

Hoge Naarderweg 78 ■■■ 1217 AH Hilversum ■■■
 Postbus 1426 ■■■ 1200 BK Hilversum ■■■ cvdm@cvdm.nl ■■■ www.cvdm.nl ■■■
 T 035 773 77 00 ■■■ F 035 773 77 99 ■■■

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
 De heer drs. S. Dekker
 Postbus 16375
 2500 BJ DEN HAAG

Datum	Onderwerp		
29 oktober 2013	Handhavingsbrief 2014		
Uw kenmerk	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
	607903/615650		

Geachte heer Dekker,

Televisie en radio, op welke manier ook verspreid, spelen een fundamentele rol in onze samenleving. Ze zijn een bron van kennis en informatie, bieden een podium voor debat en meningsvorming en zijn dragers voor cultuur en amusement. Bezuinigingen op de publieke omroep, teruglopende reclame-inkomsten, de komst van HBO, Netflix en Fox, verdergaande digitalisering en convergentie tussen telecommunicatie en media en tussen lineair en non-lineair media-aanbod maken dat het audiovisuele mediaspeelveld verandert. In dit speelveld vervult het Commissariaat voor de Media de belangrijke taak van toezichthouder.

Door middel van deze brief maakt het Commissariaat zijn handhavingsbeleid voor 2014 bekend.¹ Daartoe volgt allereerst een korte inleiding over de positie van het Commissariaat en zijn gesprekspartners. De strategische toezichtsthema's en de speerpunten voor 2014 in ons toezicht op de publieke media-instellingen (landelijke, regionale en lokale) en op de commerciële media-instellingen en commerciële mediadiensten op aanvraag zullen daarna worden aangeduid. De beschrijving van deze speerpunten wordt steeds voorafgegaan door een korte schets van de relevante omgevingsfactoren voor de betreffende media-instellingen. Wij sluiten af met speerpunten die zowel de publieke als commerciële media-instellingen betreffen en enkele slotopmerkingen.

Commissariaat

Taken en positie

Het Commissariaat houdt toezicht op naleving van de Mediawet door alle publieke en commerciële audiovisuele media-instellingen. Daarnaast adviseert het Commissariaat u op grond van de Mediawet en Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Hij vat zijn taken op vanuit zijn missieverklaring: het Commissariaat beschermt de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod, mede ter ondersteuning van de vrije meningsvorming.

¹ Het Commissariaat doet dit op grond van artikel 7.20, eerste lid, van de Mediawet 2008, waarin staat dat het Commissariaat jaarlijks vóór 1 november zijn handhavingsbeleid in het volgende kalenderjaar bekend maakt. Hij vat deze opdracht breed op en besteedt ook aandacht aan taken en plannen op het gebied van monitoring, onderzoek, handhaving en advisering. Geen aandacht wordt besteed aan het toezicht dat het Commissariaat uitoefent op grond van de Wet op de vaste boekenprijs. Een beschrijving daarvan en de ontwikkelingen daarin, treft u aan op onze website. Overigens biedt ook ons jaarverslag over 2012 – te downloaden via onze website – informatie over de taakuitoefening op grond van de Wet op de vaste boekenprijs én de Mediawet 2008, zij het dat dit een terugblik betreft, terwijl in deze brief vooruit wordt geblikt.

Audiovisuele media spelen een belangrijke rol in de meningsvorming en zijn dus voorwaardenscheppend voor het kunnen uitoefenen van het grondwettelijke recht op vrije meningsuiting, dat een essentieel grondrecht is in onze democratie. Het recht op vrije meningsuiting op zijn beurt garandeert de mogelijkheid van de media om de democratische besluitvorming te controleren. Als onafhankelijke toezichthouder kan het Commissariaat ervoor zorg dragen dat die functie gewaarborgd blijft.

Een onafhankelijke positie is ook essentieel voor de effectiviteit van het Commissariaat in het veld. Het stelt het Commissariaat in staat een onpartijdige gesprekspartner te zijn van en soms ook scheidsrechter te zijn tussen de actoren in het mediaveld. Dat is op dit moment temeer van belang door de toenemende convergentie tussen zowel media en telecommunicatie als – inmiddels – tussen lineair media-aanbod en diensten op aanvraag.

Bovendien kan uw ministerie desgewenst terugvallen op onze onafhankelijke advisering over complexe vraagstukken die zich binnen dit en andere domeinen voordoen. Illustratief is ons advies over het vrijgeven van de programmeergegevens van de publieke omroep en het onderzoek naar diversiteit van en consumententevredenheid over radio- en televisiepakketten.

Gesprekspartners

Om effectief toezicht te kunnen houden, onderhoudt het Commissariaat vanuit deze onafhankelijke positie intensief contact met het veld. Zo voert hij overleg met onder andere de Nederlandse Publieke Omroep (NPO), de Vereniging Commerciële Omroepen (VCO), de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO), de stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS) de Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland (OLON) en consulteert hen en de media-instellingen die zij vertegenwoordigen bij het opstellen van beleidsregels, geeft hun voorlichting en denkt met hen mee bij het vinden van oplossingen voor problemen waar zij tegen aanlopen. Ook met andere spelers in het veld zoals Google, Fox en Netflix heeft het Commissariaat contact.

Verder overlegt het Commissariaat regelmatig met andere toezichthouders die zich veelal voor vergelijkbare uitdagingen geplaatst zien.

Daarnaast bepaalt Europa in hoge mate mediawetgeving en -beleid. Het Commissariaat houdt voeling met de ontwikkelingen daarin door, op uitnodiging van en samen met uw ministerie, te participeren in het Europees Contact Comité van de Europese Commissie. Bovendien geeft het Commissariaat in EPRA-verband zijn zienswijze op ontwikkelingen en deelt hij ervaringen met Europese toezichthouders op audiovisueel gebied, waarmee een Europees gelijk speelveld wordt gediend.

Strategische toezichtsthema's: gelijk speelveld en toezicht op maat

In zijn toezicht hanteert het Commissariaat twee overkoepelende strategische thema's. Het eerste, inhoudelijke, thema is het creëren en waarborgen van een gelijk speelveld voor aanbieders van audiovisuele inhoud. Door technische ontwikkelingen, toename van audiovisueel media-aanbod en daarmee samenhangend fragmentatie van het publiek, wordt dit steeds belangrijker. Het Commissariaat heeft tot taak zoveel mogelijk een gelijk speelveld te waarborgen voor met elkaar in aard, aanbod of doelgroep vergelijkbare media-instellingen. Hij zet dat thema centraal in zijn toezicht.

Afhankelijk van het speelveld – publiek (landelijk, regionaal of lokaal) of commercieel (lineair aanbod of aanbod op aanvraag), gelden er (deels) andere regels. Bij de toezicht op de naleving van deze regels vergroot het Commissariaat zijn effectiviteit door toepassing van het principe van toezicht op maat, het tweede, procesmatige, strategische thema. Met toezicht op maat kiest het Commissariaat per geval de meest geschikte wijze van monitoring en de meest geschikte handavingsbenadering, variërend van een gesprek, een boete of – als uiterste middel – intrekking van zendtijd of een vergunning, onder het adagium: zacht als het kan, hard als het moet. Met toezicht op maat doet het Commissariaat recht aan de eigen verantwoordelijkheid van media-instellingen en -diensten. Het is gericht op internalisering van de mediawettelijke normen, of dat nu gebeurt door informeren en consulteren of sanctionerend optreden.

Effectief toezicht kan zoals gezegd niet zonder interactie maar ook niet zonder instrumenten om de naleving van de regels desnoods eenzijdig af te dwingen. Wanneer het wetsvoorstel modernisering op 1 januari 2014 in werking treedt, zal ons handhavingsinstrumentarium per deze datum worden uitgebreid. Dan is het voortaan ook mogelijk een last onder dwangsom op te leggen in verband met een vermoedelijke overtreding van het verbod op dienstbaarheid aan derden dat voor publieke media-instellingen geldt. Deze mogelijkheid bestond al voor het zonder toestemming van het Commissariaat verrichten van nevenactiviteiten. Verder zal het op basis van het regiowetsvoorstel per 1 januari 2014 mogelijk zijn landelijke en regionale publieke media-instellingen een aanwijzing te geven als er sprake is van wanbeheer of als de deugdelijkheid van de inrichting van bedrijfsprocessen of als de administratie onvoldoende is gewaarborgd.

Toezicht op maat betekent ook dat wij per onderwerp en toezicht veld kijken naar de mogelijkheid van introductie van compliance programma's² en co-regulering. Het Commissariaat heeft dit onderzocht en geconcludeerd dat een compliance programma of co-regulering in ieder geval zinvol zou kunnen zijn bij monitoring van reclamezendtijd en scheiding tussen commercie en redactie bij commerciële mediadiensten op aanvraag.

Publieke media-instellingen

Landelijke publieke media-instellingen

Ontwikkelingen

De publieke omroep staat onder druk door bezuinigingen en teruglopende reclame-inkomsten. Daarom bezinnen de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en de STER zich op de mogelijkheden tot het vergroten van de eigen inkomsten, verkeren VARA-BNN, NCRV-KRO en TROS-AVRO in een fusieproces en zijn de overige media-instellingen ook aan het reorganiseren. Afnemende inkomsten en toenemende digitalisering en convergentie tussen telecommunicatie en media en tussen lineair en non-lineair media-aanbod noodzaken de publieke omroep een antwoord te vinden op de vraag hoe zij haar maatschappelijke functie in de toekomst het beste kan vervullen. Ondertussen bereiden de media-instellingen zich voor op de aanvraag voor een nieuwe erkenning per 1 januari 2016 en de NPO op het concessiebeleidsplan voor de periode 2016-2020.

Toezicht door Commissariaat

Deze ontwikkelingen en feiten hebben ook consequenties voor het Commissariaat, om te beginnen met werkzaamheden die voortvloeien uit de bezuinigingen die voortvloeien uit de besluiten van het kabinet Rutte I. In verband daarmee kunnen de NPO en de media-instellingen bij uw ministerie zogenaamde frictiekosten declareren. Het Commissariaat zal deze aanvragen ook in 2014 toetsen en u op grond daarvan adviseren.

De wijzigingen van de Mediawet die naar verwachting zullen voortvloeien uit de wetsvoorstellen die nu voorliggen³ bepalen nu al voor een deel de werkzaamheden van het Commissariaat door de toets die hij uitvoert op de uitvoerbaarheid van de voorstellen en zullen na invoering ook consequenties hebben, onder meer door de noodzaak de beleidsregels aan te passen. Uw verzoek aan de NPO en media-instellingen⁴ te komen tot een inventarisatie van mogelijkheden tot vergroting van eigen inkomsten zal – wat de uitkomst daarvan ook is – gevolgen hebben voor het door ons uit te oefenen toezicht.

² Een programma waarmee een instelling zelf via werkprocessen bevordert dat deze zich houdt aan wet- en regelgeving en via controlemechanismen zichzelf daarvoor ook verantwoordelijk maakt.

³ Wetsvoorstel 33426 (omroepdistributiewet), 33541 (fusievoorstel) en 33664 (regiovoorstel)

⁴ Brief van 20 juni 2013 betreffende plan van aanpak toekomstverkenning publiek mediabestel aan de Tweede Kamer.

Het Commissariaat zal de nieuwe erkenningsperiode voorbereiden, onder meer door u te adviseren over de aanvragen van media-instellingen voor een erkenning voor het verzorgen van media-aanbod. Het Commissariaat verwacht in elk geval acht aanvragen te ontvangen: zes van houders van een definitieve erkenning en twee van houders van een voorlopige erkenning (WNL en PowNed). Van de acht aanvragen zullen er drie van zogenaamde fusie-omroepen zijn, te weten VARA-BNN, NCRV-KRO en TROS-AVRO.

Het Commissariaat monitort ondertussen de stappen die leiden naar de fusies opdat het proces daartoe goed verloopt. In 2014 zal het Commissariaat aandacht besteden aan de financiële samenvoeging van de fuserende media-instellingen per 1 januari 2014. Hierbij zal het Commissariaat uitvraag doen naar een door de externe accountant gecertificeerde openingsbalans per 1 januari 2014. Kernpunten bij de toetsing door het Commissariaat vormen de aansluiting tussen de beide eindbalansen per 31 december 2013 en de openingsbalans per 1 januari 2014.

Om een erkenning te kunnen verkrijgen, moeten omroepverenigingen een minimum aantal leden bezitten. Voor bestaande omroepverenigingen geldt een quotum van minimaal 150.000 leden. Fuserende media-instellingen dienen bovendien ieder voor zich minimaal 50.000 leden te hebben. Voor nieuwkomers geldt de eis van minimaal 50.000 leden. De peildatum voor de vaststelling van het aantal leden is bepaald op 1 april 2014. In de aanloop naar deze datum zullen omroepverenigingen naar verwachting intensiever leden proberen te werven. Het Commissariaat – dat de ledenwerfacties al monitort – zal binnenkort voorlichting geven over welke ledenwerfacties al dan niet toegestaan zijn. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat een lidmaatschap ingegeven zou moeten zijn door affiniteit met een vereniging en niet door het (te) grote financiële voordeel dat het oplevert. Het Commissariaat zal de opgaven van de omroepverenigingen verifiëren, onder meer door het trekken van een steekproef uit de aangeleverde ledenbestanden. Bij de controle zal hij zich laten bijstaan door een externe accountant. De verenigingen zullen op korte termijn nader geïnformeerd worden over de wijze van controle op de ledenbestanden.

Het Commissariaat houdt ook in 2014 regulier financieel toezicht op de rechtmatigheid van de bestedingen van de landelijke publieke media-instellingen door toetsing van hun jaarrekeningen. Deze vindt plaats op basis van het handboek financiële verantwoording dat in 2013 is verbeterd en verfijnd. Toepassing van het handboek bevordert een gelijk speelveld; jaarrekeningen van vergelijkbare publieke media-instellingen worden op basis van dezelfde regels beoordeeld. Verder hanteert het Commissariaat bij de toetsing een risico-analyse model – op basis van de gegevens uit de ontvangen jaarrekeningen wordt een risico-analyse gemaakt – hetgeen een uitwerking is van de keuze voor toezicht op maat en de effectiviteit van de werkzaamheden vergroot.

Om de kans op onrechtmatige bestedingen te verkleinen, zal naar verwachting de Mediawet per 1 januari 2014 worden aangepast met een bepaling die daarop ziet. Hierop anticiperend is het Commissariaat begonnen met het opstellen van een beleidslijn administratieve organisatie en interne beheersing, die in 2014 toegepast zal gaan worden en waarover de interne accountants van de media-instellingen voorgelicht zullen worden. De beleidsregel en de voorlichting hebben tot doel de eigen verantwoordelijkheid van de media-instellingen in dat opzicht te vergroten.

In 2014 zal het Commissariaat het verscherpt toezicht dat op verzoek van de toenmalige minister van OCW de afgelopen jaren is gehouden op de TROS, WNL en PowNed voortzetten. Bij PowNed en WNL is het oogmerk daarbij na te gaan of er mediawettelijk gezien geen ontoelaatbare banden zijn met respectievelijk het dagblad De Telegraaf en de website GeenStijl, beide eigendom van de Telegraaf Media Groep. Bij het onderzoek naar de TROS staat centraal of deze de bij de erkenningverlening gedane toezeggingen ook in de praktijk waarmaakt.

Per 1 januari 2013 zijn de programmeergegevens van de publieke media-instellingen tegen een wettelijk vastgestelde vergoeding beschikbaar. Het Commissariaat – dat de tarieven na een uitgebreid onderzoek voorstelde – monitort de ontwikkelingen die deze beschikbaarstelling tot gevolg heeft gehad. Hij zal als de resultaten daartoe aanleiding geven mogelijk aangepaste tarieven voorstellen.

Regionale publieke media-instellingen*Ontwikkelingen*

Volgens het regiowetsvoorstel zullen regionale publieke media-instellingen per 1 januari 2014 niet meer vanuit de provinciale begroting maar vanuit de rijksmediabegroting gefinancierd worden.

Toezicht door Commissariaat

Voor het Commissariaat heeft het wetsvoorstel, dat deze overheveling regelt, grote consequenties. Het aan de regionale media-instellingen toekomende budget uit de mediabegroting wordt immers voortaan via het Commissariaat verdeeld. Hoewel de wetwijziging pas per 1 januari 2014 zal ingaan, moeten de media-instellingen hun begroting ruim daarvoor bij het Commissariaat aanbieden om budgettoekenning per 1 januari 2014 mogelijk te maken.

Net als in het verleden zal het Commissariaat de financiële verslaglegging van de regionale omroepen toetsen. Deze toetsing gebeurt aan de hand van het handboek financiële verantwoording regionale media-instellingen dat in de komende maanden herzien en in 2014 ingevoerd zal worden. Deze herziening vindt plaats in overleg met uw ministerie en met de stichting ROOS. Bij de toetsing zal mogelijk gebruik worden gemaakt van een risico-analysemodel. Deze is gebaseerd op een risico-analyse die in 2013 is gemaakt op basis van de aangeleverde gegevens. De hierboven aangekondigde beleidslijn administratieve organisatie en interne beheersing, die ook voor regionale media-instellingen gaat gelden, zal naar verwachting een goede verantwoording van de uitgaven en een effectieve bewaking van de rechtmatigheid daarvan bevorderen. Ook hier geldt, net als bij de landelijke publieke media-instellingen, dat de beleidslijn en de voorlichting daarover tot doel hebben de eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van de regels te bevorderen. Het Commissariaat geeft daarmee ook bij de regionale media-instellingen invulling aan zijn strategische toezichtsthema toezicht op maat.

Lokale publieke media-instellingen*Ontwikkelingen*

De lokale media-instellingen hebben te maken met een vermindering van opbrengsten uit reclame. Daarbij komt dat (in 2012) bijna 60% van deze instellingen een gemeentelijke subsidie ontving waarvan de hoogte onder de overeengekomen norm lag.

Toezicht door Commissariaat

Eén van de manieren om een gebrek aan inkomsten op te vangen, is naar het oordeel van de media-instellingen het onderling uitwisselen van media-aanbod. Het Commissariaat denkt met hen en in samenspraak met uw ministerie over de mogelijkheden daartoe binnen de kaders van de Mediawet. Verder zal het Commissariaat in 2014 een met de OLON in overleg tot stand te brengen nieuwe voorlichtingsbrochure uitgeven die het lokale media-instellingen gemakkelijker moet maken hun weg te vinden in de regels die voor hen gelden.

Daarnaast zal het Commissariaat ook in 2014 weer aanwijzingen verzorgen en de jaarrekeningen controleren en wel steekproefsgewijs.

Landelijke, regionale en lokale media-instellingen

Het Commissariaat houdt – achteraf – toezicht op de inhoud van het media-aanbod, dat wil zeggen op de naleving van de reclame- en sponsoringregels en – bij de landelijke en regionale media-instellingen – ook op quota voor Europese, onafhankelijke en oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige producties en ondertitelingsbepalingen.

De afgelopen jaren heeft het Commissariaat een speerpunt gemaakt van het toezicht op de naleving van het dienstbaarheidsverbod. Het resultaat daarvan is dat de norm – media-instellingen mogen niet dienstbaar zijn aan het maken van winst door derden – meer en meer is geïnternaliseerd. Het Commissariaat zal zijn toezicht op de naleving van bovengenoemde regels in 2014 voortzetten.

De publieke media-instellingen mogen alleen nevenactiviteiten verrichten na toestemming van het Commissariaat. Deze controleert of er voldoende relatie is tussen de publieke media-opdracht, of de nevenactiviteit kostendekkend is en marktconform wordt verricht. Deze laatste toets beoogt concurrentievervalsing ten opzichte van commerciële spelers tegen te gaan en bewaking van een gelijk speelveld voor alle publieke media-instellingen onderling.

Nadat tot 2012 het aantal gemelde nevenactiviteiten toenam, was er daarna een dalende tendens. Wij houden er rekening mee dat deze tot staan zal komen door de noodzaak voor publieke media-instellingen zelf meer inkomsten te genereren. Het Commissariaat zal de toetsing van de nevenactiviteiten evalueren en op basis daarvan en in samenspraak met de publieke media-instellingen het systeem van melding en toetsing mogelijk op onderdelen aanpassen.

Publieke media-instellingen kunnen in het kader van de publieke media-opdracht en als nevenactiviteit een publiek-private samenwerking aangaan met een ander (niet publiek gefinancierd) mediabedrijf, bijvoorbeeld met het oog op een (regionale) versterking van nieuws- en informatievoorziening, of met een culturele instelling. Ondanks publicatie van een in 2012 geactualiseerde beleidsbrief en brochure op dit punt en voorlichting over dit onderwerp – bijvoorbeeld aan ROOS – is het aantal meldingen van publiek-private samenwerking als nevenactiviteit laag te noemen. Wellicht brengt een in het wetsvoorstel modernisering voorzien experimenteerartikel daarin verandering.

Commerciële media-instellingen en mediadiensten

De bestaande commerciële media-instellingen zien zich geconfronteerd met de komst van nieuwe spelers als HBO, Netflix en Fox. Betaaltelevisie zal mogelijk kijkers wegtrekken van lineair aanbod en daarmee reclame-inkomsten verder laten dalen. De komst van nieuwe spelers en het naar elkaar toegroeien van lineair en non-lineair media-aanbod zorgt voor concurrentie met vergelijkbaar media-aanbod op verschillende platforms die onder verschillende regelgeving vallen. Een andere ontwikkeling is het vervagen van de grenzen tussen producenten en mediadiensten. Ook mediadiensten op aanvraag en kabelmaatschappijen groeien naar elkaar toe. Ten slotte geldt dat er telecomunicatiebedrijven zijn die niet alleen toegang geven tot internet, telefonie en televisie maar ook audiovisuele diensten aanbieden.

Commerciële media-instellingen

Toezicht door Commissariaat

Op een speelveld waar de concurrentie sterk is, is het van belang dat de spelregels voor iedereen gelijk en duidelijk zijn, met name waar het gaat om het laten (mee) financieren door derden van het media-aanbod. Het Commissariaat heeft daarom, na een uitvoerige consultatie van betrokkenen, nieuwe beleidsregels opgesteld voor reclame en sponsoring. Daarbij heeft het Commissariaat beoogd, binnen de kaders die door de Europese en nationale wetgever zijn aangegeven en met inachtneming van de belangen van de consument die geïnformeerd moet worden over commerciële belangen, een gelijk speelveld te creëren.

De beleidsregels reclame en sponsoring, die in 2013 in werking zijn getreden en waarover de actoren zijn voorgelicht, zullen in 2014 worden geëvalueerd. Eén van de aandachtspunten daarbij zal zijn of een binnenlandse commerciële media-instelling in de praktijk niet in een ongunstiger positie verkeert dan een vergelijkbare, in het buitenland gevestigde, instelling.

De afronding van de regeling voor productplaatsing is vertraagd door ontwikkelingen bij de Europese Commissie⁵ maar zal naar verwachting aan het begin van 2014 vastgesteld kunnen worden. Daarna zal het Commissariaat voorlichting geven en vervolgens uiteraard toezien op de naleving van de regeling.

⁵ Uw ministerie en het Commissariaat zijn door de Europese Commissie gevraagd commentaar te leveren op een in zijn opdracht door onderzoeksbureau Audiometrie gemaakt rapport over sponsoring, reclame en productplaatsing in Nederland. De reactie van de Europese Commissie op het inmiddels geleverde commentaar zal implicaties hebben voor de regeling productplaatsing, met name voor de definitie van 'licht amusement'.

Commerciële mediadiensten op aanvraag*Toezicht door Commissariaat*

Ook commerciële mediadiensten op aanvraag vallen sinds de implementatie van de Europese richtlijn audiovisuele mediadiensten in de Mediawet 2008 onder het toezicht van het Commissariaat. Het betreft vooral videodiensten die via internet worden aangeboden. Zij moeten zich bij het Commissariaat laten registreren en vallen – in vergelijking met commerciële omroepdiensten – onder een lichter mediawettelijk regime. Deze registratieplicht en het toezicht komen voort uit de wens oneerlijke concurrentie met traditionele televisiediensten zoveel mogelijk te beperken.

In 2012 hebben de eerste commerciële mediadiensten op aanvraag zich bij het Commissariaat gemeld. Het Commissariaat heeft deze meldingen beoordeeld op basis van de, na uitgebreide consultatie van betrokkenen opgestelde, beleidsregels classificatie audiovisuele mediadiensten. In de loop van 2013 heeft het Commissariaat in kaart gebracht welke commerciële mediadiensten op aanvraag zich wel hadden moeten melden, maar dat nog niet gedaan hebben. Zij zullen actief worden benaderd.

Ernstig schadelijke content voor personen jonger dan 16 jaar is bij commerciële mediadiensten op aanvraag – anders dan bij publiek en lineair commercieel aanbod – niet verboden maar moet zodanig afgeschermd worden dat deze personen dit aanbod normaliter niet te zien of te horen krijgen. Het Commissariaat zal het toezicht in 2014 vooral richten op sites die zogenaamde *adult content* aanbieden. Ontwikkeling van een toetsingskader, dat het Commissariaat zal vormgeven in samenwerking met de Adviescommissie ernstige schade⁶, heeft hoge prioriteit.

Ook met het NICAM heeft het Commissariaat contact over de vraag hoe schadelijke videocontent op websites te beoordelen. NICAM heeft recentelijk initiatieven ontplooid om een op de Kijkwijzer gebaseerde classificatietool hierop toe te passen. Deze online variant van de Kijkwijzer, Kijkwijzer Online 1.1 genaamd, beoogt een breed toepassingsbereik te hebben en zou ook *user generated content sites* moeten omvatten. Het Commissariaat heeft in 2013 met betrokken partijen van gedachten gewisseld in hoeverre dit systeem geïmplementeerd zou kunnen worden binnen het domein van de commerciële mediadiensten op aanvraag. Het Commissariaat wil in 2014 de mogelijkheden daartoe verder onderzoeken. Ook buitenlandse initiatieven, zoals in Duitsland waar grote marktpartijen als Sky werk maken van de bescherming van minderjarigen op internet, zullen daarin worden betrokken. De internationale overlegplatforms waaraan het Commissariaat deelneemt, bieden een goede gelegenheid het onderwerp hoog op de agenda te krijgen en te houden en mogelijkheden tot zelfregulering en co-regulering verder te verkennen.

Publieke en commerciële media-instellingen*Reclamezendtijd*

Sommige aspecten van het toezichtswerk van het Commissariaat betreffen zowel publieke als commerciële mediadiensten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het monitoren van de reclamezendtijd. Het belang hiervan is groot. Met het uitzenden van reclame wordt veel geld verdiend; volgens het TV jaarrapport 2012 van SPOT is er in dat jaar van de netto mediabestedingen 846 miljoen besteed aan reclame (en 116 miljoen aan non-spot, waaronder vallen sponsoring en productplacement). Een overtreding van het maximum van 12 minuten per uur, ook al is het een kleine, loont dus. Uit een analyse in opdracht van de Europese Commissie bleek dat er in 2010 veel lichte overtredingen plaatsvonden. Dankzij jarenlang intensief en minutieus toezicht op de reclamezendtijd van landelijke publieke media-instellingen, SBS en RTL⁷ is dat aantal nu bijna nihil. De grote zenders houden zich dus nu vrijwel volledig aan het maximum van 12 minuten per uur.

⁶ Het Commissariaat heeft deze commissie ingesteld om hem te adviseren bij klachten over programma-aanbod dat mogelijk ernstige schade kan toebrengen aan jongeren.

⁷ Laatstgenoemde valt als buitenlandse zender weliswaar niet onder het toezicht van het Commissariaat, maar exploiteert wel op Nederland gerichte zenders waardoor het zinvol was de reclamezendtijd van deze zenders ook te monitoren. Het Commissariaat heeft de Luxemburgse mediatoezichthouder over zijn bevindingen geïnformeerd.

Het Commissariaat zal in 2014 doorgaan met het monitoren van hun reclamezendtijd om zo een gelijk speelveld te blijven waarborgen. Het Commissariaat zal in 2014 het toezicht uitbreiden naar kleinere aanbieders – bijvoorbeeld MTV en kinderkanalen – om ook bij hen een gelijk speelveld te waarborgen.

Mediamonitor

De Mediamonitor is ruim tien jaar geleden opgericht om inzicht te verkrijgen in actuele trends, eigendomsverhoudingen en mogelijke concentratiebewegingen van mediabedrijven in Nederland en om de ontwikkeling van de pluriformiteit, toegankelijkheid en redactionele onafhankelijkheid van de landelijke en regionale media te volgen. De volgende mediamarkten worden onderzocht: radio, televisie, internet, dagbladen, tijdschriften en de distributiemarkt die voor de verspreiding daarvan zorgt. Anders dan voorgaande jaren zal er als gevolg van bezuinigingen maar één rapport per jaar verschijnen en geen verdiepend onderzoeksrapport meer.

Op uw verzoek zal het Commissariaat in het kader van de Mediamonitor 2014 wel een onderzoek uitvoeren naar de diversiteit van radio- en televisiepakketten en de tevredenheid van consumenten daarover. De aanleiding voor dit onderzoek is de voorgenomen afschaffing per 1 januari 2014 van de programmaraden⁸ die tot dan toe adviseerden over de samenstelling van deze pakketten. Het onderzoek naar de diversiteit van de pakketten zal een vervolg zijn op het onderzoek dat in de Mediamonitor van 2013 gepubliceerd werd. Het streven is om – in overleg met uw ministerie – in het najaar van 2014 de eerste resultaten van het diversiteitsonderzoek te publiceren. Op de website Mediamonitor.nl van het Commissariaat zal al eerder meer informatie over opzet en uitvoering van het onderzoek geplaatst worden.

Slotopmerkingen

In een speelveld dat door digitalisering, globalisering en convergentie sterk verandert, is een onafhankelijke en – daarmee – onpartijdige toezichthouder onmisbaar. Het Commissariaat vult zijn rol in aan de hand van zijn strategische toezichtsthema's – gelijk speelveld en toezicht op maat – en vanuit de overtuiging dat bescherming van de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod de vrije meningsvorming en meningsuiting ondersteunt. Deze geven het Commissariaat koers bij de uitoefening van zijn taken, die hij – ondanks de onlangs doorgevoerde reorganisatie – ook komend kalenderjaar met verve kan en zal vervullen.

Hoogachtend,
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

prof. mr. dr. Madeleine de Cock Buning
voorzitter

drs. Eric Eljon
commissaris

⁸ Een uitvloeisel van het door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel wijziging Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen (omroepdistributiewet).