



European  
University  
Institute

ROBERT  
SCHUMAN  
CENTRE FOR  
ADVANCED  
STUDIES

# Media Pluralism Monitor 2016

## Monitoring Risks for Media Pluralism in the EU and Beyond

### Country report: Netherlands

**Auteurs(s):** M.H. Paapst, (ICTRecht BV; University of Groningen) T. Mulder (University of Groningen)

Centre for Media Pluralism and Media Freedom





# TABLE OF CONTENT

1.	Over het project	1
2.	Introductie	2
3.	Resultaten uit gegevensverzameling: beoordeling van risico's voor mediapluralisme	3
3.1.	Basisbescherming (14% - laag risico)	4
3.2.	Marktpluraliteit (37% - gemiddeld risico)	6
3.3.	Politieke onafhankelijkheid (26% - laag risico)	7
3.4.	Sociale inclusiviteit (26% - laag risico)	8
4.	Conclusie	10
	Bijlage 1. Landteam	10
	Bijlage 2. Groep van deskundigen	10

# 1. OVER HET PROJECT

## 1.1 OVERZICHT VAN HET PROJECT

De Media Pluralism Monitor (MPM) is een onderzoeksinstrument dat is ontworpen om potentiële risico's te identificeren voor mediapluralisme in de lidstaten van de Europese Unie. Dit verslag is opgesteld in het kader van de eerste pan-Europese implementatie van de MPM. De implementatie is uitgevoerd in 28 EU-lidstaten, Montenegro en Turkije met als steun een subsidie van de Europese Unie aan het Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) bij het European University Institute.

## 1.2 METHODOLOGISCHE KANTTEKENING

Het CMPF heeft samengewerkt met ervaren, onafhankelijke nationale onderzoekers om de gegevensverzameling te verrichten en de verhaalverslagen te schrijven, behalve in de gevallen van Malta en Italië. Daar werd de gegevensverzameling centraal door het CMPF-team uitgevoerd. Het onderzoek was gebaseerd op een gestandaardiseerde vragenlijst en passende richtlijnen die door het CMPF werden ontwikkeld.

In Nederland heeft het CMPF samengewerkt met M.H. Paapst en T. Mulder, die de gegevensverzameling uitvoerden, de variabelen in de vragenlijst invulden en becommentarieerden en de relevante deskundigen interviewden. Het rapport is door het CMPF-personeel beoordeeld. Bovendien heeft een groep van nationale deskundigen in elk land de antwoorden op, in het bijzonder, evaluatieve vragen beoordeeld (zie bijlage 2 voor de lijst van deskundigen) om nauwkeurige en betrouwbare bevindingen te waarborgen.

Risico's worden onderzocht in vier hoofdthema's die de belangrijkste risicogroepen voor mediapluralisme en mediavrijheid vormen: basisbescherming, marktpluraliteit, politieke onafhankelijkheid en sociale inclusiviteit. De resultaten zijn gebaseerd op de beoordeling van 20 indicatoren - vijf per thematisch gebied:

Basisbescherming	Marktpluraliteit	Politieke onafhankelijkheid	Sociale inclusiviteit
Bescherming van de vrijheid van meningsuiting	Transparantie van media-eigendom	Politieke controle op media-uitzendingen	Toegang tot media voor minderheden
Bescherming van het recht op informatieverwerking	Concentratie media-eigendom (horizontaal)	Redactionele autonomie	Toegang tot media voor lokale/regionale gemeenschappen en voor community media
Journalistiek beroep, normen en bescherming	Cross-media concentratie van eigendom en concurrentie handhaving	Media en democratische verkiezingsproces	Toegang tot media voor mensen met beperkingen
Onafhankelijkheid en effectiviteit van de media autoriteit	Commercieel invloed & en invloed eigenaar op redactionele inhoud	Staatsregulering van middelen en ondersteuning voor de mediasector	Mediatoegang voor vrouwen
Universeel bereik van traditionele media en toegang tot internet	Levensvatbaarheid van media	Onafhankelijkheid van PSM bestuur en financiering	Media geletterdheid

De resultaten voor elk gebied en indicator worden weergegeven op een schaal van 0% tot 100%. Scores tussen 0 en 33% worden beschouwd als een laag risico, 34 tot 66% zijn een gemiddeld risico, terwijl die tussen 67 en 100% een hoog risico hebben. Op het niveau van de indicatoren werden de scores van 0 beoordeeld op 3% en de scores van 100 werden standaard op 97% beoordeeld om te voorkomen dat de beoordeling: totale afwezigheid of zekerheid van risico's is.<sup>1</sup>

**Disclaimer:** The content of the report does not necessarily reflect the views of the CMPF or the EC, but represents the views of the national country team that carried out the data collection and authored the report.

1 Ga voor meer informatie over MPM methodologie naar het CMPF rapport "Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in EU-28, Montenegro and Turkey", <http://monitor.cmpf.eui.eu/>



## 2. INTRODUCTIE

Nederland, een relatief klein land in het noordwesten van Europa, heeft iets meer dan 17 miljoen inwoners.<sup>2</sup> Nederlands is de voertaal.

22% van de inwoners komt oorspronkelijk uit een ander land. Hiervan komt 44% uit een westers land en 56% uit een niet- westers land.<sup>3</sup> De grootste groepen minderheden zijn de Turken (ongeveer 320.000) en de Surinamers (ongeveer 300.000). Beide groepen worden niet officieel erkend als nationale minderheden. De Friezen zijn de enige minderheden die bij de wet zijn erkend.<sup>4</sup>

De vertegenwoordiging van religieuze en filosofische groepen wordt gewaarborgd door de Nederlandse Publieke Omroep (NPO). De Nederlandse Media-autoriteit regelt nationale zendtijd voor religieuze en filosofische omroepen. De belangrijkste omroepen NTR, EO, KRO-NCRV en VPRO/Mens zorgen voor de zendtijd met betrekking tot religieuze en filosofische groepen sinds 1 januari 2016.

De economie in Nederland groeit gestaag voor het 8<sup>e</sup> kwartaal op een rij.<sup>5</sup> De politieke situatie is stabiel, maar gefragmenteerd, met 28 verschillende politieke partijen die deelnemen aan de algemene verkiezingen van 2017. Er is een sterke traditie met betrekking tot de persvrijheid en het Nederlandse mediasysteem wordt gekenmerkt door verschillende verenigingen die verschillende maatschappelijke groepen vertegenwoordigen. De journalistieke cultuur in Nederland wordt gekenmerkt door vrijheid van meningsuiting, pluraliteit en zelfregulatie en heeft een sterke traditie over ethische codes en gedragscodes. Media-eigenaren kunnen politieke banden van welke aard dan ook hebben, maar er zijn geen tekenen van politieke controle over kranten, radio- of televisiezenders.

De grootste media gebaseerd op hun kijkcijfers zijn:

De telegraaf, Algemeen Dagblad (kranten),

Radio 538, NPO Radio, 3 FM (radiozenders),

NPO Nederland 1 en RTL 4 (Televisiezenders).

De grootste uitgevers voor printmedia zijn TMG (Telegraaf Media Groep) en De Persgroep. De grootste nationale en regionale krantenuitgevers hebben een partnerschap om hun kranten collectief te verdelen. De Holland Media Combinatie maakt gebruik van TMG Distributie voor de fysieke distributie. Voor radio en televisie zijn de drie grootste distributeurs Ziggo (33%), KPN (30%) en UPC (16%). Liberty Global bezit UPC en heeft in 2015 Ziggo overgenomen. Na de consolidatie die in 2016 plaatsvond, werd Ziggo de grootste distributeur in Nederland.

De evaluatie die is afgerond voor dit rapport is uitgevoerd tussen juni en oktober 2016, waardoor geen nieuwe ontwikkelingen sindsdien in aanmerking zijn genomen. De auteurs willen het panel van deskundigen en professionals, instellingen en academici bedanken voor het verstrekken van informatie en inzicht.

2 <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/bevolkingsteller>.

3 <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=37325&D1=0&D2=a&D3=0&D4=0&D5=0-4&D6=l&H-D=110629-1412&HDR=G5,T,G3,G2,G4&STB=G1>.

4 [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/26389\\_verdrag\\_inzake\\_de](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/26389_verdrag_inzake_de)

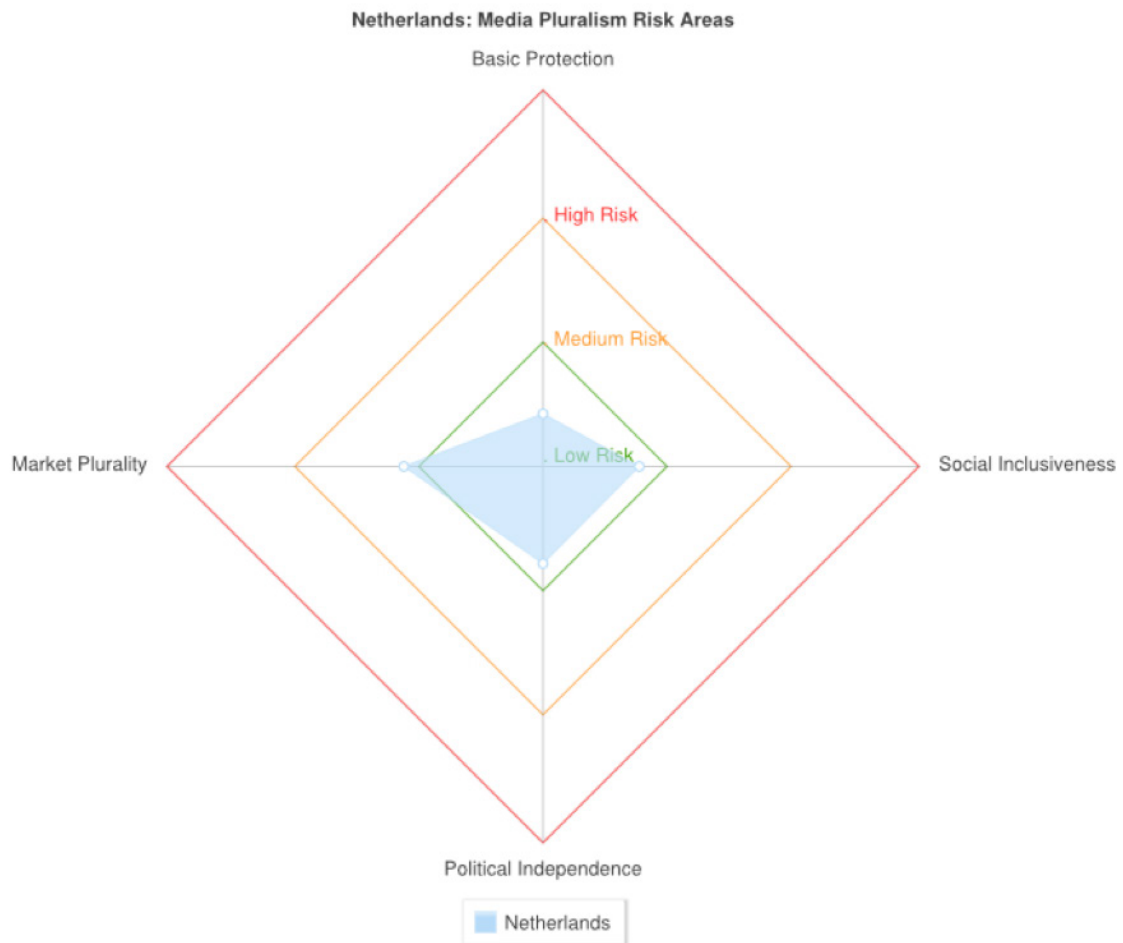
5 <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/19/economie-groeit-gestaag-door>.



### 3. RESULTATEN UIT GEGEVENSVERZAMELING: BEOORDELING VAN RISICO'S VOOR MEDIAPLURALISME

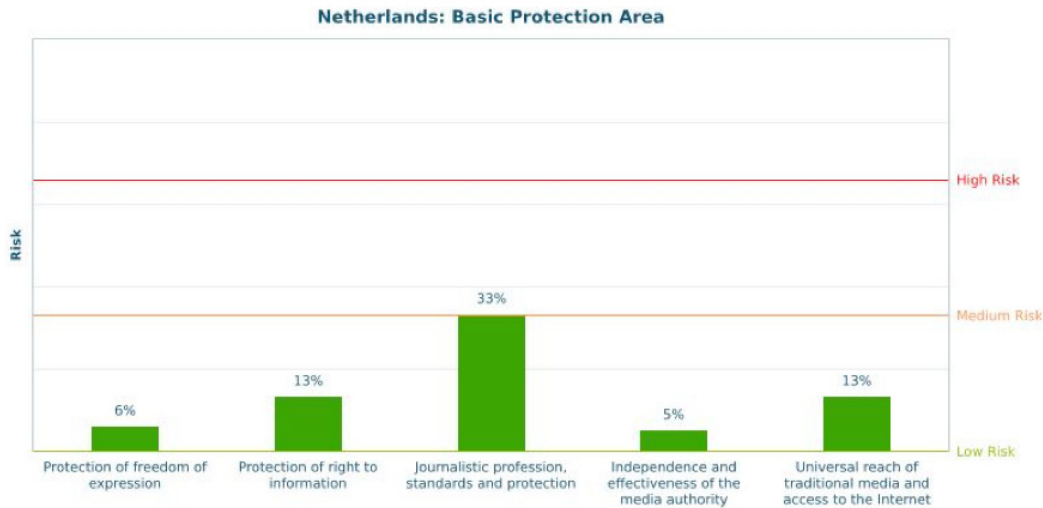
Nederland heeft een laag risico op het gebied van basisbescherming, sociale inclusiviteit en politieke onafhankelijkheid, zoals blijkt uit onderstaand illustratie. Wat de marktpluraliteit betreft, heeft het land een gemiddeld risico.

Voor elk van de domeinen worden de resultaten besproken per indicator.



### 3.1. BASISBESCHERMING (14% - LAAG RISICO)

De basisbeschermingsindicatoren vertegenwoordigen het regulerende kader van de mediasector in elke hedendaagse democratie. Zij meten een aantal potentiële risicogebieden, waaronder het bestaan en de effectiviteit van de uitvoering van de wettelijke waarborgen voor de vrijheid van meningsuiting en het recht op informatie; de status van journalisten in elk land; met inbegrip van hun bescherming en mogelijkheid om te werken; de onafhankelijkheid en effectiviteit van de nationaal regelgevende instanties die bevoegd zijn om de mediasector te reguleren; en het bereik van traditionele media en toegang tot het internet.



Alle indicatoren op het gebied van basisbescherming wijzen op een laag risico. Dit impliceert dat Nederland een solide juridisch kader heeft voor mediapluralisme. Er zijn wel enkele opmerkingen die het vermelden waard zijn.

De bescherming van de vrijheid van meningsuiting heeft een zeer laag risico (6%). De rechtsbescherming van vrijheid van meningsuiting vertoont geen substantiële problemen. In de Nederlandse Grondwet wordt vrijheid van meningsuiting gegarandeerd en er worden geen expliciete beperkingen gesteld. Er kunnen echter wel beperkingen worden gevonden in nationale wetten en voorschriften, zoals het Nederlands Strafrecht. Dit betekent ook dat deze beperkingen gemakkelijk kunnen worden gewijzigd door de politieke partijen die het land regeren. Als we kijken naar hoe de vrijheid van meningsuiting in de praktijk wordt gerespecteerd, en zoeken naar aanwijzingen die tonen dat de wetten die de vrijheid van meningsuiting verzekeren ondoeltreffend zijn, zien we dat er volgens de Persvrijheidmonitor 2015 enkele voorbeelden zijn van kleine incidenten in de afgelopen drie jaren.<sup>6</sup> Aangezien deze incidenten niet als gangbaar worden beschouwd, kan nog steeds een laag risico worden toegewezen.

Bescherming van het recht op informatie heeft ook een laag risico (13%). Samen met de vrijheid van meningsuiting geeft de Nederlandse Grondwet mensen het recht om informatie te ontvangen. Voor publieke informatie is dit recht uitdrukkelijk toegekend in de Wet Openbaarheid van Bestuur. De wet regelt hoe individuen informatie kunnen krijgen over administratieve zaken uit documenten die worden bewaard door overheden of bedrijven die werkzaamheden verrichten voor een overheid. Onlangs is een nieuw wetsvoorstel goedgekeurd door het Huis van Vertegenwoordigers die de Wet Openbaar Bestuur (WOB) zal vervangen met de Wet Open overheid. Dit wetsvoorstel (oktober 2016) heeft nog wel goedkeuring nodig van de Senaat.

Er zijn geen expliciet vermelde beroepsmechanismen in de Nederlandse wet inzake de bescherming van het recht op informatie, maar op basis van het bestuursrecht kan beroep worden ingesteld tegen algemene beslissingen van overheidsinstanties. Procesregels hiervoor zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, artikel 7:1. De rechtbanken zijn bevoegd om de klachten met betrekking tot het recht op toegang tot informatie in eerste aanleg te behandelen. Voor hoger beroep kan men terecht bij de Raad van State.

De indicator voor het journalistieke beroep, standaarden en bescherming toont een laag risico, maar ligt op de grens van gemiddeld (33%). In Nederland is de journalistiek een vrij beroep. Dit betekent dat iedereen zichzelf een journalist kan noemen, er zijn geen beperkingen of wettelijke vereisten en er is geen licentie nodig om jezelf een journalist te noemen. Dit is een van redenen dat er ongeveer 16.000 journalisten in Nederland zijn. Van deze 16.000 journalisten werkt ongeveer 75% in georganiseerd verband. De belangrijkste reden waarom de indicator bijna een gemiddeld risico toont, is door het huidige gebrek aan regelgevende waarborgen voor de bescherming van journalistieke bronnen. De bescherming van journalistieke bronnen is niet vastgelegd in de Nederlandse wetgeving. In september 2014 heeft de Nederlandse wetgever twee wetsvoorstellen uitgevaardigd over de bescherming van journalistieke bronnen. De wetsvoorstellen volgen een aantal uitspraken tegen Nederland voor schending van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in zaken

6 Persvrijheidsmonitor 2015 -Volgenant, O. M. B. J., & McGonagle, T. - 2016



betreffende journalisten en bronbescherming. Met drie schendingen in de laatste zeven jaren (Voskuil v. the Netherlands in 2007; Sanoma Uitgevers B.V. v. the Netherlands in 2010; en Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. and Others v. the Netherlands in 2012). De Nederlandse regering is herhaaldelijk door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bekritiseerd, omdat er geen wetgeving is die wettelijk de bescherming van journalistieke bronnen garandeert. Met deze nieuwe wetsvoorstellen zullen bronbeschermingsvraagstukken in Nederland dus geregeld worden onder twee nieuwe wetten. Het proces richting deze nieuwe wetten duurde een tijdje en is om verschillende redenen geschorst.

Onafhankelijkheid en effectiviteit van de media-autoriteit heeft een laag risico (5%). Het Commissariaat van de Media is de Nederlandse media-autoriteit. Volgens art. 7.4 van de Mediawet zijn het de bestuurders van deze autoriteit niet toegestaan om: 1. Een lidmaatschap te hebben in de Tweede kamer, de Eerste kamer en het provinciaal of gemeentelijk bestuur 2. werkzaam zijn in een van de ministeries van een instelling onder de verantwoordelijkheid van de minister 3. werkzaam zijn bij een openbare of commerciële omroep, of gerelateerde instellingen, of uitgeverij. Aan het hoofd van de autoriteit zijn drie bestuursleden (juni 2016) die door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap benoemd zijn.

Een individueel bestuurslid kan door de minister worden ontslagen. Dit is alleen mogelijk op grond van gegronde redenen die worden gespecificeerd in de wet (bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid of op verzoek van het bestuur). Wij beschouwen dit als een laag risico, omdat de minister slechts twee redenen kan hebben om een individueel bestuurslid te ontslaan en omdat er in de afgelopen jaren geen vroegtijdige ontslagen plaatsvonden.

Volgens de laatste evaluatie van het beleid van de autoriteit, heeft de regering slechts twee besluiten ingetrokken in de periode van 1989 tot 2011. Dit gebeurde omdat de ingetrokken besluiten niet als wettelijk geldig werden beschouwd of niet werden gezien als een in het nationaal publiek belang genomen besluit.<sup>7</sup> Er zijn geen recente gevallen bekend waar besluiten door de regering werden ingetrokken.

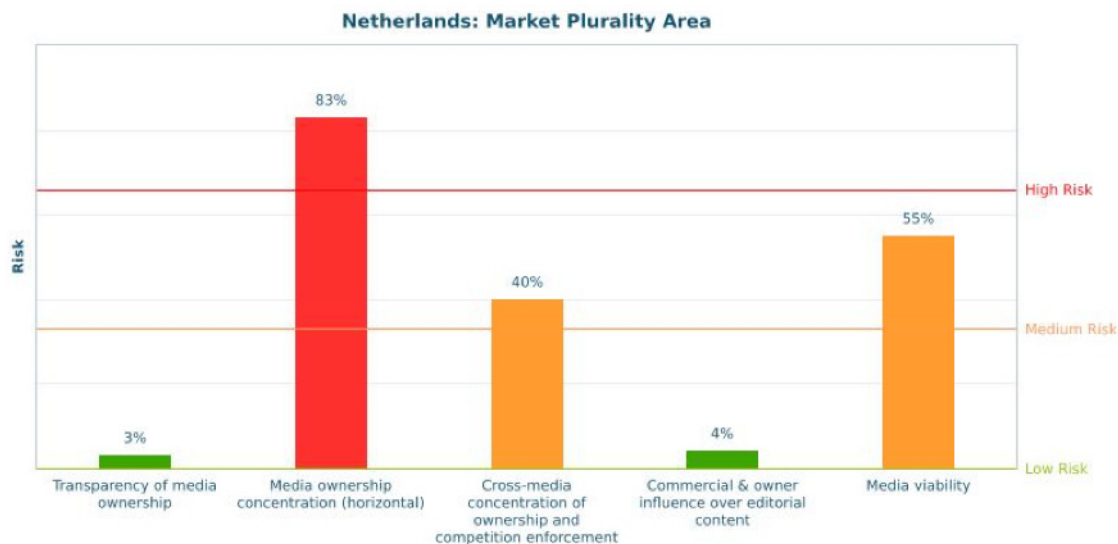
Universeel bereik van traditionele media en toegang tot het internet heeft ook een laag risico indicator (13%). Deze waarde is te danken aan het bestaan van wetten die dekking voorziet voor televisiekanalen van de Nederlandse publieke omroep (NPO). De overdracht dient plaats te vinden zonder extra kosten voor de eindgebruiker. Volgens telecomoperator KPN kan het DVBT-netwerk (Digitenne) in bijna het hele land worden ontvangen (KPN, 2015). TV scan (2015) trekt een vergelijkbare conclusie. Het is ook wettelijk geregeld dat de publieke omroep (NPO) de nationale dekking heeft voor zijn radiokanalen. Volgens fmscan.org (2016) hebben de belangrijkste radiozenders van de Nederlandse publieke omroep (NPO Radio 1, NPO Radio 2, NPO 3FM, NPO Radio 4) een technisch bereik (via FM frequenties) over heel Nederland. Wanneer we de breedbanddekkingen in het land beoordelen, wordt een percentage van 99,99% van de bevolking gedekt. Wij zien dit als een laag risico. De gemiddelde internetverbindingssnelheid is 18 Mbps. Bij de beoordeling van de eigendomsconcentratie van de ISP's in het land concluderen wij dat in 2014 de drie grootste internetproviders samen een marktaandeel van 84% hebben: KPN (40%), Ziggo (28%) en UPC (16%). In 2015 fuseerden UPC en Ziggo.

7 Evaluatie Commissariaat voor de Media 2007-2011 [Evaluation of the Dutch Media Authority 2007-2011] -DSP-groep - 2013  
<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/17/evaluatie-commissariaat-voor-de-media-2007-2011/evaluatie-commissariaat-voor-de-media-2007-2011.pdf>



### 3.2. MARKTPLURALITEIT (37% - GEMIDDELD RISICO)

De indicatoren voor marktpluraliteit onderzoeken het bestaan en de effectiviteit van de transparantie- en openbaarmakingsbepalingen met betrekking tot media-eigendom. Daarnaast beoordelen zij het bestaan en de effectiviteit van de regelgevende waarborgen om de horizontale en cross-media concentratie van eigendom te voorkomen en de rol van concurrentiehandhaving en staatsteuncontrole ter bescherming van mediapluralisme. Bovendien trachten zij de levensvatbaarheid van de onderzochte media te beoordelen, en of en zo ja, in welke mate de commerciële krachten, waaronder media-eigenaren en adverteerders, invloed hebben op de redactionele besluitvorming.



De indicator voor transparantie van de media-eigendom toont een laag risico (3%). De nationale wet bevat transparantie- en openbaarmakingsbepalingen die zowel beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde mediabedrijven verplichten hun eigendomsstructuren bekend te maken in documenten die toegankelijk zijn voor het publiek.

De indicator voor de eigendomsconcentratie van de media (horizontaal) toont een hoog risico in Nederland met 83%. Sinds 2011 heeft het land niet meer mediawetgeving gehad met specifieke drempels en/of andere beperkingen die gebaseerd zijn op objectieve criteria (bijvoorbeeld het aantal licenties, kijkcijfers, circulatie, verdeling van aandelenkapitaal of stemrecht, omzet etc.) om een hoge mate van horizontale eigendomsconcentratie te voorkomen in de mediasector.

De Nederlandse media-autoriteit Media Monitor rapporteert geen marktaandelen, alleen kijkcijfers en financiële cijfers worden gerapporteerd voor de belangrijkste mediagroepen. Voor een betrouwbare berekening van marktaandelen zijn gesegmenteerde financiële gegevens van mediagroepen nodig. Deze gegevens zijn niet te vinden in de financiële accounts van alle mediagroepen.

Gebaseerd op kijkcijfers tonen de indicatoren voor de eigendomsconcentratie in de radio, televisie en kranten een hoog risico met gezamenlijke kijkcijfers van de vier grootste bedrijven die tussen de 69% en 91% zijn.

De indicator voor de crossmedia concentratie van eigendom en concurrentie handhaving toont een gemiddeld risico (40%).

De Nederlandse mediawetgeving bevat geen specifieke beperkingen om een hoog niveau van eigendomsconcentratie in de cross-media te voorkomen. Als we kijken naar het marktaandeel van de top 3 eigenaren in verschillende media, schatten we dat er een concentratie van 84,5% is.

Een hoge mate van (horizontale, verticale en/of cross-media) concentratie kan worden voorkomen door middel van handhaving van mededingingsregels, waaronder regels inzake fusiecontrole, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de mediasector. De Autoriteit Consument en Markt maakte van het publieke belang haar expliciete doel (ACM, 2013). Er zijn voorbeelden van media fusies waarin middelen worden opgelegd op basis van kwesties zoals toegang tot de consument (Van der Burg & Van den Bulck, 2015).

Het risico met betrekking tot 'Commerciële en invloed van bezitters op redactionele inhoud' heeft een laag risico (4%) omdat er zelfregulerende instrumenten zijn die sociale bescherming bieden aan journalisten bij veranderingen in eigendom of redactionele lijn en dat zorgt ervoor dat beslissingen met betrekking tot afspraken en ontslag van hoofdredacteuren niet worden beïnvloed door commerciële belangen.

Redactionele handvesten van kranten zijn geen wettelijke verplichting, maar vloeien voort uit een akkoord tussen krantenuitgevers en de journalistenbond. De essentie is strikte scheiding van redactionele en commerciële



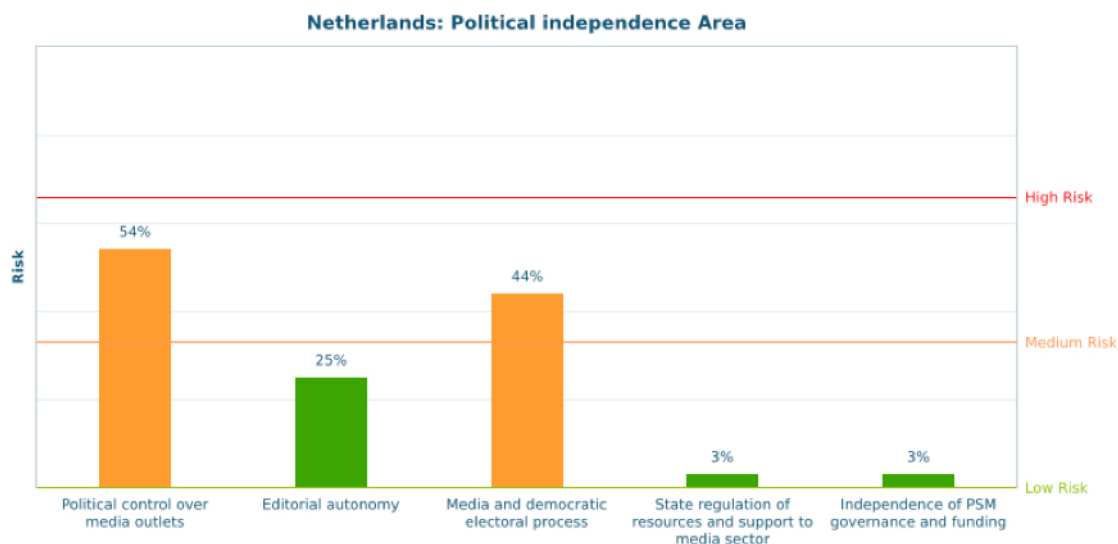
verantwoordelijkheden. De Mediawet heeft geen commerciële omroep nodig om journalistieke ethiek te beschermen in hun redactionele handvest, omdat het verplicht is voor publieke omroepen. Het is dus een gevolg van zelfregulerende instrumenten dat de aanstelling en ontslag van hoofdredacteuren niet beïnvloed worden door commerciële belangen.

De indicator voor de levensvatbaarheidsindicator van media toont een gemiddeld risico (55%). In jaarverslagen van de grote traditionele mediaorganisaties kunnen geen aanwijzingen worden gevonden dat deze mediaorganisaties andere bronnen van inkomsten ontwikkelen dan traditionele inkomstenstromen. Voor levensvatbaarheid wordt dit beschouwd als een gemiddeld risico. Er zijn geen recente gegevens beschikbaar over de omzet van de audiovisuele sector, radio en krantenuitgeverijen, dus we weten niet of de omzet de afgelopen twee jaren is toegenomen. We weten echter dat de uitgaven voor online reclame tijdens deze periode niet zijn toegenomen of afgenomen.

Er zijn echter veelbelovende initiatieven om andere bronnen van inkomsten dan traditionele stromen te ontwikkelen. Er is bijvoorbeeld de Correspondent, een dagelijks, online en advertentievrij medium dat als doel heeft om nieuws in samenhang te brengen met andere zaken die in de wereld gebeuren. De Correspondent is alleen online beschikbaar en begon na een crowdfunding campagne. Dat begon in september 2013 met 18.000 leden en in 2016 had het ruim 45.000 leden. De website is beschikbaar in het Nederlands en sommige delen ervan zijn ook in het Engels. Een ander initiatief is Blendle, zij bieden de mogelijkheid om nieuwsartikelen uit kranten en tijdschriften te kopen. In plaats van bijvoorbeeld een complete krant te kopen, is het mogelijk om alleen het artikel te kopen waarin je geïnteresseerd bent. Het initiatief startte in 2014. In het begin was het alleen mogelijk om Nederlandse kranten en een Nederlands tijdschrift te lezen, maar dit is snel toegenomen. Sinds 2015 worden Duitse kranten aangeboden en in de toekomst wil Blendle meer internationale kranten aanbieden. Maar zoals hierboven genoemd, zijn dit allemaal nieuwe initiatieven van nieuwe organisaties.

### 3.3. POLITIEKE ONAFHANKELIJKHEID (26% - LAAG RISICO)

De indicatoren voor politieke onafhankelijkheid beoordelen het bestaan en de effectiviteit van regelgevende waarborgen tegen politiek vooroordeel en politieke controle op de media, nieuwsbureaus en distributienetwerken. Zij zijn ook bezorgd over het bestaan en de effectiviteit van zelfregulering om redactionele onafhankelijkheid te waarborgen. Bovendien trachten zij de invloed van de staat (en meer algemeen op politieke macht) te beoordelen op het functioneren van de media en de onafhankelijkheid van de publieke media.



Drie van de vijf indicatoren op het gebied van de politieke onafhankelijkheid tonen een laag risico. In het bijzonder scoren de staatsregulering van middelen en steun aan de mediasector en de onafhankelijkheid van PSM governance en financiering zeer laag, 3%. Twee indicatoren tonen een gemiddeld risico, met politieke controle op de media-uitzendingen met ten hoogste 54%.

Te wijten aan het gebrek aan gerelateerde regelgeving toont de indicator Politieke controle op media een gemiddeld risico (54%). In Nederland is de pers volledig ongereguleerd. Het Nederlandse persbeleid is gebaseerd op de 'vrije markt' gedachte. Dit betekent ook dat er geen wetten zijn die het mogelijke belangenconflict tussen de eigenaars van media en de regerende partijen, partijgroepen of politici regelen. In de praktijk zijn er echter geen gevallen van conflict gevonden met betrekking tot de media-eigendom en het overheidsbureau. De wet bevat ook geen beperkingen op directe en indirecte controle van audiovisuele media, radiostations, kranten, nieuwsbureaus en media distributienetwerken per partij, partijgroep of politici. Niettemin zijn geen van de grootste nieuwsbureaus of andere grotere soorten media afhankelijk van politieke groeperingen in termen van eigendom, voorkeur van personeel of redactioneel beleid.



De indicator voor redactionele autonomie toont een laag risico (25%). Er zijn geen wettelijke waarborgen (bijvoorbeeld wet, statuut) die politieke invloed op de benoeming en ontslag van hoofdredacteuren voorkomen, maar er is geen bewijs van systematische politieke inmenging met betrekking tot benoemingen en ontslag van hoofdredacteuren. De journalistieke cultuur in Nederland wordt gekenmerkt door vrijheid van meningsuiting, pluraliteit en zelfregulering en heeft een sterke traditie over ethische codes en gedragscodes. De Raad voor de Journalistiek is de zelfregulerende instantie voor media. De gedragscode is vastgelegd in de Leidraad voor de Journalistiek. Naast de gedragscode van de Raad voor de Journalistiek hebben sommige media ook hun eigen gedragscode of andere verantwoordingsinstrumenten. De NOS heeft bijvoorbeeld een eigen ombudsman voor klachten. De grootste media voor het publiek zijn De Telegraaf, Algemeen Dagblad, Radio 538, NPO Radio 3FM, NPO Nederland 1 en RTL4. Behalve De Telegraaf zijn alle media lid van de Persraad. RTL4 is niet gelicenseerd in Nederland, maar in Luxemburg en moet voldoen aan de jurisdictie van Luxemburg. Niettemin heeft de nieuwsuitzending van RTL een redactioneel handvest en erkent het de gedragscode van de Persraad via dit handvest.

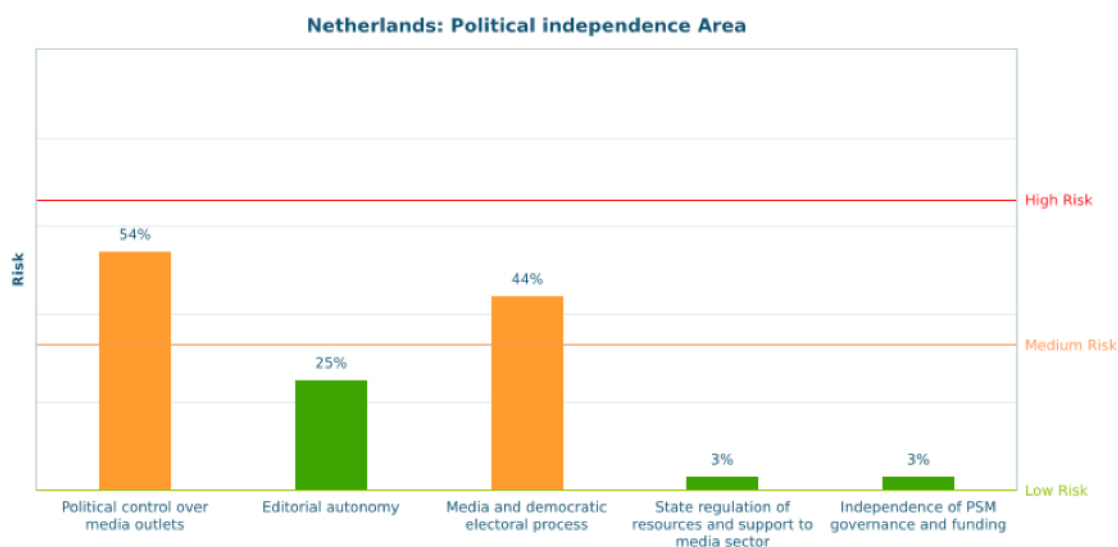
De indicator voor media en democratisch verkiezingsproces geeft een gemiddeld risico aan (44%). Er bestaan geen specifieke regels over de deelname van politieke actoren aan de nieuws- en informatieprogramma's in de Nederlandse publieke omroep. De verschillende gedragscodes worden besproken in het handboek van de NPO voor radio en televisie, maar er wordt geen specifieke verwijzing gemaakt naar politieke actoren. Aangezien redactionele handleidingen van nieuws- en informatieprogramma's van de (nationale) omroepen niet publiekelijk beschikbaar zijn, is het niet mogelijk om te verifiëren of er specifiek wordt verwezen naar politieke actoren in deze programma's. Dit draagt bij aan de beoordeling van het risico voor deze indicator.

De indicator voor staatsregulering van hulpbronnen en ondersteuning voor de mediasector tont een zeer laag risico (3%) door het bestaan en de effectieve uitvoering van regelgeving die een eerlijke en transparante distributie van staatsadvertenties en subsidies waarborgen, evenals de spectrumtoewijzing.

De indicator voor de onafhankelijkheid van PSM governance en financiering toont ook een laag risico (3%). De wet biedt een eerlijke en transparante benoemingsprocedure voor bestuur en bestuursfuncties in PSM, die onafhankelijkheid van de overheid of andere politieke invloed garandeert. Het NPO-bestuur is aangesteld, geschorst of ontslagen door de Raad van Toezicht met de goedkeuring van de minister overeenkomstig artikel 2.8 Mediawet 2008. Aangezien aanstelling, schorsing en ontslag door de Raad van Toezicht wordt gedaan, wordt de goedkeuring van de minister slechts beschouwd als een formaliteit. De samenstelling en benoemingsprocedures van de Raad van Toezicht zijn omschreven in artikel 2.5 van de Mediawet 2008 en de benoeming voor een periode van ten minste vijf jaar wordt door de minister gedaan. Er is geen bewijs van systematische conflicten met betrekking tot afspraken en ontslag.

### 3.4. SOCIALE INCLUSIVITEIT (26% - LAAG RISICO)

De indicatoren voor sociale inclusie hebben betrekking op de toegang tot media door verschillende groepen in de maatschappij. De indicatoren beoordelen regelgevende en beleidsmaatregelen voor publieke media, en voor toegang tot media door minderheden, lokale en regionale gemeenschappen, vrouwen en mensen met een handicap. Naast de toegang tot media door specifieke groepen is de mediageletterdheid belangrijk voor de staat van mediapluralisme. Het gebied van sociale inclusiviteit onderzoekt dus ook de mediageletterdheid van het land evenals de digitale vaardigheid van de totale bevolking.



Gemiddeld scoort Nederland een laag risico op sociale inclusiviteit. Er zijn echter twee indicatoren die een gemiddeld risico tonen: toegang tot media voor mensen met een handicap en toegang tot media voor vrouwen, met respectievelijk 50% en 44%.

De indicator voor toegang tot media voor minderheden toont een laag risico (3%). De wet garandeert minderheden van zendtijd op PSM-kanalen. De Commissariaat voor de Media geeft nationale uitzendtijd aan religieuze en filosofische omroepen (zogenaamde '2.42 uitzendingen'), artikel 2.42 Mediawet 2008. De toegang is evenredig met de omvang van hun bevolkingen in het land, zonder enige belangrijke uitzondering.

De indicator voor toegang tot media door lokale/regionale gemeenschappen en voor de publieke media toont een laag risico (25%).

Hoewel de wet regionale, lokale en publieke media toegang verleent aan mediaplatforms en alle 12 provincies van Nederland geen regionale mediadiensten hebben, is er enige reden tot bezorgdheid. Volgens artikel 2.170b Mediawet 2008 krijgen lokale publieke mediadiensten een subsidie van 1,30 euro per huishouden in de bepaalde gemeenschap, dit is de verantwoordelijkheid van gemeenten. In haar evaluatie van deze lokale PSM, concludeert de Nederlandse Media-autoriteit dat niet alle gemeentelijke subsidies aan de vereisten voldoen (er is te weinig betaald) en een derde van financiële situatie van de lokale PSM is verontrustend.<sup>8</sup> (CvdM, 2013 p. 15).

De indicator voor toegang tot media voor mensen met beperkingen toont een gemiddeld risico (50%), omdat het beleid in zijn beginstadium is en de genomen maatregelen gefragmenteerd zijn. Enerzijds zorgt de Mediawet 2008 voor zowel publieke als commerciële omroepen, evenals on-demand mediadiensten om televisie content te voorzien van ondertitels. Anderzijds heeft het de Nederlandse regering bijna tien jaar gekost om verder te gaan met de ratificatie van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, waardoor Nederland een van de laatste landen in Europa is die haar wetten moet veranderen om de rechten van personen met een handicap te handhaven en te beschermen, zoals vastgelegd in het VN-verdrag. Vanwege de recente bekrachtiging zal de Wet op gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte veranderd worden en wordt de media verplicht om de toegang tot media-inhoud geleidelijk te waarborgen voor personen met een handicap, tenzij deze verplichting wordt beschouwd als onevenredig voor de media om op te treden. De wet geeft geen echte zekerheid voor mensen met een handicap en het is zeer onduidelijk of mensen daadwerkelijk toegang kunnen vragen tot mediacontent en diensten van grote mediabedrijven. In vergelijking met de omroepen zoals BBC is het duidelijk dat het Nederlands beleid onderontwikkeld is: tot zeer recent was de audio-omschrijving voor blinden niet eens op tv beschikbaar. Pas onlangs (november 2015) is de PSM begonnen met het maken van audiobeschrijvingen voor een tv-serie en in 2016 voor zes telefilms. De grootste private tv-zender RTL4 is pas in januari 2016 begonnen met audio omschrijvingen voor een populaire tv-serie. De op een na grootste private tv-zender SBS6 heeft geen audio beschrijvingen beschikbaar.

Het wordt opgemerkt door een van de deskundigen dat we de mogelijkheid tot toegang tot het internet in de komende jaren moeten bijhouden: toegang tot het internet wordt beschouwd als een groeiend probleem voor de visueel gehandicapten. Hoewel spraaksoftware in theorie kan worden gebruikt om op het internet te navigeren, gebruiken internetpagina's steeds meer plugins en formats die het gebruik van dergelijke software tegenhouden. Websites moeten een eenvoudige lay-out hebben, zodat het gemakkelijker is voor visueel gehandicapten om spraaksoftware te gebruiken.

De indicator voor toegang tot media voor vrouwen toont een gemiddeld risico (44%). De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen geldt ook voor de werkgelegenheid van vrouwen in mediaorganisaties. Het College voor de rechten van de mens is de Nederlandse gelijkheidsinstantie die toezicht houdt op de naleving van de wet. Hoewel het college geen sanctie- of handhavingsbevoegdheden heeft, worden haar adviezen gevolgd in 81% van alle behandelde gevallen. De Nederlandse rechtbanken zijn ook verplicht het advies van het College te overwegen indien een zaak bij de rechter aanhangig wordt gemaakt. Het College heeft ook het juridisch recht om naar de rechter te stappen en te vragen om een bepaald gedrag te verbieden of om de gevolgen van ongeoorloofd gedrag terug te draaien. Het College heeft dit recht nooit gebruikt, omdat de huidige effectiviteit van de regelgevende waarborgen voldoende is. Volgens het College is de gelijkheidswetgeving effectief geïmplementeerd.<sup>9</sup>

De indicator voor toegang tot media voor vrouwen geeft echter nog steeds een gemiddeld risico. Dit komt voornamelijk omdat het PSM een gendergelijkheidsbeleid heeft dat beperkt en verouderd is. Het ontbreekt ook aan concrete en meetbare ambities. Volgens het CvdM is de situatie slechter dan in 2010. (Zie: <http://www.cvdM.nl/nieuws/np0-haalt-afspraken-maar-nog-steeds-te-weinig-vrouwen-op-televisie/>)

De indicator voor 'media geletterdheid' geeft een laag risico (6%). Er is een goed ontwikkeld beleid en er bestaat nu al een sterke traditie van beleidsvorming op dit gebied. De bestaande maatregelen zijn coherent en up-to-date met de laatste maatschappelijke veranderingen. De Nederlandse regering heeft erkend dat het leren om media wise te worden een essentiële voorwaarde is voor alle burgers om deel te nemen aan een multimediamaatschappij (McGonagle & Schumacher 2014, p. 38).

8 Evaluation of the funding of local public media institutions in the years 2009-2012 -Commissariaat voor de Media – 2013. <http://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2013/12/evaluatie-van-de-financiering-van-de-lokale-publieke-media-instellingen-in-de-jaren-2009-2012.pdf>

9 Elsa van de Loo, beleidsadviseur, College voor de rechten van de mens, 4 juli 2016, telefonisch interview



## 4. CONCLUSIE

Gebaseerd op de bevindingen van de MPM2016 zijn de volgende twee problemen geïdentificeerd door het landteam om meer aandacht te geven aan de beleidsmakers om het mediapluralisme en de mediavrijheid in het land te bevorderen:

- *De hoge concentratie van media-eigendom*
- *Het gebrek aan transparantie van de mediaconcentratie*

Uit de resultaten van de Media Pluralism Monitor blijkt dat alleen op het gebied van basisbescherming alle indicatoren een laag risico tonen. In alle drie de overige gebieden zijn er een aantal gemiddelde risico's waargenomen en bij de marktpluraliteit toont een van de indicatoren een hoog risico: het grootste risico voor mediapluraliteit in Nederland is de hoge concentratie van media-eigendom. De wet biedt geen specifieke drempels en grenzen om de concentratie te voorkomen. Op basis van de huidige gegevens kan echter geen strengere anti-concentratieverordening worden aanbevolen, omdat de marktgroottes klein is en deze de concentratie daadwerkelijk kan veroorzaken.

Er is ook enige bezorgdheid over het gebrek aan betrouwbare gegevens over marktaandeel op basis van omzetcijfers. Hoewel kijkcijfers gemakkelijk beschikbaar zijn voor televisie, radio en kranten, zijn er geen betrouwbare cijfers voor marktaandeel op basis van omzetcijfers. Het is aan te raden om de transparantie van de mediaconcentratie te verbeteren en dat het gebrek aan transparantie door de overheid wordt aangepakt door het opleggen van informatieverplichtingen en informatierechten op televisie-, radio- en krantenactoren.

### BIJLAGE 1. LANDTEAM

Het landteam bestaat uit een of meer nationale onderzoekers die de gegevensverzameling hebben uitgevoerd en het landrapport hebben geschreven.

Naam	Achternaam	Positie	Instelling	MPM2016 CT Leader (please indicate with X)
Mathieu	Paapst	Onderzoeker	Rijksuniversiteit Groningen	X
Trix	Mulder	Onderzoeksassistent	Rijksuniversiteit Groningen	

### BIJLAGE 2. GROEP VAN DESKUNDIGEN

De groep van deskundigen bestaat uit specialisten met een aanzienlijke kennis en ervaring op het gebied van media. De rol van de groep van deskundigen was vooral om gevoelige/ subjectieve evaluaties te beoordelen die door het landteam zijn opgesteld om de objectiviteit van de antwoorden te maximaliseren en om de nauwkeurigheid van de eindresultaten te waarborgen.

Naam	Achternaam	Positie	Instelling
Thomas	Bruning	Vertegenwoordiger van een journalistieke organisatie	De Nederlandse vereniging van journalisten
Piet	Bakker	Academische/ ngo-onderzoeker over sociale/politieke/ culturele kwesties in verband met de media	Hogeschool Utrecht
Herman	Wolswinkel	Vertegenwoordiger van een uitgeversorganisatie	NDP
Hans	Van Kranenburg	Academische/ ngo-onderzoeker in Mediarecht en/of economie	Radboud Universiteit
Edmund	Lauf	Vertegenwoordiger van media regelgevers	Commissariaat voor de Media
Bart	Brouwers	Academische/ ngo-onderzoeker over sociale/politieke/ culturele kwesties in verband met de media	Rijksuniversiteit Groningen
Babette	Aalberts	Academische/ ngo-onderzoeker in Mediarecht en/of economie	Vrije Universiteit Amsterdam
Anne-Lieke	Mol	Vertegenwoordiger van een omroeporganisatie	NPO



<http://monitor.cmpf.eui.eu>

ISBN:978-92-9084-498-3

doi:10.2870/923030

