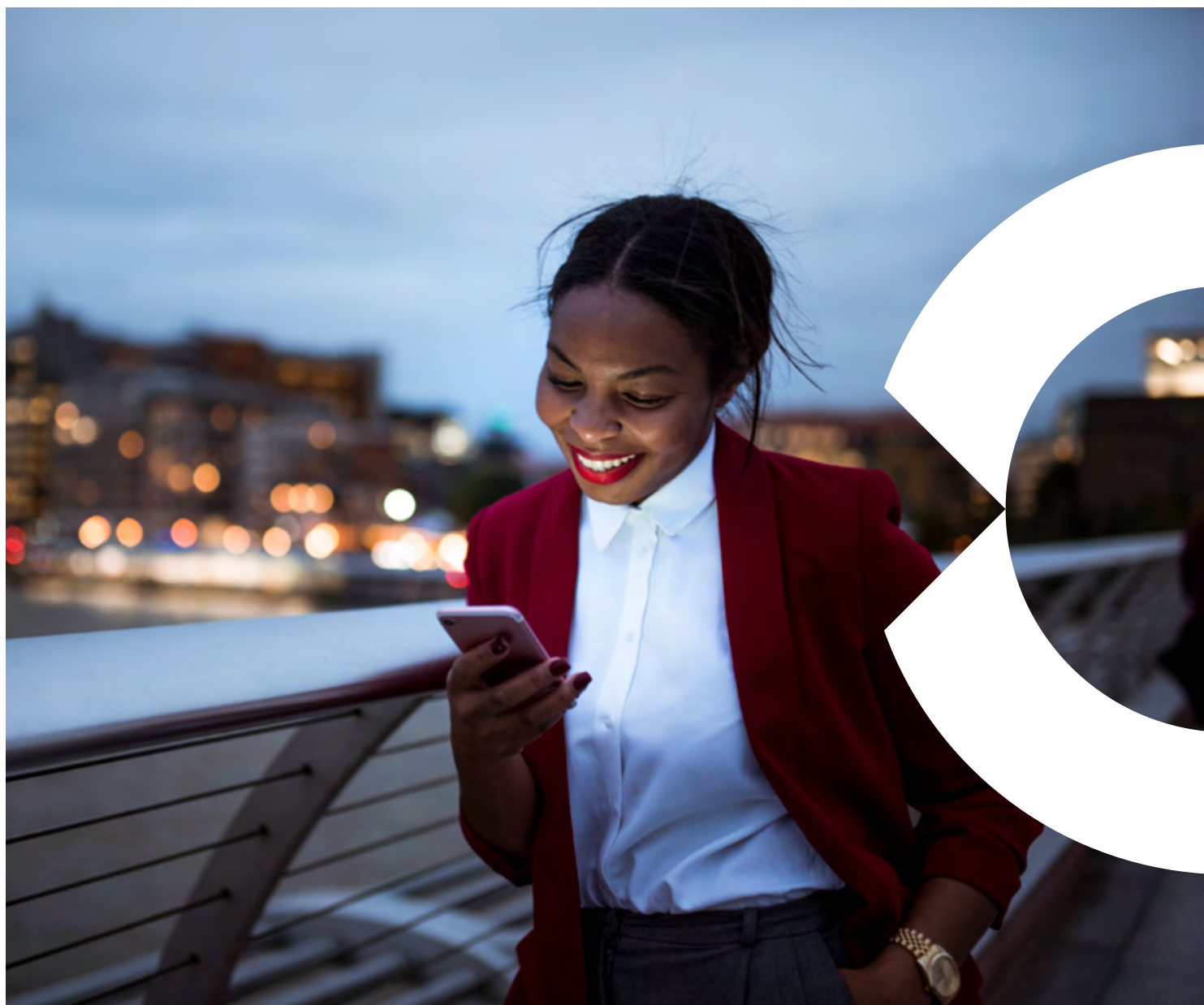
In de tweede helft van 2023 overhandigde het Adviescollege Van Geel haar advies over een **toekomstbestendig publiek bestel**. Het volgende kabinet zal een beleidsreactie opstellen over het advies. Het Commissariaat voor de Media meent dat het rapport zodanig veel tekortkomingen bevat dat het geen basis kan zijn voor besluitvorming.

De **Commissie Van Rijn** heeft begin 2024 haar onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag binnen de publieke omroep afgerond. Dit raakt ook aan de bevoegdheden van het Commissariaat op het gebied van **gedrag en cultuur**. Net als andere (markt)toezichthouders houdt ook het Commissariaat hierop toezicht. Enerzijds betreft dit specifieke voorschriften om zorg te dragen voor een organisatiecultuur die bijdraagt aan het vervullen van de media-opdracht zoals bepaald in wet- en regelgeving. Anderzijds leert de ervaring bij andere toezichthouders 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 borgen c.q. herstellen.

Wat betreft de **lokale publieke omroepen** zijn er plannen om hun onafhankelijkheid te vergroten door de bekostiging van de gemeenten over te hevelen naar het Rijk, en daarnaast de slagkracht te vergroten door streekomroepen te vormen. Deze aanpassing zal ook gevolgen hebben voor de werkwijze van het Commissariaat.

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. Daarnaast werkt het Commissariaat binnen de **European Regulators Group for Audiovisual Media Services** (ERGA) intensief samen met andere Europese mediatoezichthouders aan een uniforme toepassing van Europese regels en aan andere gezamenlijke uitdagingen, zoals de gevolgen van digitalisering voor het toezicht.



4 Over de toezichtaanpak

Een belangrijk uitgangspunt van de wetgeving en daarmee ook ons toezicht is dat de primaire verantwoordelijkheid voor correcte naleving bij de onder toezicht staande partijen zelf ligt. Waar het gaat om open normen is het primair aan de onder toezicht staande partij (zo mogelijk in samenspraak met sectorgenoten en andere relevante partijen) om hieraan invulling te geven. De toezichthouder bewaakt – waar dat nodig is – de grenzen.

Om als toezichthouder een effectieve en efficiënte bijdrage te blijven leveren aan de kernwaarden van het mediabeleid, zet het Commissariaat in op probleemgericht en risicogestuurd toezicht. Wat betekent dit?

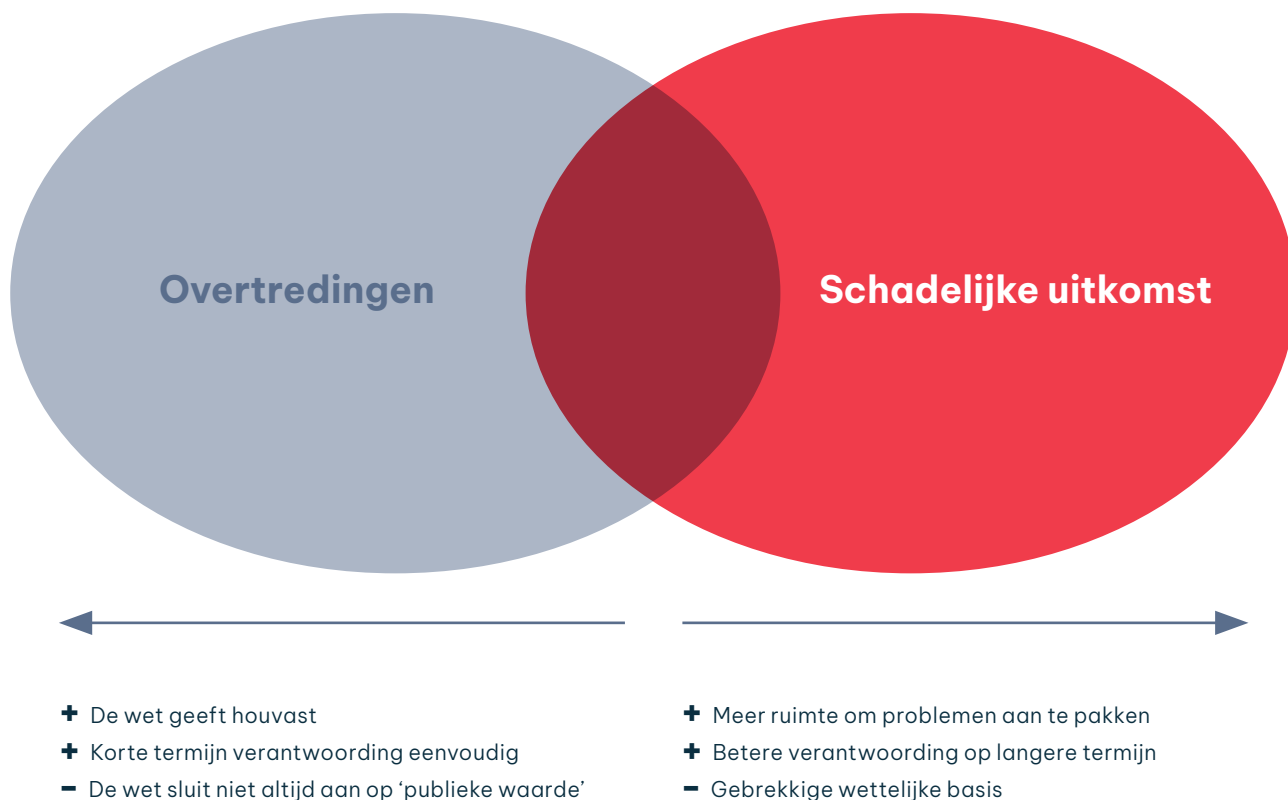
4.1 Probleemgericht

De toezichtaanpak van het Commissariaat is geïnspireerd door de probleemgerichte benadering van handnavingsvraagstukken van de Harvard-hoogleraar Malcolm K. Sparrow. De crux zit hem hierbij in de vraag wat de belangrijke problemen zijn

die je wilt oplossen. Centraal in de benadering van Sparrow staan de maatschappelijke problemen, niet zo zeer wat wel of niet toegestaan is. Sparrow maakt daarbij een onderscheid tussen verboden ('illegal') en schadelijk ('harmful') gedrag.

Toezichthouders moeten zich uiteraard richten op gedrag dat zowel verboden als schadelijk is. Daarnaast is er gedrag dat niet zo zeer verboden maar wel schadelijk is, omdat daar bijvoorbeeld nog geen wetgeving voor is. In het publiek belang moet een toezichthouder hier wel bij in actie komen, bijvoorbeeld door deze onderwerpen te agenderen en instellingen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid aan te spreken.

Bij schadelijk gedrag dat niet illegaal is probeert het Commissariaat partijen informeel te beïnvloeden door bijvoorbeeld om de tafel te gaan en partijen te overtuigen van de schade die zij veroorzaken en daar wat aan te doen. Een andere optie is dat het Commissariaat bij de wetgever aangeeft dat zij aanvullende wettelijke taken moet hebben of aanvullende wettelijke instrumenten nodig zijn om het probleem effectief aan te kunnen pakken, zie de jaarlijkse Wetgevingsbrief.



In het proefschrift van dr. Aute Kasdorp² uit 2016, worden vier typen toezichthouders onderscheiden door hun taakopvatting in het licht van schadelijk, maar legaal ondernemersgedrag:

- De 'juridische handhaver' die zich bij zijn toezicht beperkt tot het tegengaan van wetovertredingen.
- De 'overheidsvertegenwoordiger' die zich focust op de geest van de wet en zich baseert op de intentie van de wetgever.
- De 'sociale bemiddelaar' die zich niet laat beperken tot de geest van de wet, maar zich richt op het mitigeren van risico's die burgers en andere maatschappelijke stakeholders lopen in zijn toezichtdomein. Dit betekent dat ook nieuwe en niet gereguleerde maatschappelijke risico's tot de scope behoren. De toezichthouder ontleent zijn bestaansrecht hierbij aan het dienen van de belangen van zijn maatschappelijke stakeholders.
- De 'maatschappelijk regisseur' die de breedste taakopvatting hanteert en zich hierbij baseert op zijn inschatting van wat in zijn toezichtdomein in het belang is van de maatschappij. Hierdoor kunnen zelfs bewust niet gereguleerde risico's tot zijn interventiescope behoren.

Zoals hierboven beschreven is het Commissariaat geïnspireerd door de probleemgerichte benadering van Sparrow en het centraal stellen van de maatschappelijke problemen. Welke van de bovengenoemde rollen daarbij gepast is zal afhankelijk zijn van context. Het Commissariaat streeft ernaar zo duidelijk mogelijk te zijn over de manier waarop het zijn rol op een bepaald gebied invult en hoe zich dit verhoudt tot zijn wettelijke bevoegdheden.

4.2 Risicogestuurd

Toezichtcapaciteit is schaars. Daarom moeten er keuzes worden gemaakt. Het Commissariaat doet dit door de toezichtcapaciteit risicogestuurd in te zetten. Dit betekent dat het Commissariaat prioriteit geeft aan problemen die het grootste risico met zich brengen voor de te realiseren publieke doelen die voortvloeien uit zijn mandaat. De intensiteit van het toezicht zal vervolgens toenemen naarmate de negatieve impact van deze risico's groter is.

De risicogestuurde aanpak volgt de volgende cyclus:

1. Het identificeren van risico's

In deze fase kijkt de toezichthouder welke risico's er zijn voor de te realiseren publieke doelen die voortvloeien uit zijn mandaat. Voor adequate risico-identificatie is het van belang signalen bijeen te brengen uit diverse bronnen. Om de risico's te identificeren wordt er naar externe, nationale en internationale ontwikkelingen op macro- en mesoniveau gekeken (b.v. gedrag gebruikers, Europese wetgeving, technologische ontwikkelingen, practices van andere toezichthouders, de jaarlijkse mediamonitor et cetera). Anderzijds wordt er gekeken naar de micro-risico's die voortvloeien uit de activiteiten en het gedrag van individuele partijen. Deze risico-oriëntatie vereist dat het Commissariaat een adequate informatiepositie borgt vanuit haar directe toezichtrelatie met de onder toezicht staande instellingen en actief en bewust in de buitenwereld staat. Voor een goede risico-identificatie is het Commissariaat daarnaast sterk afhankelijk van signalen uit de sector – de onder toezichtstaande instellingen – en van het publiek.

2. Het prioriteren van risico's

Na identificatie van risico's brengt het Commissariaat een bepaalde ordening in de risico's, om te bepalen aan welke risico's het Commissariaat zijn aandacht besteedt en op welke termijn. In dit kader kijkt hij naar de kans dat het risico zich materialiseert, de potentiële impact (schade) en ook naar de mogelijke (gedrags) oorzaken van de gesignaleerde risico's.

3. Het mitigeren van risico's

Als vervolgens de aan te pakken risico's bekend zijn gaat het Commissariaat kijken welk instrumentarium hij moet inzetten om er voor te zorgen dat de betrokken instelling(en) deze risico's gaat cq. gaan beheersen. Conform de beginselen van behoorlijk bestuur zal het Commissariaat eerst kijken naar de verwachte effectiviteit van informele interventies voordat zwaardere formele handhavingsmethodieken wordt ingezet.

Op basis van de geprioriteerde risico's/problemen wordt vervolgens een toezichtagenda/jaarplan opgesteld. Deze zal op hoofdlijnen terugkomen in de jaarlijkse Toezichtbrief.

2 [Between Scylla and Charybdis: Regulators' supervisory practice in the face of harmful but legal regulatee conduct – Erasmus University Rotterdam \(eur.nl\)](#)

4.3 Systeemgericht

Instellingen hebben vanzelfsprekend primair een eigen verantwoordelijkheid om hun organisatie zodanig in te richten dat zij risico's beheersen. Het bestuur van de publieke media-instelling is verantwoordelijk voor het bestaan, de inrichting en adequate werking van het interne risicomanagement- en controlesysteem, inclusief de periodieke toetsing van de effectiviteit van het systeem. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op (de effectiviteit van) het interne risicomanagement en controlesysteem.

Om hier effectief en efficiënt toezicht op te kunnen houden, richt het Commissariaat zich in eerste instantie op de (kwaliteit van) dit systeem. Wanneer er zich incidenten voordoen, zoals bijvoorbeeld overtreding van wet- en regelgeving in een concreet programma, richt het toezicht zich niet (alleen) op het incident maar vooral ook op oorzaken daarvan in de interne beheersing. Interne beheersing bestaat uit 1) het beheersingssysteem zelf (welke maatregelen zijn getroffen om de organisatie als geheel aan te sturen) en 2) de inhoud van het beheersingssysteem (de kwaliteit van de diverse beheersmaatregelen die zeker moeten stellen dat doelen en normen worden gerealiseerd). Kern van de interne beheersing is risicomanagement. Hoe beheersen de onder toezicht staande partijen hun risico's op bijvoorbeeld financieel gebied, t.a.v. doelmatigheid en compliance, belangenverstrengeling en organisatiecultuur?

Systeemtoezicht begint met vaststellen of het risicobeheersingssysteem voldoende is door middel van bijvoorbeeld een toezichtonderzoek waarin de risicostrategie, de procedures en maatregelen aan de hand van documentatie en interviews wordt beoordeeld. Ook zullen we de werking van procedures en maatregelen kunnen controleren (b.v. in geval van rechtmatigheid: de controle van een aanbestedingsdossier). Als systemen aantoonbaar op orde zijn, kan vanuit het toezicht steeds meer volstaan worden met een controle of steekproef op de uitkomsten.

De mate waarin en het tempo waarop deze vorm van toezicht kan worden geïntroduceerd hangt in grote mate af van het volwassenheidsniveau van de interne beheersingssystemen binnen een organisatie. De verwachting is dat met het verder professionaliseren van het risicomanagement binnen organisaties, het Commissariaat op steeds meer afstand kan komen te staan.

4.4 Pro-actief

Het Commissariaat kijkt in zijn aanpak niet alleen naar bestaande risico's om bestaande problemen op te lossen, maar heeft tevens de ambitie vooruitblikkend te zijn. Het is vooral van belang om samen met de sector nieuwe risico's te identificeren, om zo waar mogelijk toekomstige problemen te voorkomen. Het Commissariaat kijkt vooruit door trends en ontwikkelingen in de markt in kaart te brengen en deze te vertalen naar risico's en problemen voor het toezicht. Het is van belang dat het Commissariaat continu de markt monitort en ontwikkelingen doorgrondt en haar observaties deelt met stakeholders.

Met de ambitie om meer aan de voorkant te sturen (door te stimuleren en te behoeden) heeft het Commissariaat ook haar inzet op gedrag en cultuur in de mediasector vergroot. Door aan te grijpen bij gedrag en vooral bij oorzaken van gedrag wordt het toezicht in grotere mate vooruitblikkend. Problemen in de sfeer van gedrag en cultuur liggen immers vaak ten grondslag aan de overtreding van allerlei andere toezichtnormen, zo blijkt uit de ervaringen van diverse toezichthouders.

5 Over de organisatie van het toezicht in de praktijk

Markttoegang

Om toegelaten te worden tot het mediabestel moeten partijen voldoen aan wettelijke eisen. Het Commissariaat beoordeelt onder meer de aanvragen van commerciële, regionale en lokale media-instellingen op een aantal in de Mediawet vastgestelde criteria. Zo zorgt deze procedure ervoor dat bij de voordeur een eerste check wordt gedaan. Voor commerciële initiatieven is dat bijvoorbeeld of je in Nederland gevestigd bent, of je meerderjarig bent en wat het statutaire doel is van de aanvrager.

Toezicht en handhaving

Eenmaal toegelaten tot het mediabestel controleert het Commissariaat of partijen de wettelijke eisen en regels naleven en niet op enige wijze schadelijk optreden in relatie tot de kernwaarden van het mediabeleid. Om overtredingen zo mogelijk te voorkómen gaat het Commissariaat in gesprek met partijen en stelt het bijvoorbeeld beleidsregels op. In 2024 zal het Commissariaat een vorm van Accounttoezicht gaan inrichten waarmee intensiever contact zal worden onderhouden met de grootste onder toezicht staande instellingen. Het doel van accounttoezicht is dat de instellingen zelf wet- en regelgeving naleven en dat incidenten zich niet of zeer beperkt voordoen. Accounttoezicht stuurt daartoe op een adequate

interne beheersing en administratieve organisatie door de instellingen, zodat het Commissariaat er (uiteindelijk) op kan (gaan) vertrouwen dat instellingen zelf zorgdragen voor naleving van wet- en regelgeving. Dit toezicht focust zich daarom onder meer op de (kwaliteit van) de risicomanagementcyclus van instellingen en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden. Ook draagt accounttoezicht bij aan het vergroten van de radarfunctie van het Commissariaat en aan de ambitie van het Commissariaat om het toezicht meer risicogestuurd te maken.

De toezichtonderzoeken van het Commissariaat kunnen ofwel thematisch zijn (projecten met als scope het geheel of een bepaald deel van de markt) ofwel gericht op een specifieke instelling of een specifiek incident.

Onderzoek en beleidsadvies

Het Commissariaat voert structureel en incidenteel onderzoeken uit naar en brengt beleidsadviezen uit over verschillende terreinen van de mediasector. Zoals de Mediamonitor, het Digital News Report of de Staat van de lokale nieuws- en informatievoorziening. Onderzoeken worden door het Commissariaat gebruikt om bijvoorbeeld de toezichttaken te verbeteren en aan te passen aan de tijd. Tegelijkertijd vormen deze onderzoeken een stevige basis én voeding voor onder andere beleidsmakers in Den Haag, omroepen en journalisten.



6 Instrumenten voor beïnvloeding en handhaving

Het Commissariaat kan verschillende toezichtinstrumenten inzetten. Afhankelijk van de situatie loopt dit uiteen van informele beïnvloeding tot formele handhaving. Formele handhavingsinstrumenten zijn in de wet verankerd, terwijl informele beïnvloedingsinstrumenten een beroep doen op de autoriteit en overtuigingskracht van het Commissariaat.

In het kader van bijvoorbeeld pro-actief toezicht zet het Commissariaat in op voorlichting richting de sector over bijvoorbeeld nieuwe wetgeving of nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Dit kan op vele manieren, onder andere via voorlichtingsbijeenkomsten, informatiebrochures of handreikingen. Gezien de aard van informele beïnvloeding leidt dit niet automatisch tot publiciteit. Informele beïnvloeding is vaak niet zichtbaar voor de buitenwereld, maar het is dit wel een belangrijke wijze van effectief toezicht houden. De bevoegdheden die het Commissariaat heeft om naleving van de Mediawet te bewaken door de inzet van formele handhavingsinstrumenten zijn onder andere het opleggen van een boete tot een maximum van 225.000 euro, het opleggen van een last onder dwangsom en het verminderen of intrekken van de vergunning.

Bij de formele handhaving van overtredingen wordt van toezichthouders verwacht dat zij het proportionaliteitsbeginsel in acht nemen. Kort gezegd komt dit erop neer dat de opgelegde sanctie in redelijke verhouding moet staan tot de overtreding. Ook andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn uiteraard van toepassing op het werk van het Commissariaat, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het fair play beginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

Het is mogelijk om tegen besluiten van het Commissariaat bezwaar in te dienen. Bij de behandeling van bezwaarschriften kan het Commissariaat de Adviescommissie Bezwaarschriften inschakelen. Deze bestaat uit een externe deskundige. In laatste instantie zijn nog beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk.

Een overzicht op hoofdlijnen van het informele en formele handhavingsinstrumentarium is opgenomen in onderstaand overzicht.

Formele handhavingsinstrumenten	Informele beïnvloedingsinstrumenten
Last onder dwangsom bij overtreding Mediawet (art. 7.12 lid 3)	Voorlichtingsbijeenkomst
Bestuurlijke boete bij overtreding Mediawet (art. 7.12 lid 1)	Normoverdragend gesprek
Terugvorderen van in strijd met de Mediawet gebruikte of gereserveerde gelden (art. 2.177 lid 1)	Onder verscherpt toezicht plaatsen
Aanwijzing in geval van wanbeheer of onvoldoende waarborging van deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen of deugdelijke administratie (art. 7.16a)	Publiceren leidraad
(Verzoek tot) verminderen of beëindigen bevoorschotting bij niet tijdige indiening jaarrekening of uitgaven in strijd met de Mediawet (art. 2.157 leden 2 en 3; art. 2.170 lid 9)	(Informeel) gesprek met omroepbestuur / raad van Toezicht
Verminderen of intrekken uren voor overheidsvoorlichting, politieke partijen of de Ster (art. 7.14)	Beantwoorden persvragen en publieksvragen
Intrekken aanwijzing regionale of lokale publieke media-instelling bij niet meer voldoen aan aanwijzingsvereisten, niet verzorgen media-aanbod of oplegging van ten minste twee bestuurlijke sancties (art. 2.67; art. 2.68)	Consultatie beleidsregels
Intrekken toestemming commerciële media-instelling op eigen verzoek of in geval van niet betalen toezichtskosten, verstrekken onjuiste of onvolledige gegevens of overigens niet voldoen aan de Mediawet (art. 3.4)	Publiceren toezichtbrief en jaarverslag
Last onder bestuursdwang of dwangsom als iemand geen of onvoldoende medewerking verleent t.b.v. uitoefening bevoegdheden Commissariaat (art. 5:20 lid 3 jo art. 5:32 lid 1 Awb)	Advisering OCW
	Publiceren persbericht / nieuwsbericht

NB: De lijst met informele beïnvloedingsinstrumenten is niet-limitatief. Allerlei creatieve en effectieve vormen van beïnvloeding kunnen hier door de tijd aan worden toegevoegd.

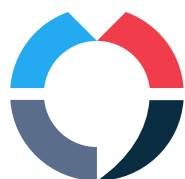
Commissariaat voor de Media • De toezichtaanpak van het Commissariaat voor de Media

7 Tenslotte

Zoals eerder in hoofdstuk 2 vermeld, hecht het Commissariaat er grote waarde aan om zo open mogelijk te zijn over zijn werkwijze en verantwoording af te leggen aan het publiek over de uitvoering van zijn taak. We begrijpen dat het belangrijk is om de belangen van alle betrokken partijen te beschermen, wat soms leidt tot terughoudendheid bij het verstrekken van informatie, vooral over lopende onderzoeken naar individuele organisaties. Dit kan echter tot de vraag leiden of het Commissariaat wel voldoende optreedt tegen misstanden, of tot onduidelijkheid in de samenleving over de effectiviteit van ons toezicht.

Om deze zorgen aan te pakken, gebruiken we verschillende communicatiemiddelen, zoals ons jaarverslag, de toezichtbrief, persberichten, rapporten en andere openbare publicaties, om verantwoording af te leggen over onze activiteiten. Bovendien hebben we een klachtenprocedure ingesteld en vallen we onder de Wet Open Overheid (Woo) om transparantie te waarborgen. Daarnaast onderhouden we een actieve dialoog met belanghebbenden, delen we onze expertise wanneer daar behoefte aan is, en verstrekken we voorlichting aan zowel mediaprofessionals als mediagebruikers.

Februari 2024



Commissariaat voor de Media

Commissariaat voor de Media

Hoge Naarderweg 78
1217 AH Hilversum

Postbus 1426
1200 BK Hilversum

035 773 77 00
cvdm@cvdm.nl

www.cvdm.nl
www.mediamonitor.nl