



Ministerie van OC&W  
T.a.v. de minister, dr. E.E.W. Bruins  
Postbus 16375  
2500 BJ 's-Gravenhage

Tevens per email: [secretariaatmocw@minocw.nl](mailto:secretariaatmocw@minocw.nl)

Datum	Onderwerp	Contactpersoon	Doorkiesnummer
26 november 2024	Toezichtbrief 2025		
Uw kenmerk	Ons kenmerk		
	990144 / 990145		

Geachte heer Bruins,

Nederland staat voor belangrijke maatschappelijke vraagstukken die volop in de media worden besproken. Een goed functionerende democratie vraagt om een betrouwbare en onafhankelijke nieuwsvoorziening die burgers in staat stelt maatschappelijke ontwikkelingen te begrijpen en hierover een mening te vormen.

Als toezichthouder op de audiovisuele media in Nederland en de vaste boekenprijs, is het onze missie om te stimuleren en te bewaken dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig is.

Met deze toezichtbrief stellen wij u, conform artikel 7.20 van de Mediawet, in kennis van ons voorgenomen toezicht- en handhavingsbeleid voor 2025. Naast onze reguliere taken besteden we in het komende jaar specifieke aandacht aan een aantal speerpunten, die voortvloeien uit onze nieuwe organisatiebrede strategie.

## 1. Onze speerpunten voor 2025

De speerpunten van het Commissariaat voor 2025 zijn onder andere:

### Toegang tot de markt

- We bereiden ons voor op de aankomende stelselwijziging van de lokale publieke omroepen.
- We bereiden ons voor op de inwerkingtreding van een nieuwe toezichtkostenregeling.
- De toename van hybride diensten en verspreidingstechnieken vraagt een meer beleidsmatige blik.

### Nalevingstoezicht en handhaving

- Toezicht op de publieke omroep: we focussen ons in ons toezicht bij de landelijke publieke omroepen op gedrag en cultuur bij de NPO en de landelijke publieke media-instellingen, naleving van journalistieke kwaliteitseisen en governance, interne beheersing en risicomanagement. Waar mogelijk bedden we dit in in het in 2024 gestarte accounttoezicht.



- Uploaders: omdat we toenemende risico's zien voor commerciële beïnvloeding en bescherming van kinderen in de groep uploaders met minder dan 500.000 volgers, wordt dit drempelcriterium losgelaten, en zullen alle uploaders die aan de criteria voldoen onder het actief toezicht gaan vallen.
- We bereiden ons voor op het toezicht op de European Media Freedom Act (EMFA) en mogelijk op de Europese Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame.
- Platforms: we starten met het toezicht op het video sharing platform Snap Inc. op basis van de Gedragscode die in het kader van co-regulering is opgesteld, en geven input aan buitenlandse toezichthouders voor platforms die daar gevestigd zijn.
- We evalueren en herzien indien nodig het convenant met het NICAM en uw departement over het metatoezicht op Kijkwijzer.
- We evalueren en herzien een aantal van onze beleidsregels voor de publieke omroepen (governance en interne beheersing, zelfpromotie, nevenactiviteiten, en Reclame publieke media-instellingen).

#### Marktonderzoek en advisering over beleid

- We ontwikkelen op verzoek van uw voorganger een pluriformiteitsmonitor voor de nieuwsvoorziening. De daarvoor ingezette pilots ronden we begin 2025 af. Daarna zal de monitoring van de pluriformiteit onderdeel worden van de Mediamonitor.
- We doen onderzoek naar de kwantiteit en kwaliteit van lokaal bestuurlijk nieuws in een representatief deel van de gemeenten in Nederland. Dit is een vervolg op de in 2024 uitgevoerde pilot. 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. Dit onderzoek loopt door tot en met de eerste helft van 2026.
- We starten een project over de zichtbaarheid en vindbaarheid van informatie van algemeen belang ('*due prominence*') in de online omgeving. Daarbij werken we zoveel mogelijk samen met uw departement en met onze Europese collega-toezichthouders.
- In vervolg op onze reflectie op het landelijke publieke bestel 'Kijk samen verder' denken we met uw departement mee over de door u inmiddels ingezette herziening van het bestel.
- We leveren ook in 2025 een bijdrage aan het succesvolle programma Dichterbij Nieuws van Netwerk Mediawijsheid.

Wij lichten deze speerpunten in het onderstaande toe.

## **2. Ons vertrekpunt als toezichthouder**

### *Algemeen*

Naast stimuleren en bewaken dat partijen in de sector de regelgeving naleven en handhaving van schadelijk en illegaal gedrag, biedt het Commissariaat media-instellingen toegang tot de mediamarkt. Ook heeft het Commissariaat de opdracht om onderzoek te doen naar nationale en internationale ontwikkelingen in de mediasector en de gevolgen daarvan voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van het media-aanbod. Bovendien 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 risicogestuurd, 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 kernwaarden 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 steeds nieuwe/toekomstige risico's identificeren om zo, waar mogelijk, toekomstige problemen te voorkomen. Voor de naleving van wet- en regelgeving en om incidenten/problemen in de toekomst te voorkomen richt het Commissariaat zich in het bijzonder op de interne beheersing systemen (risicomanagement) van de media-instellingen waarop wij toezicht houden.

#### *Integraal toezicht*

Lokale, regionale en landelijke publieke media-instellingen, commerciële mediadiensten, commerciële mediadiensten op aanvraag, uploaders, video-platformdiensten maken alle deel uit van één markt voor audiovisuele mediadiensten. Al deze partijen concurreren met elkaar om de aandacht van de gebruiker, bij de aankoop van producties, bij de verkoop van reclamezendtijd, etc.

Het Commissariaat beschermt als sectorspecifieke markttoezichthouder op de audiovisuele media zowel de belangen van de mediagebruiker als het belang van een zo eerlijk mogelijk speelveld.

Voor alle onder de Mediawet vallende mediadiensten – zowel publiek als commercieel – gelden ter bescherming van de mediagebruiker op veel punten vergelijkbare sets aan 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 – vanwege de bekostiging met publiek geld – 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 ter bescherming van de belangen van commerciële mediadiensten. De regels zien zowel op de uitoefening van de hoofdtaak (publieke mediaopdracht) als op de marktdeelname (nevenactiviteiten en ledenactiviteiten) van de publieke mediadiensten. De activiteiten die deel uitmaken van de publieke taak moeten van de Europese Commissie vanwege staatsteunregels duidelijk zijn afgebakend van commerciële activiteiten. Bovendien moet deze afbakening volgens de Europese Commissie voldoende precies zijn, zodat het Commissariaat daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen op de inachtneming hiervan.



### 3. Ontwikkelingen in markt en regelgeving

De mediawereld ontwikkelt zich continue. Dat geldt zowel voor de aanbieders, het gebruik, als de techniek en verspreidingswijze. Ook komt er veel nieuwe wet- en regelgeving uit Europa, waarvan het toezicht deels bij het Commissariaat wordt belegd of die het Commissariaat noopt tot nauwe samenwerking met andere markttoezichthouders. Zoals onze samenwerking in het Samenwerkingsverband Digitale Toezichthouders (SDT).

#### *Media-aanbieders*

Grote internationale techbedrijven zoals Meta en Google zijn steeds bepalender voor het media-aanbod dat burgers te zien krijgen. Mediadiensten gebruiken daarvoor in toenemende mate algoritmen om hun media-aanbod te personaliseren. Naast de Big Tech zijn ook nieuwe AI-spelers en technology providers dominante spelers de komende jaren.

Het aantal aanbieders van media(diensten) blijft toenemen. Er is sprake van vergaande digitalisering en internationalisering van de media. En Nederland blijft een aantrekkelijke vestigingsplaats voor mediadiensten. Zij waarderen het toezicht in Nederland en vallen door het land-van-oorsprongbeginsel voor heel Europa onder de Nederlandse toezichthouder. Begin dit jaar heeft ook Snap Inc. zich in Nederland gevestigd. Snap is daarmee de eerste videoplatformdienst onder Nederlands toezicht. En de verwachting is dat het niet bij deze ene videoplatformdienst zal blijven. Ook is sprake van een groeiend aantal diverse hybride diensten die door media-aanbieders worden ontwikkeld en aangeboden.

Partijen als Google, Meta en TikTok zijn in Nederland gevestigd. Daarom is Nederland voor de bescherming van mediagebruikers op deze platforms in grote mate afhankelijk van de Ierse toezichthouder. Inmiddels is de Ierse toezichthouder gestart met de regulering van deze partijen. Mede in het belang van bescherming van Nederlandse mediagebruikers heeft het Commissariaat de afgelopen jaren bijgedragen aan de totstandkoming van de daarvoor benodigde Ierse wet- en regelgeving. Ook bij de uitvoering van het toezicht in concrete gevallen is er waar nodig contact tussen het Commissariaat en de Ierse (of een andere) toezichthouder.

Het Nederlandse nieuwsaanbod concentreert zich bij een steeds beperkter aantal spelers. Nadat de ACM eerder de voorgenomen fusie tussen RTL Nederland en Talpa verbood, kondigde DPG Media eind 2023 aan RTL Nederland te willen overnemen. De ACM buigt zich momenteel over de vergunningsaanvraag. Het Commissariaat zal nog dit jaar een advies uitbrengen over de mogelijke gevolgen van deze fusie voor de pluriformiteit van het media-aanbod.

Nieuws is daarnaast vluchtiger en raakt meer vermengd met ander media-aanbod. Generatieve AI, zoals ChatGPT heeft het afgelopen jaar een verdere vlucht genomen. Dat maakt het nog makkelijker om berichten die lijken op nieuws te genereren. Op online platformen lopen journalistieke en niet-journalistieke uitingen dan ook vaker en onduidelijker in elkaar over.



De inrichting van het landelijke publieke mediabestel staat al langer ter discussie. Als minister van OCW bereidt u daarom momenteel een herziening van het publieke mediabestel voor. Intussen wordt de landelijke publieke omroep opnieuw geconfronteerd met een nieuwe substantiële bezuiniging. Daarnaast kampt het landelijke publieke bestel met een aantal grote uitdagingen, zoals een sociaal veilige en inclusieve werkomgeving en een toenemend aantal vragen over de betrouwbaarheid van de nieuwsvoorziening. Op beide houdt het Commissariaat toezicht.

Ook is een stelselwijziging van de lokale publieke omroepen ingezet. Daarbij wordt ingezet op de omvorming van ruim 230 lokale omroepen naar 80 streekomroepen. Hierdoor groeien de lokale en regionale publieke omroepen naar elkaar toe. Dit vraagt om goede afspraken hoe zij zich tot elkaar verhouden.

Verder blijft de representatie van vrouwen en mensen met een beperking nog steeds achter. Dat blijkt uit de Monitor Representatie 2023 van het Commissariaat, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW. Het Commissariaat deed dit jaar voor de derde keer onderzoek naar representatie in non-fictie televisieprogramma's.

#### *Mediagebruik*

Hoewel het vertrouwen in nieuws en nieuwsmerken in Nederland ook in 2024 onverminderd groot is, zien we in ons Digital News Report dat interesse in nieuws geleidelijk blijft dalen. Ook het gebruik van de traditionele (publieke) media, zoals kranten, radio en tv, neemt verder af, met name onder jongeren. Jongeren bevinden zich vooral op videoplatforms en sociale media.

In 2024 deed het Commissariaat grootschalig onderzoek naar de manier waarop jongeren nieuws tot zich nemen. Daaruit bleek dat jongeren voornamelijk sociale media gebruiken om op de hoogte te blijven van wat er speelt in de wereld. Deze veranderde nieuwsconsumptie is blijvend: de mediaroutines die jongeren nu ontwikkelen, bepalen hun mediagedrag in de toekomst. Nieuwsmerken zijn echter nog terughoudend om aanwezig te zijn op sociale media. Dat heeft alles te maken met het huidige verdienmodel. Op sociale media verdient vooral het platform aan het nieuwsaanbod, niet de makers.

We zien 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. Het Commissariaat is aangewezen als de toezichthouder op de toegankelijkheid van zowel toegangsdiensten tot audiovisuele mediadiensten als van e-boeken. Het toezicht daarop bereiden wij momenteel voor.

Het belang van mediawijsheid en -vaardigheden neemt toe in deze wereld van digitalisering waarin meer en meer media-aanbod beschikbaar is. De toenemende complexiteit van het medialandschap maakt scholing in mediawijsheid des te belangrijker. Het publiek heeft een grotere behoefte aan begrip van de regels en de werking van het medialandschap. Daarbij zijn digitale media niet altijd goed toegankelijk voor mensen met beperkte digitale vaardigheden.



#### *Wet- en regelgeving*

Bestaande wetgeving loopt achter op ontwikkelingen in het medialandschap. Het wettelijk kader sluit niet altijd aan bij de problemen die het Commissariaat moet oplossen, bijvoorbeeld het ontbreken van een wettelijk onderscheid tussen de streamingdiensten en de vloggers. Daarnaast leidt aanpassing van bestaande regels tot steeds meer werk voor het Commissariaat.

Verder vloeien nieuwe taken voort uit nieuwe en aangepaste Europese wetgeving zoals de Richtlijn Audiovisuele Mediadiensten (AVSMD), de European Media Freedom Act (EMFA), de Toegankelijkheidsakte, de Digital Services Act (DSA) en de Verordening politieke reclame. Ook de implementatie van deze regelgeving in Nederland en de inrichting van het toezicht legt beslag op de capaciteit van het Commissariaat.

Door globalisering groeit het aandeel media-aanbod dat buiten het toezicht van het Commissariaat valt, terwijl dit aanbod potentieel schadelijk kan zijn voor de publieke waarden die wij beschermen. Online vervaagt bovendien het onderscheid tussen mediadiensten die wel of niet onder de Mediawet vallen, waardoor nieuwe hybride mediadiensten steeds lastiger te kwalificeren zijn binnen het huidige wettelijke kader. Deze ontwikkelingen vormen een bedreiging voor effectief toezicht en vragen om dringende aandacht in nationale en internationale beleidsdiscussies, waar het Commissariaat dit actief agendeert.

#### **4. Nieuwe meerjarenstrategie**

Door de beschreven ontwikkelingen neemt het risico toe dat burgers in de toekomst steeds minder kennismaken van onafhankelijke, pluriforme informatie en kwaliteitsjournalistiek. Bovendien bestaat het risico dat het vertrouwen in nieuws afneemt omdat burgers op videoplatforms en sociale media niet altijd kunnen bepalen welk nieuws wel en niet betrouwbaar is. En hoewel daar nu nog geen bewijs voor is, neemt het risico toe dat burgers in Nederland in een filterbubbel terecht komen. Burgers kunnen bovendien afhaken omdat het media-aanbod geen evenwichtige weerspiegeling geeft van wat er leeft onder in Nederland levende groepen burgers.

Dat betekent dat het belang van een sterke publieke omroep die burgers weet te bereiken, alleen maar toeneemt. Dat geldt zowel voor de lokale, regionale als de landelijke publieke omroepen. De publieke omroepen staan door de beschreven ontwikkelingen echter op meerdere vlakken onder druk. Daardoor bestaat het risico dat ook de pluriformiteit, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van hun media-aanbod afneemt.

Intussen bevinden jongeren zich vooral op sociale media. Het risico bestaat dat zij daar in aanraking komen met schadelijke content en met onbetrouwbaar nieuws. Ook is er het risico dat zij door commerciële beïnvloeding door uploaders niet in staat zijn om eigenstandige keuzes te maken. Tenslotte zien wij dat jongeren door de zich snel ontwikkelende technologische vernieuwing niet altijd voldoende worden beschermd tegen media-aanbod dat schadelijk is voor hun leeftijd.



Daarom zal het Commissariaat zich de komende jaren focussen op de volgende drie thema's:

- **Een robuuste nieuwsvoorziening**
- **Goed functionerende publieke media**
- **Een veilige online omgeving voor jongeren**

Jaarlijks bepalen wij binnen deze drie focusthema's onze werkzaamheden. Daarvoor monitoren wij doorlopend de risico's voor de publieke belangen die we beschermen en bevorderen. Zo nodig passen we onze prioriteiten hierop aan.

## 5. Ten slotte

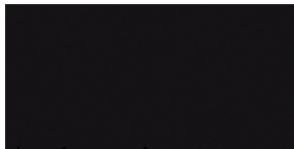
Naast de bovengenoemde zaken zullen wij in 2025 uiteraard – en steeds vanuit onze missie – ook onze reguliere werkzaamheden blijven verrichten, zoals het aanwijzen van lokale en regionale omroepen en het verlenen van toestemmingen aan commerciële partijen, ons reguliere toezicht, het verlenen van toestemming voor nevenactiviteiten, ons metatoezicht op Kijkwijzer, ons toezicht op de uitvoering van de investeringsverplichting, het inzetten van handhavinginstrumenten bij schadelijk gedrag van ondertoezichtstaande instellingen en de Mediamonitor.

Het is te verwachten dat zich ook in 2025 incidenten voordoen die de aandacht van de toezichthouder vereisen. Deze urgente zaken hebben vaak een grote impact op de beschikbare capaciteit, waardoor geplande activiteiten soms moeten worden aangepast. Het Commissariaat zal in dergelijke situaties zorgvuldig prioriteren om de belangrijkste taken te waarborgen.

Wij blijven graag met uw departement in gesprek om te zorgen voor een passende bekostiging, die ons in staat stelt onze toezichtstaken effectief en toekomstbestendig uit te voeren. Dit is essentieel om de beschreven speerpunten en onze reguliere werkzaamheden volledig te realiseren. Bij een tekort aan middelen kan het nodig zijn om prioriteiten te herzien.

Met deze speerpunten en strategie blijven we ons inzetten voor een onafhankelijk, pluriform en veilig medialandschap in Nederland. Wij kijken uit naar een constructieve samenwerking met uw departement om de beschreven doelen te realiseren en onze missie waar te maken.

Hoogachtend,  
Commissariaat voor de Media



drs. Amma Asante  
voorzitter