

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
T.a.v. de heer drs. A. Slob  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Den Haag, dinsdag 29 juni 2021  
Kenmerk: RVC 2021 1665

Betreft: Advies wijzigingen en beëindigen aanbodkanalen door  
NPO

Geachte heer Slob,

In uw brief van 20 april jl. vraagt u de raad advies over de plannen van de NPO voor een significante wijziging van NPO Gemist. Kort samengevat, gaat het om nieuwe mogelijkheden om via het NPO Start - on demand kanaal:

- programma's eerder on demand beschikbaar te stellen dan via de lineaire kanalen;
- speciaal aanbod uitsluitend on demand beschikbaar te stellen (on demand only);
- video-aanbod van online kanalen en aanbod uit het archief beschikbaar te stellen;
- zichtbaarder te worden op de commerciële social media en sharing platforms.

Daarnaast vraagt u advies over de plannen van de NPO voor het beëindigen van een aantal kanalen. Het betreft de televisieprogrammakanalen NPO Nieuws en NPO Zappelin extra en de audio themakanalen NPO 3FM Alternative, NPO FunX Slow Jamz, NPO FunX Dance en NPO Radio 4 concerten.

Met deze brief beantwoordt de raad uw adviesvraag. De raad heeft voor de voorbereiding van zijn antwoord een commissie ingesteld die onder voorzitterschap stond van Joop Daalmeijer. Vanuit de raad was Erwin van Lambaart vertegenwoordigd. Daarnaast maakten Tom de Mol, Janneke Slöetjes, Farid Tabarki en Gamila Ylstra deel uit van de commissie. Voor haar oordeelsvorming heeft de commissie kennisgenomen van de reacties die belanghebbende partijen op uw uitnodiging op de plannen van de NPO hebben gegeven.

### ***Hoofdpijnen van het advies***

De raad is positief over het vergroten van het bereik van de publieke omroep via een reclamevrij en gratis kanaal NPO Start - on demand. Daarmee wordt ingespeeld op het veranderde kijk- en luistergedrag, waarbij het publiek - zeker de jongeren - steeds minder afstemt op de lineaire kanalen. Over de plannen die de NPO hiervoor presenteert, kan de raad zich echter geen oordeel vormen. De reden is dat deze plannen op een aantal wezenlijke punten geen of onvoldoende informatie geven. De raad mist met name informatie over:

- het voorgenomen aanbod op dit kanaal, de publieke waarde daarvan en hoe dit aanbod zich verhoudt tot het lineaire aanbod;
- de consequenties van de plannen voor het betaalde NPO Plus kanaal;
- de middelen die nodig zijn om een gratis concurrerend on demand kanaal op te zetten en hoe deze beschikbaar komen;
- de gevolgen van de plannen voor derden als distributeurs, concurrerende commerciële omroepen, producenten en makers;
- de bescherming van de privacy van de gebruikers van NPO Start - on demand.

Reeds in zijn advies van februari jl. over het Concessiebeleidsplan 2022-2026 merkte de raad op dat de NPO in de aangeleverde documenten geen overtuigende digitale strategie zichtbaar maakt en adviseerde hij u de NPO daar naar te vragen. De afwezigheid van een dergelijke strategie in de aangeleverde documentatie wreekt zich nu concreet in de plannen tot wijziging van NPO Gemist. Met deze plannen wordt ongeclausuleerd een aantal mogelijkheden gecreëerd, maar hoe deze in de praktijk benut gaan worden voor de programmering, welke doelen de NPO daarmee wil bereiken en welke waarde deze vernieuwing voor het publieke domein heeft, wordt niet duidelijk. De raad kan daarom niet anders dan u adviseren deze informatie eerst op te vragen voordat u een besluit neemt. Vanzelfsprekend is de raad bereid hierover in een later stadium nader te adviseren.

Voor de voorgenomen beëindiging van kanalen draagt u zelf reeds in uw adviesaanvraag de argumenten aan. De raad heeft geen argumenten die tot een andere keuze zouden leiden.

### ***Toelichting***

#### ***Het aanbod op NPO Start - on demand***

Naar de content die gratis on demand beschikbaar wordt gesteld, kan op dit moment slechts worden geraden, met name als het gaat om het aanbod dat uitsluitend via deze weg bekeken kan gaan worden. Wat zijn de ideeën van de NPO daarover? Gaat het vooral om aanbod met publieke waarden dat tot de specifieke taakopdracht van de publieke omroep gerekend kan worden, zoals educatie, cultuur, informatie en meningsvorming, of komt het zwaartepunt in de strijd om de gunst van de kijker juist bij het genre amusement en bij aankoopseries (buitenlands gereed product) te liggen? En hoe gaat de programmering voor het on demand kanaal zich verhouden tot

de lineaire programmering? Welke keuzes gaan daarin gemaakt worden? Hoe wil de NPO bijvoorbeeld voorkomen dat de uitbouw van het on demand kanaal tot een platform dat zich kan meten met de concurrentie ten koste gaat van de aantrekkelijkheid en relevantie van het publieke lineaire aanbod? Ook de komende jaren blijft immers een groot deel van het publiek lineair kijken en luisteren.

### *Consequenties voor het betaalde NPO Plus kanaal*

In de aanvraag wordt niet ingegaan op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde wijzigingen voor NPO Plus voor de eerder door de raad bepleite samenwerking met commerciële mediabedrijven via het on demand platform NLZiet. Volstaan wordt met de opmerking dat de aanvraag geen invloed heeft op NPO Plus. Deze opmerking bevreemdt, nu een deel van de betaalde functionaliteiten van NPO Plus gratis en reclamevrij ter beschikking zullen worden gesteld via NPO Start - on demand, dat daarnaast ook nog extra nieuwe faciliteiten zal aanbieden. Daarmee wordt de betaalde NPO Plus dienst minder aantrekkelijk. Als de raad de plannen goed begrijpt, zou de meerwaarde van NPO Plus straks bestaan uit het langer kunnen aanbieden van programma's waarvoor specifieke aanvullende licenties nodig zijn en uit een betere beeldkwaliteit (hoewel de aanvraag over dat laatste geen duidelijkheid geeft). De raad mist een reflectie van de NPO op de mogelijk afnemende meerwaarde van NPO Plus ten opzichte van het gratis aanbod en op de impact daarvan op het aantal betaalde abonnementen. Wat betekent dat financieel voor de NPO?

### *De kosten en financiële dekking van de plannen*

In aansluiting op het vorige punt: de plannen voor NPO Start - on demand ontberen een investeringsagenda. De NPO geeft geen informatie over de hoogte van de rekening van zijn ambities en over hoe deze gedekt gaat worden. Niet alleen de uitbreiding van het aanbod brengt extra kosten met zich mee, maar ook het opschalen van de distributiecapaciteit (servers, bandbreedte e.d.) en het vergroten van het gebruiksgemak voor de kijker en luisteraar. Alleen door blijvend te investeren in herkenbaarheid, vindbaarheid en gebruiksgemak, kan een groot publiek blijvend worden gebonden en kan de toenemende concurrentie van de grote commerciële platforms het hoofd worden geboden. Ook deze platforms investeren forse bedragen om technologisch op voorsprong te blijven. Het ontbreken van een investeringsagenda in de plannen valt des te meer op omdat de NPO zelf aangeeft in de recente evaluatie van NPO Plus dat het gebruiksgemak en het technisch functioneren verder verbeterd moeten worden<sup>1</sup>.

Eén en ander leidt tot vragen als: worden er kosten gedekt door het schuiven van middelen van lineair naar on demand? Daarover geeft het stuk van de NPO geen duidelijkheid. Wel noemt Martijn van Dam, lid van de raad van bestuur van de NPO, in dagbladinterviews<sup>2</sup> dat financiële middelen omgelegd worden van lineair naar on demand. Bedragen worden niet

<sup>1</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/31/evaluatie-npo.plus>

<sup>2</sup> <https://www.ad.nl/show/npo-bestuurer-martijn-van-dam-televisie-kijken-gaat-revolutionair-veranderen~aof24710/>

genoemd. De raad had dit graag in de adviesaanvraag teruggezien. Het omleggen van geld van lineair naar on demand betekent ook dat voor de openvallende plekken in de uitzendschema's van de lineaire kanalen minder geld beschikbaar is. Tegelijk wil de NPO de lineaire kanalen aantrekkelijker maken voor jongeren en verplaatst daarom een aantal programma's met een ouder kijkersprofiel naar on demand. De vraag met welke programma's die zendtijd op de lineaire kanalen nu wordt gevuld en welk budget daarvoor beschikbaar is blijft onbeantwoord. Leidt dit tot een verarming van het publieke lineaire aanbod? Komen er ook middelen vrij door het strategisch omgaan met (aanvullende) licenties voor NPO Gemist en NPO Plus en door bijvoorbeeld bundeling van lineaire en niet-lineaire content in de licenties? Hoe komen de afspraken daarover tot stand, hoe worden de rechten van de producenten daarin geregeld en wat betekent één en ander voor een eerlijke beloning, ook van makers? Los overigens van het schuiven met bestaande middelen met alle mogelijke nadelige gevolgen voor producenten, makers en de kwaliteit van het lineaire aanbod, meent de raad dat zonder extra investeringen de NPO niet kan uitgroeien tot een betekenisvolle publieke speler in het online speelveld<sup>3</sup>.

#### *De gevolgen van de plannen voor derden*

Zoals hierboven aangegeven, mist de raad duidelijkheid over de consequenties van de wijzigingsplannen voor de creatieve sector en met name voor een billijke vergoeding van producenten en makers. Kunnen rechthebbende producenten voldoende worden gecompenseerd voor gemiste inkomsten door de te verwachten terugloop in abonnementen van NPO Plus en voor het feit dat publieke programma's niet aan concurrerende VOD platforms kunnen worden aangeboden? Exploitatie-inkomsten uit SVOD-rechten zijn immers voor hen van wezenlijk belang.

Vele reacties op de plannen van de NPO die bij u zijn binnengekomen gaan over de mate van marktverstoring die de uitbreiding van NPO Gemist met zich brengt en de gevolgen daarvan voor de marktpositie van deze partijen. Een gemeenschappelijke noemer in deze reacties is dat ook deze belanghebbenden veel onduidelijk vinden in de plannen en vragen hebben over hoe de NPO gebruik gaat maken van de nieuwe mogelijkheden die worden gecreëerd. Het gaat hier om zaken waarvoor de ACM de verantwoordelijke autoriteit is om een oordeel te vellen. De raad ziet de gevraagde markteffectenanalyse met belangstelling tegemoet.

#### *Bescherming van de privacy*

Een specifiek onderwerp dat in de aanvraag naar oordeel van de raad onterecht onderbelicht blijft, is de maatschappelijke problematiek rond de surveillancetechnologie door online platforms. Hoewel naar verwachting de Europese Commissie hierover met een algemeen geldende verordening gaat komen, ontslaat dat de NPO niet van de verplichting zelf een overtuigende visie te hebben op de bescherming van de privacy van de gebruikers van zijn publieke onlinekanaal en daar bij het verzamelen en gebruiken van hun

---

<sup>3</sup> In zijn brief "Van crisis naar een krachtige cultuursector" van 14 april 2021 aan de informateur, roept de raad op om structureel 50 mln. euro uit te trekken voor investeringen in de digitalisering bij de NPO.

gegevens rekening mee te houden. De publieke omroep zou hier een voortrekkersrol kunnen vervullen door een goede balans te vinden tussen enerzijds het respecteren van de privacy van gebruikers en anderzijds ‘de gebruikerservaring op maat’ via het verbeteren van persoonlijke aanbevelingen – als de kijker daar zelf expliciet om vraagt. Het zou naar oordeel van de raad van grote waarde zijn als de plannen van de NPO zich niet alleen zouden richten op een vergroting van het bereik, maar ook op het creëren van een alternatief, veilig publiek domein.

#### *De voorgestelde beëindiging van kanalen*

In uw adviesvraag draagt u in feite zelf reeds argumenten aan voor de door de NPO voorgestelde beëindiging van kanalen. U stelt dat de NPO met haar voorstellen uitwerking geeft aan uw visiebrief van 14 juni 2019, waarin u vraagt om een kritische doorlichting van het totale pakket aan aanbodkanalen en om scherpere keuzes over welke kanalen voor de uitvoering van de publieke opdracht echt nodig zijn. De NPO heeft u daarbij laten weten dat alle content van deze kanalen binnen de bestaande NPO aanbodkanalen geborgd wordt. Zo zal NPO Nieuws opgaan in het televisieprogrammakanal NPO Politiek. Wat betreft NPO Zappelin extra wordt volgens de NPO de content voor kinderen naast het lineaire hoofdkanaal NPO Zappelin, vooral via de portal NPO Zappelin.nl en de app NPO Zappelin bekeken. De NPO heeft de content daarvoor uitgebreid. Bovendien is het aanbod voor kinderen ook toegankelijk via een speciaal kindprofiel op NPO Start. Ten slotte stelt u in uw adviesaanvraag dat alle kanalen waarvoor stopzetting aangevraagd is volgens de NPO zeer beperkt bekeken of beluisterd worden. Dit zou in het bijzonder gelden voor de themakanalen audio.

De raad heeft geen argumenten die zouden leiden tot een andere keuze voor de te schrappen kanalen. Wel vraagt hij zich af of het niet meer voor de hand ligt om NPO Politiek op te laten gaan in het beter bekeken NPO Nieuws dan andersom. In de adviesaanvraag wordt opgemerkt dat volgens de NPO alle kanalen waarvoor stopzetting is aangevraagd, zeer beperkt bekeken of beluisterd worden. Aangezien betrokken audiokanalen geen onderdeel vormen van het reguliere luisteronderzoek vraagt de raad zich af op welk onderzoek de NPO dit baseert.

#### **Tot slot**

De raad juicht het toe dat de NPO online zichtbaarder en bereikbaarder wil gaan worden via het gratis kanaal NPO Start - on demand. De noodzaak van uitbreiding van de online publieke ruimte die aantrekkelijke content biedt met maatschappelijke waarde en die door de gebruiker qua privacy veilig kan worden betreden, is evident. De plannen van de NPO zijn echter inhoudelijk, noch financieel onderbouwd en uitgewerkt, zodat de raad niet anders kan dan u te adviseren bovengenoemde informatie eerst op te vragen voordat u een besluit neemt. Dat de NPO in de aanvraag geen blijk geeft van een visie op de impact die de verdergaande digitalisering zal hebben op het publieke domein en de invulling van zijn publieke taakopdracht, vraagt naar oordeel van de raad van de minister dat hij het bestuur van NPO hier

nadrukkelijk op aanspreekt. Naar de mening van de raad past een 'carte blanche' voor NPO Start - on demand niet bij de verhouding tussen NPO, ministerie en alle andere betrokkenen op het speelveld.

Met vriendelijke groet,

Kristel Baele  
Voorzitter Raad voor Cultuur

Jakob van der Waarden  
Directeur Raad voor Cultuur