

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

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

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. mevrouw dr. G. Uslu,
Staatssecretaris van Cultuur en Media
Postbus 16375
2500 BJ S-GRAVENHAGE

Datum	Onderwerp	Ons kenmerk	Contactpersoon	Doorkiesnummer
11 februari 2022	Advies (n.a.v. additionele informatie) significante wijziging aanbodkanaal NPO Start	881164 / 896802	Gerda van Hekesen / Sela Kooter	+31 35 7737782

Geachte mevrouw Uslu,

1. Bij brief van 30 november 2021 heeft uw voorganger het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) verzocht om te adviseren over de aanvullende informatie die de Nederlandse publieke omroep (hierna: NPO) heeft doen toekomen over de aanvraag voor een significante wijziging van NPO Gemist naar *NPO Start – on demand*.
2. Voorliggend advies vormt een aanvulling op ons advies van 30 juni 2021 (hierna: 'eerdere advies') dat wij destijds hebben gegeven over de originele aanvraag van de significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist.

Leeswijzer

3. Allereerst geven wij een afbakening van het adviseringskader (A). Het advies bestaat vervolgens uit een samenvatting van de originele aanvraag, ons eerdere advies en de aanvullende informatie die NPO heeft doen toekomen (B). Vervolgens delen we met u onze bevindingen (C) en de inbreng van de belanghebbende partijen - voor zover voor onze advisering relevant (D). Wij sluiten af met ons advies (E).

A. KADER

4. In dit advies beperken wij ons tot de ontbrekende elementen in de aanvraag zoals wij deze in ons eerdere advies hebben geformuleerd en of de NPO in de aanvullende stukken dit ons inziens voldoende heeft aangevuld.
5. Net als in ons eerdere advies, zullen ook nu de Mediawet en onze kernwaarden voor het mediabeleid leidend zijn. Op grond van artikel 2.21, derde en vierde lid, van de Mediawet, dienen nieuwe aanbodkanalen voorafgaand te worden goedgekeurd. Datzelfde geldt voor het opheffen van aanbodkanalen en voor significante wijzigingen van al goedgekeurde aanbodkanalen. Deze goedkeuring is onder andere nodig om te voorkomen dat de publieke omroep meer marktverstoring is dan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht als omschreven in artikel 2.1 van de Mediawet nodig is.

6. Het Commissariaat betreft in zijn advisering zijn kernwaarden voor het mediabeleid: onafhankelijkheid, pluriformiteit, toegankelijkheid en veiligheid van het media-aanbod. Voor dit advies achten wij de kernwaarden 'toegankelijkheid' en 'pluriformiteit' van het media-aanbod in het bijzonder relevant. Daarnaast bewaakt het Commissariaat een zo eerlijk mogelijk speelveld. Dit vergt een duidelijke afbakening van de publieke mediaopdracht.

B. DE AANVRAAG

7. Bij brief van 21 april 2021 heeft u het Commissariaat gevraagd om, in aanvulling op ons advies over het Concessiebeleidsplan 'Van waarde voor iedereen' voor de periode 2022 tot en met 2026 (hierna: CBP), een advies uit te brengen over de aanvraag voor een significante wijziging van NPO Gemist naar *NPO Start – on demand*.
8. In het CBP heeft de NPO aangekondigd de programmeermogelijkheden van het aanbodkanaal NPO Gemist te willen uitbreiden. De NPO heeft dit voornemen bij brief van 23 maart 2021 verder onderbouwd. Hierop baseerden wij ons eerdere advies.
9. NPO Gemist is de wettelijk verplichte kosteloze mediadienst op aanvraag die is bedoeld als catch-up dienst van de algemene (lineaire) programmakanalen van de NPO. Het overgrote deel van de programma's van de algemene programmakanalen is minstens zeven dagen na de lineaire uitzending terug te zien op NPO Gemist. NPO Gemist is toegankelijk via de centrale online vindplaats NPO Start. Via NPO Start zijn ook de livestreams van de lineaire aanbodkanalen en de betaaldienst NPO Plus toegankelijk.
10. Een groter wordend deel van het Nederlandse publiek kijkt volgens de NPO inmiddels (uitsluitend) on demand. Dit zijn met name jongere doelgroepen, maar ook bij oudere doelgroepen is deze ontwikkeling te zien. Daarom wil de NPO met de volgende vier uitbreidingen meer programmeerflexibiliteit om zo een breder publiek te kunnen bedienen:
 - programma's die gepland zijn voor lineaire uitzending kunnen alvast via dit kanaal worden aangeboden (hierna: 'eerste beschikbaarstelling');
 - het enkel op dit kanaal beschikbaar stellen van programma's, eigen producties en aangekochte producties (hierna: 'on demand only') wordt mogelijk gemaakt;
 - het plaatsen van een selectie van aanbod uit het archief (afkomstig van zowel de lineaire videoprogrammering als de online videoprogrammering), wordt mogelijk gemaakt;
 - door het aanwezig zijn van *NPO Start - on demand* op sociale media/videoplatformen met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten. Bijvoorbeeld door het plaatsen van fragmenten of uniek aanbod voor deze platformen te maken om onderdelen van de *NPO Start - on demand* catalogus uit te lichten.
11. Tot slot bevat de aanvraag een voorstel tot naamswijziging. Omdat de naam 'NPO Gemist' volgens de NPO met de bovengenoemde uitbreiding van het profiel niet meer de lading zou dekken, zal het kanaal voortaan de naam *NPO Start – on demand* dragen.
12. Zoals wij al in ons eerdere advies benadrukten, vinden wij de gevraagde wijziging een logische volgende stap voor een duurzaam programmeerbeleid. Wij kunnen echter alleen positief adviseren over een aanvraag waarin de belangrijke aspecten van de wijziging voldoende zijn uitgewerkt. Om die reden hebben wij destijds om een (nadere) toelichting gevraagd op de volgende punten:
 - de manier waarop het (extra) media-aanbod op de verschillende kanalen zal worden geplaatst en hoe dat zich verhoudt tot het bredere programmeerbeleid;
 - een nadere toelichting op het onderdeel van de aanvraag waarin de NPO voorstelt de aanwezigheid van *NPO Start - on demand* op platformen van derden te vergroten, en;
 - een uitwerking van de verhouding tussen de gewenste uitbreidingen van *NPO Start - on demand* en de betaaldienst NPO Plus.

13. Zonder een dergelijke toelichting konden wij niet beoordelen of de wijziging van NPO Gemist bijdraagt aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht. De NPO heeft in de aanvullende informatie aandacht besteed aan deze drie punten.

C. BEVINDINGEN COMMISSARIAAT AANVULLENDE INFORMATIE

14. De brief van de NPO betreffende de aanvullende informatie (d.d. 28 oktober 2021) is opgedeeld in de verschillende onderwerpen waar de adviseurs toelichting op hebben gevraagd. Wij zullen de lijn van deze indeling volgen en onze bevindingen met u delen.

Het voorgenomen aanbod op NPO Start – on demand

15. In ons eerdere advies (randnummers 19 t/m 21) merkten wij op dat in de aanvraag onvoldoende was toegelicht hoe het aanbod dat op NPO Start – on demand wordt geplaatst zich verhoudt tot het bredere programmeerbeleid van de NPO. Het waarom was ons duidelijk. Dat gold echter niet voor de uitwerking van het hoe. Zo ontbrak in de aanvraag (een verwijzing naar) een uitgewerkte (digitale) strategie en misten wij een toelichting op de manier waarop het (extra) media-aanbod op de verschillende kanalen zal worden geplaatst. Welke genres bijvoorbeeld (ook) ‘on-demand only’ zullen worden aangeboden was ons onduidelijk. Daarbij uitte het Commissariaat specifiek zorgen over genres als amusement en drama. In de publieke mediaopdracht staat bijvoorbeeld dat het genre amusement enkel als middel mag worden gebruikt om het publiek te trekken. Het zou onwenselijk zijn als door de wijziging het aanbodkanaal door dit genre wordt gedomineerd.

16. In het additionele document op de aanvraag reageert de NPO hierop als volgt:

‘Al het aanbod van de NPO dient publieke waarde te hebben en het genre amusement is door de Mediawet en de daaraan gekoppelde Amusementstoets begrensd. Daarnaast veronderstelt de publieke mediaopdracht een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand totaalaanbod dat zich kenmerkt door een verscheidenheid naar vorm en inhoud en doel- en publieksgroepen. Aangezien het aanbod op NPO Start - on demand al het videoaanbod van de NPO bevat (het catch-up aanbod dat eerder lineair is uitgezonden, de eerste beschikbaarstelling via on demand, on demand only en overig aanbod en bepaald aanbod uit het archief), gaat het daarbinnen dus per definitie om een grote verscheidenheid waarbij alle genres optellen tot een evenwichtige mix waar de gebruiker toegang tot heeft. De hoeveelheid noch de aard van het aanbod binnen NPO Start - on demand zal dan ook substantieel veranderen.’ (p. 3)

17. Daar voegt de NPO nog aan toe dat op basis van het thans beschikbare kijkgedrag en behoeftes van het publiek het on demand only aanbod vooral betrekking zal hebben op genres als fictie, documentaire en human interest. Daarnaast zal het on demand only aanbod vaak extra, verdiepend aanbod betreffen dat hoort bij een lineaire titel.
18. Het Commissariaat vindt de verhouding tussen het bredere programmeerbeleid van NPO en dat van NPO Start - on demand hiermee voldoende duidelijk. Het feit dat NPO Start – on demand het gehele aanbod van de publieke omroep zal bevatten was voor het Commissariaat in de originele aanvraag nog niet voldoende duidelijk. Ook de extra toelichting over het programmeerbeleid voor het on demand only aanbod geeft het vertrouwen dat er een meer uitgewerkt beleid is. Dat met de genres fictie, documentaire en human interest wordt uitgegaan van resultaten van publieksonderzoek, sluit goed aan bij de publieke mediaopdracht.

Aanbod op platformen van derden

19. In ons eerdere advies (randnummers 22 en 23) merkten wij op dat er weinig tot geen toelichting is gegeven op het voornemen om de aanwezigheid van NPO Start – on demand op platformen van derden te vergroten met als doel dit kanaal uit te lichten en onder de aandacht te brengen van het publiek.

20. In het additionele document op de aanvraag heeft de NPO de volgende toelichting hierop gegeven:

'Voor zover wij aanbod op platformen van derden plaatsen gebeurt dit uitsluitend met als doel de programmering van NPO Start - on demand uit te lichten en te promoten. Deze promotie kan gaan om het plaatsen van een trailer van een programma, maar ook om een zeer kort fragment zodat het publiek zich een beeld kan vormen van het programma of eventueel het tonen van meerdere korte fragmenten van verschillende programma's, bijvoorbeeld wanneer deze programma's dezelfde thematiek behandelen. Dit gaat altijd gepaard met een verwijzing naar de plek op NPO Start - on demand waar het hele programma kan worden bekeken. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling lange fragmenten of hele uitzendingen van programma's op platformen van derden te plaatsen via het account van NPO Start - on demand.' (p. 4)

21. Het Commissariaat meent dat het bovenstaande een duidelijke toelichting is op de manier waarop de NPO platformen van derden wil inzetten voor de promotie van het aanbod dat beschikbaar is op het aanbodkanaal zelf. Daarnaast is het toepassen van trailers en korte fragmenten ook in lijn met het door de NPO zelf opgestelde platformbeleid.

De consequenties van de plannen voor NPO Plus

22. In ons eerdere advies (randnummer 21) misten wij informatie over de relatie met NPO Plus. Wij merkten hierbij op dat deze twee aanbodkanalen meer naar elkaar toe lijken te bewegen. Dit rijmde volgens ons niet met de onderbouwing van de NPO dat deze diensten geen enkele invloed op elkaar hebben en niet in samenhang met elkaar moeten worden beoordeeld. Daarom hebben wij de NPO verzocht dit nader uit te werken.

23. In het additionele document op de aanvraag heeft de NPO de volgende toelichting hierop gegeven:

'Het aanbod op NPO Plus is in beginsel hetzelfde als het aanbod op NPO Start – on demand met dien verstande dat sommige programma's voor langere tijd beschikbaar zijn op NPO Plus wanneer er additionele kosten verbonden zijn aan het langer beschikbaarstellen ervan. Ook kunnen op NPO Plus in beperkte mate previews aangeboden worden. Om dit mogelijk te maken wordt hiervoor een kostengeoriënteerde vergoeding gevraagd. De minister heeft op 19 augustus 2016 voor deze dienst goedkeuring verleend en op basis van de gedane evaluatie van NPO Plus op 25 maart 2021 aangegeven dat NPO deze dienst kan voortzetten.' (p. 5)

24. NPO Plus wordt volgens de NPO niet meer of minder aantrekkelijk door de wijziging van NPO Start - on demand. Daarom zijn er ook geen effecten voorzien op de abonneeaantallen van NPO Plus (noch bij NLZiet waar NPO Plus eveneens wordt verspreid). Om diezelfde reden verwacht de NPO ook geen teruglopende repartitieopbrengsten voor makers van content opgenomen in NPO Plus.
25. Volgens de NPO wordt al het NPO-aanbod op NPO Start - on demand beschikbaar gesteld. Op NPO Plus worden echter sommige programma's langer beschikbaar gesteld, zoals dat nu ook het geval is. Anders dat de NPO aangeeft zal de verhouding tussen NPO Start - on demand en NPO Plus in die zin veranderen dat ook op NPO Start - on demand bepaalde content eerder beschikbaar zal zijn dan op de lineaire aanbodkanalen. Dit past echter bij de opdracht aan de publieke omroep om zijn publiek zo goed mogelijk te bereiken zoals verwoord in de publieke mediaopdracht en nader toegelicht in de Visiebrief.

D. INBRENG VAN BELANGHEBBENDEN

26. De belanghebbende partijen waarvan u een inbreng met ons heeft gedeeld over de aanvullende informatie zijn: NDP Nieuwsmedia, NLConnect, Vereniging Commerciële

Omroepen (VCO) en VodafoneZiggo. Alle bovengenoemde belanghebbende partijen hebben bij de originele aanvraag ook hun inbreng gedeeld.

27. Deze belanghebbenden vinden dat de aanvullende informatie van de NPO nog steeds veel vragen oproept en dat hun eerdere vragen niet zijn beantwoord. Een terugkerend onderwerp in de zienswijzen is het ontbreken van duidelijke afspraken over bijvoorbeeld de distributie en het programmeerbeleid van *NPO Start - on demand*. Dit zou door een gebrek aan concrete afspraken (te) marktverstoring zijn en daarmee een inbreuk vormen op Europese regelgeving. Daarnaast zijn er zorgen over een vermeende uitholling van het betaalde aanbodkanaal NPO Plus.
28. Allereerst benadrukt het Commissariaat dat de NPO op grond van de Mediawet verplicht is om in ieder geval één gratis on demand-aanbodkanaal te verzorgen. Op grond van artikel 2.1 van de Mediawet, waarin de publieke mediaopdracht is geformuleerd, dient het media-aanbod van de publieke omroep voor iedereen toegankelijk te zijn. Deze toegankelijkheid vereist volgens ons dat zoveel mogelijk media-aanbod zonder betaling voor iedereen beschikbaar moet zijn.
29. Wat betreft de vermeende uitholling van NPO Plus, heeft het Commissariaat de aanvullende informatie van de NPO aldus begrepen dat alles wat op NPO Start staat, ook op NPO Plus zal staan, maar dat bepaalde content op NPO Plus langer beschikbaar is dan op *NPO Start - on demand*. Dit gaat om die content waarvan de NPO niet over de rechten beschikt om die voor langere tijd beschikbaar te stellen op het wettelijke verplichte on demand-aanbodkanaal. Dat is nu ook al het geval. In het goedkeuringsbesluit van NPO Plus is destijds al bepaald dat in NPO Plus alleen content mag worden aangeboden die ook op de andere aanbodkanalen van de NPO is of zal worden aangeboden. In die zin blijft NPO Plus dus ongewijzigd. Nieuw is dat op *NPO Start - on demand* ook demand-only aanbod zal worden aangeboden. In de Visiebrief uit 2019 heeft de publieke omroep expliciet de opdracht gekregen om aan te sluiten bij het mediagebruik van het publiek:

“De inhoud zou leidend moeten zijn, niet de distributie. De centrale vraag zou moeten zijn: welk aanbod beantwoordt aan de publieke taken en de behoefte van het publiek. En vervolgens is de vraag hoe je dat aanbod het beste bij kijkers en luisteraars krijgt en om welke vormen en platforms dat vraagt. Er wordt bijvoorbeeld steeds meer online en non-lineair (on demand) gekeken. Het is dan niet logisch om eenzijdig te blijven focussen op lineaire programmering op netten en zenders. Media-aanbod kan ook heel goed specifiek voor online bereik en on demand ontwikkeld worden. Er moet slimmer geprogrammeerd kunnen worden. Dat vergt flexibiliteit in programmafinanciering en distributie, een andere manier van programmeren en investeringen in goede distributie-infrastructuur. De publieke omroep moet mee kunnen bewegen met het mediagebruik van zijn kijkers”.

Op basis van de aanvraag en de aanvullende informatie is het voor het Commissariaat voldoende duidelijk geworden dat de NPO met het on demand only aanbod in *NPO Start - on demand* aansluit bij de opdracht in de Visiebrief.

30. Het Commissariaat is het met de NPO eens dat aanvragen voor nieuwe of significant gewijzigde aanbodkanalen niet te gedetailleerd kunnen zijn. De publieke omroep is in zichzelf marktverstoring. Voorkomen moet echter worden dat deze marktverstoring groter is dan nodig voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Daarom moet op hoofdlijnen wel duidelijk zijn dat de publieke omroep binnen de grenzen van de publieke mediaopdracht blijft. Een te gedetailleerde aanvraag zou echter met zich brengen dat de NPO voor iedere kleine wijziging een nieuwe goedkeuring zou moeten vragen. Dat zou tot een voor de publieke omroep onwerkbaar situatie leiden. Zoals wij onder de randnummers 14 en verder hebben besproken meent het Commissariaat dat de NPO voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat de significante wijziging binnen de grenzen van de publieke mediaopdracht blijft.

E. ADVIES

31. Op grond van het bovenstaande adviseren wij **positief** over de gevraagde significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist zoals die in de aanvraag en de daarbij behorende aanvullende informatie is beschreven.
32. Zoals wij eerder al benadrukten, vinden wij de gevraagde wijziging een logische volgende stap voor een duurzaam programmeerbeleid. Nu de NPO een toelichting heeft gegeven op de manier waarop het (extra) media-aanbod op de verschillende kanalen zal worden geplaatst, de wijze waarop platformen van derden worden ingezet en de verhouding tussen *NPO Start - on demand* en de betaaldienst NPO Plus nader heeft uitgewerkt, ziet het Commissariaat geen verdere belemmeringen voor de wijzigingen zoals deze in de aanvraag zijn voorgelegd.

Hoogachtend,

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



drs. Renate Eringa-Wensing
Voorzitter