

# Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

>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  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Onze referentie**  
28467967

**Bijlagen**  
-

Datum

Betreft Ontwerpbesluit significante wijziging NPO Gemist en beëindiging  
aanbodkanalen

*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).*

Geachte raad,

In het Concessiebeleidsplan 2022-2026<sup>1</sup> heeft de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) een aanvraag ingediend voor ministeriële instemming met een significante wijziging van NPO Gemist. Op 23 maart 2021 is daarvoor een nadere onderbouwing ingediend. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO de aanvraag op verzoek aangevuld met nadere informatie. Bijlage 1 geeft uitleg over het wettelijke kader, de procedure en het toetsingskader.

Hierbij stuur ik u mijn besluit op uw aanvraag.

## 1. Besluit tot instemming

NPO Gemist is een aanbodkanaal in de zin van artikel 1.1 van de Mediawet 2008. De aanvraag van de NPO betreft een significante wijziging van NPO Gemist. Voor het starten, significant wijzigen en beëindigen van aanbodkanalen 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 aangevraagde significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist zoals beschreven in paragraaf 2. Daarmee maakt het gewijzigde aanbodkanaal NPO Gemist 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 de aangevraagde wijziging van NPO Gemist

De aanvraag van het wijzigen van NPO Gemist ziet toe op het uitbreiden van de on demand programmeermogelijkheden op dit kanaal. De aanvraag betreft de volgende toevoegingen aan NPO Gemist:

<sup>1</sup> <https://over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/concessiebeleidsplan>

- Programma's die gepland zijn voor lineaire uitzending kunnen voor dat moment via dit kanaal worden aangeboden (hierna: eerste beschikbaarstelling).
- Het exclusief op dit kanaal beschikbaar stellen van programma's, eigen producties en aankoop (hierna: on demand only) wordt mogelijk gemaakt.
- Het plaatsen van een selectie van aanbod en archief (afkomstig van zowel de lineaire videoprogrammering als de online videoprogrammering), wordt mogelijk gemaakt.
- Het aanwezig zijn van dit kanaal op sociale media/videoplatformen met als doel de programmering van dit kanaal uit te lichten.

Op dit moment is NPO Gemist een zogenoemde 'catch up-dienst'<sup>2</sup> waarmee het publiek alleen maar programma's kan terugkijken die eerdere op een van de algemene programmakanalen zijn uitgezonden. NPO Gemist is gratis publiek toegankelijk via NPO Start, de centrale online vindplaats voor het video-aanbod van de publieke omroep. De toevoegingen vormen dan ook een significante wijziging van het bestaande aanbodkanaal NPO Gemist waarvoor instemming van de minister nodig is. NPO Gemist is door de wijzigingen niet langer louter een dienst om gemiste programma's terug te kijken, maar bevat ook nieuw en exclusief on demand aanbod. In verband daarmee voert de NPO een naamswijziging door: NPO Gemist heet voortaan NPO Start on demand.

Als gevolg van de beschreven wijzigingen hanteert de NPO de volgende profielbeschrijving voor NPO Start on demand:

*"NPO Start – on demand is een gratis toegankelijke dienst op aanvraag die tenminste zeven dagen lang zoveel mogelijk gemiste programma's van NPO 1, NPO 2 en NPO 3 aanbiedt. Programma's die gepland staan voor lineaire uitzending kunnen alvast eerder via dit kanaal beschikbaar worden gesteld. Het kanaal heeft een breed programmatisch profiel en kan daarnaast ook programma's aanbieden die enkel op dit kanaal beschikbaar worden gesteld. Verder wordt op dit kanaal een selectie van programma's uit het archief, fragmenten en aanbod afkomstig van de andere aanbodkanalen van de NPO aangeboden. Het kanaal geeft daarnaast toegang tot tijdelijke livestreams met een evenementachtig karakter die worden aangeboden bij speciale gebeurtenissen en/of rondom speciale programmering. Binnen het kanaal is het gidsen van het publiek, al dan niet op gepersonaliseerde wijze, een belangrijke functionaliteit. Het kanaal is eventueel aanwezig op sociale media/videoplatformen voor het uitlichten van de catalogus in vormen die passen bij deze platformen."*

### 3. Onderbouwing van de aanvraag

De NPO onderbouwt de aanvraag in het kort als volgt.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> De wettelijke definitie van catch-up: afname als mediadienst op aanvraag van media-aanbod gedurende een beperkte periode die begint tijdens of kort na de verspreiding van dat media-aanbod op een programmakanaal.

<sup>3</sup> Voor de volledige onderbouwing zij verwezen naar bijlage 6 van het Concessiebeleidsplan en de brieven van 23 maart en 28 oktober 2021 van de NPO.

<https://over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/concessiebeleidsplan>

#### *Meer flexibiliteit in programmeren*

On demand kijken is inmiddels in Nederland onder alle leeftijdsgroepen ingeburgerd als reguliere vorm van kijken. Een groter wordend deel van het publiek kijkt zelfs uitsluitend of voor een groot deel on demand. Dit zijn met name jongere groepen maar ook oudere leeftijdsgroepen kijken in toenemende mate on demand. Om deze groepen beter te bedienen en aan te blijven sluiten bij een snel veranderend mediagedrag wil de NPO het mogelijk maken on demand ook programma's aan te bieden die niet lineair zijn uitgezonden en (afleveringen van) programma's eerder beschikbaar stellen dan de lineaire uitzending. Hierdoor ontstaat meer flexibiliteit in programmeren.

Met deze mogelijkheden wil de NPO via NPO Start on demand een belangrijke rol vervullen in de on demand wereld voor het Nederlandse publiek. Volgens de NPO sluit dit aan bij het advies van de Raad voor Cultuur over het CBP 2022-2026 waarin wordt gesteld dat het van groot belang is dat de publieke omroep zijn on demand diensten blijft ontwikkelen.

#### *Meer online-aanbod en archiefmateriaal*

Op dit moment is het niet mogelijk programma's geproduceerd voor een van de andere online aanbodkanalen, zoals npofunx.nl of npo3.nl, en online bonusmateriaal horende bij lineaire titels beschikbaar te stellen op NPO Start on demand. Via NPO Start on demand wil de NPO dit in de toekomst wel mogelijk maken wanneer dit past binnen de programeerstrategie, zodat het publiek het on demand video-aanbod van de publieke omroep op één kanaal kan vinden en doorzoeken. Ook een selectie van programma's afkomstig uit het archief van de publieke omroep wil de NPO kunnen ontsluiten via NPO Start on demand.

#### *Aanwezigheid op sociale media*

Omdat sociale media en videosharingplatformen zeer populair zijn onder de Nederlandse bevolking wil de NPO het verder mogelijk maken het aanbod van NPO Start on demand daar onder de aandacht te brengen. Bijvoorbeeld door fragmenten te plaatsen of uniek aanbod voor deze platformen te maken dat onderdelen van de catalogus van NPO Start on demand uitlicht op een manier die past bij deze platformen.

## **4. Zienwijzen 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>4</sup> Naar aanleiding hiervan hebben KPN, Radiocorp, NDP Nieuwsmedia, NLConnect, Vereniging Commerciële Omroepen (VCO), VodafoneZiggo en de Nederlandse Audiovisuele Producenten Alliantie (NAPA/NCP) een zienswijze ingediend. Belanghebbende marktpartijen zijn eveneens in kennis gesteld van de nadere informatie van de NPO van 28 oktober 2021. Naar aanleiding daarvan hebben NDP Nieuwsmedia, NLConnect, VCO en VodafoneZiggo een nadere zienswijze ingediend. Alle 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>4</sup> Stcrt. 2021, nr. 21216.

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

Onze referentie  
28467967

### *Raad voor Cultuur*

Bij brief van 29 juni 2021 heeft de Raad voor Cultuur (hierna: de Raad) een eerste oordeel gegeven over de initiële aanvraag van de NPO. De Raad zegt daarbij positief te zijn over het vergroten van het bereik van de publieke omroep via een reclamevrij en gratis kanaal NPO Start - on demand. Over de plannen die de NPO hiervoor in de aanvraag presenteert, kon de raad zich echter nog geen oordeel vormen omdat deze plannen op een aantal wezenlijke punten geen of onvoldoende informatie geven. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt. Bij brief van 31 januari 2022 heeft de Raad op basis van de nadere informatie, met enkele kanttekeningen, positief geadviseerd over de aanvraag van de NPO. De Raad heeft in zijn advisering de inbreng betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de initiële aanvraag en de aanvullende informatie hebben ingediend.

### *Commissariaat voor de Media*

Bij brief van 30 juni 2021 heeft het Commissariaat een eerste oordeel gegeven over de aanvraag van de NPO. Daarin zegt het Commissariaat nog geen advies over NPO Start-on demand uit te kunnen uitbrengen vanwege het ontbreken van door het Commissariaat benoemde aspecten met betrekking tot de aanvraag voor de wijzigingen van NPO Gemist. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt. Op basis van de aanvullende informatie die de NPO heeft gegeven, heeft het Commissariaat op 11 februari 2022 positief geadviseerd over de aanvraag. Het Commissariaat heeft in zijn advisering de inbreng betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de initiële aanvraag en de aanvullende informatie hebben ingediend.

### *Marktanalyse ACM*

Op 20 augustus 2021 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) op basis van de initiële aanvraag van de NPO een analyse uitgevoerd naar de te verwachten effecten van de significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist. De ACM kwam tot de conclusie dat op basis van de beschikbare informatie van de NPO een uitgewerkte analyse van effecten niet mogelijk is en adviseerde de minister om de NPO te verzoeken de aanvraag nader uit te werken. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft de NPO aanvullende informatie verstrekt. Op 8 februari heeft de ACM zijn nadere analyse uitgebracht. De ACM komt tot de conclusie dat de significante wijziging van NPO Gemist beperkte effecten heeft op de mededingingssituatie op diverse markten waarop de NPO actief is. De ACM heeft bij zijn analyse de inbreng betrokken die diverse belanghebbenden naar aanleiding van de initiële aanvraag en de aanvullende informatie hebben ingediend.

## 6. Overwegingen

Onze referentie  
28467967

### 6.1 Overwegingen met betrekking tot het publieke belang van NPO Start on demand.

De Raad en het Commissariaat hebben uitgebreid beargumenteerd dat het essentieel voor de publieke omroep is dat de publieke omroep ruimte krijgt om zijn aanwezigheid in het digitale domein verder te ontwikkelen en uit te bouwen. Ik onderschrijf dat. Om nu en in de toekomst maatschappelijke relevantie behouden, is het noodzakelijk dat de publieke omroep aansluiting houdt met de wijze waarop het publiek zich informeert. Dat is al lang niet meer alleen via de traditionele kanalen van lineaire radio en televisie. Die kanalen zijn en blijven ook nog steeds van grote betekenis. Maar het publiek stelt in toenemende mate zijn eigen informatiebehoefte samen en wacht niet meer af wat er op gezette tijden wordt aangeboden. Mensen gaan meer en meer zelf op zoek naar de informatie die past bij hun interesses en actualiteiten en willen daar kennis van nemen op de momenten die zij zelf uit kiezen. En zij beperken zich daarbij niet tot alleen informatie uit en met betrekking tot de eigen omgeving, maar oriënteren zich wereldwijd en putten uit een oneindig aanbod van informatie van over de hele wereld. Technische innovaties en de voortschrijdende ontwikkelingen van allerlei internetdiensten en platforms maken het daarbij mogelijk dat het publiek niet alleen passief informatie tot zich neemt, maar ook (inter)actief deelneemt in de informatievoorziening – en uitwisseling.

Deze ontwikkelingen hebben ook onmiskenbaar schaduwzijden. De informatievoorziening fragmenteert en individualiseert en kwaadwillenden zien steeds meer mogelijkheden voor manipulatie, desinformatie en nepnieuws die tot destabilisatie en verdeeldheid kunnen leiden. Daar komt bij dat de Nederlandse mediasector, en dan met name de journalistiek, het zwaar heeft en grote moeite heeft tegenwicht te bieden. Media-aanbod over onze eigen Nederlandse maatschappelijke en sociaal-culturele diversiteit dreigt steeds minder zichtbaar te worden. En de wijze waarop het media-aanbod voor de individuele burger zichtbaar wordt gemaakt, wordt steeds gevarieerder, complexer en daardoor intransparanter. Risico hiervan is dat de samenhang in de samenleving en informatie daarover afnemen. Om dat te voorkomen is het nodig dat de publieke omroep over voldoende en flexibele mogelijkheden beschikt om zijn aanbod op de beste manier samen te stellen, te promoten en gericht bij het publiek te krijgen. Om de publieke taak in een snel veranderend medialandschap te kunnen blijven vervullen, moet de omroep zich continu vernieuwen. Anders zal de publieke omroep verworden tot een reservaat waar steeds minder mensen interesse in hebben en zijn maatschappelijke relevantie verliezen.

De publieke omroep verkeert in een bevoorrechte positie dat hij ruimte heeft voor vernieuwing en talentontwikkeling. Vernieuwing zowel op het vlak van het ontwikkelen van experimentele formats en programma's, als op het vlak van nieuwe technieken om het media-aanbod aan het publiek aan te bieden. De publieke omroep was de pionier met Uitzending Gemist, dat ooit de impuls gaf voor andere partijen op de mediamarkt om ook terugkijk- en on demand diensten te ontwikkelen. Het is dan ook niet voor niets dat innovatie een wettelijke kernopdracht van de publieke omroep is.

De aanvraag van de NPO voor de verdere ontwikkeling van zijn on demand diensten is in dit licht en gelet op zijn publieke taken vanzelfsprekend. De NPO heeft daarvoor ook voldoende onderbouwing gegeven. Ook de adviseurs komen tot die conclusie. Dat neemt niet weg dat de NPO transparant moet zijn over de inrichting en strategie van zijn on demand diensten. En dat de NPO ter versterking van de sector daarnaast ook samen kan werken met derden en zich daar niet voor uitsluit. Het is ook niet de bedoeling dat de NPO een volledige carte blanche krijgt. In dat verband onderschrijf ik de opmerkingen van de adviseurs dat een uitgewerkte digitale strategie nodig is, waarin ingegaan wordt op de functie en betekenis van NPO Start on demand, voor de publieke taak en de impact daarvan op de andere activiteiten, de financiering en privacybescherming.

**Onze referentie**  
28467967

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

Ten behoeve van de markteffectenanalyse heeft de ACM de verwachte effecten van het gewijzigde aanbodkanaal NPO Gemist op vier verschillende productmarkten geanalyseerd door de situatie met het geplande nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal te vergelijken met een situatie zonder het nieuwe of gewijzigde aanbodkanaal. Dit betrof de mogelijke productmarkten ten aanzien van (i) de productie van audiovisuele content, (ii) de inkoop en licentieverlening van audiovisuele content, (iii) het wholesale aanbod voor doorgifte van tv-kanalen en (iv) het retail aanbod van audiovisuele diensten.

Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat er op alle onderzochte productmarkten geen of slechts een beperkt effect op de concurrentiesituatie in die markten optreedt als gevolg van de significante wijziging van NPO Gemist.

### *6.3 Afweging publieke belang tegen gevolgen voor de markt.*

Ik acht de publieke waarde van NPO Start on demand 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 Start on demand.

## **7. Conclusie**

Met toepassing van artikel 2.21, derde lid, van de Mediawet 2008 verleen ik instemming met de aangevraagde significante wijziging van het aanbodkanaal NPO Gemist, verdergaand onder de naam NPO Start on demand. Daarmee maakt aanbodkanaal NPO Start on demand onderdeel uit van de publieke taakopdracht van de landelijke publieke mediadienst.

Met vriendelijke groet,

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

**Onze referentie**  
28467967

Gunay Uslu

ONTWERP

## **BIJLAGE 1 bij Besluit nr. 28467967 tot instemming met significante wijziging NPO Gemist / NPO Start on demand**

Onze referentie  
28467967

### **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>5</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>5</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"