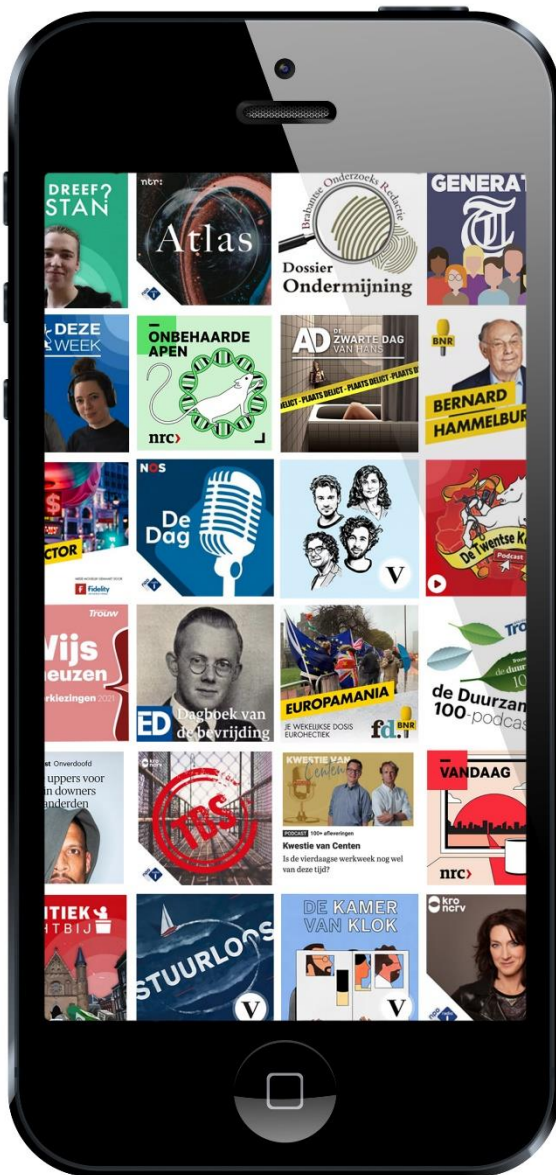


# Luister(en) voor iedereen



Zienswijze NDP Nieuwsmedia en haar leden op het Ontwerpbesluit  
Instemming aanbodkanaal "NPO Luister – on demand"  
16 mei 2022



## Inleiding

1. NDP Nieuwsmedia is de brancheorganisatie van de Nederlandse nieuwsbedrijven. Vrijwel alle lidbedrijven van NDP Nieuwsmedia zijn actief in podcasting. BNR Nieuwsradio en NRC zijn bekende namen als het om podcasts gaat, maar bijvoorbeeld ook een christelijke titel als het Nederlands Dagblad zet in op podcasts, net zoals regionale journalistieke titels en opiniebladen. Van de populaire Nederlandse podcasttitels wordt een aanzienlijk deel door nieuwsbedrijven gemaakt. Podcasting maakt een snelle groei door en de markt is volop in beweging. Ook internationale spelers zoals het Deense Podimo betreden de Nederlandse markt. Zeer recent maakten Nederlandse uitgevers bekend een nieuw platform op te richten waarin luisterboeken en boekgerelateerde podcasts een plek vinden, in een gezamenlijk streven te grote afhankelijkheid van *big tech* tegen te gaan<sup>1</sup>. NDP Nieuwsmedia vertegenwoordigt belangrijke spelers die een zeer grote bijdrage leveren aan het pluriforme, maatschappelijk relevante en hoogwaardige Nederlandse aanbod van podcasts. ‘Nieuws & politiek’ is daarbij de best beluisterde podcastcategorie (Markteffect Podcast Monitor, 2021). NDP Nieuwsmedia is om deze redenen belanghebbende bij de goedkeuringsprocedure voor NPO Luister - on demand.
2. Nadat NDP Nieuwsmedia op 15 november 2021 een eerste inbreng heeft aangereikt (zie [bijlage](#)) is advies ingewonnen bij de wettelijke adviseurs: de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de ACM. Die adviezen zijn samen met een ontwerpbesluit gepubliceerd.<sup>2</sup> De staatssecretaris is, zoals uit dat ontwerpbesluit blijkt, voornemens in te stemmen met de aanvraag van de NPO, mede op basis van de positieve adviezen. Belanghebbenden krijgen zes weken de gelegenheid om zienswijzen in te dienen op het ontwerpbesluit, wat NDP Nieuwsmedia in het navolgende doet, mede namens haar leden.
3. In deze zienswijze zal NDP Nieuwsmedia namens haar leden betogen dat indien er geen nadere voorwaarden aan goedkeuring voor NPO Luister gesteld worden, het nieuwe aanbodkanaal een belemmering kan vormen voor de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening en voor het bereiken van jongeren met kwaliteitsjournalistiek. De *alleingang* van de NPO is door de adviseurs gezien zonder verwijzing naar of analyse van de toekomstplannen van de NPO voor een publieke *walled garden*. De marktmacht van de NPO op de podcastmarkt is bovendien te voorzichtig ingeschat. NDP Nieuwsmedia kan zich vinden in goedkeuring van dit nieuwe aanbodkanaal, mits duidelijke randvoorwaarden worden gesteld die bovenstaande publieke en private belangen borgen.
4. Die randvoorwaarden zijn:

---

<sup>1</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/09/uitgevers-boekhandels-en-krantenbedrijf-dpg-beginnen-audioplatform-fluister-a4123873>

<sup>2</sup> Kennisgeving als bedoeld in art. 3:12, tweede en derde lid, Awb van de zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit op de aanvraag tot instemming ex art. 2.21 Mediawet 2008, zoals opgenomen in bijlage 3 bij de begroting 2022 van de Nederlandse Publieke Omroep, Staatscourant 2022, nr. 9355.



- a. content van de NPO moet net zoals nu altijd beschikbaar worden gesteld aan andere Nederlandse aanbieders van audio on demand platforms voor publicatie op die platforms en dus niet exclusief beschikbaar zijn op NPO Luister;
  - b. instemming zou in elk geval onder zodanige voorwaarden moeten worden gegeven dat zeker is dat NPO Luister op geen enkele manier in de weg staat aan, maar juist bijdraagt aan een gezamenlijk platform voor maatschappelijk relevante, journalistieke Nederlandse audio on demand content (naar analogie van NLZIET);
  - c. de NPO dient relevante innovaties rond audio on demand en informatie over luistergedrag publiek te delen om het Nederlandse medialandschap als geheel en de pluriformiteit van het aanbod daarbinnen te versterken;
  - d. de NPO moet duidelijkheid verschaffen over haar streven met NPO-id, dat een publiek ecosysteem creëert;
  - e. verdere uitbreiding of aanpassing van de functionaliteit van NPO Luister moet – zeker gezien de jonge markt – in de toekomst per element getoetst worden, waarbij marktpartijen bevroegd worden op de impact op de podcastmarkt.
5. Zonder deze voorwaarden is er sprake van een ernstig verstorend initiatief, zowel op het gebied van de pluriforme nieuwsvoorziening als de ontwikkeling van een jonge markt. Dat vindt NDP Nieuwsmedia niet alleen onwenselijk, maar ook onacceptabel.
6. We hopen dat de staatssecretaris het belang en de redelijkheid van de hieronder uitgewerkte argumenten onderkent en de genoemde bezwaren ondervangt. De adviezen van de wettelijke adviseurs bieden daarvoor ruimschoots voldoende aanknopingspunten. Hoe dan ook zijn de leden van NDP Nieuwsmedia graag bereid om – zoals de adviseurs reeds adviseerden – in overleg met de NPO te verkennen hoe gezamenlijk met de NPO een inhoudelijk divers platform kan worden gecreëerd dat de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening dient. Dat is immers geen exclusief publiek belang of streven, maar nadrukkelijk ook voor private nieuwsmedia een belangrijke drijfveer. Samenwerking tussen publieke en private partijen wordt door het kabinet op vele fronten aangemoedigd. Wij steken op dat punt expliciet onze hand uit.
7. Deze zienswijze is niet vertrouwelijk. NDP Nieuwsmedia verzoekt in de gelegenheid te worden gesteld om haar zienswijze mondeling toe te lichten.

## Essentie

8. Hoewel duidelijk is dat de publieke mediaopdracht naar zijn aard marktverstorend is (zoals ook het Commissariaat onderschrijft), is de inzet van NDP Nieuwsmedia er niet in de eerste plaats op gericht om te bereiken dat instemming aan NPO Luister volledig wordt onthouden.



Het is op zichzelf begrijpelijk en navolgbaar dat de NPO podcasts als een belangrijk onderdeel van het (journalistieke) media-aanbod ziet en (ook) op dat vlak relevant en actueel wil zijn. Dat geldt immers net zo voor de private Nederlandse nieuwsbedrijven die NDP Nieuwsmedia vertegenwoordigt.

9. Juist daarom is het problematisch dat het ontwerpbesluit op geen enkele manier kaders en voorwaarden stelt aan *de manier waarop* de NPO van plan is zich op de podcastmarkt te gaan manifesteren.
10. De NPO is onmiskenbaar veruit de grootste speler in de Nederlandse podcastmarkt, en juist omdat deze markt nog jong en dynamisch is, kan de NPO de ontwikkelingen van de komende jaren mede bepalen.
11. Opvallend is dat alle adviseurs het belang onderkennen dat de NPO haar content niet afschermt en samenwerkt met private partijen, maar de staatssecretaris daar geen consequenties aan verbindt. In de huidige vorm laat het ontwerpbesluit alle ruimte aan de NPO om zonder heldere afspraken te werken aan een eigen exclusief platform. Vanuit het belang van de NPO om luisteraars aan zich te binden is dat wellicht te volgen, maar het heeft als onmiskenbare consequentie dat de markt verder dicht wordt gezet. Dat hindert niet alleen de ontluikende podcastmarkt, maar schaadt ook de pluriformiteit van de nieuwsvoorziening, net nu het kabinet zijn zorgen daarover heeft geuit.<sup>3</sup>

## **Pluriformiteit is een publiek belang waarvoor private partijen minstens zo belangrijk zijn**

12. Het belang van een goed vindbaar, toegankelijk en pluriform Nederlands aanbod aan podcasts in een markt die wordt gedomineerd door grote internationale aanbieders is niet omstreden. Ook de wettelijke adviseurs onderschrijven dit.
13. NDP Nieuwsmedia erkent de belangrijke rol die de NPO heeft in het maken van kwalitatief hoogwaardige podcasts en de verspreiding daarvan. Dat is ook goed te verklaren: de NPO beschikt voor de productie van podcasts over een substantieel groter budget dan de meeste private partijen en heeft daarmee ook een veel grotere positie kunnen opbouwen.
14. Private nieuwsmedia met een historie in de dagbladwereld kunnen niet putten uit de rijke radiogeschiedenis zoals de NPO, wat de NPO op voorsprong zet in het neerzetten van kwalitatief hoogwaardige podcasts. Private nieuwsuitgevers zijn die achterstand snel aan het inhalen.
15. Maar ook een sterke audiopartij als BNR Nieuwsradio, de enige private Nederlandse radiozender die in nieuws is gespecialiseerd, ondervindt grote uitdagingen een model te vinden waarbij zijn journalistieke audio on demand kan worden blijven bekostigd. BNR

---

<sup>3</sup> TK 2021-2022, 32735, nr. 338.



Nieuwsradio moet op basis van slechts advertentie-inkomsten in concurrentie met het overvloedige aanbod van de publiek gefinancierde NPO een winstgevend model zien te vinden om duurzaam te kunnen overleven.

16. Voor de ook door de politiek zo benadrukte mediapluriformiteit zijn private nieuwsmedia essentieel en minstens zo belangrijk als de NPO. Wie het aanbod van podcasts van private nieuwsmedia tot zich neemt, ziet een groot aantal relevante (nieuws)titels. Zowel landelijke als regionale titels investeren in podcasts en hebben naast reguliere nieuwupdates ook verdiepende podcasts. De kwaliteit is hoog. Vorig jaar won NRC bijvoorbeeld de Zilveren Reismicrofoon voor haar podcasts. Op de site motiveerde de jury dit als volgt:

*“De podcast (van NRC, red) is ter zake kundig, goed verzorgd opgenomen en gemonteerd, met een eigen herkenbare vormgeving. Het kan dus wél, je met relevante inhoud onderscheiden in een markt vol keukentafel klets podcasts. Ook uniek is hoeveel jonge mensen je hier inhoudelijk hoort zijn. Niet alleen de redacteurs en makers achter de microfoon zijn geregeld jong, ruim twee derde van de luisteraars is jonger dan 35 jaar. Het is niets minder dan een audio revolutie, want informatieve zenders als NPO Radio 1 en BNR trekken vooral vijftigplussers.”<sup>4</sup>*

17. Bij private nieuwsmedia wordt er vanuit verschillende invalshoeken over maatschappelijke ontwikkelingen verslag gedaan, maar worden ook debatten geëntameerd en gevoerd in podcasts. Zo maakt de Volkskrant de columns van Sheila Sitalsing, Sander Schimmelpenninck, Bert Wagendorp en Frank Heinen als podcasts beschikbaar. NRC heeft recent een podcast met Bas Heijne en Simon van Teutem gelanceerd en een succesvolle serie over de opkomst van Pim Fortuyn, als onderdeel van haar eigen NRC Audio app (en daarnaast ook te beluisteren op andere platforms). Het is maar een kleine greep uit toonaangevende opiniemakers die in podcasts van private nieuwsmedia aan bod komen. De podcasts van private nieuwsmedia leveren daarmee een essentiële bijdrage aan de meningsvorming in Nederland.
18. Juist met podcasts slagen nieuwsmedia erin jongeren te bereiken, terwijl er al jaren zorgen bestaan over het bereik van nieuws onder deze doelgroep. Voor het democratisch draagvlak en het aanbod van kwaliteitsjournalistiek zijn private partijen dus een relevante en belangrijke speler. De diversiteit van geventileerde meningen en onderwerpen is groot. Van links tot rechts, het hele politieke spectrum komt aan bod. Podcasts komen journalistiek onafhankelijk tot stand. Het podcastaanbod gaat daarnaast niet alleen over sport en nieuws, maar ook over wetenschap, literatuur en kunst.
19. De regio speelt een prominente rol in de podcasts van private aanbieders. Luisteraars kunnen het nieuws uit hun regio via podcasts tot zich nemen, bijvoorbeeld via de podcasts van De Gelderlander en de PZC. Ook worden lokale en regionale thema's behandeld, zoals bijvoorbeeld een podcast over drugscriminaliteit in Brabant.

---

<sup>4</sup> <https://nipkowschijf.nl/nrc-podcasts-onderscheiden-met-zilveren-reissmicrofoon/>  
Pagina 5 van 14



20. De overwegingen in het ontwerpbesluit over de behoeften van het bredere publiek dat de weg naar online luisteren heeft gevonden, de mogelijkheid om met podcasts specifieke doelgroepen te bereiken en de behoefte aan overzichtelijke toegang tot podcasts, gelden niet alleen voor de NPO, maar evenzeer voor private nieuwsmedia. De NPO claimt een voortrekkersrol. Ook als die claim terecht is, is dat nog heel wat anders dan een *alleingang*, die met de onlangs bekend geworden plannen voor NPO-id nog eens gevoelig wordt versterkt.

## Marktimpact is ontoereikend beoordeeld

21. NDP Nieuwsmedia meent dat het ontwerpbesluit is gebaseerd op een ontoereikende beoordeling van de impact op de markt, onder meer gezien de sterke positie van de NPO, de kwetsbaarheid van deze jonge markt en de ongerijmdheid van de conclusie van de ACM dat het voorgenomen kanaal niet tot wijziging op de markt zal leiden.

- **NPO is op de podcastmarkt een grotere speler dan aangenomen**

22. De ACM onderschrijft dat podcasts belangrijk zijn voor nieuwsmedia om hun publiek te bereiken. Op die markt is de NPO onbetwist veruit de grootste speler die op dit moment 27% van het aanbod voor haar rekening neemt en daarmee liefst drie keer groter is dan haar eerstvolgende concurrent. De ACM constateert ook dat de markt voor Nederlandse content vooral uit content van de grotere mediabedrijven en professionele podcastproducenten bestaat, waarbij de NPO zoals opgemerkt veruit de grootste is.

23. Dat blijkt ook als de absolute ranglijst wordt gezien van de partijen waar het meest naar geluisterd wordt en het aantal actieve podcasts. Zo worden in de cijfers van het Nationaal Luisteronderzoek (NLO) in de toplijst 'Audiotitels Top 100' van NLO Podcast & Audio op demand over de maand februari 2022 de volgende cijfers gegeven:



## MEDIABEDRIJVEN

Positie	Vorige	Mediabedrijf	# Actieve Podcasts	# Wekelijkse downloads	# Wekelijkse gebruikers
1	-	NPO / Ster	390	1.781.535	610.718
2	-	DPG Media	92	943.749	463.856
3	▲ 1	FD Mediagroep	120	823.854	208.073
4	▼ -1	NRC Media	13	768.377	319.548
5	-	Talpa Network	66	334.335	130.159
6	-	Stitcher Media / SXM Media	147	227.841	86.519
7	-	Audioboom	172	134.112	62.017
8	-	Wondery Brand Partnerships	91	61.590	21.246
9	-	Kast Media	32	31.650	14.108
10	-	All Things Comedy	15	11.386	5.631



24. Ook hier blijkt dus weer dat de NPO veruit het grootste aantal actieve podcasts, downloads en gebruikers heeft. Ook in de toplist 'top 100' klassering van podcasts is de NPO de grootste speler met 35 van de 100 vermeldingen.
25. De cijfers uit punt 23 en 24 zien we niet terug in de adviezen en analyse van de wettelijke adviseurs.
- **Juist een jonge markt is kwetsbaar**
26. De ACM benadrukt in navolging van SEO (dat in opdracht van de NPO een impactanalyse maakte, waar de ACM zwaar op leunt) dat het om een jonge, sterk groeiende en dynamische markt gaat waar partijen nog naar verdienmodellen zoeken. Daarom ziet de ACM net zo min als SEO mogelijkheid een relevante markt af te bakenen, normaal gezien juist het startpunt van een concurrentieanalyse.
27. Dat het om een jonge markt gaat, betekent echter ook dat het een markt is die *kwetsbaar* is voor marktfalen. Dat noopt dus veeleer tot zorgvuldigheid. Juist in dit stadium gemaakte keuzes kunnen vergaande invloed hebben op de ontwikkeling over de komende jaren. Het ontwerpbesluit wijst ook op de "belangrijke innoverende rol" die de NPO zou hebben en "die al eerder baanbrekend is gebleken". Ook dat is een aspect dat onmiskenbaar invloed op de markt heeft. Afbakening van het initiatief en expliciet waarborgen inbouwen om verdere ontwikkeling mogelijk te maken dient daarmee niet alleen de markt, maar ook de publieke meningsvorming in Nederland.
- **De conclusie dat het aanbodkanaal geen gevolgen heeft, is onlogisch**
28. De staatssecretaris wijst (par. 6.2 van het ontwerpbesluit) naar de conclusie van de ACM dat de situatie op de markt met het nieuwe aanbodkanaal nauwelijks zal verschillen van de situatie zonder het kanaal, vanwege de snelle ontwikkelingen op het gebied van productie en distributie van audio on demand en het feit dat uitsluitend reeds bestaande content op gebundelde wijze zou worden aangeboden.
29. De zorgen van marktpartijen (die de ACM op zichzelf niet bestrijdt) zouden volgens de ACM slaan op de concurrentie *in het algemeen*. De ACM concludeert dat NPO Luister dat nauwelijks concurrentie-effect kan hebben. NPO Luister zou uitsluitend bestaande content op één plek toegankelijk en beter vindbaar maken, zonder dat het aanbod van andere podcasts minder aantrekkelijk of slechter vindbaar zou worden.<sup>5</sup>
30. Die analyse is oppervlakkig en ontoereikend<sup>6</sup> en ook niet te rijmen met het argument van de staatssecretaris dat het publiek belang noopt tot het toestaan van NPO Luister. Die dienst

---

<sup>5</sup> Randnr. 41 impactanalyse ACM.

<sup>6</sup> Die analyse is overigens ook lastig te rijmen met het belang dat de NPO zelf in deze dienst stelt: de NPO verwacht immers juist wél belangrijke impact.



zou er juist toe moeten leiden dat de podcasts van de NPO beter dan nu ontsloten zullen worden en ook een ruimer publiek zullen bereiken. De NPO heeft dat in de conclusie van de aanvraag ook met zoveel woorden gesteld: *“Het publiek zoekt on demand vaker op basis van onderwerp naar nieuw aanbod, waardoor met NPO Luister - on demand het aanbod van verschillende zenders makkelijker vindbaar en doorzoekbaar is. Zo keerden testgebruikers gemiddeld drie keer per week terug naar het aanbod op NPO Luister - on demand.”* Anders gesteld: het publiek belang is de marktimpact. Impact die ten koste gaat van andere partijen, want de tijd van de consument om te luisteren is, (zoals nu ook blijkt in de concurrentiestrijd tussen videostreamingdiensten) per definitie eindig.

31. Gezien de hoeveelheid podcasts die binnen de NPO door de omroepverenigingen wordt geproduceerd en waarmee de NPO op dit moment met een aandeel van 27% meer dan drie keer groter is dan de eerstvolgende concurrent, zal NPO Luister grote slagkracht hebben. De NPO stelt weliswaar dat zij (vooralsnog) geen *extra* budget aan zou vragen voor het aanbodkanaal en dit zou financieren uit bestaande middelen – maar die middelen zijn nu al zeer ruim. Het aanbod van podcasts (en dus de bestedingen daaraan) neemt ook sterk toe zoals uit de Begroting 2022 overduidelijk blijkt: zo steeg het maandbereik van de NPO-podcasts in 2020 van 1,8 naar 2,6 miljoen.<sup>7</sup> De NPO is nu al de grootste producent van podcast-content en heeft daar veel ruimere middelen voor dan andere spelers. Bovendien weerhoudt niets de NPO er van om de middelen voor NPO Luister aan andere producties of activiteiten te onttrekken of om meer middelen te vragen in de toekomst. Dat er nu al schaalvoordeel wordt behaald door aan populaire tv-programma's podcasts te koppelen is evident. Zo verzorgt de NPO niet alleen de uitzending van het Eurovisie Songfestival, maar koppelt er ook een podcast aan<sup>8</sup>. Zo wordt bespaard op research, productie en wordt 'meegelift' qua exposure.
32. De slagkracht van NPO Luister wordt nog vergroot doordat ook speciaal voor dit kanaal aanbod ontwikkeld zal worden, het ontwerpbesluit wijst in de tweede bullet in par. 2 op “specifiek voor dit aanbodkanaal verzorgd on demand audioaanbod, bestaande uit podcasts en fragmenten”. Ook het Commissariaat (p. 2, par. 11) wijst daarop evenals de ACM (par. 4 impactanalyse), die opmerkt dat de NPO ook ruimte wil maken voor nieuw en on demand audioaanbod, onder verwijzing naar de aanvraag van de NPO.<sup>9</sup>
  - **Content en distributie hangen wel degelijk nauw samen, zeker bij NPO Luister**
33. Het is in dat verband opvallend dat SEO in haar rapportage juist *niet* zozeer kijkt naar het ontwikkelen van (nieuwe) content en dus de sterke positie van de NPO op dat vlak buiten

---

<sup>7</sup> P.75 begroting 2022 NPO.

<sup>8</sup> <https://www.avrotros.nl/podcasts/podcast-overzicht/detail/de-officiële-songfestival-podcast-geeft-een-kijkje-achter-de-schermen/>

<sup>9</sup> Onduidelijk is dan ook op welke grond elders in het ontwerpbesluit wordt geconcludeerd dat NPO Luister uitsluitend “bestaande” content zou verspreiden. Nog daargelaten dat niet duidelijk is wat met “bestaande” content wordt bedoeld (de NPO produceert immers voortdurend nieuwe en steeds meer podcasts) en waarom een beperking van het aanbod van NPO Luister tot “bestaande content” minder marktimpact zou hebben.



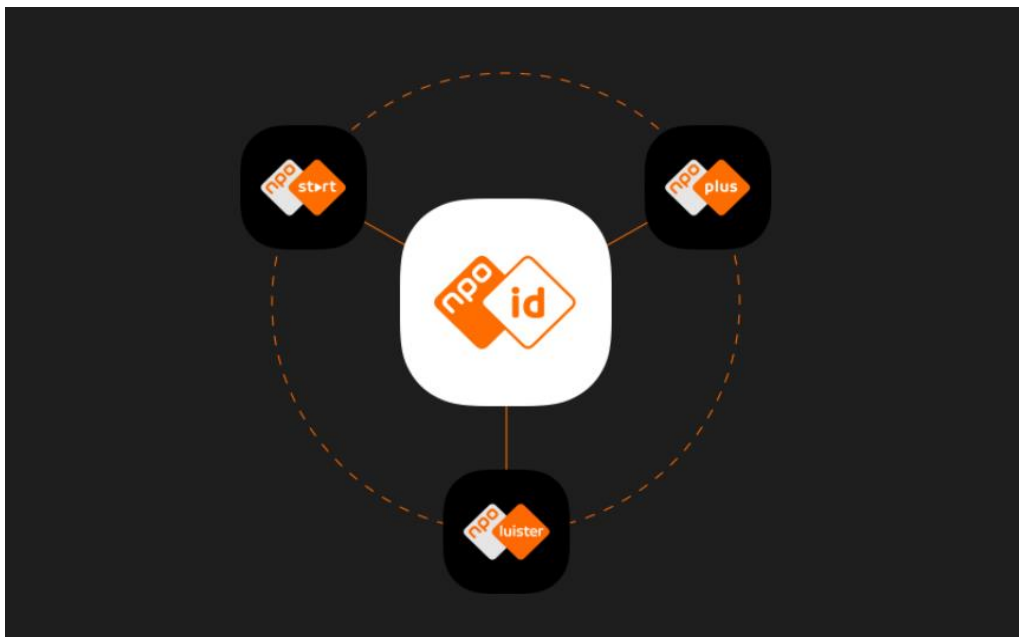


beschouwing laat. De reden die daarvoor wordt opgevoerd is dat het ontwikkelen en aanbieden van nieuwe content ook mogelijk is zonder het nieuwe kanaal. Zoals al opgemerkt legt ook de ACM een “knip” tussen content en distributie, in die zin dat de ACM meent dat de door marktpartijen beschreven marktimpact (die de ACM niet weerlegt) niet wordt veroorzaakt of versterkt door NPO Luister, dat vooral een distributiepropositie zou zijn.

34. Die analyse onderschat het belang van de distributiepropositie. Het getal van 4% dat als distributie-aandeel van de NPO wordt genoemd (par. 43 impactanalyse) betreft het aandeel van de luisteraars dat de NPO podcasts op de *huidige* aanbodkanalen van de NPO beluistert. Dat de introductie van NPO Luister – on demand op het gebied van distributie van audio on demand dus “enkel” verschilt ten opzichte van de huidige situatie in de zin dat het een extra aanbodkanaal betekent waarop al haar content te vinden is (par. 44 impactanalyse), is strikt genomen juist, maar zegt uiteraard nog niets over de *omvang* en het *gewicht* van dat verschil.
35. De NPO verwacht immers juist veel van die bundeling. Elders in het ontwerpbesluit wordt gesteld dat NPO Luister tegemoet zou komen aan een belangrijke wens bij het publiek. De luisteraar zou nu niet weten “waar hij het zoeken moet” en daarom grote behoefte hebben aan een plek waarin in ieder geval het publieke audioaanbod herkenbaar en geordend te vinden is. “*Daarmee kunnen ook mensen over de streep getrokken worden die juist vanwege de onbekendheid of onvindbaarheid nog niet of nauwelijks podcasts luisteren,*” aldus het ontwerpbesluit – waarmee dus het bereik en daarmee het marktaandeel van de NPO per definitie nog verder wordt vergroot. Dat heeft de NPO ook aan de ACM voorgehouden: doordat de NPO voor een ruimer aanbod van podcasts zorgt, zou ook een groter publiek in aanraking kunnen komen met dit medium (par. 26 impactanalyse).
36. De door de ACM gesignaleerde omstandigheid dat NPO Luister – on demand slechts eigen content kan aanbieden, waardoor luisteraars voor iedere podcast afkomstig van een andere aanbieder moeten wisselen van platform, *versterkt* de nadelige effecten op de markt juist. De NPO is immers veruit de grootste producent. Daar weegt niet tegenop de constatering dat *multi-homing* een gangbare praktijk zou zijn, want bij een *multi-homing* factor van 1,2 die de ACM aannemelijk acht maakt van de vijf luisteraars er maar één gebruik van twee platforms. Ook dat duidt dus juist op versterking van die nadelige effecten.
  - **NPO-id; de walled garden van de NPO**
37. Dat streven naar exclusiviteit is des te meer aannemelijk gezien de *walled garden* die de NPO aan het bouwen is. Aanvraag noch ontwerpbesluit besteden daar enige aandacht aan, terwijl NPO-bestuurder Van Dam hier in een recente post op social media geen misverstand over heeft laten bestaan: op basis van één “NPO-id” wordt één ecosysteem voor de aanbodkanalen van de NPO vormgegeven, waaronder ook NPO Luister:

*'Een grote stap naar de persoonlijke omroep.'*

*Het is je misschien amper opgevallen, maar onder de motorkap van NPO Start hebben we de afgelopen weken een grote verandering doorgevoerd. Gebruikers met een login, dat zijn op dit moment nog vooral abonnees van onze extra dienst NPO Plus, worden sinds 11 januari overgezet naar een nieuw en veel beter login-systeem: NPO-ID. Enkele honderdduizenden gebruikers zijn inmiddels over. [...] Onze ambitie is om al deze diensten aan elkaar te knopen zodat we bijvoorbeeld podcasts kunnen aanbevelen die passen bij je kijkgedrag in NPO Start en andersom. Uiteindelijk hopen we zoveel mogelijk van de sites en apps van de publieke omroep te kunnen koppelen aan onze aanbevelingssystemen. Zodat we jou als gebruiker continu kunnen blijven verrassen met nieuwe video's, podcasts, interactives, apps en verdiepende inhoud. En daarvoor is één NPO-ID van belang. Het is een zogenaamde single sign-on-voorziening: je logt één keer in en wordt vervolgens op alle sites en apps van de publieke omroep (die NPO-ID gebruiken) herkend.'*



Bron: <https://id.npo.nl/account/register>

38. Ook op de aparte aan de NPO-id gewijde website komt het streven naar een *walled garden*, waartoe ook NPO Luister gaat behoren, duidelijk tot uitdrukking:<sup>10</sup>

*[...] Het NPO-id is jouw unieke combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord waarmee je kan inloggen bij de diensten van de Nederlandse Publieke Omroep. Nu kan dat al bij NPO Start maar in de nabije toekomst ook bij andere diensten.*

<sup>10</sup> <https://id.npo.nl/account/register>



[...] Met je NPO-id kun je je diensten personaliseren met instellingen en aanbevelingen op jouw kijk en luistervoorkeuren [...] We weten wel waar je graag naar kijkt of luistert en geven op basis daarvan aanbevelingen en suggesties voor andere programma's. [...] Is een NPO-id gratis? Jazeker, en dat blijft ook zo. Wel kan het zijn dat je met je NPO-id kan inloggen bij dienst zoals NPO Plus waar je een abonnement voor betaalt maar het NPO-id zelf is gratis.

[...] Andere diensten zoals NPO Luister of de TOP 2000 zullen ook gaan aansluiten op dit NPO-id.

39. In reactie op het Concessiebeleidsplan en Prestatieovereenkomst 2022-2026, geeft de staatssecretaris aan dat de NPO bij de concrete uitwerking van de voorgenomen nieuwe digitale diensten de samenhang daartussen op heldere wijze zou moeten schetsen.<sup>11</sup> Duidelijk is dat dat niet is gebeurd. Overigens blijkt ook nergens dat de staatssecretaris zich een oordeel heeft gevormd over NPO-id, terwijl die dienst uitgebreid wordt beschreven op de site van de NPO en in de LinkedIn-post van Van Dam en duidelijk maakt dat de NPO juist een sterke prikkel heeft haar aanbod exclusief via eigen platforms op basis van één NPO-id te verspreiden.
- **Publieke content en platforms niet afschermen**
40. De ACM stelt (par. 20) dat de markt aan de distributiezijde uitermate open zou zijn nu podcastproducenten hun podcasts op meerdere platforms distribueren en er vooralsnog geen sprake is van exclusiviteit.
41. Die constatering gaat in elk geval niet op ten aanzien van het NPO Luister platform zélf, want daarop zal alleen NPO-content beschikbaar zijn. Derden kunnen daar dus niet terecht met hun podcasts.
42. Bovendien is het nog maar de vraag of de content van de NPO op termijn nog wel aan derden beschikbaar wordt gesteld, dan wel (deels of geheel) exclusief op NPO Luister beschikbaar zal zijn. De NPO heeft immers ook de stellige wens minder afhankelijk te worden van grote platforms voor de distributie, waarmee dus per definitie het bereiktaandeel van het eigen kanaal zal worden vergroot. Die afhankelijkheid kan ook nadelen voor de content meebrengen, zoals de ACM vaststelt: partijen op deze platforms hebben niet gegarandeerd toegang tot de luisterdata, zij zijn onderhevig aan de algoritmes die deze platforms gebruiken en er valt niet eenvoudig te communiceren met deze platforms.
43. Maar dat belang geldt uiteraard voor *alle* podcastproducenten, niet alleen voor de NPO, en zou dus juist pleiten voor één gezamenlijk Nederlands platform waar NPO Luister onderdeel van is, en haar bijdrage aan levert, in plaats van een exclusief NPO-platform. Toch lijkt dat

---

<sup>11</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D28467&did=2021D28467>



laatste, een *alleingang* van de NPO met een exclusief NPO-contentplatform, wel in de steigers te staan.

44. De Raad voor Cultuur geeft aan dat hij het eens is met de NPO dat een grote afhankelijkheid van de grote platforms onwenselijk is, zodat de NPO om (meer) bezoekers naar het eigen platform te trekken hier ook een meerwaarde moet bieden die logischerwijs tot uiting moet komen in onderscheidend aanbod. De Raad stelt echter ook vast dat de NPO de indruk wekt dat in de toekomst maar in beperkte mate of zelfs geen NPO-podcasts op derdenplatforms te vinden zullen zijn, en adviseert de staatssecretaris om hierover meer duidelijkheid van de NPO te krijgen en daar duidelijke afspraken over te maken.
45. De ACM *stelt* weliswaar dat de introductie van NPO Luister – on demand geen effect op de beschikbaarheid van NPO content op andere platforms zou hebben (par. 50 impactanalyse) maar moet tegelijkertijd erkennen dat zij dat helemaal niet *weet* nu de NPO niet expliciet uitsluit dat dit in de toekomst wel zal gebeuren en niet kan aangeven waar dit afhankelijk van zal zijn, vanwege de onzekerheden in deze nog jonge markt (par. 45 impactanalyse).
46. Zeker gezien de constatering van de Raad voor Cultuur op dit punt, is duidelijk dat het risico van een gesloten platform reëel is, en dat zal weer tot marktverstoring leiden. Immers, de ACM hecht er óók aan te benadrukken dat, gelet op de hoeveelheid content die de NPO produceert, de beschikbaarheid van het NPO-portfolio impact heeft op concurrerende (toekomstige) luisterplatforms. De ACM roept dan ook op de ontwikkelingen rond eventuele exclusiviteit van NPO-content te volgen en te waarborgen dat er effectieve concurrentie blijft.
47. In het ontwerpbesluit is daarvan *niets* te vinden. Geen voorwaarden, geen afspraken met de NPO, geen verduidelijking dat introductie van exclusiviteit als een belangrijke wijziging zal worden gezien waar afzonderlijke instemming vereist voor zal zijn.

#### **Uitgestoken hand van private nieuwspartijen: één gezamenlijk Nederlands luisterplatform**

48. In de eerste inbreng uit november 2021 wezen wij erop dat de lidbedrijven van NDP Nieuwsmedia het opmerkelijk vinden dat de NPO een eigen koers vaart en kiest voor een exclusief, eigen platform. Nederlandse mediaorganisaties zouden juist de krachten moeten bundelen om een vuist te maken tegen de grote techspelers. Dat geldt ook voor de distributie van Nederlandse podcasts, waarin de grote techspelers domineren en buitenlandse spelers de Nederlandse markt betreden.
49. Er worden op dit moment initiatieven opgestart om die dominante positie tegenwicht te bieden. We wijzen op de introductie van 'Fluister', waarin literaire uitgevers, boekverkopers en een mediabedrijf de krachten bundelen in een streven naar één (betaald) luisterplatform gericht op boekencontent. Deze krachtenbundeling van verschillende uitgevers is contrair aan de richting die de NPO met NPO Luister kiest, namelijk een *alleingang*.



50. Vanuit haar wezen als publieke dienst zou de NPO daarom met private partijen moeten verkennen op welke manier de Nederlandse aanbieders van audio on demand een gezamenlijk Nederlands luisterplatform zouden kunnen vormgeven. De lessen die bij video on demand zijn geleerd, kunnen daarbij van waarde zijn.
51. NDP Nieuwsmedia constateert dat dit uitgangspunt niet omstreden is, integendeel: het wordt onderschreven door de wettelijke adviseurs én de staatssecretaris zelf in het ontwerpbesluit.
52. Zo stelt het Commissariaat voor de Media dat het samenwerking zou willen stimuleren naast het aanbodkanaal NPO Luister – on demand: *“Zowel het ministerie als het Commissariaat hechten veel waarde aan publiek-private samenwerking in het audiovisuele domein, omdat daarmee tegenwicht geboden kan worden aan grote internationale platforms. Een publiek-private samenwerking in een centraal Nederlands platform voor on demand audio zouden we dan ook willen aanmoedigen”*. De NPO kan de hele sector versterken door als wegbereider kennis en ervaring in een gezamenlijk luisterplatform met de mediasector te delen.
53. Ook de Raad voor Cultuur meent dat het waardevol is om te streven naar een gezamenlijk Nederlands luisterplatform. De kennis en lessen met betrekking tot podcasts en technologische ontwikkeling zouden gedeeld kunnen worden met partijen buiten de NPO. De Raad voor Cultuur roept ook zijn eerdere advies bij het CBP 2022 – 2026 in herinnering om voorwaarden te formuleren waaronder samenwerking met commerciële platforms kan bijdragen aan de uitvoering van de publieke media-opdracht en aan een pluriform, onafhankelijk, toegankelijk en hoogwaardig media-aanbod. Ook wijst de Raad op de passage in het Coalitieakkoord, waarin het versterken van de samenwerking door publieke en private mediapartijen om Nederlandse content gezamenlijk aan te bieden als een van de voornemens wordt geformuleerd. Samenwerken is onvermijdelijk, temeer omdat er slechts ruimte in de podcastmarkt lijkt te zijn voor een grote speler.
54. Het ontwerpbesluit bewijst lippendienst aan de wenselijkheid van een breed Nederlands podcastplatform (vergelijkbaar met NLZiet) en het belang van beschikbaarheid van NPO-content op andere platforms, maar borgt dat belang op geen enkele manier. Dat is een opvallende en ook niet goed begrijpelijke omissie.
55. De *walled garden* waar de NPO aan bouwt, doet geen recht aan een pluriforme, onafhankelijke en kwalitatief hoogstaande nieuwsvoorziening op podcastgebied. Pluriformiteit wordt door de politiek van groot belang geacht. NPO Luister mag er niet toe leiden dat belangrijke persstemmen onvindbaar worden door een exclusief publiek platform dat een alternatief zegt te willen zijn voor de grote techspelers. De publieke taak en positie die journalistieke titels van private uitgevers hebben, worden daarmee onvoldoende meegewogen.



56. Er zijn ook diverse mogelijkheden waarop de ambities van de NPO te verenigen zijn met het bredere belang van pluriformiteit en een gelijk speelveld op de jonge markt voor podcasts.
57. Wenselijk is dat private nieuwsbedrijven samenwerken in een gezamenlijk platform om zo een vuist te maken tegen de grote techpartijen, zoals publieke en private spelers nu in België verkennen<sup>12</sup>.
58. Het ontwerpbesluit borgt in de huidige formulering echter niet dat deze samenwerking een mogelijkheid krijgt of zelfs maar verkend wordt, terwijl de prikkel van de NPO om haar eigen exclusieve kanaal te bouwen evident is.

## Conclusie

59. De aanvraag van de NPO markeert een belangrijk moment in de ontwikkeling van de nog jonge, maar zeer relevante en sterk groeiende podcastmarkt: het definitief lanceren van een zelfstandig platform voor Nederlandse podcasts voor een breed publiek.
60. De NPO is veruit de grootste speler op de Nederlandse markt. Uit het Digital News Report 2021 van het Commissariaat voor de Media en het Reuters Institute for the Study of Journalism blijkt dat NPO Luister in de experimentele fase zonder veel promotie al een gedeelde derde plaats inneemt onder de luisterplatforms. Duidelijk is dus dat NPO Luister een belangrijke positie in kan gaan nemen.
61. De beslissing die de staatssecretaris neemt over NPO Luister kan dan ook in belangrijke mate de kaders bepalen voor de ontwikkeling van de Nederlandse podcastmarkt in de komende jaren. Nu is dus de kans zeker te stellen dat de pluriformiteit gewaarborgd zal blijven en de NPO structureel zal samenwerken met private partijen.
62. Het ontwerpbesluit onderkent dit belang nog veel te weinig. Het laat de NPO volledig vrij baan om NPO Luister naar eigen inzicht verder te ontwikkelen tot een exclusief platform. De staatssecretaris zou daarom (i) de ontwikkeling naar een *walled garden* op basis van het NPO-id nader moeten onderzoeken, (ii) voorwaarden aan de voorgenomen instemming moeten verbinden die voldoende recht doen aan het belang van mediapluriformiteit en voorkomen dat de mogelijkheid van één platform wordt afgesloten en (iii) duidelijk moeten formuleren wanneer wijziging van de propositie in elk geval als significant zal worden beschouwd zodat afzonderlijke instemming vereist zal zijn. Dat zou beslist het geval moeten zijn als de NPO-content niet langer voor derde partijen toegankelijk zou zijn en als het aanbod zou worden uitgebreid met beeld.

---

<sup>12</sup> [https://www.standaard.be/cnt/dmf20220401\\_97760572](https://www.standaard.be/cnt/dmf20220401_97760572)