

AANTEKENEN

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
T.a.v. de minister, drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ 'S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp	Contactpersoon	Doorkiesnummer
21 december 2018	Toezichtbrief 2019	Suzanne Teijgeler	+31 (0)35 773 77 00
Uw kenmerk	Ons kenmerk		
-			

Geachte heer Slob,

1. Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) is door de wetgever belast met het toezicht op de naleving van de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet). Op grond van artikel 7.20 van de Mediawet stelt het Commissariaat 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 2019 specifieke aandacht zullen besteden.
2. Het Commissariaat heeft ervoor gekozen om in 2019 de Nederlandse mediaconsument centraal te stellen, door extra aandacht te besteden aan de toekomstbestendigheid van de informatievoorziening. Gezien de bedreigingen waarmee de Nederlandse mediasector zich geconfronteerd ziet is het belangrijk ervoor te waken dat de Nederlandse mediaconsument ook op langere termijn geïnformeerd blijft worden via een onafhankelijk, toegankelijk en pluriform media-aanbod.
3. Wij zijn tot deze keuze gekomen aan de hand van gesprekken met diverse externe deskundigen, een consultatieronde met medewerkers van uw Ministerie, en een aantal sessies binnen het Commissariaat waaraan medewerkers vanuit hun specifieke deskundigheid en ervaring bijdragen hebben geleverd.
4. Na een korte toelichting op de kernwaarden van waaruit wij opereren zullen wij hieronder toelichten welke overwegingen een rol hebben gespeeld in onze keuze voor het toezichtthema, en met welke acties wij voornemens zijn daaraan invulling te geven.

Kernwaarden

5. Het media-aanbod moet voor de Nederlandse mediaconsument onafhankelijk zijn, het moet toegankelijk zijn en het moet pluriform zijn. Het Commissariaat waarborgt met zijn werk deze kernwaarden van het bestel, en draagt daarmee bij aan de verwezenlijking van het principe van de vrijheid van informatie, een van de pijlers onder de democratische rechtsstaat.
 - *Onafhankelijkheid* van het media-aanbod betekent onder meer dat publieke omroepen volledig vrij moeten zijn om programma's al dan niet uit te zenden. Ze mogen zich daarbij niet dienstbaar maken aan derden. Zowel bij publieke als commerciële omroep mag geen sprake zijn van niet-toegestane beïnvloeding en moet, voor zover binnen de grenzen van de wet (commerciële of politieke) beïnvloeding plaatsvindt, dit voor de kijker glashelder zijn.
 - *Toegankelijkheid* van het media-aanbod betekent dat alle inwoners van Nederland tegen redelijke kosten en met zo min mogelijk beperkingen toegang hebben tot informatie, en dat aanbieders van media-aanbod toegang hebben tot platforms waarop deze verspreid kan worden. Media-aanbod kan echter ook té toegankelijk en daarmee onveilig zijn. De wetgever heeft willen voorkomen dat minderjarigen blootgesteld worden aan ernstig schadelijke beelden.
 - *Pluriformiteit* van het media-aanbod betekent dat een grote verscheidenheid aan onderwerpen op verschillende manieren aan bod moet kunnen komen. Er moet ruimte zijn voor afwijkende meningen. Alleen dan kan de mediaconsument goed geïnformeerde keuzes maken en blijven (onder meer in het geval van consumptie van nieuws en andere informatie) de risico's van filterbubbels en echokamers beperkt.
6. Het Commissariaat ziet er in de uitoefening van zijn taak tevens op toe dat wordt voldaan aan de drie basisprincipes die deze drie kernwaarden ondersteunen, te weten (i) het principe dat publiek geld rechtmatig besteed wordt, (ii) dat op transparante wijze verantwoording wordt afgelegd over bestedingen en de herkomst van inkomsten of van producten die worden gebruikt in programma's, en (iii) dat integriteit is gewaarborgd doordat raden van toezicht van publieke media-instellingen zich niet alleen richten op de bedrijfsmatige belangen van een media-instelling, maar tevens rekening houden met de publieke belangen die ten grondslag liggen aan de Mediawet. Daar waar deze, wettelijk verankerde, principes worden geschonden kan het Commissariaat zijn handhavingsinstrumentarium inzetten.

Ontwikkelingen in het Nederlandse medialandschap

Internationale ontwikkelingen

7. Het medialandschap is in korte tijd getransformeerd van een nationaal naar een internationaal speelveld, waarin grote spelers als Google/YouTube, Netflix en Facebook/WhatsApp domineren. Zoals gerapporteerd in onze Mediamonitor 2018¹ zit 93,8% van alle Nederlanders ouder dan twaalf jaar op internet, en is dat percentage onder tieners zelfs 99,6%. WhatsApp en YouTube

¹ Mediamonitor 2018, p.8, www.mediamonitor.nl

hebben er in het afgelopen jaar een half miljoen dagelijkse gebruikers in Nederland bij gekregen; het gebruik van het Amerikaanse Snapchat is gestegen van dagelijks een half miljoen gebruikers in 2016 naar 1,3 miljoen in 2018, en ook Instagram is in die periode meer dan verdubbeld: van 1 miljoen gebruikers (2016) naar 2,1 miljoen (2018). Wat betreft de online bereikcijfers geldt dat 8 van de 9 plekken in de top 9 worden ingenomen door aanbod van Google/YouTube en Facebook/WhatsApp.

8. Zoals blijkt uit onze Mediamonitor 2018² kijkt de Nederlander daarnaast overigens gemiddeld nog altijd bijna drie uur per dag televisie. Het televisiebereik neemt echter wel af, met name onder jongeren. Een vergelijkbare dalende trend is waarneembaar bij radio.
9. Mede als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen vindt een verschuiving plaats van advertentie-inkomsten, die inmiddels voornamelijk terechtkomen bij grote Amerikaanse partijen, met name bij Google/YouTube en Facebook. Deze Amerikaanse tech-giganten zien de laatste jaren hun omzetten flink stijgen. Alphabet, het moederbedrijf van Google, behaalt in 2017 een omzet van 110,9 miljard dollar, tegenover ruim 90 miljard dollar in 2016. Bij Facebook stijgt de omzet in 2017 met 13 miljard dollar naar 40,6 miljard dollar. Slechts een klein deel van de omzet besteedt Google aan het Digital News Initiative (DNI). Op YouTube doen vooral de vloggers het goed, die met hun eigen leven of hobby als uitgangspunt in een vaste regelmaat nieuwe filmpjes publiceren op hun eigen YouTube-kanaal. Deze kanalen trekken veel vaste volgers, wat ze aantrekkelijk maakt voor adverteerders³.
10. Het veranderend kijkgedrag, de beweging in de advertentiemarkt, de budgetten waarover deze internationale partijen beschikken en hun schaalgrootte maken het in toenemende mate moeilijk voor de Nederlandse mediasector om te concurreren op de content die zij aan de mediaconsument kunnen aanbieden. Nieuwsbronnen melden dat de grote internationale hitseries The Crown (Netflix) en Game of Thrones (HBO) resp. €13.000.000 en €15.000.000 per aflevering kosten, terwijl voor de gemiddelde Nederlandse dramaserie een budget beschikbaar is dat meer dan 25 keer lager ligt⁴.
11. Daarbij komt het gebruiksgemak dat internationale spelers met hun (on demand) diensten kunnen bieden aan de consument, bijvoorbeeld doordat deze tijdens het kijken naadloos kan overschakelen van het ene naar het andere (mobiele) device, of doordat hij voor hem relevante kijktips en voorstellen voor de aanschaf van producten en diensten ontvangt. De sleutelwoorden daarbij zijn data, algoritmes en kunstmatige intelligentie waardoor de grenzen tussen media, marketing en de verkoop van producten naar verwachting zullen vervagen en zullen leiden tot een verder toenemend aanbod aan internetdiensten. Bestaande en nieuwe spelers van buiten de EU (niet alleen uit de VS maar bijvoorbeeld ook uit China) kunnen leiden tot verdere druk op de Nederlandse mediasector.

² Mediamonitor 2018, p.8, www.mediamonitor.nl

³ Mediamonitor 2018, p.23, www.mediamotor.nl

⁴ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/3683056/prijzen-series-hard-omhoog-game-thrones-naar-15-miljoen-dollar>

12. Als gevolg van het beschikbaar komen van media-aanbod dat is gebaseerd op budgetten van een dergelijke omvang, en dat kan worden gebruikt met een dergelijk gemak, raakt de Nederlandse mediaconsument gewend aan een hoge en kostbare standaard. Dit kan leiden tot een verdere daling van het bereik van lineaire televisie en van de online diensten van nationale mediadiensten.
13. Te verwachten valt dat lineaire televisie op lange termijn met name nog het verschil zal maken bij live events zoals grote nieuwsontwikkelingen en dan met name bij grote sportevenementen, en bij shows die een wedstrijdelement bevatten. De recente ontwikkeling waarbij grote internationale commerciële partijen in toenemende mate uitzendrechten op sportwedstrijden opkopen kan echter eveneens gevolgen krijgen voor de verdien capaciteit en dus voor de concurrentiekracht van de (publieke en commerciële) Nederlandse media-instellingen.

Nederlandse nieuwsvoorziening en (onderzoeks)journalistiek

14. De Nederlandse mediasector is op dit moment nog steeds pluriform en divers, en hoewel de marktconcentratie door recente overnames verder is gestegen en het belang van de "traditionele media" zoals gezegd afneemt⁵, komen Nederlanders nog steeds in contact met een grote verscheidenheid aan nieuws, verzorgd door een breed scala aan aanbieders.
15. In dit verband is het ook goed om zicht te houden op de nieuwsconsumptie van jongeren en de bronnen die zij raadplegen. Deze is nu nog divers, maar niet valt uit te sluiten dat jonge nieuwconsumenten in toenemende mate in een filterbubbel terecht zullen komen. Dit kan ontstaan indien nieuws uitsluitend nog via de tijdslijn van social media wordt geconsumeerd. Het zou de impact van desinformatie kunnen vergroten omdat in dat geval onvoldoende alternatieve bronnen worden geraadpleegd.
16. Daarbij komt dat een verdergaande internationalisering van hun nieuwsconsumptie ertoe zou kunnen leiden dat zij minder zicht hebben op de bron van het nieuws, met ook hier het risico van desinformatie. Hoewel uit onze Mediamonitor 2018 blijkt dat in Nederland verhoudingsgewijs weinig nepnieuws wordt waargenomen en de zorgen daarover gering zijn, vindt driekwart van de Nederlandse bevolking dat de technologie- en de mediabedrijven meer moeten doen om nepnieuws makkelijker van echt nieuws te kunnen onderscheiden. Twee derde vindt dat ook de overheid hierin een rol heeft⁶.

⁵ Niet alleen de kijktijd neemt af, ook het dagelijks bereik. Gemiddeld daalde het dagelijks bereik met bijna drie procent (1.9 procentpunten). De tienergeneratie 13-19 was al in 2016 de enige leeftijdsgroep waarvan minder dan de helft dagelijks gebruik maakt van televisie, toch daalde het bereik in deze groep het sterkst. Maar ook de 6- tot 12-jarigen en de 20- tot 34-jarigen werden aanzienlijk minder door televisiezenders bereikt. Mediamonitor 2018, p.19, www.mediamotor.nl

⁶ Mediamonitor 2018, p. 61 www.mediamonitor.nl

Onafhankelijkheid en pluriformiteit

17. De hierboven beschreven ontwikkelingen vormen een risico voor de onafhankelijkheid en de pluriformiteit van het Nederlandse media-aanbod. Dit raakt ook de Nederlandse nieuwsvoorziening en onderzoeksjournalistiek, aangezien het kostenniveau van juist deze voor de Nederlandse mediaconsument belangrijke gebieden hoog ligt.
18. De makers van nieuws- en journalistieke programma's ervaren in de praktijk overigens ook om andere dan de hierboven genoemde redenen dat hun budgetten knellen. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat als gevolg van de technologische ontwikkelingen de verspreiding van nieuws heel snel gaat, waardoor nieuwsorganisaties nieuws snel moeten brengen om relevant te blijven. Dit vormt een uitdaging juist voor organisaties die belangrijke journalistieke principes hoog in het vaandel hebben staan, zoals toepassing van hoor en wederhoor en het baseren van een bericht op meerdere onafhankelijke bronnen.
19. Deze zelfde makers zien zich daarnaast in toenemende mate geconfronteerd met de gevolgen van de snelheid en het gemak waarmee de journalistieke kwaliteit van hun producten, zonder onderbouwing, in twijfel kan worden getrokken op social media. Zij kunnen dan ook niet langer volstaan met het maken van hun journalistieke product, maar worden vaak in de verdediging gedrukt en moeten daarop inzet plegen, hetgeen kostenverhogend werkt.
20. In het ergste geval gaan de uitingen op social media verder dan (ongefundeerde) kritiek op het journalistieke product zelf, maar richten zij zich in de vorm van bedreigingen op de makers ervan. Deze situatie heeft zich het afgelopen jaar een aantal malen voorgedaan. Wanneer journalisten als gevolg hiervan zelfcensuur zouden gaan toepassen dan wel hun diepteonderzoek zouden staken, zou dat de onafhankelijkheid en pluriformiteit van het media-aanbod direct en op ernstige wijze schaden.
21. Van belang voor de toekomst van de Nederlandse nieuwsvoorziening is ook dat uit ons onderzoek in het kader van de Mediamotor 2018⁷ is gebleken dat consumenten verwachten dat online nieuws gratis is; de bereidheid van Nederlanders om te betalen voor online nieuwsitems ligt (ten opzichte van de inwoners van andere Europese landen zeer) laag. Als deze houding niet verandert, terwijl de budgettaire beperkingen aanhouden of zelfs toenemen, zal dat leiden tot nog verdergaande druk op de pluriformiteit en onafhankelijkheid van het nieuwsaanbod.

⁷ Aan de mensen die het afgelopen jaar niet hebben betaald voor online nieuws is gevraagd hoe waarschijnlijk het is dat ze in de komende twaalf maanden daar wel voor gaan betalen. De bereidheid daartoe is klein: 12 procent. Mediamonitor2018, blz.65, www.mediamonitor.nl.

Toezichtfocus 2019: de mediaconsument centraal

22. De hierboven beschreven ontwikkelingen bieden zowel kansen als bedreigingen voor de Nederlandse mediaconsument. Het is deze consument die wij in 2019 centraal stellen in ons toezicht.
23. De Nederlandse mediasector kan een grote meerwaarde blijven bieden aan de mediaconsument door hem te blijven voorzien van pluriform, onafhankelijk en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod. De mediaconsument heeft daar belang bij om zo evenwichtige afwegingen te kunnen maken op het gebied van bijvoorbeeld politiek, economie of gezondheid, of hij nu televisie kijkt, radio luistert of online actief is, en ongeacht het apparaat en platform dat hij daarvoor gebruikt.
24. Het Commissariaat heeft voor 2019 op een tweetal gebieden actiepunten geformuleerd waaraan we, naast onze reguliere werkzaamheden, specifieke aandacht zullen besteden. Wij zullen (i) inzetten op een toekomstbestendige nieuwsvoorziening voor de Nederlandse mediaconsument en (ii) de transparantie van het media-aanbod monitoren en waar nodig ons handhavingsinstrumentarium inzetten. Conform ons toezichtbeleid houden wij daarbij toezicht op maat waarbij per geval de meest effectieve manier van monitoring en (waar aan de orde) handhaving of sanctionering wordt ingezet. Het Commissariaat zal bij de uitvoering van zijn werkzaamheden zoals altijd zo veel mogelijk het gelijke speelveld bewaken.
- i) Inzet op toekomstbestendige nieuwsvoorziening voor de Nederlandse mediaconsument
25. Een van de wettelijke taken van het Commissariaat is het uitbrengen van de Mediamonitor⁸. De wetgever heeft het Commissariaat opgedragen via de mediamonitor een samenhangend beeld te bieden van ontwikkelingen in Nederland op onder meer het gebied van de nieuwsvoorziening via kranten, radio, televisie en het internet, en om deze te plaatsen in het licht van internationale ontwikkelingen en nationale en internationale regelgeving. De wetgever heeft ervoor gekozen om deze taak wettelijk te verankeren omdat de informatie die de Mediamonitor biedt van belang is voor de beleidsvorming en bevordering van de pluriformiteit in de informatievoorziening⁹.
26. Wij zullen bij de uitvoering van deze wettelijke taak bijzondere aandacht besteden aan de positie van de mediaconsument in het sterk veranderend medialandschap. Dit zullen wij doen door publicatie in de Mediamonitor van onder meer:
- de resultaten van het onderzoek dat onze samenwerkingspartner Reuters uitvoert naar nieuwsgebruik door mediaconsumenten. Het onderzoek zal onder meer inzicht bieden in de vraag hoe belangrijk Nederlanders nieuws vinden, welke nieuwsbronnen zij als eerste raadplegen, en hoe zij denken over de waakhondfunctie van de media.

⁸ Art. 7.21 Mediawet 2008

⁹ Tweede Kamer 2011-2012, 33 109, nr. 3, p. 13.

- de resultaten van het onderzoek naar de tevredenheid van mediaconsumenten met hun televisiepakketten, dat wij op uw verzoek in 2019 zullen uitvoeren.
 - voor zover wij daartoe in 2019 ruimte zien ook de resultaten van een te verrichten onderzoek naar het gebruik en de werking in de praktijk van redactiestatuten, die onder meer voor wat betreft nieuws- en journalistieke programma's een belangrijke waarborg vormen voor onafhankelijk media-aanbod.
27. Wij werken daarnaast nauw samen met Mediawijzer.net en benadrukken het belang van bewustmaking van de mediaconsument van pluriforme nieuwsconsumptie en van transparantie over de bron van nieuws. Hiermee kan de weerbaarheid van de consument tegen desinformatie worden vergroot.
28. Ook zullen wij in 2019 aan u rapporteren over de financiële positie van de lokale omroep. De gegevens uit deze (kwantitatieve) rapportage, die wij op grond van de Mediawet driejaarlijks verzorgen, kunnen een indicator vormen voor de mogelijkheden van de lokale omroep om te voorzien in pluriforme nieuwsvoorziening.
29. Tot slot zullen we onder de titel "Media: motor van de democratie?" in 2019 ons vijfjaarlijks congres organiseren. Tijdens dat congres zullen wij vanuit verschillende invalshoeken ingaan op de noodzaak voor de mediaconsument van pluriforme, onafhankelijke en toegankelijke media en een sterke journalistiek ter controle van de macht, en op de vraag hoe het hoofd te bieden aan de verschillende actuele bedreigingen waarmee (nieuws-)media zich geconfronteerd zien.
- ii) Monitoring van transparantie van het media-aanbod; waar nodig handhaving
30. Het is van belang dat de mediaconsument weet waar hij naar kijkt en wanneer hij beïnvloed wordt zodat hij in staat gesteld wordt de voor hem juiste afweging te maken. Hij dient over voldoende informatie te beschikken om de context van media-aanbod te kennen, zodat hij eerlijke keuzes kan maken. Dit geldt niet alleen voor nieuwsaanbod maar ook voor het overige media-aanbod. Een open vizier is voor alle mediagenres essentieel.
31. Vanuit onze toezichthoudende taak zullen wij in 2019 daarom aandacht besteden aan de mate waarin deze transparantie door de Nederlandse media-instellingen wordt geboden.
32. Voor wat betreft het aanbod van commerciële media-instellingen zullen we monitoren in hoeverre transparantie wordt geboden over commerciële beïnvloeding, bijvoorbeeld in het geval van product placement of van sluikreclame, en waar nodig handhavingsinstrumenten inzetten. Het Commissariaat zal in 2019 ook het media-aanbod van de publieke omroep monitoren op commerciële beïnvloeding, en waar nodig handhavingsinstrumenten inzetten.

33. Met YouTubers, die op dit moment formeel nog niet onder ons toezicht vallen, zullen wij de eerder opgezette dialoog voortzetten die leidde tot de zelfreguleringscode SocialCode: YouTube. Wij zullen op basis van monitoring van het door hen verspreide aanbod nagaan in hoeverre de transparantie over commerciële beïnvloeding van hun (vaak minderjarige) kijkers is toegenomen.

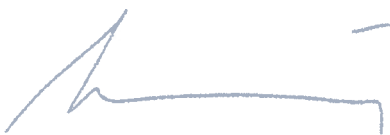
Reguliere werkzaamheden

34. Naast de bovengenoemde zaken waaraan het Commissariaat in 2019 bijzondere aandacht zal besteden in zijn toezicht, zullen wij uiteraard - en steeds vanuit de kernwaarden – ook onze reguliere werkzaamheden blijven verrichten. We verwijzen naar onze website waarin inzichtelijk wordt gemaakt¹⁰ welke dat zijn.
35. Wij zullen daarnaast in 2019 doorgaan met de ingezette voorbereidingen op het gebied van het gebied van innovatie van onze monitoringtools. De noodzaak hiertoe hangt samen met de verwachte groei van ons toezichtveld als gevolg van wijzigingen in de recent aangenomen Europese Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten, en de nieuwe taken die we op grond van de Richtlijn zullen krijgen, onder meer als metatoezichthouder op videoplatforms.
36. Ook zal het Commissariaat in 2019 de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid toetsen van de Nederlandse wetgeving die zal worden geformuleerd ter implementatie van de bepalingen in de nieuwe Europese Richtlijn.

Tot slot

37. Het einde van fundamentele verschuivingen in het medialandschap als gevolg van veranderingen in technologie, mediagebruik en wet- en regelgeving is nog niet in zicht. Door in 2019 de mediaconsument centraal te stellen in ons toezicht, zullen wij steeds het langetermijnbelang van deze consument in het oog houden en beschermen.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA



Prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter



drs. E. Eljon
commissaris



Jan Buné CBM
commissaris

¹⁰ <https://www.cvdm.nl/over-het-commissariaat-voor-de-media/takenoverzicht/>