



>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Raad van bestuur NPO  
Postbus 26444  
1202 JJ HILVERSUM

**Media en Creatieve Industrie**

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

**Onze referentie**

31487400

*Als u belang hebt bij dit besluit, dan kunt u hiertegen binnen 6 weken, gerekend vanaf de verzenddatum, bezwaar maken. Stuur uw bezwaarschrift naar DUO, Postbus 30205, 2500 GE Den Haag. U kunt uw bezwaar ook digitaal indienen op [www.bezwaarschriftenocw.nl](http://www.bezwaarschriftenocw.nl).*

Datum

Betreft Ontwerpbesluit NPO Luister on demand

Geachte raad,

In de Begroting 2022 heeft de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met het verspreiden van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister on demand.

Hierbij stuur ik u mijn besluit op de aanvraag.

**1. Besluit tot instemming**

NPO Luister on demand is een nieuw aanbodkanaal in de zin van artikel 1.1 van de Mediawet 2008 die als overige aanbodkanalen, bedoeld in artikel 2.20, tweede lid, onderdeel c, van de Mediawet 2008 dienen ter uitvoering van de publieke taakopdracht. Voor het starten van een nieuw aanbodkanaal is voorafgaande instemming van de minister nodig volgens artikel 2.21, eerste tot en met derde lid, van de Mediawet 2008.

Met toepassing van artikel 2.21, derde lid, van de Mediawet 2008 verleen ik instemming met de verzorging en verspreiding van het aanbodkanaal NPO Luister on demand. Daarmee maakt NPO Luister on demand onderdeel uit van de publieke taakopdracht van de landelijke publieke mediadienst.

In het vervolg van deze brief ga ik in op de aanvraag van de NPO, de adviezen en de overwegingen die geleid hebben tot dit besluit.

## 2. Beschrijving van het aangevraagde aanbodkanaal NPO Luister

Onze referentie  
31487400

NPO Luister on demand (hierna: NPO Luister) is een nieuw aanbodkanaal voor het on demand audioaanbod van de NPO. Samenvattend<sup>1</sup> betreft het aanbod van NPO Luister:

- Programmering van bestaand on demand audioaanbod afkomstig van de andere aanbodkanalen van de NPO, bestaande uit podcasts, fragmenten en eerder lineair uitgezonden audioaanbod.
- Specifiek voor dit aanbodkanaal verzorgd on demand audioaanbod, bestaande uit podcasts en fragmenten.
- Aanwezigheid van het aanbodkanaal op platformen van derden met als doel interactie en participatie en het onder de aandacht brengen van de programmering van het aanbodkanaal op het NPO-platform.

De NPO beoogt het on demand audioaanbod samen te brengen en toegankelijk te maken onder één noemer, NPO Luister. NPO Luister wordt gratis, vrij en zonder reclame aangeboden.<sup>2</sup> Het on demand audioaanbod wordt ontsloten via de centrale vindplaats NPO Luister. NPO Luister is als (mobiele) app te downloaden, is toegankelijk via een webportal en zal tevens ontsloten worden via toepasbare opvolgende technologieën. De NPO zal de kosten van NPO Luister financieren uit bestaande middelen. De programmering wordt gebudgetteerd op basis van de huidige budgettering voor podcastprogrammering.

## 3. Onderbouwing van de aanvraag

Voorafgaand aan de aanvraag voor instemming is de NPO in oktober 2020 een experiment met NPO Luister gestart. Doel daarvan is te onderzoeken of het aanbieden van één centrale vindplaats waarin publiek audio on demand aanbod voor iedereen makkelijk toegankelijk is, in een omgeving die de individuele zendermerken overstijgt en onafhankelijk is van commerciële invloeden, een bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht. De uitkomsten van het experiment hebben de NPO aanleiding gegeven een aanvraag in te dienen.

### *Verschuiving naar on demand mediagebruik/online luisteren*

De aanleiding voor NPO Luister is de beweging in het audiolandschap van lineair naar on demand mediagebruik. Nederlanders zijn de laatste jaren in totaliteit gemiddeld 10 minuten per dag meer gaan besteden aan het luisteren naar audio. Dit komt omdat mensen meer on demand naar audio (non-lineair) zijn gaan luisteren, terwijl de luistertijd naar live radio (lineair) nagenoeg gelijk bleef. Het on demand audioaanbod betreft met name muziek en in toenemende mate ook podcasts.

---

<sup>1</sup> Voor de volledige beschrijving van NPO Luister zij verwezen naar bijlage 3 van de Begroting 2022 van de NPO, [https://over.npo.nl/storage/configurations/overnpo/files/begroting\\_npo\\_2022.pdf](https://over.npo.nl/storage/configurations/overnpo/files/begroting_npo_2022.pdf)

<sup>2</sup> Met uitzondering van de live streams van de lineaire audiokanalen, die via NPO Luister toegankelijk zijn.

### *Bundeling van on demand audioaanbod en toegankelijkheid*

De NPO biedt podcasts aan via de verschillende aanbodkanalen, hoofdzakelijk via de online zenderkanalen, maar ook in een aantal gevallen via de online omroepkanalen, netkanalen en programmawebsites. De online zenderkanalen bereiken een publiek dat zich bindt aan een van de zenders en richten zich op interactie. Door het grote aantal verschillende aanbodkanalen raakt het publiek echter moeilijker in contact met het totale podcastaanbod. Volgens de NPO zijn er veel mensen die er behoefte aan hebben dat het on demand audioaanbod van de NPO overzichtelijk, makkelijk vindbaar en doorzoekbaar aangeboden wordt.

**Onze referentie**  
31487400

### *Beter bereik van doelgroepen*

Met NPO Luister wil de NPO zich richten op een breed publiek, primair op luisteraars die hun luistergedrag veranderd hebben naar een mix van lineair en on demand luisteren of open staan voor verandering. Daarnaast richt NPO Luister zich op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen. Podcasts lenen zich volgens de NPO namelijk bij uitstek voor het bedienen van kleinere doelgroepen met specifieke interesses. De NPO beoogt met NPO Luister een gemiddeld jonger publiek te bereiken dan via de lineaire aanbodkanalen van de NPO.

### *Minder afhankelijk van platforms van derden*

In totaal wordt circa 96 procent van de podcasts van de NPO op platformen van derden beluisterd. Volgens de NPO betekent dit echter niet dat de vindbaarheid en herkenbaarheid van het gehele beschikbare podcastaanbod van de NPO optimaal is. Het publiek dient een selectie te maken op basis van een grote hoeveelheid, merendeels internationaal, aanbod wat als een uitdaging ervaren wordt. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan op platformen van derden op basis van algoritmen die niet bij voorbaat stroken met de publieke programmeerstrategie van de NPO, waardoor er geen controle is over de zichtbaarheid van divers, gevarieerd en pluriform aanbod. Ook kunnen volgens de NPO aan deze algoritmen van derden overwegingen ten grondslag liggen die niet stroken met het zijn van publieke mediadienst. Tot slot leidt de afhankelijkheid van derden er volgens de NPO toe dat de toegang tot luisterdata en - zo laat de praktijk zien - ook de toegang voor het publiek niet gegarandeerd is.

## **4. Zienwijzen van belanghebbenden**

Belanghebbende marktpartijen zijn rechtsreeks en via publicaties in de Staatscourant en op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) op de hoogte gesteld van de aanvraag van de NPO en over de aanvraagprocedure.<sup>3</sup> Naar aanleiding hiervan hebben NDP Nieuwsmedia en NRC Media BV een zienswijze ingediend. De zienswijzen zijn aan de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de Autoriteit Consument en Markt gestuurd met het verzoek deze in hun advisering respectievelijk marktanalyse te betrekken.

---

<sup>3</sup> Stcrt. 2021, 44832.

## 5. Adviezen Raad voor Cultuur en Commissariaat voor de Media

Onze referentie  
31487400

### *Raad voor Cultuur*

De Raad voor Cultuur (hierna: de Raad) heeft op 31 januari 2022 positief geadviseerd over NPO Luister. Daarbij heeft de Raad twee aandachtspunten meegegeven met betrekking tot de aanwezigheid op platforms van derden en nader onderzoek naar een gezamenlijk Nederlands luisterplatform. De Raad heeft in zijn advisering de inbreng betrokken die belanghebbenden naar aanleiding van de aanvraag hebben ingediend.

### *Commissariaat voor de Media*

Op 9 februari 2022 heeft het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) een positief advies over de aanvraag voor NPO Luister uitgebracht. Daarbij heeft het Commissariaat er op gewezen dat de NPO een gezamenlijk luisterplatform met de mediasector kan delen en daarmee de gehele sector kan versterken. Het Commissariaat heeft in zijn advisering de inbreng betrokken die belanghebbenden naar aanleiding van de aanvraag hebben ingediend.

## 6. Overwegingen

### *6.1 Overwegingen met betrekking tot het publieke belang van NPO Luister*

#### *Pluriformiteit*

NPO Luister bevat aanbod dat minder goed in te passen is in de programmatische profielen van de bestaande kanalen. Het audioaanbod op NPO Luister beslaat een breed palet aan genres: nieuws en actualiteiten, opinie, levensbeschouwing, human interest, kunst en expressie, muziek, drama, kennis en educatie, sport en amusement. Het gaat daarbij om zowel actuele als verdiepende en verrijkende content. Ook de vorm waarin content wordt gepresenteerd kent variëteit: een podcast kan de vorm van een interview of documentaire hebben, maar ook die van een hoorspel of luisterboek. Daarmee draagt NPO Luister bij aan de wettelijke publieke taak die de NPO opdraagt te zorgen voor een pluriform, gevarieerd, kwalitatief hoogstaand aanbod met een grote verscheidenheid naar vorm en inhoud. Om te zorgen dat het publiek die pluriformiteit en variëteit ook ervaart, kan de NPO via NPO Luister het publiek gidsen door aanbevelingen en verwijzingen.

#### *Behoeftte van het publiek*

Podcasts zijn inmiddels populair onder een groot deel van het publiek. Dit past in de trend dat veel mensen in hun mediagebruik opschuiven naar on demand kijken en luisteren. Velen zoeken naar specifieke informatie of andere content die niet alleen aansluit bij hun individuele interesses, maar die ook beluisterd kan worden op tijd en plaats die het beste schikt. Voor het overgrote deel betreft het de jongere bevolkingsgroepen (tussen de 15 en 34 jaar). Maar ook onder oudere leeftijdsgroepen stijgt het aantal luisteraars flink. Met NPO Luister richt de NPO zich niet alleen op het bredere publiek dat de weg naar online luisteren inmiddels heeft gevonden. Omdat podcast zich bij uitstek lenen voor het bedienen van kleinere doelgroepen met specifieke interesses, wil de NPO met NPO Luister ook bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling

bereiken, in het bijzonder ook kleine doelgroepen. Hiermee geeft de NPO uitvoering aan een van de belangrijke elementen van zijn wettelijke taakopdracht.

**Onze referentie**  
31487400

### *Toegankelijkheid*

Toegankelijkheid van het media-aanbod, ook via on demand diensten, is een belangrijk onderdeel van de publieke mediaopdracht. NPO Luister draagt daar voor wat betreft het audioaanbod in belangrijke mate aan bij door over vele kanalen verspreid publieke audioaanbod te bundelen en op één centraal platform bij de publieke omroep toegankelijk te maken. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een belangrijke wens bij het publiek. Dat publiek heeft tegenwoordig de keuze uit een welhaast oneindig aanbod. Dat is op zich mooi, maar de andere kant is dat de luisteraar in dit geval de weg kwijt raakt en letterlijk niet weet waar hij het zoeken moet. Er is dan ook, zo leert de ervaring uit het experiment met NPO Luister, grote behoefte aan een plek waar in ieder geval het publieke audioaanbod herkenbaar en geordend te vinden is. Een plek ook waar men wegwijs gemaakt wordt. Daarmee kunnen ook mensen over de streep getrokken worden die juist vanwege de onbekendheid of onvindbaarheid nog niet of nauwelijks podcasts luisteren. Op NPO Luister wordt het audioaanbod op het op maat aangeboden op basis van aanbevelingen. Daarmee wil de NPO op basis van hetgeen wordt beluisterd niet alleen doorverwijzen naar ander soortgelijk aanbod, maar de luisteraar ook leiden naar publieke programma's waar hij of zij niet of minder bekend mee is.

### *Volgen, stimuleren en benutten van technologische ontwikkelingen*

Met NPO Luister sluit de NPO aan bij de gaande ontwikkelingen in techniek en contentproductie. Naast de traditionele verspreiding via ether, satelliet en kabel/IPTV zijn allerlei nieuwe online-vormen van distributie ontstaan. Die hebben er niet alleen voor gezorgd dat ook de tablet, smartphone, laptop en gewone computer geschikt zijn om media-aanbod te verspreiden en te ontsluiten. Ook de contentproductie volgt de ontwikkelingen met nieuwe vormen van produceren. Podcast en vlogs zijn daar een voorbeeld van. Media-aanbod, zowel lineair als non-lineair, wordt geschikt gemaakt voor verschillende apparaten, waarmee ingespeeld kan worden op de individuele behoeften van het publiek. Met NPO Luister kan de NPO aansluiting houden met de technologische ontwikkelingen die bepalend zijn voor de manier waarop het publiek media gebruikt. De NPO speelt een belangrijke innoverende rol die eerder al baanbrekend is gebleken voor vergelijkbare initiatieven uit de markt. Deze innoverende rol is ook in de Mediawet vastgelegd als taak van de publieke omroep.

### *6.2 Overwegingen met betrekking tot de markt*

De ACM heeft beoordeeld in hoeverre de marktsituatie op het gebied van distributie van audio on demand met en zonder de introductie van NPO Luister van elkaar zou kunnen verschillen. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat het effect van het nieuwe aanbodkanaal NPO Luister op de Nederlandse markt naar verwachting gering gaat zijn. Gelet op de snelle ontwikkelingen op het gebied van productie en distributie van audio on demand en het feit dat met NPO Luister - on demand uitsluitend reeds bestaande content op gebundelde wijze zal worden aangeboden, zal de situatie op de markt met het aanbodkanaal NPO Luister nauwelijks afwijken van de situatie zonder dit nieuwe aanbodkanaal. De ACM

tekent daarbij niettemin aan dat het aanbieden en distribueren van audio on demand en bijbehorende (mogelijke) verdienmodellen volop in ontwikkeling zijn. De content van de NPO is belangrijk voor concurrerende marktpartijen die op het gebied van distributie van audio on demand actief zijn of willen worden als platform. De ACM geeft dan ook mee om de ontwikkelingen rondom audio on demand en eventuele exclusiviteit van NPO content te volgen en indien nodig, te waarborgen dat er sprake kan blijven van effectieve concurrentie op het gebied van distributie van audio on demand.

De NPO vermeldt in de aanvraag rekening te willen houden met de mogelijkheid dat podcast voorzien worden van ondersteunend beeld om daarmee te anticiperen op een groeiende publieksbehoefte. Als daarmee programmatische en technische vernieuwing wordt nagestreefd die tegemoetkomt aan de behoefte bij luisteraars, past dit bij de taakopdracht. Niettemin zal dan bekeken moeten worden of, en in welke mate de toevoeging van beeld leidt tot een significante wijziging van de aard van het aanbodkanaal NPO Luister waarvoor de beoordelingsprocedure doorlopen moet worden.

### *6.3 Afweging publieke belang en mogelijke markteffecten*

#### *Publieke belang*

Met NPO Luister kan de publieke omroep op vernieuwende en samenhangende manier publiek audioaanbod ontwikkelen en herkenbaar en geordend aanbieden op een wijze die aansluit bij de behoefte van het publiek. Meer en meer stelt de luisteraar zijn eigen programma-mix samen om die te beluisteren op de momenten waarop het hem uitkomt. Als de publieke omroep niet meegaat in deze ontwikkeling en de aansluiting bij het veranderende mediagedrag mist, is er het risico dat de publieke omroep relevantie voor een steeds groter publiek verliest.

#### *(On)afhankelijkheid van derden*

Ik acht het begrijpelijk dat de NPO, gelet op zijn eigenstandige publieke taak, niet afhankelijk wil zijn van platforms en diensten van commerciële derden. Met een eigen dienst kan het volledige aanbod beschikbaar gesteld worden, ook en met name het aanbod voor specifieke doelgrepen. Zo kan niet alleen de samenhang, vindbaarheid en herkenbaarheid van het publieke audioaanbod gewaarborgd worden, maar ook de distributie zeker gesteld worden. Ik acht dit van voldoende publiek belang. Bovendien wil de NPO de handen vrij houden met het oog op mogelijke ontwikkelingen in de toekomst met betrekking tot – al dan niet gratis – nieuwe distributiemodellen. Ook dit vindt ik een aannemelijk standpunt. Dit laat onverlet dat, zoals ook de adviseurs en de ACM hebben opgemerkt, de NPO ter versterking van de sector, waaronder het opzetten van een gezamenlijk Nederlands luisterplatform, daarnaast ook samen kan werken met derden en zich daar niet voor uitsluit. Uiteraard voor zover dat past bij zijn publieke taak en op een manier die te verenigen valt met de wettelijke regels. Dat zal aan de hand van de praktijk beoordeeld moeten worden waarbij ook rechtenkwesaties meegenomen dienen te worden. Verder is dit een kwestie van programmeer- en distributiestrategie die de verantwoordelijkheid van de NPO zelf is.

Ik acht de publieke waarde van NPO Luister voldoende onderbouwd. De Raad en het Commissariaat hebben positief geadviseerd. De ACM heeft geconcludeerd dat

er geen of slechts beperkte markteffecten zijn. Ik constateer dat de adviezen van de Raad en het Commissariaat en de analyse van de ACM op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Ik concludeer dat er geen zodanig onevenredig nadelige gevolgen voor de markt zijn dat deze opwegen tegen het publieke belang van NPO Luister.

**Onze referentie**  
31487400

## **7. Conclusie**

Met toepassing van artikel 2.21, derde lid, van de Mediawet 2008 verleen ik instemming met het aanbodkanaal NPO Luister on demand. Daarmee maakt aanbodkanaal NPO Luister on demand onderdeel uit van de publieke taakopdracht van de landelijke publieke mediadienst.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gunay Uslu

ONTWERP

## **BIJLAGE bij Besluit nr. 31487400 tot instemming met beëindigen NPO Luister on demand**

Onze referentie  
31487400

### **1. Wettelijk kader en procedure**

#### **1.1 Wettelijk kader**

Volgens de Europese regels inzake staatssteun bij de publieke omroep moeten aard en omvang van de publieke taak van de publieke omroep volgens een transparante procedure worden vastgesteld. Aanbodkanalen zijn onderdeel van de publieke taak van de landelijke publieke omroep. Voor de verzorging van nieuwe aanbodkanalen, het doorvoeren van significante wijzigingen van bestaande aanbodkanalen en het beëindigen van aanbodkanalen is op grond van artikel 2.21, derde lid, Mediawet 2008 voorafgaande instemming van de minister vereist. De landelijke publieke omroep geeft in het concessiebeleidsplan of in de jaarlijkse meerjarenbegroting onderbouwd welke nieuwe aanbodkanalen hij wil toevoegen aan het aanbod en welke bestaande aanbodkanalen significant worden gewijzigd of beëindigd en vraagt daarvoor de instemming van de minister (artikel 2.21, derde lid, Mediawet 2008).

De instemmingsprocedure waarborgt dat de aard en omvang van de taak van de publieke omroep op transparante wijze wordt vastgesteld en toebedeeld, in overeenstemming met de Europeesrechtelijke kaders voor staatssteun en de toepassing daarvan op de financiering van de publieke omroep, In het bijzonder kan hierbij verwezen worden naar het besluit van de Europese Commissie van 26 januari 2010<sup>4</sup>. Onderdeel van dit besluit is de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij de besluitvorming over instemming met publieke mediadiensten.

#### **1.2 Het toetsingskader**

De publieke omroep geeft elke vijf jaar in het concessiebeleidsplan en zo nodig in de jaarlijkse begroting aan welke nieuwe aanbodkanalen hij wil toevoegen aan zijn aanbod en welke bestaande aanbodkanalen significant wijzigen of worden beëindigd. De NPO vraagt hiervoor instemming van de minister (artikel 2.21 van de Mediawet 2008). De publieke omroep moet onderbouwen waarom nieuwe aanbodkanalen of significante wijzigingen van bestaande aanbodkanalen passen binnen de publieke taak. Daarbij moet aandacht besteed worden aan de beoogde doelgroep en het beoogde publieksbereik, de behoefte van het publiek, de relatie met het andere media-aanbod, het bestaande aanbod op de markt, de wijze van distributie en financiering. Het inhoudelijke beoordelingskader voor instemming met aangevraagde aanbodkanalen ligt besloten in de publieke taak zoals die bepaald is in artikel 2.1 van de Mediawet 2008.

Mede op basis van de adviezen en marktanalyse weegt de minister onevenredig nadelige gevolgen voor de markt af tegen het publieke belang van een nieuw of significant gewijzigd aanbodkanaal. De minister weegt de onderbouwde zienswijzen die naar aanleiding van het ontwerpbesluit door belanghebbende partijen zijn ingediend op een zorgvuldige en evenwichtige wijze mee bij het nemen van een definitief besluit.

---

<sup>4</sup> Beschikking van de Europese Commissie, nr. c (2010) 132, inzake steunmaatregel E 5/2005 (ex BB 170b/2003), "Jaarlijkse financiering van de Nederlandse publieke omroep"