Focus op de kernwaarden

Evaluatie van de Nederlandse publieke omroep



Mei 2026

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Hoofdstuk 1. Inleiding 6

Hoofdstuk 2. Maatschappelijke context 12

Hoofdstuk 3. Strategie voor de Kernwaarden 16

Hoofdstuk 4. Samenwerken aan de kernwaarden 27

Hoofdstuk 5. Bijdrage van de NPO en het publieke omroepbestel als geheel 40

Hoofdstuk 6. Bijdrage van Ongehoord Nederland! 56

Hoofdstuk 7. Bijdrage van Omroep ZWART 69

Hoofdstuk 8. Conclusie en aanbevelingen 78

Literatuurlijst 84

Bijlage 1. Samenstelling evaluatiecommissie 87

Bijlage 2. Overzicht van geïnterviewden 88

Samenvatting

Evaluatie

Deze evaluatie heeft betrekking op de prestaties van het Nederlandse publieke omroepbestel en op de prestaties van twee aspirant omroepen, namelijk Omroep ZWART en Ongehoord Nederland! (ON!). De evaluatie heeft betrekking op de huidige concessieperiode 2022-2026, die nadien is verlengd tot 2028.[1] Ten tijde van de instelling van de commissie en de aanvang van haar werkzaamheden waren de gegevens voorhanden van de kalenderjaren 2022-2024. Gedurende het onderzoek zijn ook gegevens uit de jaren 2025 en 2026 beschikbaar gekomen. Deze zijn voor zover relevant door de commissie meegenomen in de evaluatie.

Existentiële uitdaging voor de Nederlandse publieke omroep

De commissie signaleert dat het Nederlandse publieke omroepbestel zich bevindt op een kritiek punt in zijn levensloop. Hij is onderhevig aan grote bedreigingen van buitenaf.

Het medialandschap is ingrijpend veranderd en wordt bepaald door digitalisering en Big Tech. Platforms als YouTube, Facebook, TikTok en Netflix hebben een poortwachtersfunctie gekregen en bepalen in toenemende mate wat Nederlanders zien, horen en geloven. Zij beïnvloeden het debat via algoritmes die niet zijn ontworpen voor democratische waarden, maar voor maximale aandacht, data verkrijging en winst. In dat krachtenveld verliest de publieke omroep terrein.

Dit speelt zich af binnen een geopolitieke context waarin in steeds meer landen autocratische tendensen toenemen en publieke omroepen hun onafhankelijkheid en betrouwbaarheid dreigen te verliezen.

De commissie vindt deze context dermate alarmerend, dat zij spreekt van een existentiële uitdaging voor de publieke omroep.

Huidige koers volstaat niet

Op basis van de jaarlijkse verantwoordingsinformatie constateert de commissie dat de NPO voor een groot deel is geslaagd in het sturen op de doelen voor het publieke omroepbestel als geheel en de prestatieafspraken die de NPO heeft gemaakt met het Rijk. Dat is echter niet genoeg voor het voortbestaan van de Nederlandse publieke omroep. Om de bedreigingen van buitenaf het hoofd te bieden zijn in de ogen van de commissie twee zaken nodig. Ten eerste een focus op de kernwaarden. Ten tweede een

[1] Wet van 2 juli 2025 tot wijziging van de Mediawet 2008 houdende verlenging van de lopende concessie en erkenningen van de landelijke publieke mediadienst met twee jaar.

slagvaardige organisatie. De commissie constateert dat het op dit moment ontbreekt aan beide.

Focus op de kernwaarden vereist

De publieke omroep speelt een onmisbare rol in de democratie. Deze functie vertaalt zich in vier kernwaarden die staan beschreven in de Mediawet: (1) kwaliteit en betrouwbaarheid; (2) pluriformiteit; (3) onafhankelijkheid; en (4) toegankelijkheid. Deze kernwaarden vormen de reden van het bestaan van de publieke omroep. Hiermee onderscheidt de publieke omroep zich van commerciële partijen in het algemeen en van internationale techplatforms in het bijzonder. Op dit moment is er onvoldoende focus op de kernwaarden.

Binnen het Nederlandse publieke omroepbestel wordt dagelijks met grote toewijding gewerkt vanuit de kernwaarden. Er worden waarborgen getroffen die maken dat het Nederlandse publiek ervan op aan kan dat het aanbod van de publieke omroep betrouwbaar en van hoogwaardige kwaliteit is, onafhankelijk tot stand komt, herkenbaar is voor alle groepen in de Nederlandse samenleving, en toegankelijk voor alle Nederlandse burgers.

Het ontbreekt echter aan een expliciete strategie om invulling te geven aan de kernwaarden. De waarden worden niet eenduidig doorvertaald van de wet naar de sturing door alle betrokken partijen. Zo komen de kernwaarden onvoldoende terug in de prestatieafspraken tussen minister en de NPO. En wellicht de belangrijkste waarde, ‘kwaliteit en betrouwbaarheid’, wordt weliswaar geoperationaliseerd in de Code Journalistiek Handelen, maar naleving ervan is onvoldoende afdwingbaar. Ook blijft het op basis van de uitgebreide jaarlijkse verantwoordingsinformatie onduidelijk hoe het ervoor staat met de kwaliteit en betrouwbaarheid, pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van het aanbod.

Bovendien worden de kernwaarden te weinig uitgedragen, zowel binnen het bestel, als naar de Nederlandse samenleving. De vele acties die worden ondernomen om bijvoorbeeld te voorkomen dat kijkers en luisteraars nepnieuws of door belangen gekleurde informatie voorgeschoteld krijgen, zijn lang niet allemaal zichtbaar voor het Nederlandse publiek.

Slagvaardige *governance* noodzakelijk

Een slagvaardige *governance* is noodzakelijk om effectief positie in te kunnen nemen in het veranderde medialandschap, om snelle besluitvorming mogelijk te maken en om de onderlinge spanningen en concurrentie terug te dringen. Op dit moment ontbreekt het daaraan.

Het Nederlandse publieke omroepbestel kent een complexe inrichting. Het bestel bestaat uit de NPO als koepelorganisatie plus dertien omroepen. Er zijn te veel kapiteins die elk hun eigen koers varen. De NPO vervult bovendien een dubbelrol: ze vertegenwoordigt zowel de belangen van het bestel als geheel als de belangen van de koepelorganisatie. Ook bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de rolverdeling ten aanzien van de inhoud van programma's en ervaren de omroepen onvoldoende grip op het programmeerproces. Tevens ontbreekt het aan een toezichthouder die sancties kan verbinden aan uitspraken over de inhoud van programma's.

De huidige structuur leidt tot versnippering en stroperigheid. De interne verhoudingen zijn gespannen en worden getekend door concurrentie, zowel tussen de NPO en de omroepen als tussen de omroepen onderling.

Dit alles maakt dat de publieke omroep geen slagvaardig antwoord heeft op de externe bedreigingen waarmee hij wordt geconfronteerd. Dat is zorgelijk want internationale techreuzen wachten niet.

Aanbevelingen voor een toekomstbestendige publieke omroep

Alleen de beoogde structuur van omroephuizen zal nog geen oplossing vormen voor de uitdagingen waarmee de publieke omroep wordt geconfronteerd. Een toekomstbestendige Nederlandse publieke omroep vereist een slagvaardig bestel waarin de focus ligt op de kernwaarden.

De Nederlandse publieke omroep is op aarde om een kwalitatief hoogwaardig, betrouwbaar, pluriform, onafhankelijk en toegankelijk media-aanbod te realiseren. De commissie beveelt aan om aan deze kernwaarden toe te voegen dat het media-aanbod de rechtstaat dient te beschermen en dient bij te dragen aan sociale cohesie.

Een handzame set van kernwaarden is nodig, met heldere definities en operationele doelen, die eenduidig doorwerken in de sturing, de uitvoering en de verantwoording door alle betrokken partijen. In een tijd waarin de waarde van de publieke omroep niet langer voor iedereen vanzelfsprekend is en soms zelfs openlijk in twijfel wordt getrokken, is het uitdragen van de kernwaarden essentieel.

Om te overleven binnen het nieuwe medialandschap is een slagvaardig bestel nodig. Een vereenvoudigde structuur met minder kapiteins is noodzakelijk. Het bestuur van het bestel dient te beschikken over heldere mandaten en doorzettingsmacht. Een gezaghebbende, onafhankelijke toezichthouder is nodig, die wettelijk bevoegd is om uitspraken te doen over de inhoud van programma's en die sancties kan doorvoeren. Sociale onveiligheid in de werkcultuur dient met hogere urgentie te worden aangepakt dan nu het geval is.

Eendracht in de uitvoering van de publieke mediaopdracht is cruciaal. De publieke omroep behelst meer dan de som der delen: de NPO en de omroepen vormen samen een geheel. Ze hebben elkaar nodig om voort te bestaan, opdat ze ook in de toekomst de democratische functie van de publieke omroep waar kunnen maken. Dat vraagt van alle betrokken partijen focus op de kernwaarden.

De aanbevelingen van de commissie aan de aspirant omroepen ZWART en ON!! en aan het Nederlandse publieke omroepbestel staan vermeld op pagina 82 tot en met 87 van dit rapport.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Nederlandse publieke omroepbestel moet zich eens in de vijf jaar laten evalueren door een onafhankelijke commissie.[2] Deze rapportage betreft de vierde keer dat de NPO is geëvalueerd. De eerste evaluatie kwam uit in 2004, de tweede in 2009 en de derde in 2019. Deze evaluatie heeft betrekking op de huidige concessieperiode 2022-2026, die nadien is verlengd tot 2028.[3] Ten tijde van de instelling van de commissie en de aanvang van haar werkzaamheden waren de gegevens voorhanden van de kalenderjaren 2022-2024. Gedurende het onderzoek zijn ook gegevens uit de jaren 2025 en 2026 beschikbaar gekomen. Deze zijn voor zover relevant door de commissie meegenomen in de evaluatie. Het instellingsbesluit waarin onder meer de taak, werkwijze en beoordelingskaders van de evaluatiecommissie zijn vastgelegd, is gepubliceerd op de website van de NPO.[4] De samenstelling van de commissie wordt vermeld in bijlage 1.

1.2 Toelichting bij het onderwerp van deze evaluatie

In dit rapport evalueren we het landelijke publieke omroepbestel als geheel. Het landelijke publieke omroepbestel bestaat uit de NPO (de koepelorganisatie), de taakomroepen (de NOS en de NTR) en de landelijke publieke omroeporganisaties (de overige omroepen).

De aanduiding 'NPO' staat voor Nederlandse Publieke Omroep. Deze aanduiding wordt doorgaans gebruikt voor zowel het bestel van de publieke omroep als de koepelorganisatie die daarin als bestuursorgaan acteert.[5] Dat zorgt voor verwarring. In dit rapport hanteren we daarom twee verschillende aanduidingen. Wanneer we naar het bestel verwijzen schrijven we voluit 'het publieke omroepbestel', of kortweg 'publieke omroep'. Wanneer we naar de koepelorganisatie verwijzen gebruiken we de afkorting 'NPO'.

1.3 Opdracht

De opdracht van de evaluatiecommissie is vastgelegd in het besluit van de Raad van Toezicht tot instelling van de commissie, alsmede in de Mediawet 2008 en in het Mediabesluit 2008. Hieronder beschrijven we de taak van de commissie t.a.v. (1) de NPO en de publieke omroep als geheel en (2) de aspirant omroepen.

---

[2] Mediawet (2008). Artikel 2.184

[3] Wet van 2 juli 2025 tot wijziging van de Mediawet 2008 houdende verlenging van de lopende concessie en erkenningen van de landelijke publieke mediadienst met twee jaar.

[4] NPO (2025). Besluit van de raad van toezicht van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep, inhoudende instelling van de Evaluatiecommissie NPO 2025. Digitaal te raadplegen op: https://media.prod.cc.bijnpo.nl/250425_Rv_T_Besluit_evaluatiecie_26eb108838.pdf

[5] In de wet wordt aan de NPO gerefereerd als 'sturings- en samenwerkingsorgaan'. Omwille van de leesbaarheid gebruiken we het woord 'koepelorganisatie'

De NPO en de publieke omroep als geheel

De evaluatiecommissie heeft als taak om te rapporteren over de wijze waarop de NPO en de omroepen gezamenlijk uitvoering hebben gegeven aan de publieke mediaopdracht.[6] Ook dient de commissie te rapporteren over de mate waarin het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst tegemoet komt aan de interesses en inzichten van het algemene publiek en van specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen. De commissie rapporteert bij de voorgaande zaken over het functioneren van het bestel als geheel en de bijdrage van de omroeporganisaties aan dat geheel, maar niet over het functioneren van alle omroeporganisaties afzonderlijk. Verder dient de commissie te toetsen aan ijkpunten die de RvT in afstemming met de minister en in overeenstemming met het Mediabesluit 2008 heeft vastgesteld.[7]

De aspirant omroepen

De evaluatiecommissie heeft ook als taak om te rapporteren over de wijze waarop de aspirant omroepen, namelijk ON! en Omroep Zwart, een bijdrage hebben geleverd aan het vergroten van de verscheidenheid van het media-aanbod en daarmee een vernieuwende bijdrage hebben geleverd aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht.[8] Hierbij dient de commissie de volgende zaken te betrekken:

- de wijze waarop de aspirant omroepen hebben bijgedragen aan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht
- de wijze waarop de aspirant omroepen hebben bijgedragen aan het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken
- de wijze waarop de aspirant omroepen hebben bijgedragen aan het realiseren van doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van het concessiebeleidsplan en de prestatieovereenkomst
- de wijze waarop de aspirant omroepen hun missie en identiteit hebben geformuleerd en uitgewerkt in doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik
- de mate waarin de aspirant omroepen deze doelstellingen hebben gerealiseerd
- de mate waarin de aspirant omroepen hebben voldaan aan de eis om zich naar stroming en naar voorgenomen media-aanbod wat betreft genre, inhoud en doelgroepen zodanig te onderscheiden van de erkende omroeporganisaties dat de verscheidenheid van het media-aanbod van de landelijke publieke

[6] Mediawet (2008). Artikel 2.186.
[7] NPO (2025). Besluit van de raad van toezicht van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep, inhoudende instelling van de Evaluatiecommissie NPO 2025.
[8] Mediawet (2008). Artikel 2.186.

mediadienst is vergroot en een vernieuwende bijdrage is geleverd aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau.[9]

Tot slot dient de commissie te toetsen aan ijkpunten die de RvT heeft vastgesteld in het instellingsbesluit van de evaluatiecommissie.

Relevante kaders van de opdracht

In het instellingsbesluit is vastgelegd dat de evaluatiecommissie haar werkzaamheden naar eigen inzicht inricht. De evaluatiecommissie kan aanbevelingen doen over de wijze waarop in de komende jaren uitvoering wordt gegeven aan de publieke mediaopdracht.[10] Als de evaluatiecommissie in haar rapportage vaststelt dat er gegronde redenen zijn aan te nemen dat een omroeporganisatie onvoldoende heeft bijgedragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau door de wijze waarop zij uitvoering heeft gegeven aan de publieke taak, vindt in elk geval binnen twee jaar en vier jaar na het tijdstip waarop deze rapportage is uitgebracht een eerste respectievelijk tweede evaluatie plaats van de wijze waarop de betreffende omroeporganisatie uitvoering geeft aan deze publieke taak.[11] Als in een dergelijke tweede evaluatie wordt vastgesteld dat de instelling onvoldoende heeft bijgedragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht, kan de minister van OCW een erkenningsaanvraag afwijzen of een (voorlopige) erkenning van een omroep intrekken.[12]

1.4 Insteek van de commissie

Bij het invulling geven aan haar opdracht heeft de commissie de maatschappelijke context sterk meegewogen. Het Nederlandse publieke omroepbestel is onderhevig aan forse bedreigingen van buitenaf, zoals wordt beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport. Digitalisering en de komst van Big Tech hebben het medialandschap ingrijpend veranderd. Wereldwijd groeit het aantal landen waarin de democratie onder druk staat en waar publieke omroepen hun onafhankelijkheid en betrouwbaarheid verliezen en ook in eigen land is de positie van de publieke omroep niet langer vanzelfsprekend.

Gelet op deze context, heeft de commissie besloten om de kernwaarden van de publieke omroep centraal te stellen in deze evaluatie. De commissie heeft zichzelf en haar gesprekspartners de vraag gesteld: waartoe is de publieke omroep eigenlijk op aarde? Wat gaat er verloren als deze zou verdwijnen? Wat zijn de waarden die geborgd moeten worden door de publieke omroep als geheel om relevant te blijven?

[9] Mediabesluit (2008). Artikel 3b en 3c.
[10] NPO (2025). Besluit van de raad van toezicht van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep, inhoudende instelling van de Evaluatiecommissie NPO 2025.
[11] Mediawet (2008). Artikel 2.184.
[12] Mediawet (2008). Artikel 2.32 en 2.33.

1.5 Werkwijze

De commissie verrichtte haar werkzaamheden in de periode van september 2025 tot en met mei 2026. Zij is in deze periode in totaal twaalf keer bijeengekomen.

Ten aanzien van de ijkpunten uit het instellingsbesluit van de RvT merkt de commissie op dat de ijkpunten die specifiek gaan over de aspirant omroepen een wezenlijk andere aard hebben dan de ijkpunten die gaan over het publieke omroepbestel als geheel. Ten eerste zijn de ijkpunten die specifiek betrekking hebben op de aspirant omroepen kwalitatief van aard, in tegenstelling tot de vooral kwantitatieve ijkpunten aangaande het publieke omroepbestel. Ten tweede zijn de ijkpunten ten aanzien van het publieke omroepbestel gericht op zaken waarop de NPO al stuurt op basis van afspraken in onder meer de Prestatieovereenkomst en waarover de NPO zich jaarlijks verantwoordt in zijn Terugblikken. Daarentegen zijn de ijkpunten waaraan de aspirant omroepen getoetst worden weliswaar gebaseerd op de Mediawet, maar deze staan niet letterlijk vermeld in de Mediawet. Als gevolg daarvan hebben de aspirant omroepen niet gestuurd op of verantwoord over specifiek deze punten. De commissie heeft de verschillen in de aard van de ijkpunten meegewogen in de beoordeling van het functioneren van respectievelijk de NPO (en het bestel als geheel) en de aspirant omroepen.

De evaluatiecommissie heeft interviews gevoerd met betrokkenen vanuit de NPO, de omroepen en partijen om het bestel heen. De commissie heeft geïnterviewden geselecteerd wiens perspectief relevant is in het licht van de beoordeling van de uitvoering van de publieke mediaopdracht, de kernwaarden (en andere thema's die de commissie relevant acht, zoals de werkcultuur en NPO Start) en de ijkpunten uit het instellingsbesluit. Tevens heeft de commissie twee gevestigde omroepen geïnterviewd, ter referentie bij het evalueren van de aspirant omroepen en om inzicht op te doen over de ervaringen binnen het bestel vanuit het perspectief van een omroep.

Een overzicht van geïnterviewde partijen staat vermeld in bijlage 2.

De commissie heeft zich voor de beantwoording van de ijkpunten uit het instellingsbesluit van de RvT grotendeels gebaseerd op verantwoordingsinformatie van de NPO en zelfevaluaties van de aspirant omroepen. De NPO legt jaarlijks verantwoording af in zijn 'Terugblik' over het behalen van ambities, doelstellingen en afspraken uit het Concessiebeleidsplan, de Prestatieovereenkomst en de begroting. Deze terugblikken bieden grotendeels antwoord op de gestelde ijkpunten met betrekking tot het publieke omroepbestel als geheel. Omdat de aspirant omroepen zich niet standaard verantwoorden over de ijkpunten die in deze evaluatie aan bod komen, heeft de commissie middels een zelfevaluatieformulier relevante informatie opgehaald bij de

aspirant omroepen. Ook heeft de commissie een grote hoeveelheid interne documenten opgevraagd bij de NPO en de aspirant omroepen.

Verder heeft de commissie gebruik gemaakt van openbare documenten en bronnen, zoals relevante, recente rapporten over het functioneren van de publieke omroep, documenten van de Ombudsman voor de publieke omroepen en het Commissariaat voor de Media (CvdM), Kamerstukken, position papers, websites en krantenartikelen.

De evaluatiecommissie heeft conceptversies van (hoofdstukken van) dit rapport gedeeld met de NPO en de aspirant omroepen met het verzoek om deze te controleren op eventuele feitelijke onjuistheden. Ook zijn relevante passages voorgelegd aan andere geïnterviewde partijen. De commissie heeft de reacties gewogen en waar de commissie dit noodzakelijk achtte heeft dit geleid tot aanpassingen aan het rapport. Verder is aan de aspirant omroepen een aanvullend gesprek aangeboden gericht op de reflecties van de commissie. Dit heeft geleid tot één gesprek met Omroep ZWART en twee gesprekken met ON!.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de maatschappelijke context waarin het Nederlandse publieke omroepbestel zich op dit moment bevindt. Het gaat in op de plannen voor de hervorming van het bestel en de aanstaande bezuinigingen en beschrijft enkele alarmerende externe uitdagingen voor de publieke omroep.

Hoofdstuk 3 beschrijft de functie en de kernwaarden van het landelijk publieke omroepbestel en analyseert in hoeverre de publieke omroep beschikt over een strategie om deze waarden te borgen.

Hoofdstuk 4 beschrijft dat het samenwerken aan de kernwaarden binnen het publieke omroepbestel wordt gehinderd door een complexe inrichting van het bestel, onduidelijkheden in de *governance*, beperkingen in het toezicht en gespannen interne verhoudingen. Het hoofdstuk noemt enkele kansen voor verbetering.

Hoofdstuk 5 toetst de ijkpunten over de NPO en het publieke omroepbestel als geheel op grond van het beoordelingskader van de RvT en geeft een reflectie op de sturing van de NPO op het uitvoeren van de publieke mediaopdracht.

Hoofdstuk 6 toetst de ijkpunten over ON! op grond van het beoordelingskader van de RvT en geeft een reflectie op de bijdrage van ON! aan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht.

Hoofdstuk 7 toetst de ijkpunten over Omroep Zwart op grond van het beoordelingskader van de RvT en geeft een reflectie op de bijdrage van Omroep ZWART aan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht.

Hoofdstuk 8 vat de bevindingen van de commissie samen en geeft aanbevelingen voor de aspirant omroepen en voor de NPO en het Nederlandse publieke omroepbestel als geheel.

Hoofdstuk 2. Maatschappelijke context

Dit hoofdstuk beschrijft de maatschappelijke context waarin het publieke omroepbestel zich bevindt ten tijde van deze evaluatie. We gaan eerst in op de ontwikkelingen bij de publieke omroep, namelijk de plannen voor de hervorming van het bestel en de aanstaande bezuinigingen (§2.1). Vervolgens beschrijven we enkele alarmerende externe uitdagingen waar de publieke omroep mee wordt geconfronteerd (§2.2).

2.1 Nieuw bestel en bezuinigingen

Op 4 april 2025 stuurde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een brief aan de Tweede Kamer waarin hij een ingrijpende hervorming van het landelijke publieke omroepbestel aankondigde, met als doel te zorgen dat het bestel ook in de toekomst zijn democratische functies kan vervullen.[13] De kern van het voorstel is dat de huidige omroepen worden samengevoegd in vier of vijf grotere omroephuizen. Deze omroephuizen krijgen een vaste plek in het bestel, waarmee de procedure van het verlenen van erkenningen door de minister van OCW wordt losgelaten. Zo komt de politiek op afstand te staan van de keuze welke stromingen of geluiden een plek in het bestel krijgen. De omroephuizen krijgen de gezamenlijke opdracht om de geluiden, behoeften en perspectieven in de samenleving te vertalen in het media-aanbod. Met het terugbrengen van het aantal spelers beoogt de minister een stevigere positie van de omroephuizen te creëren bij de strategische en programmatische besluitvorming. Ook kan binnen de omroephuizen samengewerkt worden, wat naar verwachting zal leiden tot een efficiëntere werkwijze en meer veiligheid en zekerheid voor werknemers. Bestuurlijke lagen en management worden aanzienlijk verkleind, met gemaximeerde termijnen voor bestuurders. De invoering van het nieuwe bestel vindt naar verwachting plaats op 1 januari 2029, bij de ingang van de nieuwe erkenningsperiode. In aanloop daar naartoe heeft de minister een procesregisseur aangesteld om de mogelijkheden te verkennen voor de clustering van omroepen. Tijdens het schrijven van dit evaluatierapport is deze clustering nog niet rond.[14]

Naast een bestelwijziging staat de publieke omroep forse bezuinigingen te wachten. Hoewel deze in het regeerakkoord van 30 januari 2026 iets getemperd zijn, geldt er nog steeds een jaarlijkse bezuiniging van ca. € 107 miljoen vanaf 2027. Dit maakt dat de publieke omroep moet snijden in de organisatiekosten en minder middelen beschikbaar heeft voor het creëren van media-aanbod.

[13] Ministerie van OCW (2025). Toekomst mediabeleid. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[14] Ministerie van OCW (2025). Advies procesregisseur over clustering omroepen in omroephuizen. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2.2 Alarmerende externe uitdagingen

Ingrijpend veranderd speelveld als gevolg van digitalisering

Het publieke omroepbestel is ontstaan in een tijd waarin concurrentie nationaal was en distributie vanzelfsprekend plaatsvond langs de lijnen van de verzuilde samenleving. Inmiddels bevindt de publieke omroep zich in een ingrijpend veranderd speelveld als gevolg van digitalisering. Hierin zijn enkele ontwikkelingen te onderscheiden die raken aan de taak van de publieke omroep.

Allereerst zijn sociale media in twintig jaar tijd een onlosmakelijk onderdeel geworden van het dagelijks leven. Dit heeft druk gelegd op de betrouwbaarheid van informatie waarmee het Nederlandse publiek in aanraking komt. Deze platforms zijn gericht op het vasthouden van de aandacht van gebruikers. Berichten die veel reacties of heftige emoties oproepen kunnen het daarbij winnen van betrouwbare journalistieke informatie. De Nederlandse journalistiek, en dus ook de publieke omroep, moet op deze platforms zien te concurreren met influencers, commerciële partijen en andere actoren, waaronder minder betrouwbare en niet-geverifieerde informatiebronnen.

Ook zagen we een opkomst van streamingsdiensten die de consumptie van media drastisch hebben veranderd. De van oudsher lineair ingerichte publieke omroep (waarbij programma's op een vastgesteld tijdstip en zender worden aangeboden) moet nu concurreren met een groot *on demand*-aanbod van o.a. Netflix, HBO, Amazon Prime en Disney+. Daardoor loopt de relevantie van lineaire televisie snel terug. In 2020 werd nog 80% van het Nederlandse kijkerspubliek (6+) door de NPO bereikt via lineaire televisie.[15] In 2025 was dit gedaald naar 67%.[16]

Sinds een aantal jaren wordt de journalistiek verder onder druk gezet door de opkomst van generatieve AI ofwel kunstmatige intelligentie. Dit leidde onlangs tot een alarmistische brief waarin de gehele Nederlandse mediasector gezamenlijk de zorg uitsprak dat de Nederlandse samenleving haar greep verliest op een pluriforme en op waarheidsvinding gerichte informatievoorziening door de dominante rol van mondiale techbedrijven.[17] AI-hulpmiddelen, zoals ChatGPT, bieden gebruikers weliswaar een snelle manier om informatie te krijgen, gericht op de eigen vraag, maar kunnen een onbetrouwbare bron zijn. Informatie kan onnauwkeurig of zelfs verzonnen zijn en de informatie is moeilijk te controleren. Ook zijn de onderliggende modellen gevoelig voor beïnvloeding. Desalniettemin wordt kunstmatige intelligentie in toenemende mate een belangrijke bron voor mensen van informatie en nieuws.

[15] Stichting Kijkonderzoek (2022). Jaarrapport 2021.
[16] NPO (2025). Weekbereik omroepen. *Intern document*.
[17] Stichting Democratie & Media (2025). Brief aan de informateur namens de Nederlandse mediasector.

Kortom, het mediagebruik is, zeker voor nieuwe generaties, in de afgelopen decennia verschoven naar de online omgeving die gedomineerd wordt door buitenlandse Big Tech bedrijven. De informatievoorziening verloopt nu veelal via platforms zoals YouTube, Facebook, X, TikTok en Netflix en via AI-hulpmiddelen zoals ChatGPT. De concurrentie komt dus niet langer alleen van de commerciële omroepen, maar ook van dominante internationale partijen die consumentengedrag analyseren en beïnvloeden. Internationale platforms hebben een poortwachtersfunctie gekregen en bepalen in toenemende mate wat Nederlanders zien, horen en geloven. Ze werken vanuit commerciële doelstellingen en niet vanuit democratische doelstellingen. Ze beïnvloeden het debat via algoritmes die zijn ontworpen voor commerciële doelstellingen, namelijk maximale aandacht, het verkrijgen van data en winst. De platforms verspreiden informatie waarbij de consument niet kan vertrouwen op journalistieke waarborgen, met alle gevolgen van dien. In dat krachtenveld verliest de publieke omroep terrein omdat zijn waarden structureel worden verdrongen.

Democratieën wereldwijd onder druk

We bevinden ons in een geopolitieke context waarin in steeds meer landen autocratische tendensen toenemen, democratieën onder druk staan, persveiligheid afneemt en publieke omroepen hun onafhankelijkheid en betrouwbaarheid dreigen te verliezen. Tegen deze achtergrond is een publieke omroep ook voor Nederland van groot belang, omdat hij fungeert als een essentiële pijler van de democratische rechtsstaat door het bieden van onafhankelijke, betrouwbare informatie en het verbinden van de diverse samenleving. Hij informeert burgers, controleert de macht en moet vrij zijn van politieke of commerciële druk, wat essentieel is voor een gezonde democratische rechtsstaat.[18]

Positie van de publieke omroep niet langer vanzelfsprekend

In Nederland heeft de publieke omroep ondertussen te maken met een dynamiek in het politieke debat waarbij het belang en de professionele integriteit van de publieke omroep vaker in twijfel worden getrokken. Onlangs stelde een partijleider van een regeringspartij voor om een debat te beginnen over de vermeende activistische opstelling van de NPO.[19] Daarop trokken elf hoogleraren aan de bel: zij duidden dit als aanval op de publieke omroep die past binnen een bredere internationale trend van politisering van de media. Ook deed een vicepremier op X een niet onderbouwde uitspraak waarin de NOS er impliciet van werd beschuldigd dat de verslaggeving niet deugdelijk zou zijn in de berichtgeving rondom Gaza. En in aanloop naar de verkiezingen gaf één politieke partij aan dat de NPO wat haar betreft zou verdwijnen als deze partij

[18] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2024). Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies.
[19] AD (2025). Opinie hoogleraren: ‘Aanvallen op de NPO verzwakken de democratie’.

een meerderheid zou krijgen in de Tweede Kamer. De voorbeelden laten zien dat de positie van de publieke omroep in de politiek niet langer vanzelfsprekend is.

Existentiële uitdaging voor de publieke omroep

Kortom, het speelveld van de publieke omroep is ingrijpend veranderd als gevolg van digitalisering, er bestaat een mondiale druk op democratieën en in eigen land is de positie van de publieke omroep niet langer voor iedereen vanzelfsprekend. Deze uitdagingen zijn in de ogen van de commissie dusdanig alarmerend, dat de commissie spreekt van een *existentiële uitdaging* voor het publieke omroepbestel.

Hoofdstuk 3. Strategie voor de kernwaarden

In het voorgaande hoofdstuk constateerde de commissie dat de publieke omroep te maken heeft met forse externe bedreigingen. Dat roept de vraag op waarom we in Nederland eigenlijk een publieke omroep hebben en wat er verloren gaat als deze zou verdwijnen.

In dit hoofdstuk beschrijven we de functie en kernwaarden van de publieke omroep (§3.1) en analyseren we in hoeverre de publieke omroep beschikt over een strategie om deze waarden te borgen (§3.2) . We sluiten af met enkele kansen voor verbetering (§3.3).

3.1 Functie en kernwaarden

De Nederlandse publieke omroep heeft een onmisbare functie binnen de democratie: hij informeert de samenleving, controleert de macht en brengt mensen in aanraking met verschillende perspectieven en opinies.[20] Hij is daarmee onderdeel van het cement dat de Nederlandse samenleving bijeenhoudt. Dat rechtvaardigt de bekostiging met publieke middelen. De publieke omroep onderscheidt zich van de commerciële omroep doordat hij kan handelen vanuit inhoudelijke motieven en publieke belangen, waardoor cruciale waarden worden geborgd.[21]

Binnen de publieke mediaopdracht die de publieke omroep vanuit de wet krijgt, staat een aantal waarden centraal. Er zijn vier kernwaarden die telkens terugkeren in de beschrijvingen van bijvoorbeeld het ministerie van OCW, de NPO en het CvdM:

- Kwaliteit en betrouwbaarheid;
- Pluriformiteit;
- Onafhankelijkheid;
- Toegankelijkheid.

Kwaliteit en betrouwbaarheid. De waarde van ‘kwaliteit en betrouwbaarheid’ betreft de essentie van de publieke omroep. Burgers moeten kunnen vertrouwen op een betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige nieuws- en informatievoorziening.[22] Dit maakt het mogelijk dat burgers, politici en partijen inhoudelijk met elkaar in gesprek kunnen gaan over de thema’s die (politiek) relevant zijn. Een democratie functioneert bij de gratie van goed geïnformeerde burgers en politici. Vanwege dit democratische belang, leggen we in dit rapport het accent bij *journalistieke* kwaliteit (en dus niet bij de technische kwaliteit van producties).

[20] WRR 2024). Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies.
[21] Memorie van Toelichting bij de Mediawet (2008).
[22] WRR (2024). Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies.

Pluriformiteit. De publieke omroep is van en voor iedereen in de samenleving. Omdat de samenleving bestaat uit mensen en groepen met eigen ideeën, opinies en opvattingen, moet deze verscheidenheid (pluriformiteit) ook worden weerspiegeld in het aanbod van de publieke omroep.[23] De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) beschouwt het als een van de democratische functies van de media dat zij een forum bieden aan deze verschillende ideeën, opinies en perspectieven die in de samenleving leven.[24]

Onafhankelijkheid. Het publieke media-aanbod mag niet gekleurd, gefilterd of bijgestuurd worden vanuit politieke of commerciële belangen. De onafhankelijkheid van de publieke omroep is een voorwaarde om zijn democratische functie goed te vervullen.

Toegankelijkheid. Omdat de publieke omroep de opdracht heeft om er voor iedereen in de samenleving te zijn, dient het media-aanbod toegankelijk te zijn voor alle groepen in het Nederlandse publiek. Naarmate er meer groepen zijn die hij niet bereikt, doet dat afbreuk aan zijn democratische functie.

Het valt de commissie op dat de Mediawet niet in gaat op de functie van de publieke omroep in relatie tot de rechtsstaat. De commissie is van mening dat de publieke omroep in dit opzicht wel een verantwoordelijkheid draagt.

Ook spreekt de Mediawet niet over de waarde van sociale cohesie. Aan deze waarde wordt regelmatig gerefereerd, bijvoorbeeld in de gesprekken die de commissie voerde en in een brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer over de hervorming van het bestel.

In paragraaf 3.3 gaan we verder in op sociale cohesie en het beschermen van de rechtsstaat.

3.2 Borgen van de kernwaarden

Omdat de kernwaarden de bestaansreden van de publieke omroep vormen, is een strategie om de kernwaarden te borgen van groot belang. De commissie constateert dat een dergelijke strategie in formele zin ontbreekt in het bestel. Daarom is zij zelf nagegaan welke stappen nodig zijn om invulling te geven aan de kernwaarden en in hoeverre deze stappen op dit moment worden gezet.

1. **Definitie.** De uitleg van de waarden: wat verstaan de partijen precies onder bijvoorbeeld ‘kwaliteit’? Een heldere definitie is een voorwaarde om te kunnen sturen op een waarde in de praktijk.

[23] Ministerie van OCW (2024). Verkenning rapport Commissie van Geel.
[24] WRR (2024). Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies.

2. **Operationalisatie.** Het vertalen van de waarde in meetbare (kwalitatieve of kwantitatieve) doelen of afspraken.
3. **Sturing.** De aanpak om deze doelen of afspraken in de praktijk te realiseren.
4. **Verantwoording.** Het monitoren van de uitvoering en realisatie van de operationele doelen.
5. **Invulling in de praktijk.** De wijze waarop er in de praktijk wordt omgegaan met de kernwaarden.

Hieronder schetsen we wat het beeld van de commissie is bij de stappen om invulling te geven aan de kernwaarden.

Definitie

Zoals we al opmerkten, refereren de betrokken partijen allemaal aan dezelfde vier kernwaarden, zij het in iets andere bewoordingen. Het ontbreekt echter aan één handzame set van kernwaarden met eenduidige definities die door alle partijen gedragen wordt. De kernwaarden worden genoemd in de wet, maar de wettekst is breed en laat ruimte voor interpretatie. Het CvdM heeft de wettekst vertaald in vier elementen, maar dit overzicht wordt noch door de NPO, noch door andere betrokken partijen gebruikt. Bij de NPO komen de kernwaarden terug in diverse beleidsdocumenten, al wordt de term ‘kernwaarden’ in eerste instantie niet geassocieerd met de publieke waarden voor het publieke omroepbestel, maar met de kernwaarden die voor de koepelorganisatie NPO zijn opgesteld.

Onduidelijkheden in de definities werken door in de operationalisatie, sturing en verantwoording. Daarom is het waardevol om een handzame set van waarden met definities te ontwikkelen die breed wordt gedragen. Deze kan als leidraad fungeren in de rest van het proces.

Operationalisatie

Er zijn verschillende plekken waar de kernwaarden worden geoperationaliseerd: onder meer het concessiebeleidsplan, de prestatieafspraken tussen de NPO en de minister van OCW, de beleidsplannen van de verschillende genres en de jaarplannen op het gebied van audio en video-aanbod. De mate waarin de waarden in deze documenten aan bod komen varieert, evenals de bewoordingen waarmee dat gebeurt.

Het valt de commissie op dat in de prestatieafspraken voor de concessieperiode van 2022-2026 sommige kernwaarden beperkt aan bod komen en andere helemaal niet. In de prestatieafspraken komen de minister van OCW en de NPO doelstellingen overeen waar de NPO verantwoording over aflegt. Deze afspraken gaan meestal over kwantitatieve en in enkele gevallen over kwalitatieve zaken. Voor de waarde van pluriformiteit (of eigenlijk ‘veelkleurigheid’) bestaan er relatief veel meetbare

doelstellingen, maar deze dekken niet de volledige definitie af. Dergelijke omissies werken door in het gehele proces, zoals we in tekstvak 1 illustreren met een voorbeeld. Over betrouwbaarheid en kwaliteit spreken de NPO en de minister af dat de NPO rapporteert over de publieksbeoordelingen. Onafhankelijkheid komt in de prestatieafspraken helemaal niet aan bod.

De commissie zag ook verschillende goede voorbeelden van operationalisering, waarvan we er hier twee noemen. Ten eerste maakt de NPO in zijn concessiebeleidsplan een onderscheid tussen verschillende vormen van *pluriformiteit* (door de NPO 'veelkleurigheid' genoemd), namelijk gericht op meningen, onderwerpen en personen. Ten tweede wordt de waarde van *kwaliteit* nader geconcretiseerd in de Code Journalistiek Handelen. Hoewel dit goede voorbeelden zijn, laten zij ook zien dat de strategie rondom de kernwaarden niet op één plek terug te vinden is.

Tekstvak 1. Verwarrende definities werken door in het proces: voorbeeld van pluriformiteit

Een voorbeeld van een verwarrende definitie die in het gehele proces doorwerkt, betreft de waarde van pluriformiteit. De Mediawet eist dat het aanbod van de publiek omroep een goede weerspiegeling geeft van de 'pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied'. Een waarborg voor pluriformiteit die in de Mediawet is vastgelegd, is dat omroepen een eigen 'maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming dienen te vertegenwoordigen'. De minister van OCW, het CvdM en de Raad voor Cultuur slagen er niet in dit begrip te definiëren of operationaliseren, zo constateerde AEF al in 2021.[25]

In de praktijk vertegenwoordigen sommige omroepen levensbeschouwelijke stromingen, andere politieke stromingen, generaties of een 'mentaliteit'. Doordat niet duidelijk is wat precies onder 'stromingen' in de samenleving wordt verstaan, en welke stromingen er in de samenleving te onderscheiden zijn, is het moeilijk om te sturen op pluriformiteit. Tevens is het lastig om te beoordelen of het bestel en het media-aanbod pluriform is. Een Terugblik van de NPO geeft om deze redenen dan ook weinig inzicht in de mate waarin het aanbod pluriform is. In plaats daarvan besteden Terugblikken veel aandacht aan de variatie in het aanbod (zoals: wordt een bepaald bedrag geborgd voor levensbeschouwelijk aanbod? Is er voldoende regio-aanbod op televisie?). Maar dat dekt niet volledig de lading van de waarde van pluriformiteit.

Het zou goed zijn om deze kernwaarde verder te operationaliseren door te onderscheiden welke stromingen, doelgroepen of overtuigingen in de samenleving worden beschouwd als voldoende relevant om aanbod op te richten en om aan de hand van dit onderscheid verantwoording af te leggen.

Sturing

We zien dat sturing op de kernwaarden plaatsvindt op meerdere niveaus en vanuit

[25] AEF (2021). Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen.

diverse actoren. Ten eerste vindt sturing plaats vanuit de minister van OCW. De minister besluit bijvoorbeeld over het verlenen van (voorlopige) erkenningen aan omroepen en over het intrekken daarvan, in het geval van herhaaldelijke overtredingen en boetes. Ten tweede vindt sturing plaats vanuit de NPO. Dit gebeurt voornamelijk in het programmeerproces: de NPO besluit over de plaatsing van programma's en probeert zo een 'kwalitatief, veelkleurig en waardevol' aanbod te creëren. Hierbij houdt de NPO rekening met allerlei programmatische doelstellingen, die onder meer volgen uit de prestatieafspraken en de eigen jaarplannen. Ten derde sturen de omroepen zelf op onder meer de kwaliteit van de producties en op hun onafhankelijkheid. Daarbij speelt de Code Journalistiek Handelen mee (die door alle omroepen is ondertekend), net als redactiestatuten en andere gedragscodes. Ten vierde vindt bijsturing plaats door extern, onafhankelijk toezicht op naleving van de Mediawet door het CvdM en toetsing aan de Code Journalistiek Handelen door de Ombudsman.

Het sturen op de kernwaarden wordt bemoeilijkt doordat het voor deze verschillende actoren niet altijd duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. In hoofdstuk 4 gaan we hier uitgebreider op in.

Verantwoording

De verantwoording over het publieke omroepbestel vindt plaats door middel van het Jaarverslag en de Terugblik van de NPO. Verantwoording over de kernwaarden is van belang om aan de Nederlandse samenleving inzichtelijk te maken in hoeverre de publieke middelen worden besteed aan het realiseren van de wettelijke taak. Verantwoordingsinformatie maakt het bovendien mogelijk dat er kan worden bijgestuurd op basis van feitelijk inzicht.

Uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat de NPO de prestatieafspraken goed nakomt, maar zoals we al constateerden, gaan de prestatieafspraken niet uitgebreid in op de kernwaarden. Daardoor geven de Terugblik en het Jaarverslag slechts beperkt inzicht in de mate waarin de kernwaarden in de praktijk worden gebracht.

De waarden 'onafhankelijkheid' en 'kwaliteit' komen het minst aan bod. Bovendien wordt over deze waarden verantwoord aan de hand van publieksinzichten, wat volgens de commissie geen volledig beeld geeft. Ten eerste bevindt het productieproces zich buiten het zichtveld van het publiek, waardoor het voor kijkers lastig is om in te schatten in hoeverre aanbod onafhankelijk geproduceerd en betrouwbaar is. Ten tweede geeft de inschatting van het publiek geen beeld van de opvatting van het brede publiek, maar alleen van de mensen die een programma kijken. Dit zorgt voor vertekening, aangezien vooral de liefhebbers van een programma bevraagd worden.

De commissie constateert dat er door het ontbreken van een strategie voor de kernwaarden, een gat ontstaat tussen wat in de wet staat en wat een evaluatiecommissie, kamerlid of geëngageerd burger op grond van verantwoordingsinformatie uiteindelijk kan zeggen over het realiseren daarvan.

Invulling in de praktijk

Ten aanzien van de omgang met de waarden in de praktijk constateert de commissie dat partijen in het bestel werken en produceren vanuit de kernwaarden. Uit de gesprekken blijkt grote toewijding aan de functie van de publieke omroep en de waarden die daarbij horen. Er werden diverse voorbeelden genoemd van waarborgen die worden getroffen om de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te garanderen (zie bijvoorbeeld tekstvak 3).

Tegelijkertijd heeft de omgang met de kernwaarden binnen de publieke omroep een impliciet karakter. Terwijl betrokkenen allerlei dingen doen om de kernwaarden in de praktijk te brengen, lijken zij het niet zo gewend te zijn om in concrete bewoordingen aan te geven hoe ze in hun werk invulling geven aan de waarden. In de gesprekken kwamen uitspraken voorbij als ‘het zit in onze vezels’ of ‘het zit in ons DNA’. Het lijkt erop dat de waarden als zo vanzelfsprekend worden ervaren dat ze niet meer worden uitgelegd. Een van de gevolgen hiervan is dat er minder expliciet wordt gesproken over de spanningsvelden die zich ten aanzien van waarden nu eenmaal altijd voordoen. In tekstvak 2 geven we hiervan twee voorbeelden.

Een ander gevolg van de impliciete omgang met de kernwaarden is dat de kernwaarden beperkt worden uitgedragen naar de Nederlandse samenleving. Er zijn weliswaar enkele goede voorbeelden van het uitdragen van de kernwaarden, zoals de gezamenlijke brief die de Nederlandse mediasector (zowel de publieke als de commerciële actoren) schreef aan de informateur over de bedreigingen van AI voor de betrouwbaarheid van de informatievoorziening.[26] Ook sprak de NOS-hoofdredacteur zich recent publiekelijk uit over het in hoofdstuk 2 genoemde bericht op X waarin de NOS door een vooraanstaand politicus zonder onderbouwing werd beschuldigd van ondeugdelijke verslaggeving.[27] Tot slot vertelt de NPO in de publieksactie ‘NPO. De plek voor ons allemaal’ aan het Nederlandse publiek duidelijk waar de NPO voor staat.[28] Deze voorbeelden zijn echter uitzonderlijk. Over het algemeen valt het de commissie op dat de kernwaarden te weinig worden uitgedragen, zowel binnen het bestel, als naar de Nederlandse samenleving. Het lijkt te ontbreken aan een gevoel van urgentie.

[26] Stichting Democratie & Media (2025). Brief aan de informateur namens de Nederlandse mediasector.
[27] AVROTROS (2025). NOS-hoofdredacteur reageert op aantijgingen Mona Keijzer: "Dit raakt de integriteit van al onze redacteuren", https://eva.avrotros.nl/artikel/nos-hoofdredacteur-reageert-op-aantijgingen-mona-keijzer-dit-raakt-de-integriteit-van-al-onze-redacteuren-1062
[28] NPO, De Publieke Omroep, de plek van ons allemaal, geraadpleegd in 2026 via https://npo.nl/deplekvanonsallemaal

Tekstvak 2. Voorbeelden van spanningen die om aandacht vragen

Waarden staan regelmatig op gespannen voet met elkaar. De commissie ziet dat er soms spanning ontstaat tussen onafhankelijkheid enerzijds, en bindingen met (politieke) stromingen in het kader van pluriformiteit anderzijds. In het Genrebeleidsplan Journalistiek van de NPO wordt gesteld dat binnen één programma niet slechts één of enkele politieke partij(en) van gelijke kleur eenzijdig en stelselmatig aan bod kunnen komen. Niet alle omroepen onderschrijven dat. De ene omroep legt het accent bij onafhankelijkheid door te streven naar diversiteit aan politieke opvattingen aan tafel, terwijl de andere omroep het accent legt bij pluriformiteit door aandacht te geven aan de politieke stroming die de omroep vertegenwoordigt. En ook de Ombudsman stelt dat journalistiek niet neutraal hoeft te zijn en dat omroepen een politieke kleur mogen hebben, zolang het journalistieke werk onafhankelijk verricht blijft en geen onrecht doet aan de werkelijkheid. Deze voorbeelden laten zien dat de visies uiteenlopen over hoe omroepen in de praktijk moeten omgaan met het spanningsveld tussen onafhankelijkheid en pluriformiteit.

Ook zien we dat de beelden uiteenlopen over de vraag of omroepen vooral aanbod moeten maken voor de eigen doelgroep, of tevens aanbod voor het brede publiek. De wet biedt op het moment weinig verduidelijking in dit spanningsveld. Aanbod moet zowel gericht zijn op een ‘breed en algemeen publiek’, als op ‘bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine groepen’.

Hoewel spanning tussen waarden onvermijdelijk en op zichzelf niet problematisch is, is het verstandig om deze spanningen te erkennen, te bespreken en zoveel mogelijk een gezamenlijke zienswijze te ontwikkelen waarlangs gewerkt kan worden.

Tekstvak 3. Waarborgen NOS gericht op journalistieke kwaliteit

De NOS verantwoordt zich op het moment het meest uitgebreid over de journalistieke kwaliteit. Dat doet de NOS op de website ‘over.nos.nl’, waar regelmatig artikelen worden geplaatst over journalistieke keuzes. Ook is hier een uitgebreide herstelrubriek beschikbaar en wordt er aandacht besteed aan oordelen van de Ombudsman.

Verder worden in het gesprek met de NOS diverse voorbeelden genoemd van waarborgen die worden getroffen voor betrouwbare informatievoorziening. Het nieuws wordt vergaard via een breed netwerk van partijen en correspondenten en wordt tevens vanuit verschillende invalshoeken bekeken door een groot en divers team. De NOS heeft een nieuwsredactie die permanent aan het werk is en uit vier lagen bestaat: redacteur, coördinator, eindredacteur en hoofdredacteur. Elk ziet erop toe dat de informatie klopt, welke perspectieven aan bod komen en welke belangen daarin gewogen zijn. Dagelijks worden audits gedaan op de eigen producties. Er wordt gewerkt met ‘open source intelligence’ om op basis van online beschikbare informatiebronnen beelden en informatie te kunnen verifiëren. Er is een taalcommissie die verantwoordelijk is voor het wegen van woordgebruik. Ook wordt bronmateriaal gearchiveerd binnen de beveiligde afdeling Documedia, zodat zuiver feitenmateriaal later weer kan worden achterhaald.
Om deze waarborgen ook inzichtelijk te maken voor het publiek, zouden alle omroepen er goed aan doen om hier nadrukkelijker over naar buiten te treden.

3.3 Kansen voor verbetering

Focus op de kernwaarden

De kernwaarden, oftewel de *raison d'être* van de publieke omroep, dienen centraal te staan bij het vormgeven van het nieuwe bestel. Ze moeten leidend zijn voor alle betrokken partijen: de minister, de actoren binnen het bestel en de toezichthouders.

Strategie voor het borgen van de kernwaarden

Om een gedeelde focus op de kernwaarden te bereiken, is een strategie nodig. De minister en de partijen binnen de publieke omroep moeten streven naar één handzame set van kernwaarden, met heldere definities en operationele doelen, die eenduidig doorwerken in de sturing, de uitvoering en de verantwoording. Hierbij dienen betrokkenen bij het publieke omroepbestel de stap te zetten van impliciete toewijding naar een expliciete en navolgbare werkwijze en verantwoording daarover. Zodat het voor iedereen duidelijk wordt welke waarborgen worden getroffen om een kwalitatief hoogwaardig, betrouwbaar, pluriform, onafhankelijk en toegankelijk media-aanbod te realiseren. Dat zal in sommige gevallen ook vereisen dat de partijen nader uitwerken wat ze precies verstaan onder deze waarden, hoe deze zich tot elkaar verhouden en hoe met spanningen wordt omgegaan.

Verantwoording over de kernwaarden

Wat betreft de verantwoording, is het van belang dat de NPO zich toelegt op kernachtige informatie die écht iets zegt over de borging van de kernwaarden uit de Mediawet. Dat zit in een combinatie van (kwalitatieve of kwantitatieve) indicatoren die inzicht geven in de invulling van de kernwaarden, informatie over de waarborgen die in het proces worden getroffen en informatie over eventuele incidenten of spanningsvelden rondom de waarden.

Om zich beter te verantwoorden over kwaliteit en betrouwbaarheid zou de NPO in de eerste plaats publieksinzichten kunnen complementeren met de beoordeling van *peers* of experts. Ook zouden omroepen beter verantwoording kunnen afleggen over de waarborgen die ze treffen om de betrouwbaarheid van de informatievoorziening te garanderen. Omroepen kunnen ook correcties op een inzichtelijke plek weergeven en transparanter zijn over de wijze waarop ze omgaan met oordelen van de Ombudsman.

Om zich beter te verantwoorden over onafhankelijkheid, kunnen omroepen en NPO in de verantwoording meer aandacht besteden aan spanningsvelden en risico's, signalen en incidenten rondom onafhankelijkheid. Ook de wijze waarop hiermee wordt omgesprongen en de waarborgen die worden getroffen om afhankelijkheden te mitigeren zijn relevant.

Uitdragen van de kernwaarden

Het *borgen* van een betrouwbaar en onafhankelijk media-aanbod is één ding. Maar als het Nederlandse publiek niet herkent dat de publieke omroep zich hiermee onderscheidt van ander media-aanbod, dan doet dat weinig voor het voortbestaan van de publieke omroep. Daarom is ook het *uitdragen* van de kernwaarden essentieel.

Met uitdragen van de kernwaarden bedoelen we hardop spreken over de waarden waarvoor de publieke omroep staat, waarom deze waarden van belang zijn en welke stappen worden gezet om deze waarden te borgen. Dat gaat nog een stap verder dan alleen verantwoording in formele documenten. In een tijd waarin de waarde van de publieke omroep niet langer voor iedereen vanzelfsprekend is en soms zelfs openlijk in twijfel wordt getrokken, is naar buiten treden essentieel.

De omroepen kunnen explicieter communiceren over wat ze al doen om de vier kernwaarden in de praktijk te realiseren. De vele acties die worden ondernomen om bijvoorbeeld te voorkomen dat kijkers en luisteraars nepnieuws of door belangen gekleurde informatie voorgeschoteld krijgen, zouden veel zichtbaarder kunnen worden gemaakt voor het Nederlandse publiek. Deze acties vormen immers het fundament van de Nederlandse publieke omroep. Tijdens de evaluatie heeft de NOS ons inzicht gegeven in de waarborgen die de omroep biedt om de betrouwbaarheid van het nieuws te waarborgen (zie tekstvak 3). De commissie beveelt van harte aan om deze informatie voor iedereen beschikbaar te maken op de website van de NPO of de NOS. Ook het zichtbaar maken van rectificaties door omroepen kan bijdragen aan het bewustzijn over de stappen die omroepen dagelijks ondernemen om hun aanbod op orde te brengen en hoe ze het rechtzetten als dit misgaat.

Het uitdragen van de kernwaarden van de publieke omroep is volgens de commissie overigens niet alleen een zaak voor de partijen binnen het bestel, maar ook van bewindspersonen. De publieke omroep is van vitaal belang voor de democratie. Het is dus ons aller belang dat de samenleving doordrongen is van de kernwaarden waar de publieke omroep voor staat en van de waarborgen die worden getroffen om deze in de praktijk te realiseren. Om deze reden baart het de commissie zorgen dat de waarde van de publieke omroep door sommige politici schade toe wordt gebracht en van andere politici slechts beperkt bijval krijgt.

Beschermen van de rechtsstaat toevoegen als kernwaarde

Zoals gezegd valt het de commissie op dat de Mediawet niet in gaat op de functie van de publieke omroep in relatie tot de rechtsstaat. Het spreekt vanzelf dat het handelen van de publieke omroep niet in strijd mag zijn met de rechtsstaat, zoals dat geldt voor alle actoren binnen de rechtsstaat. Maar daarbovenop draagt de publieke omroep volgens

de commissie nog een extra verantwoordelijkheid, namelijk op grond van zijn democratische functie en zijn rol in de informatievoorziening aan de Nederlandse samenleving. De Nederlandse rechtsstaat wordt beschermd door *checks* en *balances* die zorgen dat democratische vrijheden en rechten van burgers gewaarborgd worden. Vrije media zijn één van die *checks* en *balances*, net als onder meer de grondwet en de scheiding der machten. Gelet op de democratische functie van de vrije media en journalistiek, is het vanzelfsprekend dat de publieke omroep in zijn handelen altijd de bescherming van de rechtsstaat in het oog dient te houden.

De commissie beveelt daarom aan om het beschermen van de rechtsstaat als kernwaarde toe te voegen aan de Mediawet.

Sociale cohesie toevoegen als kernwaarde

Zoals eerder opgemerkt, valt het op dat het creëren van verbinding of sociale cohesie op dit moment ontbreekt in de publieke mediaopdracht in de Mediawet. Op grond van de waarde van pluriformiteit heeft de omroep weliswaar de taak om de verschillende groeperingen in de Nederlandse samenleving te bedienen, maar volgens de commissie maakt de publieke omroep zijn democratische functie niet waar wanneer ze alle stromingen in de Nederlandse samenleving alleen maar *bedient*, het is namelijk ook van belang dat ze de verschillende stromingen met elkaar *in verbinding* brengt.

De behoefte aan verbondenheid is groot, zo blijkt telkens uit SCP-peilingen van de stemming in het land.[29] De Engelse econoom Paul Collier spreekt over het grote belang van een ‘sense of belonging’.[30] Verbinding tussen de verschillende groepen in een samenleving betreft het fundament van de democratie. Van een publieke omroep mogen we verwachten dat ze daaraan bijdraagt, juist op het moment dat de verbinding in de samenleving dreigt weg te vallen.

De verbindende functie houdt in dat de publieke omroep erop is gericht om mensen samen te brengen, culturele betrokkenheid te vergroten en een gemeenschappelijk referentiekader te bieden in een gefragmenteerde samenleving. Door onafhankelijke en betrouwbare journalistiek en programma's over cultuur, sport, educatie en maatschappelijke thema's, creëert de publieke omroep een "wij-gevoel". Het samenbrengen van het aanbod van alle omroepen binnen de publieke omroep, creëert de mogelijkheid voor mensen om buiten hun eigen bubbel te komen en met nieuwe perspectieven en informatie in aanraking te komen. Dat moet gekoesterd worden.

[29] Woittiez, I. e.a. (2024) *Samenleven in de toekomst. Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderde bevolkingssamenstelling in 2050*. SCP.
[30] Collier, P. (2018) *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*, Londen: Allen Lane.

Om deze verbindende functie sterk te houden is het belangrijk dat de publieke omroep sport en amusement blijft aanbieden. Zulke programma's hebben een aanzuigende werking en kunnen ertoe bijdragen dat mensen ook het journaal of een documentaire bekijken. Daarnaast is het van belang dat de omroepen niet alleen hun eigen achterban bedienen, maar deze achterban ook informeren over opvattingen die worden aangehangen door mensen die niet tot deze achterban behoren, bijvoorbeeld door niet eenzijdig politici van een bepaalde partij uit te nodigen.

Uit gesprekken blijkt dat het bijdragen aan verbinding in de samenleving door meerdere partijen wordt gezien als kernwaarde of legitimatie van de publieke omroep. Ook geeft de minister van OCW in de plannen voor de hervorming aan dat 'verbinding' (net als kwaliteit, betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en impact) op het moment te weinig aandacht krijgt in het beoordelen van de landelijke publieke omroep.[31]

De commissie beveelt daarom aan om sociale cohesie als kernwaarde toe te voegen aan de Mediawet.

[31] Ministerie van OCW (2025). Toekomst Mediabeleid. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Hoofdstuk 4. Samenwerken aan de kernwaarden

In de vorige hoofdstukken constateerde de commissie dat er winst kan worden geboekt met een expliciete strategie voor het borgen en uitdragen van de kernwaarden. De commissie ziet verschillende obstakels die het samenwerken aan de kernwaarden in de weg staan. Deze hangen samen met de complexe inrichting van het omroepbestel.

In dit hoofdstuk beschrijven we de complexiteit in de inrichting van het bestel (§4.1), onduidelijkheden in de *governance* (§4.2) en een gebrek aan een inhoudelijke toezichthouder die sancties kan doorvoeren (§4.3). Vervolgens beschrijven we dat de complexe inrichting van het bestel bijdraagt aan gespannen interne verhoudingen (§4.4). We sluiten af met enkele kansen voor verbetering (§4.5).

4.1 Complex bestel

Het bestel van de publieke omroep wordt nadrukkelijk bepaald door de nalatenschap uit het verleden. De huidige structuur steekt complex in elkaar en is niet toegerust op het realiseren van de publieke mediaopdracht in het huidige speelveld.

Teveel kapiteins

Binnen het bestel zijn teveel kapiteins te vinden met uiteenlopende opdrachten en soms tegengestelde belangen. Dat staat slagvaardige samenwerking in de weg.

In de kern bestaat het bestel uit de NPO als koepelorganisatie, die stuurt en coördineert en daarbij verantwoordelijk is voor de programmering en het verdelen van het budget, en 13 omroepen die verantwoordelijk zijn voor het produceren van media-aanbod. Er wordt dan ook meermaals gesproken van ‘teveel kapiteins’ en een bestel dat ‘onbestuurbaar’ is. Ook bínnen de NPO zijn veel directeuren en managers: onder de (tweekoppige) raad van bestuur vallen 7 directeuren, met daaronder zo’n 39 afdelingen met een soortgelijk aantal managers.[32] Dit alles op een personeelsbestand van ca. 550 fte.[33] Daardoor gaat er al met al veel aandacht en energie uit naar de NPO als koepelorganisatie.

De 14 partijen (NPO en omroepen) hebben tegengestelde belangen. Dat begint bij het feit dat er schaarste is in (lineaire) zendtijd op televisie en radio en toenemende schaarste in middelen om aanbod te produceren. De omroepen moeten daarom concurreren en de NPO moet verdelen. Daar komt bij dat de omroepen (uitgezonderd de NOS en de NTR) als gevolg van het verzuilde verleden een verenigingsstructuur kennen en leden hebben. Deze ledenomroepen vertegenwoordigen verschillende stromingen in de samenleving. Voor die omroepen geldt dat ze in hun strategie en activiteiten rekening

[32] NPO (2025). Organogram.
[33] NPO (2025). Jaarverslag 2024.

moeten houden met de wensen en belangen van hun leden: de leden financieren een deel van de organisatie. De NPO moet er ondertussen voor zorgen dat het totaalaanbod van de publieke omroep er moet zijn voor alle 18 miljoen inwoners in Nederland, een aanzienlijk grotere en waarschijnlijk anders samengestelde doelgroep dan de circa 2 à 3 miljoen Nederlanders die lid zijn van een publieke omroep.[34] Bij dit alles is het voor de omroepen van belang dat ze een sterk eigen 'merk' en identiteit behouden. De NPO probeert ondertussen het NPO-'merk' voorop te houden. Dat maakt dat de 14 partijen andere kanten op willen, en moeten, om hun voortbestaan te beschermen.

De partijen werken onvoldoende vanuit een gezamenlijk belang voor het bestel als geheel. Een voorbeeld hiervan is het proces van digitalisering, waarbij een gezamenlijke strategie ontbrak. De omroepen hebben op hun eigen manier vormgegeven aan de digitalisering en willen (of moeten) online hun eigen merkidentiteit overeind houden. De NPO is in ogen van sommigen laat begonnen met het digitale platform NPO Start. Hierbij is een situatie ontstaan waarin bijvoorbeeld de NOS al een prominent aanwezige eigen app (en website) heeft, die niet is aangesloten op NPO Start. Daardoor vindt niet het doorkijkeffect plaats van journalistiek aanbod naar ander aanbod en andersom, dat op lineaire televisie wel plaatsvond. Dat is een gemis. Het resultaat van de digitale omgeving van de publieke omroep als geheel wordt omschreven als 'een lappendeken'.

Een ander voorbeeld is dat omroepen vaak individueel, vanuit hun eigen belangen, lobbyen bij de politiek. Dit komt voort uit de historie van de publieke omroep, waarbij omroepen vaak nauwe banden met politieke partijen hebben. Uit de interviews die de commissie voerde, blijkt dat omroepen zich individueel tot de minister wenden op het moment dat er binnen de publieke omroep als geheel keuzes worden gemaakt die voor een individuele omroep ongunstig zijn. Al met al is het beeld dat in de lobby te vaak de individuele belangen van de omroepen centraal staan, in plaats van het gezamenlijke belang van de publieke omroep.

Dubbelrol NPO

De complexiteit met teveel kapiteins wordt versterkt doordat de structuur een dubbelzinnigheid kent: de NPO als koepelorganisatie vertegenwoordigt zowel de belangen van het bestel als geheel (dus inclusief de dertien omroepen) als de belangen van de koepelorganisatie binnen dat bestel, terwijl het regelmatig voorkomt dat deze belangen met elkaar op gespannen voet staan, bijvoorbeeld wanneer de taken niet helder zijn. Wanneer er ook eigen belangen op het spel staan, is het niet gemakkelijk om regie te voeren over dertien omroepen.

[34] Het exacte ledenaantal is niet bekend. Het CvdM stelt vast of (aspirant)omroepen voldoen aan de ledeneis uit de Mediawet (aspirant omroep: 50.000 leden; omroepvereniging: 100.000 leden) wanneer zij een aanvraag indienen voor een erkenning. De laatste keer dat het Commissariaat vaststelde of (aspirant)omroepen aan de wettelijke eis voldeden was in 2020 voor de erkenningsaanvragen van 2022-2026.

Hierbij is de semantische kwestie rondom ‘de NPO’ overigens ook niet helpend. In hoofdstuk 1 merkten we op dat de aanduiding ‘NPO’ wordt gebruikt voor zowel het bestel van de publieke omroep als voor de koepelorganisatie die daarin als bestuursorgaan acteert. Het is daarmee onduidelijk waar ‘de NPO’ begint en ophoudt. Dat helpt niet bij het creëren van duidelijke rolverdelingen.

4.2 Onduidelijkheden in de governance

Bij de omroepen en bij de NPO als koporganisatie bestaat onduidelijkheid over de rolverdeling ten aanzien van de inhoud van het media-aanbod, en het programmeringsproces is onvoldoende transparant.

Rolverdeling ten aanzien van inhoud onduidelijk

De rolverdeling ten aanzien van de inhoud van het media-aanbod blijkt onduidelijk te zijn voor zowel de omroepen als de NPO.

Omroepen bepalen de inhoud van programma’s en zijn daarvoor verantwoordelijk. Dat schrijft de minister van OCW in de Mediawet[35] en dat benoemen de Rijksoverheid,[36] het CvdM[37] en de NPO[38] op hun website. Tegelijkertijd is de NPO verantwoordelijk voor de programmering, wat wil zeggen dat de NPO per aanbodkanaal en per tijdslot bepaalt welke omroep welk programma mag uitzenden en daartoe budget verdeelt. Hij schrijft intekenmomenten uit en omroepen kunnen daar vervolgens een pitch voor indienen. Ook moet hij sturing geven aan de publieke mediaopdracht, waaronder een kwalitatief en pluriform media-aanbod.[39]

Kortom, de omroepen zijn verantwoordelijk voor de inhoud van hun eigen aanbod, terwijl de NPO verantwoordelijk is voor het sturen op de kwaliteit van het aanbod van de omroepen samen. Deze overlappende rolverdeling wordt als verwarrend ervaren. Omroepen lezen in de wet dat zij verantwoordelijk zijn voor het bepalen van de vorm en de inhoud van hun media-aanbod, maar ervaren in de praktijk toch inmenging van de NPO. De NPO leest in de wet dat hij verantwoordelijk is voor de programmering en voor het sturing geven aan de publieke mediaopdracht, waaronder een kwalitatief media-aanbod. Hij worstelt met het uitvoeren van deze opdracht, omdat hij zich bewust is van spanning die hierbij ontstaat met de verantwoordelijkheid van omroepen.

---

[35] De letterlijke tekst in de wet is dat ‘publiek media-instellingen’ de inhoud van het media-aanbod bepalen (artikel 2.88). Publieke media-instellingen zijn instellingen die ‘media-aanbod verzorgen’ (artikel 1.1). ‘Verzorgen’ wordt helaas niet toegelicht. Daarmee is niet geheel duidelijk of alleen omroepen publieke media-instellingen zijn, of ook de NPO. De wet schrijft nergens dat de NPO géén publieke media-instelling is.

[36] Rijksoverheid, Wat doet de Nederlandse Publieke Omroep (NPO)?, geraadpleegd in 2026 via https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/vraag-en-antwoord/nederlandse-publieke-omroep

[37] CvdM, Landelijke Omroep, geraadpleegd in 2026 via https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/publieke-omroepen/landelijke-omroep/

[38] NPO, De NPO en de omroepen, geraadpleegd in 2026 via https://npo.nl/overnpo/wie-we-zijn

[39] Mediawet (2008). Artikel 2.2.

Verantwoordelijken vanuit de NPO ervaren spanning tussen *niet* verantwoordelijk zijn voor de inhoud en *wel* verantwoordelijk zijn voor de programmering en het sturen op de kwaliteit van het totaalaanbod. Enerzijds is men zich zeer bewust van waar de eigen verantwoordelijkheid ophoudt: in de gesprekken valt regelmatig de term 'rolzuiverheid'. Anderzijds zoekt men naar manieren om toch te sturen, door zoveel mogelijk collegiaal gesprek te voeren op basis van ervaring en gezag. Sturing op de inhoud vindt daardoor plaats op subtiele manieren.

De omroepen merken deze subtielere vormen van sturen op inhoud duidelijk op. Hierdoor voelen zij zich beperkt in het bepalen van de vorm en inhoud van hun media-aanbod. 'We gaan over de inhoud, maar we gaan niet over de programmering', merkte een verantwoordelijke bij de omroepen op. Een ander gaf aan dat de NPO als 'machtig' wordt ervaren en dat regelmatig discussie plaatsvindt over de vraag 'tot waar het mandaat van de NPO reikt'.

Vanuit de taak van de NPO om te sturen op de kwaliteit van het aanbod, acht de commissie het passend dat de NPO met de omroepen ook spreekt over de inhoud. Tegelijkertijd merkt de commissie dat deze 'collegiale gesprekken' door omroepen kunnen worden ervaren als inmenging. Omroepen zijn sterk afhankelijk van de beslissingen van de NPO in het programmeringssysteem. Dat blijkt ook in uitingen zoals 'als zij zeggen: zet die presentator erop [...] dan komen wij in de knel'. De afhankelijkheid die omroepen van de NPO ervaren is soms groot. Zeker voor nieuwkomers in het systeem is het een grotere uitdaging hoe zich hiertoe te verhouden, omdat zij minder bekend zijn met de werking in de praktijk, minder middelen te besteden hebben en het voor hen extra belangrijk is om naar de achterban zichtbaar te maken dat ze hun inhoudelijke belofte nakomen.

Diffuus programmeerproces

Naast onduidelijkheid over de vraag hoe ver het mandaat van de NPO reikt ten aanzien van de inhoud, is het programmeerproces diffuus en ervaren omroepen onvoldoende grip. Dit maakt dat omroepen nog meer ongemak ervaren over hun afhankelijke positie van de NPO ten aanzien van de inhoud van hun aanbod. Met name aspirant omroepen voelen zich in de knel komen richting hun achterban omdat ze bepaalde inhoudelijke beloften hebben gedaan, maar deze niet waar kunnen maken omdat ze hierin sterk afhankelijk zijn van keuzes van de NPO in het programmeringsproces.

Ten eerste ervaren omroepen het proces van voorstellen indienen als belastend. De programmering wordt op korte termijn ingepland: vaak gaat het om voorstellen die enkele maanden later op televisie verschijnen. Dit maakt dat omroepen programmamakers niet voor lange tijd aan zich kunnen binden en dat ze steeds vaker werken met flexibele contracten, wat onzekerheid op personeelsgebied veroorzaakt.

Ook maakt dit het voor omroepen moeilijk om strategisch vooruit te plannen wat ze willen maken, terwijl ze hierover wel beloften hebben gedaan aan de eigen achterban. Verder is het pitchproces tijdrovend: het kost veel tijd om pitches voor te bereiden en dat gaat ten koste van de tijd om daadwerkelijk programma's te maken. Dit geldt extra sterk voor de kleine en nieuwe omroepen. De NPO probeert de onzekerheid voor omroepen kleiner te maken door sinds 2025 meerjarenafspraken te maken. Voor de NOS lag in 2026 nagenoeg het hele budget grotendeels vast, zo blijkt uit informatie van de NPO. Voor de andere omroepen (de ledenomroepen en de NTR) lag ca. € 240 miljoen ofwel vast in meerjarenafspraken, ofwel werd zeer tijdig vastgelegd, op ca. € 550 miljoen beschikbare middelen voor media-aanbod voor deze omroepen. Dat betekent dat de onzekerheid geldt voor ca. 55% van het budget voor de ledenomroepen en de NTR.

Ten tweede zijn de keuzes die de NPO in het programmeerproces maakt niet duidelijk voor omroepen. De criteria waaraan hun voorstel wordt getoetst zijn niet altijd helder en de factoren die de NPO meeneemt in de afweging zijn dat ook niet.

De NPO geeft in gesprekken aan dat bij het programmeren meerdere factoren meegewogen worden. Allereerst kijkt de NPO naar hoe het voorstel zich verhoudt tot de programmatische doelen die zijn vastgesteld in de Jaarplannen Audio en Video van de NPO. Deze raken bijvoorbeeld aan diversiteit, aandacht voor de regio of focus op doelgroepen die minder worden bereikt. Ook moet de NPO rekening houden met het aanbod als geheel. Een programmavoorstel kan op zichzelf een goed voorstel zijn, maar als er al twee vergelijkbare programma’s worden of zijn uitgezonden, kan dat leiden tot de afwijzing van een derde (mogelijk beter) voorstel. Verder moet de NPO zorgen dat de wettelijke garantiebudgetten van omroepen gerealiseerd worden. Dit is de minimale budgetruimte die de NPO moet creëren voor een omroep. Als een omroep onder het garantiebudget zit, is de NPO welwillender ten opzichte van voorstellen van deze omroep. Daar komt bovenop dat er een strategisch element in de programmering zit. Uit gesprekken met de NPO blijkt bijvoorbeeld dat wanneer een belangrijke titel van een omroep wordt weggenomen, de neiging is om de omroep later weer wat tegemoet te komen. Al met al moet de NPO met een groot aantal factoren rekening houden in de programmering. Sommige van deze factoren zijn inzichtelijk, zoals de strategische doelstellingen, terwijl andere dat in mindere mate zijn, zoals het strategische element en het sturen op het geheel.

Doordat omroepen niet altijd weten waarom een voorstel wordt afgewezen, proberen ze hier soms zelf invulling aan te geven. Dat versterkt de onzekerheid die omroepen ervaren en maakt de positie van de NPO kwetsbaar. Dit geldt wederom in het bijzonder voor nieuwe omroepen, die nog maar beperkt ervaring hebben met ‘hoe het werkt’, en daardoor nog grotere onzekerheid ervaren. In gesprekken vernamen we dat de NPO wel eens een lijst heeft gedeeld van criteria waar een pitch aan zou moeten voldoen, maar

dat dit bij omroepen niet in goede aarde viel omdat de NPO niet zou mogen gaan over de inhoud. Hieruit blijkt opnieuw dat verheldering van de rollen (zoals hierboven aanbevolen) wenselijk is.

4.3 Gebrek aan inhoudelijke toezichthouder die sancties kan doorvoeren

Binnen het publieke omroepbestel zijn rollen die raken aan toezicht en (zelf)regulering aan meerdere partijen toebedeeld. Deze worden beschreven in tekstvak 4. Hierbij ontbreekt een partij die instrumentarium heeft om in te grijpen wanneer de inhoud van het media-aanbod tekortschiet voor wat betreft journalistieke kwaliteit. Zoals uit tekstvak 4 blijkt, kan de Ombudsman inhoudelijk de journalistieke kwaliteit beoordelen van programma's, maar niet sanctioneren. Het CvdM kan wel sanctioneren, maar de inhoud van programma's vallen onvoldoende onder haar toezicht. De NPO kan ook sanctioneren, maar de Code Journalistiek Handelen is geen onderdeel van de opsomming van kaders voor sturing en bevordering van samenwerking binnen de Mediawet. De minister heeft op grond van de Mediawet zware bevoegdheden, zoals het intrekken van de erkenning van een omroep, maar moet zich verre van de inhoud van het media-aanbod houden om de onafhankelijke rol van media te waarborgen. Zo ontstaat al met al een gat in het toezicht gericht op de inhoud van het media-aanbod.

De onduidelijkheid in rolverdeling en toezicht raakt zowel omroepen als organen voor toezicht en regulering. Dit zien we terug in de procedure die heeft plaatsgevonden rondom ON! na zijn toetreding tot het bestel. De Ombudsman presenteerde in 2022 twee rapporten waarin hij constateerde dat ON! herhaaldelijk de Code Journalistiek Handelen schond. Naar aanleiding van deze onderzoeken, trof de NPO in de periode 2022-2023 driemaal een sanctie tegen ON!. De NPO deed dit op de wettelijke grond dat ON! volgens de NPO 'onvoldoende uitvoering' gaf aan de 'bereidheid tot samenwerking'. Na de eerste sanctie verzocht de NPO het CvdM om handhavend op te treden. Het CvdM wees dit handhavingsverzoek af. Het CvdM meende, kort samengevat, dat handhavend optreden niet passend en onevenredig was. De NPO had namelijk ten tijde van het besluit al twee sancties opgelegd met een vergelijkbare strekking als het verzoek aan het CvdM. Ook vond het CvdM dat de NPO als eerste aan zet was vanuit zijn wettelijke taak om ON! aan te spreken op het voldoen aan – onder andere – de journalistieke kwaliteitseisen. Na deze afwijzing (en een derde sanctie) wendde de NPO zich tot de staatssecretaris van OCW om de voorlopige erkenning van ON! in te trekken. De staatssecretaris wees het verzoek van de NPO af. Het hoofdargument van de NPO was dat ON! media-aanbod verzorgde dat in strijd was met de Code Journalistiek Handelen en dat ON! daarmee onvoldoende uitvoering gaf aan de bereidheid tot samenwerking. De staatsecretaris heeft onderzocht of overtreding van de Code Journalistiek Handelen kon leiden tot het oordeel dat onvoldoende uitvoering was gegeven aan de bereidheid tot samenwerking. De staatssecretaris concludeerde dat dit gelet op de context van de Mediawet 2008 en de wetgeschiedenis niet het geval was. Overige gedragingen van ON!,

die wel konden worden betrokken in het oordeel over de bereidheid tot samenwerking van ON!, leverden volgens de staatssecretaris niet het manifeste en structurele gebrek aan bereidheid tot samenwerking op dat nodig zou zijn om tot intrekking van de erkenning over te gaan. Verder gaf de staatssecretaris aan dat toezicht op naleving van journalistieke kwaliteitseisen was belegd bij het CvdM. De uitspraak van de staatssecretaris zorgde ervoor dat de NPO en ON! hun gesprekken hervatten. De NPO trok twee van de drie sancties in, om ruimte te geven aan ON! om te voldoen aan de eisen die gelden voor publieke omroepen en te komen tot verbeterde samenwerking. ON! heeft het intrekken van de sancties geïnterpreteerd als bewijs dat de omroep zich niet schuldig had gemaakt aan het schenden van de Journalistieke Code.[40] De commissie merkt op dat de staatssecretaris zich in het besluit echter nergens uitspreekt over de inhoud van de rapporten van de Ombudsman of de totstandkoming daarvan. De commissie ziet dat de overwegingen van de staatssecretaris in het besluit van een andere aard waren, zoals hiervoor is beschreven.

Tekstvak 4. Partijen die een rol hebben die raakt aan toezicht en (zelf)regulering

De volgende partijen hebben een rol die raakt aan toezicht en (zelf)regulering:

- De **Ombudsman** volgt, onderzoekt, evalueert en beoordeelt het journalistieke handelen van de landelijke publieke media-instellingen in hun media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie. Daarbij toetst de Ombudsman journalistieke uitingen aan de Code Journalistiek Handelen.[41] De Ombudsman is een orgaan voor zelfregulering: hij wordt voorgedragen door de omroepen. Onderscheidend aan de Ombudsman is onder meer dat hij kijkt naar de inhoud van programma's. De Ombudsman kent in de huidige opzet twee beperkingen. Allereerst heeft de Ombudsman geen instrumentarium om te sanctioneren. De Ombudsman is dan ook geen toezichthouder (al gebruiken andere partijen wel deze term). Daar komt bij dat er noodzaak is om de Ombudsman meer onafhankelijk te positioneren. Nu is het team van de Ombudsman organisatorisch ondergebracht bij de NPO en loopt het budget ook via de NPO. Hierdoor ontstaat verwarring over de onafhankelijkheid van zijn positie.

- Het **CvdM** ziet toe op de naleving van onder meer de Mediawet en het Mediabesluit. Daarbij gaat het over onder meer interne risicobeheersing, belangenverstrengeling, gedrag en cultuur en interne waarborgen voor journalistieke kwaliteit (zoals het redactiestatuut). Het CvdM is een externe toezichthouder. In tegenstelling tot de Ombudsman, heeft hij formele handhavingsinstrumenten. Zo kan het CvdM bij overtreding van de Mediawet een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 225.000 per overtreding. Ook kan hij lasten onder dwangsom opleggen. Tegelijkertijd kent ook het toezicht van het CvdM beperkingen. De Ombudsman kan naar de inhoud

[40] https://ongehoordnederland.tv/nieuws/npo-trekt-twee-sancties-tegen-on-in: "Hieruit kan worden geconcludeerd dat ON! zich niet schuldig heeft gemaakt aan de schending van de Journalistieke Code (sanctie III) en dat er geen bewijs bestaat dat de omroep niet wil samenwerken (sanctie II)."
[41] College van Omroepen (2025). Statuut Ombudsman voor de publieke omroepen. 13 maart 2025.

van uitzendingen kijken, maar het CvdM is daar veel terughoudender in. [42] Zijn toezicht is voornamelijk gericht op de interne beheersing van kwaliteit: hebben omroepen goede regels, processen en maatregelen om aan de kwaliteitseisen te voldoen?

- De **NPO** is verantwoordelijk voor het sturen op de publieke mediaopdracht en is onder meer verantwoordelijk voor de programmering en budgetten. Ook kan de raad van bestuur van de NPO in twee gevallen als sanctie een percentage van het vastgestelde budget van een omroep inhouden. Hiertoe is de NPO bevoegd wanneer een omroep inbreuk heeft gemaakt op bindende besluiten van de raad van bestuur, of wanneer een omroep 'onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking'.[43]

- De **minister van OCW** staat boven het bestel en kan in specifieke gevallen, die zijn vastgelegd in de Mediawet 2008, (voorlopige) erkenningen intrekken. Maar daaraan kleeft een nadeel: het uitgangspunt is juist dat er afstand bestaat tussen publieke omroep en politiek. Dit raakt immers aan de kernwaarde van onafhankelijkheid. Het beleggen van deze rol bij de bewindspersoon maakt de publieke omroep afhankelijk van de politieke wind die waait. Dit maakt het in de ogen van de commissie problematisch dat de politiek uiteindelijk zou moeten besluiten over de aspirant omroepen.

- De **rechter** heeft in uitzonderlijke gevallen een rol in het toetsen van media-aanbod aan aansporing tot haat op grond van ras, geslacht, godsdienst of nationaliteit, discriminatie, geweldsoproepen en uitlokken tot plegen van een terroristisch misdrijf. Hierbij toetst de rechter onder meer aan de Europese televisierichtlijn, die bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen dat uitzendingen hier niet toe aansporen en aan het Wetboek van Strafrecht.[44]

4.4 Gespannen verhoudingen

Spanningen als gevolg van knelpunten in het bestel

Uit het bovenstaande blijkt dat het bestel complex is ingericht: er zijn te veel kapiteins met uiteenlopende opdrachten en soms tegengestelde belangen; een dubbelrol voor de NPO; onduidelijkheid over het mandaat van de NPO ten aanzien van de inhoud; een diffuus en onvoldoende transparant programmeringsproces; en het ontbreken van een inhoudelijk toezichthouder die sancties kan opleggen.

Met een bestel dat op deze manier is ingericht, is het niet verwonderlijk dat de interne verhoudingen gespannen zijn. Daarbovenop komt de financiële onzekerheid als gevolg van de bezuinigingen.

[42] CvdM, Toezicht op journalistieke kwaliteitseisen, geraadpleegd in 2026 via https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/ons-toezicht/toezicht-op-journalistieke-kwaliteitseisen/
[43] Mediawet (2008). Artikel 2.154.
[44] Mediawet (2008) en Memorie van Toelichting bij de Mediawet (2008).

De spanningen uiten zich tussen de omroepen en NPO, maar ook binnen de organisaties op de eigen werkvloer. Er heerst weinig gevoel van eendracht in de uitvoering van de publieke mediaopdracht en weinig gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het najagen van instellingsbelang is vaak leidend en daarin voelen de partijen zich tegenover elkaar geplaatst. Een gesprekspartner beschrijft dat de bestuurders binnen het omroepbestel door de cultuur van concurrentie en tegenstellingen op bestuurlijk niveau, met elkaar 'vechten'. De gesprekspartner voegt daaraan toe dat dit gedrag doorwerkt in de omgangsvormen op andere niveaus: 'het betekent ook dat de laag eronder met elkaar vecht'.

Het onderzoek dat de Onderzoekscommissie Gedrag en cultuur omroepen' onder leiding van Martin van Rijn in 2024 publiceerde, beschreef dat grensoverschrijdend gedrag regelmatig voorkomt op de werkvloer van de publieke omroep.[45] Deze commissie legde veel ervaringen bloot van pestgedrag, (seksuele) intimidatie en discriminatie. Drie op de vier bevraagde respondenten (bijna 1.500 personen) was hier in het jaar voorafgaand aan het onderzoek doelwit of getuige van. Te lang waren de ervaringen van velen niet gezien, niet gehoord en werd er niets gedaan.

De NPO en de omroepen geven aan dat zij naar aanleiding van het rapport-Van Rijn maatregelen hebben getroffen om de sociale veiligheid te verbeteren. Het plan van aanpak van de NPO beschrijft onder meer dat de NPO en omroepen een code hebben ontwikkeld voor gewenste omgangsvormen binnen de publieke omroep, twee externe vertrouwenspersonen hebben (publieke omroep-breed) aangesteld en een gezamenlijke klachtenregeling hebben ingesteld.[46] Het CvdM houdt toezicht op de plannen van aanpak ten aanzien van sociale veiligheid (zij het beperkt want het onderzoekt niet de feitelijke stand van zaken bij de omroepen). Het CvdM constateerde in 2025 dat er in algemene zin meer bewustwording lijkt te zijn van (de impact van) sociale (on)veiligheid op medewerkers en de organisaties. Ook zijn meerdere maatregelen uit de plannen van aanpak inmiddels van de grond gekomen. Tegelijkertijd is er ook nog steeds veel werk aan de winkel, aldus het CvdM.[47]

Hoewel de evaluatiecommissie geen uitgebreid cultuuronderzoek heeft verricht, ontving zij enkele zorgwekkende signalen over sociale onveiligheid die nog steeds wordt beleefd. Dat er nu hardop wordt gesproken over een angstcultuur is een verbetering. Tegelijkertijd hoort de commissie nog steeds scherpe bewoordingen over de sociale onveiligheid. De commissie is er niet van overtuigd dat de angstcultuur voldoende is weggenomen.

[45] OCGO (2024). *Niets gezien, niets gehoord en niets gedaan. De zoekgemaakte verantwoordelijkheid.*
[46] NPO (2024). Overkoepelend plan van aanpak sociale veiligheid publieke omroep.
[47] CvdM (2025). Voortgang opvolging rapport van de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen door de landelijke publieke omroepen. *November 2025.*

De commissie heeft de indruk dat de complexiteit in de structuur van het bestel doorwerkt in de manier waarop mensen met elkaar omgaan, zowel aan de bestuurstafels als op de werkvloer. Zij beveelt aan om zoveel mogelijk van de knelpunten weg te nemen in de inrichting van het nieuwe bestel. De evaluatiecommissie is verder op basis van de signalen in sommige gesprekken ongerust over de mate waarin de inspanningen van de NPO en de omroepen tot nu toe resulteren in een sociaal veilige omgeving. Een sociaal veilige cultuur is noodzakelijk voor de mensen die er werken, maar betreft ook een belangrijke voorwaarde voor het gezamenlijk realiseren van de publieke mediaopdracht.

Gespannen verhoudingen ondermijnen het realiseren en uitdragen van de kernwaarden

De commissie signaleert dat de gespannen verhoudingen niet positief bijdragen aan het realiseren en uitdragen van de kernwaarden. De taak om te sturen op de publieke mediaopdracht (en daarmee de kernwaarden) is belegd bij de NPO, maar die is tegelijkertijd verantwoordelijk voor het behartigen van de belangen van de NPO als koepelorganisatie. Wanneer hij zich continu onder druk voelt staan om de koepelorganisatie te verdedigen, dan gaat er minder energie naar het behartigen van de belangen van het bestel. Voor omroepen geldt hetzelfde: een omroepbaas die strijdt voor het omroepbestel, zal van zijn eigen achterban te horen krijgen dat hij beter voor zijn eigen omroep moet opkomen.

Spanning tussen individuele doelstellingen en belangen maken dat de samenwerking aan de kernwaarden naar de achtergrond verdwijnt.

4.5 Kansen voor verbetering

Om te overleven binnen het nieuwe medialandschap is een stevig opgelijnde organisatie noodzakelijk. Het is daarom van groot belang dat de knelpunten die partijen in het bestel ervaren zoveel mogelijk worden weggenomen.

Vereenvoudigd bestel

Een nieuw bestel met vereenvoudigde structuur is nodig voor overzichtelijkheid binnen het bestel. De commissie treedt hier niet in detail over de inrichting van die structuur, maar geeft aan degenen die belast zijn met de taak om het nieuwe bestel vorm te geven enkele zaken mee.

Ten eerste is de huidige structuur in belangrijke mate bepaald door de erfenis uit het verleden. Een frisse blik is van belang. De inrichting van het bestel dient te vertrekken vanuit de vraag hoe het bestel moet worden ingericht om de functie en kernwaarden van de publieke omroep het beste te borgen.

Ten tweede merkt de commissie op dat de introductie van omroephuizen niet per definitie tot versimpeling leidt, het zou ook tot meer overleg kunnen leiden. Dat dient te worden voorkomen om overzichtelijkheid minder lagen in besluitvorming te waarborgen.

Ten derde dient bij de inrichting van het bestel te worden gestreefd naar de juiste balans tussen overzichtelijkheid en verscheidenheid. Ruimte voor een verscheidenheid aan perspectieven om vernieuwing van het aanbod mogelijk te maken. Dat is immers een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam en relevante publieke omroep. De inrichters van het nieuwe bestel staan voor de uitdaging om het juiste midden te vinden tussen beide zaken.

Slagvaardige governance

Om effectief positie in te kunnen nemen in het veranderde medialandschap, om snelle besluitvorming mogelijk te maken en om de onderlinge spanningen en concurrentie terug te dringen is een slagvaardige *governance* noodzakelijk. Dit vraagt om een bestuur van het bestel dat beschikt over mandaten en doorzettingsmacht. Deze mandaten zouden in ieder geval moeten gaan over digitalisering en distributie. Verder geven we ter overweging om aan het bestuur ook mandaat toe te kennen op het gebied van merknamen. Het Verenigd Koninkrijk beschikt bijvoorbeeld over een krachtige merknaam van de publieke omroep (de BBC), terwijl er in Nederland steeds merknamen bij komen: het aantal omroepen groeit en ook de NPO wordt als merknaam gebruikt.

Tenslotte moet worden verhelderd hoe de mandaten ten aanzien van de inhoud van de programmering zijn verdeeld. Naar verwachting zal de spanning tussen de verantwoordelijkheid van de omroepen voor de inhoud van individuele programma's en de verantwoordelijkheid van de koepelorganisatie voor de kwaliteit van het totaalaanbod niet volledig kunnen worden weggenomen. Daarom adviseert de commissie aan de wetgever om expliciet te maken dat dit spanningsveld bestaat en dat partijen daarin met elkaar zo goed mogelijk te verkeren hebben. Tevens geeft de commissie aan de NPO ter overweging dat een systeem waarin programmering verder vooruit wordt gepland en waarin er meer wordt gewerkt op basis van beleidsplannen, omroepen meer ruimte kan bieden voor het uitvoeren van de eigen taak. De commissie beveelt de NPO aan om de criteria in het programmeerproces en de factoren die een rol spelen bij het maken van keuzes transparant te maken en om na afloop telkens een toelichting van de besluitvorming te delen.

Effectief toezicht en sanctiebeleid

Om de eendracht in het bestel te herstellen, is het noodzakelijk dat er een gezaghebbende, onafhankelijke toezichthouder is, die bevoegd is om uitspraken te doen over de inhoud van programma's én die sanctionerend instrumentarium heeft. Omdat gezag ook bestaat bij de gratie van vertrouwen, moet de politieke onafhankelijkheid van de toezichthouder gegarandeerd zijn.

Er dient sanctiebeleid te worden geformuleerd dat bestaat uit een continuüm van lichte tot zware sancties en de overtredingen waarvoor ze gelden.

De zwaarste sanctie - namelijk de mogelijkheid om omroepen toegang tot het bestel te ontzeggen - is binnen het huidige bestel voorbehouden aan de politiek. In de ogen van de commissie is dit geen wenselijke situatie, omdat een van de kernwaarden van de publieke omroep is dat zij onafhankelijk van de politiek opereert. Het debat over het publieke media-aanbod hoort niet plaats te vinden in de politieke arena. De commissie beveelt daarom aan om deze bevoegdheid over te hevelen van de minister naar de toezichthouder.

Voorts merkt de commissie op dat deze zwaarste sanctie een *ultimum remedium* betreft. Het is van belang dat ook waarschuwingen en lichtere sancties hun werk kunnen doen. Omroepen zouden zich publiekelijk moeten verantwoorden over wat ze hebben gedaan met aanbevelingen van de toezichthouder. Ook is een verplichte correctierubriek noodzakelijk, waarin omroepen verantwoorden hoe er is omgegaan met uitspraken van de toezichthouder. De huidige situatie waarin uitspraken van toezichthouders telkens bediscussieerd worden en partijen naar elkaar wijzen bij de vraag wie er nu aan zet is om een sanctie daadwerkelijk door te voeren, creëert onrust in het bestel. Het is essentieel om in een vroeg stadium heldere piketpalen te slaan over de voorwaarden waaronder het bestel van de publieke omroep kan functioneren.

Aandacht voor werkcultuur

Signalen over onveiligheid in de interne cultuur dienen met hogere urgentie te worden aangepakt. Een nieuwe structuur van het bestel zal de onwenselijke elementen in de interne cultuur niet volledig wegnemen: ook binnen een nieuw bestel vraagt een sociaal veilige werkcultuur om continu onderhoud.

Eendracht binnen het bestel

Naast deze structurele aanpassingen, is het nodig dat partijen zich inzetten voor een cultuur van eendracht, gezamenlijke verantwoordelijkheid en dienstbaarheid aan het bestel. De omroepen en de koepelorganisatie van de NPO hebben elkaar nodig om voort te kunnen bestaan en om te kunnen blijven doen wat ze doen. In het nieuwe bestel dienen de partijen als één geheel te gaan samenwerken, spreken en optreden.

Bij voetbal zijn er enerzijds regels die over de inhoud van het spel gaan (de bal niet met je handen aanraken) en anderzijds regels die bepalen dat je de voorwaarden voor het spel niet mag ondermijnen (zoals respect voor de scheidsrechter). Zo heeft ook de publieke omroep gezamenlijke afspraken nodig die de context beschermen waarbinnen het aanbod tot stand kan komen. Een van die afspraken is volgens de commissie dat het gezag van de toezichthouder dient te worden gerespecteerd door omroepen, ongeacht of ze het inhoudelijk eens zijn met diens uitspraken. Vanzelfsprekend zijn er heldere procedures nodig voor situaties waarin omroepen het inhoudelijk oneens zijn met de uitspraken van de toezichthouder, maar het gezag van de toezichthouder mag niet publiekelijk in twijfel worden getrokken omdat je daarmee het voortbestaan van het bestel als geheel schaadt. Dat is voor niemand wenselijk.

Een andere afspraak zou moeten zijn dat het uitdragen van de waarde van het bestel een zaak is voor alle partijen die onderdeel van het bestel vormen. Noch de NPO als koepelorganisatie, noch de omroepen zouden zich van deze taak mogen distantiëren: je bent onderdeel van het bestel en dat dien je uit te stralen. Niet de onderlinge frictie moet centraal staan, maar het belang van de publieke omroep in de samenleving.

Hoofdstuk 5. Bijdrage van de NPO en het publieke omroepbestel als geheel

In dit hoofdstuk geven we een reflectie op de sturing van de NPO op het uitvoeren van de publieke mediaopdracht (§5.1). Ook behandelen we de ijkpunten uit het beoordelingskader van de RvT ten aanzien van het publieke omroepbestel als geheel, waar de NPO op stuurt op grond van haar wettelijke taak (§5.2).

5.1 Reflectie op sturing door NPO op uitvoeren publieke mediaopdracht

De commissie constateert dat de NPO voor een groot deel is geslaagd in het sturen op het behalen van de eigen doelen en realiseren van de prestatieafspraken die de NPO heeft gemaakt met het Rijk. Deze doelen (ijkpunten) en afspraken zijn onder meer gericht op het realiseren van een kwalitatief, veelkleurig en waardevol aanbod, door de programmering van journalistiek, cultuur, fictie, levensbeschouwing, amusement, en regio-aanbod, op de doelmatigheid van de programmering en op de aanboddoelstellingen op het gebied van diversiteit. Zoals we in dit hoofdstuk laten zien, zijn deze doelen grotendeels behaald. Dat is positief. Het enige doel dat structureel grotendeels niet werd behaald, betrof het realiseren van streefpercentages ten aanzien van de diversiteit van personen in sleutelrollen. De commissie vraagt hier aandacht voor. Temeer omdat de NPO hier in zijn terugblik niet uitgebreid bij stil staat en er in de Terugblik 2023 ten onrechte wel een positieve beoordeling bij geeft.

De commissie constateert tegelijkertijd dat niet alles wat van belang is voor de publieke waarden, daadwerkelijk terugkomt in de prestatieafspraken en ijkpunten (zie ook hoofdstuk 2). Zo is er bijvoorbeeld weinig aandacht voor onafhankelijkheid en kwaliteit.

De commissie ziet een aantal verbetermogelijkheden voor de NPO in het sturen op de publieke mediaopdracht. Dat begint binnen de organisatie zelf. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben beschreven, wordt binnen de NPO het begrip van kernwaarden vooral geassocieerd met de waarden van de NPO als koepelorganisatie. De waarden uit de Mediawet zijn ook bekend en liggen in de praktijk aan de basis van waar men dagelijks aan werkt, maar ze hebben geen expliciete, centrale plek.

Ook bij het sturing geven aan omroepen kunnen de publieke waarden meer centraal worden gesteld. We hebben begrepen dat deze beperkt een rol spelen in gesprekken tussen de NPO en omroepen. We zouden verwachten dat aspirant omroepen bij toetreding tot het bestel een soort ‘basispakket’ zouden krijgen van informatie waarin hieraan aandacht wordt besteed en dat de kernwaarden terugkerend onderwerp van gesprek zijn tussen de NPO en omroepen. Dat is niet het geval. Kortom, ook in de relatie

tussen de NPO en omroepen kunnen de publieke waarden een meer centrale plek krijgen.

Ook in het verantwoorden en uitdragen kunnen de publieke waarden meer centraal worden gesteld: welke stappen zet de publieke omroep om te zorgen dat het publiek ervan op aan kan dat het media-aanbod betrouwbaar en kwalitatief hoogwaardig, onafhankelijk, pluriform en toegankelijk is en in hoeverre slaagt ze daarin? We constateren dat de ijkpunten die de NPO jaarlijks monitort in zijn terugblik, heel veel informatie bevatten, maar niet de kern afdekken van de publieke waarden. De commissie vindt het raadzaam om beknoptere jaarverslagen of terugblikken te presenteren, met indicatoren die dichter aansluiten bij de publieke waarden. Daarbij adviseert de commissie om niet eenzijdig te leunen op publieksinzichten, maar dit te complementeren met een systeem van peerreview of expertbeoordeling op basis van heldere criteria.

5.2 Beantwoording van het normenkader

Voor de beantwoording van de onderstaande ijkpunten is gebruik gemaakt van de Terugblikken uit 2022, 2023 en 2024 van de NPO. Waar relevant is hier informatie uit andere documenten aan toegevoegd.

1. Kwalitatief, veelkleurig en waardevol aanbod

a. De NPO realiseert voor televisie minimaal het procentuele budget zoals opgenomen in de Begroting voor de geprioriteerde genres Journalistiek, Cultuur, Kennis & Educatie en Human Interest.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het procentuele budget voor de genres Journalistiek, Cultuur, Kennis & Educatie en Human Interest voor televisie bedroeg 53% in 2022, 52% in 2023 en 50% in 2024. De gerealiseerde uitgaven aan deze genres bedroegen 57% in 2022 en 2023 en 53% in 2024. In elk van de drie jaren is de norm dus behaald.

b. De lineaire zendtijd op televisie voor deze genres bedraagt minimaal 50%.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De lineaire zendtijd op televisie (tussen 0u00 en 24u00) voor de genres Journalistiek, Cultuur, Kennis & Educatie en Human Interest gecombineerd, bedroeg 69% in 2022, 69% in 2023 en 78% in 2024. In tabel 1 laten we de percentages per genre zien.

Tabel 1. Lineaire zendtijd per genre

	% lineaire zendtijd op televisie		
	2022	2023	2024
Journalistiek	47%	38%	45%
Cultuur	8%	6%	9%
Kennis & Educatie	15%	16%	17%
Human Interest	7%	7%	8%

c. De NPO realiseert voor radio minimaal het procentuele budget zoals opgenomen in de Begroting voor de geprioriteerde genres Journalistiek, Cultuur, Kennis & Educatie en Human Interest.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het procentuele budget voor de genres Journalistiek, Cultuur, Kennis & Educatie en Human Interest voor radio bedroeg 86% in 2022, 88% in 2023 en 75% in 2024. De gerealiseerde uitgaven aan deze genres bedroegen 96% in 2022 en 93% in 2023 en 2024. In elk van de drie jaren is de norm dus behaald.

d. De lineaire zendtijd op radio voor deze genres bedraagt minimaal 75%.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De lineaire zendtijd op radio voor de genres Journalistiek, Cultuur, Kennis & Educatie en Human Interest bedroeg 97% in 2022, 96% in 2023 en 97% in 2024.

e. Alle genres hebben op basis van het uitgezonden aanbod in ruime mate publieke waarde, kwaliteit en impact en worden gewaardeerd door het publiek.
De norm zoals die verder is uitgewerkt door de NPO is in alle onderzochte jaren behaald. Desalniettemin plaatst de commissie hier een kanttekening bij. De NPO monitort de door het publiek ervaren publieke waarde, kwaliteit en impact van programma's. Op hoofdlijnen scoren programma's hier ogenschijnlijk goed op. De NPO heeft normcijfers bepaald voor deze scores: een 7,0 voor de publieke waarde toets, een 8,0 voor de ervaren kwaliteit, een 6,0 voor de ervaren impact en een 7,0 voor de waardering door het publiek. Zoals uit tabel 2 blijkt, worden deze streefcijfers op het niveau van de genres behaald.

De commissie merkt op dat de NPO op het moment de beleving van het algemene publiek centraal stelt in het beoordelen van publieke waarde, kwaliteit en impact. De ervaring van het algemene publiek hoeft geen goede indicator te zijn voor bijvoorbeeld de kwaliteit. De commissie is van mening dat de NPO onvoldoende zelf operationaliseert wat het verstaat onder kwaliteit en monitoring hierop onvoldoende op inricht.

Tabel 2. Publieksscores per genre

Jaarlijkse score per genre	Publieke waarde			Impact			Kwaliteit			Waardering		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Levensbeschouwing	8,7	8,2	8,1	8,1	8	7,7	8,9	8,9	8,5	8,1	8	8
Documentaire	8,5	8,1	8,3	8	7,5	8,0	8,8	8,7	8,7	8,2	8	8,1
Kennis & Educatie	8,2	8,2	8,3	7,4	7,8	7,8	8,8	8,9	8,8	8,1	8,1	8,1
Human Interest	8	8	8,1	7,1	7,1	7,2	8,5	8,6	8,6	7,9	8	8
Cultuur	7,9	7,7	7,8	7,1	7	7,2	8,6	8,5	8,5	8	7,9	8
Journalistiek	7,8	8	8	7,7	7,7	7,7	8,6	8,6	8,5	7,8	7,9	7,9
Fictie	7,8	7,9	7,8	6,8	6,7	6,8	8,7	8,7	8,8	8	8,1	8,1
Amusement	7,5	7,6	7,8	6,5	6	6,6	8,3	8	8,5	7,9	7,8	7,9

f. de NPO heeft voor alle genres genrebeleid opgesteld en geïmplementeerd in de programmeerprocessen.
Deze norm is behaald. In 2022 is voor alle genres genrebeleid ontwikkeld en vastgesteld. De NPO geeft aan dat dit in nauwe samenspraak is gebeurd met de omroepen. Sinds het programmeerjaar 2023 werkt de publieke omroep met dit genrebeleid.

g. De NPO besteedt jaarlijks ten minste 25% van het programmabudget aan onafhankelijke producties.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO besteedde in 2022 40% van het programmabudget aan onafhankelijke producties. In 2023 bedroeg dat 35% en in 2024 bedroeg het 37%.

2. Doelmatigheid en transparantie

a. De NPO stuurt op doelmatigheid door de combinatie van middelen, prestaties en publieke waarden.
Context: In 2019 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de NPO onvoldoende zicht heeft op de doelmatigheid van besteding van de middelen en niet goed in staat is hierop te sturen, terwijl het een wettelijke taak is van de NPO om zorg te dragen voor de doelmatige inzet van middelen gericht op de verzorging en verspreiding van media-aanbod.[48] In juli 2022 hebben de NPO, het ministerie van OCW en het CvdM afspraken gemaakt over de invulling van de doelmatigheidsopdracht. Sinds 2023 houdt het CvdM hier toezicht op (met uitzendjaar 2021 als eerste jaar van toetsing).

De NPO heeft, samen met de omroepen, doelmatigheid gedefinieerd als het 'inzetten van de middelen met het oogmerk dat de (programmatische) doelen worden gerealiseerd en de afspraken over prestaties zo maximaal als mogelijk worden behaald'.[49] De NPO heeft de laatste jaren ingezet op het verbeteren van het sturen op doelmatigheid door:

- een set van criteria te ontwikkelen die de NPO relateert aan doelmatigheid (vastgelegd in de NPO MediaModule en het Coördinatiereglement Aanbodkanalen NPO) en programmavoorstellen te toetsen langs deze criteria;[50]
- het hanteren van uniforme programmabegrotingen om programma's goed te kunnen vergelijken in de fase waarin voorstellen voor programma's worden beoordeeld;

[48] Algemene Rekenkamer (2019). Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep.
[49] NPO (2025). Terugblik 2024.
[50] Zo neemt de NPO in overweging bij de beoordeling in hoeverre een programma aansluit bij doelen rondom diversiteit, impact op de samenleving, bereik van specifieke doelgroepen en het adresseren van actuele maatschappelijke thema's. Ook wordt de productiebegroting meegenomen in de afweging in relatie tot de beschikbare financiële relatie en de begrotingen van andere programmavoorstellen.

- het hanteren van een bandbreedte (de 'vergelijkingsmaatstaf') om programmavoorstellen te benchmarken t.o.v. vergelijkbare programma's. Wanneer programma's buiten deze bandbreedte vallen en toch worden geplaatst, is hierbij een aanvullende onderbouwing nodig aan de Raad van Bestuur van de NPO;
- het evalueren van programmatitels na uitzending op doelen, inzet van middelen, prestaties en publieke waarde;
- jaarlijks te verantwoorden wat de uitgaven per uitzenduur per genre waren en wat de uitgaven per wekelijkse kijker per genre waren.*

*Uit de terugblikken 2022, 2023 en 2024 blijkt dat de uitgaven per uitzenduur en uitgaven per wekelijkse kijker aanzienlijk verschillen tussen genres. In 2024 gaf de NPO gemiddeld ongeveer € 75.000 uit per uitzenduur op televisie. Aan programma's binnen het genre Amusement gaf de NPO ongeveer € 160.000 uit per uitzenduur. Aan programma's binnen het genre Journalistiek gaf de NPO ongeveer € 42.000 uit per uitzenduur. Deze verschillen komen voort uit andere verhoudingen tussen kosten en uitzenduren: zo'n € 135 miljoen aan journalistiek voor ruim 3.200 uur en zo'n € 15 miljoen aan amusement voor ongeveer 90 uur. Kijkend naar de uitgaven per kijker ontstaat een ander beeld. De gemiddelde kosten per wekelijkse kijker bedragen € 15 euro (eigen berekening o.b.v. cijfers NPO). Binnen het genre Journalistiek bedroegen de uitgaven per kijker afgerond € 16, bij Amusement ging het afgerond om € 11 per wekelijkse kijker. De NPO geeft over dit soort verschillen aan dat genres verschillende kostenstructuren kennen en de aard en omvang van doelgroepen verschilt; en deze informatie daarom vooral een algeheel inzicht geeft, maar weinig zegt over de prestaties.

b. De NPO benchmarkt voor Televisie de programmakosten per titel op budgetbandbreedte. Minimaal 90% van de titels zit onder de maximale budgetbandbreedte.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aandeel programmatitels dat binnen de budgetbandbreedte viel bedroeg 95% in 2022, 96% in 2023 en 95% in 2024.

c. De NPO controleert jaarlijks de werkelijk gerealiseerde kosten met de voorgecalculeerde programmabegrotingen en stuurt waar mogelijk bij.
Aan dit criterium is in alle onderzochte jaren voldaan. In 2022 had 4% van de programmatitels een kostenafwijking van meer dan 10%. Vanaf 2023 rapporteerde de NPO hoeveel programmatitels een kostenafwijking hadden van meer dan 5%. In 2023 ging het daarbij om 7,8% en in 2024 om 7,2%. Uit de terugblikken blijkt dat omroepen worden gevraagd om uitleg bij programma's die meer dan 5% kostenafwijking hadden en dat de NPO, afhankelijk van de uitkomsten, kan besluiten om een begroting voor een volgend seizoen aan te passen. Daaruit ontstaat het beeld dat bijsturing enkel naar de toekomst plaatsvindt, niet gedurende een uitzendjaar.

d. De NPO is transparant over de uitgaven per kijker/luisteraar per genre (voor Televisie) respectievelijk zender (Radio).
Aan dit criterium is in alle onderzochte jaren voldaan. Zie ook de toelichting op norm 2a.

e. De NPO besteedt jaarlijks ten minste 25% van het programmabudget aan onafhankelijke producties.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aandeel van het programmabudget dat de NPO besteedde aan onafhankelijke producties bedroeg 40% in 2022, 35% in 2023 en 37% in 2024.

f. De NPO stuurt op de inzet van eigen bijdragen van omroepen.
Op basis van de terugblikken is deze norm niet goed te beantwoorden. In de Terugblik 2024 noemt de NPO dat het stuurt op de inzet van eigen bijdragen van de omroepen, maar geeft geen toelichting hoe dit gedaan wordt. Wel vermeldt de NPO in de terugblikken de bedragen die door de omroepen zelf zijn bijgedragen. Hier kan de NPO in de toekomst beter over rapporteren door toe te lichten welke handelingen de NPO heeft ondernomen om te sturen op de inzet van eigen bijdragen van omroepen en met welk doel.

3. Journalistiek

a. De NPO draagt aantoonbaar bij aan aanbod onderzoeksjournalistiek.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald in de zin dat omroepen programma's maken met onderzoeksjournalistiek (zoals Argos, EenVandaag en Nieuwsuur) en daardoor bijdragen aan het aanbod van onderzoeksjournalistiek. De norm gaat echter alleen over aanbod en niet over kwaliteit van onderzoeksjournalistiek. De commissie besteedt in deze evaluatie uitgebreider aandacht aan hoe de NPO omgaat met de kernwaarde 'kwaliteit'.

b. Het journalistieke aanbod van de publieke omroep draagt bij aan het zetten van de agenda voor het debat in andere media en de politiek.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2022 gaf onderzoeksjournalistiek uitgezonden door de NPO 240 keer aanleiding tot Kamervragen en ca. 2.000 keer aanleiding tot krantenartikelen. In 2023 ging het om ca. 300 Kamervragen en ca. 2.000 krantenartikelen. In 2024 ging het om ruim 400 Kamervragen en ca. 4.000 krantenartikelen.

4. Cultuur

a. De NPO programmeert jaarlijks minstens 30 videoregistraties van podiumkunsten.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO programmeerde 35 registraties van podiumkunsten in 2022, 39 in 2023 en 46 in 2024.

b. De NPO registreert wekelijks voor zijn muziekkanalen gemiddeld minimaal 10 liveoptredens en minimaal 4 concerten of festivals.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2022 programmeerde de NPO wekelijks 31 liveoptredens en 7 concerten of festivals. In 2023 programmeerde de NPO wekelijks 16 liveoptredens en 8 concerten of festivals. In 2024 programmeerde de NPO wekelijks 14 liveoptredens en 7 concerten of festivals.

5. Fictie

a. De NPO programmeert jaarlijks onder de voorwaarde van een overeenkomst tussen de NPO en de koepel Nederlandse filmproducenten 18 Nederlandse filmproducties.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aantal Nederlandse filmproducties dat de NPO programmeerde bedroeg 55 in 2022, 222 in 2023 en 161 in 2024.

b. De NPO reserveert jaarlijks € 3,5 miljoen voor Nederlandse speelfilms, incl. Telefilms en filmlab.
Deze norm is behaald in 2024. In dat jaar gaf de NPO € 3,5 miljoen uit aan Nederlandse speelfilms. In 2022 en 2023 werd de norm in letterlijke zin gehaald: de NPO reserveerde in die jaren € 3,5 miljoen. Kijkend naar de geest van de norm, constateert de commissie dat deze echter niet is behaald in die jaren: de daadwerkelijke uitgaven waren in 2022 € 2,4 miljoen en in 2023 € 2,0 miljoen.

In algemene zin beveelt de commissie de NPO aan om kritischer te zijn in de eigen rapportages. In de terugblikken van 2022 en 2023 geeft de NPO zichzelf een vink voor het behalen van deze norm.

c. De NPO programmeert jaarlijks minimaal 10 nieuwe eigen Nederlandse dramaproducties of nieuwe seizoenen van Nederlandse dramaproducties.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aantal Nederlandse dramaproducties dat de NPO programmeerde bedroeg 22 in 2022, 18 in 2023 en 38 in 2024.

6. Levensbeschouwing

a. De NPO borgt jaarlijks een budget van € 12,5 miljoen voor levensbeschouwelijk aanbod naar rato van de omvang van de stromingen die voorheen werden gerepresenteerd door de zogenoemde 2.42-omroepen.

Deze norm is behaald in 2023 en 2024. Het behalen van de norm in 2022 is discutabel. De NPO begrootte in 2024 € 13,1 miljoen voor de contingenten (€ 12,8 miljoen in 2023) en gaf € 13,5 miljoen daadwerkelijk uit (€ 13,6 miljoen in 2023). In 2022 begrootte de NPO weliswaar € 13,2 miljoen voor de contingenten, maar gaf het slechts € 11,7 miljoen daadwerkelijk uit.

7. Amusement

a. Het amusementsaanbod van de NPO zorgt aantoonbaar voor een doorkijkeffect naar andersoortig aanbod.

Deze norm kan niet goed worden beantwoord op basis van de beschikbare informatie. De NPO monitort het percentage kijkers dat naast amusement in dezelfde week ook naar een ander genre keek. De norm verondersteld een causaal effect dat niet getoetst kan worden aan de hand van de observatie dat een kijker in één week twee programma's kijkt.

De commissie heeft getoetst of de NPO cijfers heeft van het aantal of het percentage kijkers dat na amusement te hebben gekeken, aansluitend kijkt naar journalistiek, cultuur, kennis & educatie en human interest (publiek dat 'blijft hangen'). De NPO heeft hierop aangegeven dat er momenteel nog geen onderzoek is uitgevoerd naar het percentage kijkers dat, na het bekijken van amusementsprogramma's, aansluitend andere content van de NPO heeft gekeken. Zodoende zijn hierover geen cijfers beschikbaar.

De commissie beveelt de NPO aan om het doorkijkeffect in de toekomst beter te operationaliseren en te meten zodat de NPO beter inzicht krijgt in waar het in geïnteresseerd is: of het kijken van amusement ertoe leidt dat een kijker vervolgens naar bijvoorbeeld journalistiek gaat kijken. Een indicator die de NPO kan hanteren, is het aantal of percentage kijkers dat na het kijken van bijvoorbeeld amusement, aansluitend andere genres kijkt.

8. Regio

a. Op werkdagen is dagelijks een regiojournaal te zien op een televisiekanaal van de NPO.

Deze norm is (grotendeels) behaald in alle onderzochte jaren. In 2022 waren 247 regiojournaals te zien (t.o.v. 255 werkdagen), in 2023 waren 253 regiojournaals te zien (t.o.v. 253 werkdagen) en in 2024 waren 256 regiojournaals te zien (t.o.v. 256 werkdagen).

In 2022 was op 8 werkdagen geen regiojournaal te zien i.v.m. evenementen zoals het EK voetbal voor vrouwen en de herdenking van de Bijlmervliegramp.

b. Op werkdagen wordt in een Regioblok van 2 uur ca. 50 minuten gevuld met bijdragen van regionale omroepen.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Hoewel de dagelijkse precieze duur van de regionale bijdragen niet zichtbaar is, is het aannemelijk dat aan de norm wordt voldaan, aangezien het aantal regionale uitzendingen per jaar in 2022 878 bedroeg, 1.137 in 2023 en 1.116 in 2024, zo blijkt uit de Uitgebreide rapportage prestatieafspraken van de NPO 2022 t/m 2024.

9. Toegankelijkheid

a. De NPO biedt het NOS Journaal, het NOS Jeugdjournaal en het wekelijkse Gesprek met de minister-president aan met een tolk in de Nederlandse gebarentaal.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO zendt 6 dagelijkse journaals, het Jeugdjournaal en het Gesprek met de president regulier uit met tolk in de Nederlandse gebarentaal. De NPO merkt op dat het vanwege onvoorziene omstandigheden incidenteel voorgekomen is dat een gebarentolk niet aanwezig kon zijn op een dag of tijdstip van uitzending. Het aantal keer dat dit het geval is, is niet geregistreerd.

b. De NPO voorziet jaarlijks ten minste 8 nieuwe titels of nieuwe seizoenen van titels en 8 evenementen van audiodescriptie.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aantal nieuwe titels of seizoenen en evenementen dat werd voorzien van audiodescriptie bedroeg 63 in 2022, 81 in 2023 en 104 in 2024.

c. Het percentage ondertiteld tv-aanbod op onze hoofdkanalen bedraagt minimaal 95%.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aandeel tv-aanbod waarvoor ondertiteling beschikbaar was, bedroeg 99% in 2022, 2023 en 2024.

10. Diversiteit en Inclusie

a. Diversiteit heeft bij de selectie van programmavoorstellen onze expliciete aandacht doordat minimaal 25% van de geplaatste programma's op tv een diversiteitsdoelstelling in zijn voorstel heeft opgenomen.
Deze norm is behaald in 2022 en 2023. Het is niet bekend of de norm is behaald in 2024. Het aandeel geplaatste programmavoorstellen waarin een diversiteitsdoelstelling was opgenomen, bedroeg 53% in 2022 en 73% in 2023. Deze informatie ontbreekt in de Terugblik 2024. Desgevraagd heeft de NPO aangegeven dat deze informatie niet meer is

opgenomen omdat de definitie van diversiteit per team erg verschilde, waardoor de data niet betrouwbaar was. Wel blijkt uit de Terugblik 2024 dat 67% van de *ingediende* programmavoorstellen een diversiteitsdoelstelling had.

b. De NPO realiseert de aanboddoelstellingen op het gebied van diversiteit voor de geprioriteerde genres Journalistiek, Cultuur, Human Interest en Service.
Deze norm is grotendeels niet behaald in de onderzochte jaren. Voor 2022 waren nog geen aanboddoelstellingen geformuleerd op gebied van diversiteit. Dat jaar stelde de NPO een actieplan diversiteit op. Daarin formuleerde de NPO streefdoelen voor het percentage mensen met een bi-culturele achtergrond, vrouwen en mensen met een beperking, in sleutelrollen zoals presentator, gast, deskundige of cast. De realisatie hiervan wordt gemeten door de Universiteit van Antwerpen en de Universiteit van Amsterdam. Het doel voor de jaren 2023 en 2024 is in tabel 3 te zien, evenals de realisatiecijfers. De NPO heeft voor het jaar 2026 ook doelen geformuleerd, die hoger liggen. In 2023 en 2024 was het percentage vrouwen, mensen met bi-culturele achtergrond of met een beperking in een sleutelrol lager dan waar de NPO naar streefde. Alleen het percentage mensen met een beperking dat op televisie te zien was, steeg in 2024 boven de streefcijfers uit.

Tabel 3. Behalen doelstellingen diversiteit in sleutelrollen

	Persoon met biculturele achtergrond				Vrouw				Persoon met beperking			
% in sleutelrol	Doel	2022	2023	2024	Doel	2022	2023	2024	Doel	2022	2023	2024
Nieuws & actualiteiten	13,5%	12,3%	12,7%	12,5%	46%	38,5%	38,4%	39,3%	0,6%	0,4%	0,4%	0,8%
Opinie	14,5%	13,3%	11,9%	9,5%	45%	39,1%	39,8%	38,6%	1,3%	0,6%	0,9%	1,0%
Service	13%	12,4%	11,3%	11,5%	50%	46,6%	45,3%	44,2%	1,8%	0,9%	0,9%	2,4%
Human Interest	15%	17,8%	17,9%	17%	49%	47,6%	49,6%	48%	2,6%	2,5%	1,5%	4,9%
Radio 1	9%	4,9%	3,7%	3,6%	42%	35,9%	32,5%	32,6%				

De commissie constateert dat in de jaren 2022 en 2023 de NPO een vink heeft geplaatst bij dit ijkpunt, terwijl de doelstellingen grotendeels niet werden behaald. De commissie roept op om in de toekomst hier zorgvuldiger mee om te gaan, door te zorgen dat de conclusie in de terugblik klopt met de onderliggende informatie.

c. De omroepen en de NPO hebben aantoonbaar acties ondernomen om de diversiteit in hun personeelsbestand te verbeteren.
De NPO heeft gezamenlijk met de omroepen een (intern) Actieplan Diversiteit & Inclusie 2024-2025 (een doorontwikkeling van een eerder actieplan uit 2021) opgesteld. De 13 acties die hierin zijn opgenomen hebben betrekking op programmering en personeel.

Voorbeelden van acties gericht op het personeel zijn het monitoren van de samenstelling van personeelsbestanden (zover mogelijk binnen de AVG), het jaarlijks delen van kennis over inclusief werven in het gezamenlijke HR-overleg, het jaarlijks organiseren van minimaal één diversiteitstraining en het voeren van exit gesprekken met alle vertrekkende medewerkers om een beeld te vormen van of mensen met een bi-culturele achtergrond of beperking zich voldoende thuis hebben gevoeld).

De NPO laat in zijn terugblikken aanvullend zien welke acties de NPO en de omroepen hebben ondernomen om de diversiteit van het personeelsbestand te verbeteren.

De commissie kan echter niet beoordelen in hoeverre de diversiteit van het personeelsbestand daadwerkelijk is verbeterd. De terugblik rapporteert bijvoorbeeld enkel over man/vrouw-verhouding. Ook is de ontwikkeling in de tijd niet zichtbaar. Verder valt op dat de norm geen inhoudelijke eisen stelt en de terugblik enkel de toelichting van de omroepen zelf weergeeft. Daaruit blijkt dat vanuit de omroepen verschillend naar dit thema wordt gekeken. ON! geeft bijvoorbeeld aan diversiteit en inclusie geen intrinsiek doel te vinden.

Desgevraagd heeft de NPO aangegeven geen beschikking te hebben tot andere indicatoren dan man/vrouw verhouding. In het verleden heeft de NPO dit wel opgevraagd bij de omroepen. Wegens privacy-issues bleek het voor organisaties echter niet goed mogelijk om dit soort informatie bij te houden. Ook de NPO zelf liep hier tegenaan. Daardoor is tot op heden geen goed inzicht in de diversiteit van de personeelsbestanden van de NPO en de omroepen.

11. Vernieuwing/Talent

a. De NPO investeert jaarlijks in minimaal 25 nieuwe videopilots en in 30 nieuwe video- en podcasttitels en stelt hiervoor budget beschikbaar.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO investeerde in 2022 in 29 nieuwe videopilots, 88 nieuwe videotitels en 68 nieuwe podcasttitels. In 2023 investeerde de NPO in 33 nieuwe videopilots, 107 nieuwe videotitels en 72 nieuwe podcasttitels. In 2024 in 29 nieuwe videopilots, 187 nieuwe videotitels en 55 nieuwe podcasttitels.

b. De NPO biedt ruimte in zijn aanbod voor projecten specifiek gericht op talentontwikkeling en borgt jaarlijks budget hiervoor.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2022 programmeerde de NPO 65 titels binnen deze categorie met een gerealiseerd budget van € 3,3 miljoen. In 2023 programmeerde de NPO 61 titels binnen deze categorie met een gerealiseerd budget van € 7 miljoen. In 2024 programmeerde de NPO 44 titels binnen deze categorie met een gerealiseerd budget van € 6,1 miljoen.

c. De omroepen en de NPO hebben verschillende talent-ontwikkelingsprogramma's, gericht op de (door)ontwikkeling van programmamakers.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO verantwoordt in de terugblikken uitgebreid over talentontwikkelingsprogramma's van de omroepen. Dit is ook een prestatieafspraak tussen de NPO en de minister van OCW.

d. De NPO borgt in vergelijkbare budgetomvang als in de afgelopen concessieperiode de totstandkoming van kwalitatief hoogwaardig Nederlands drama en documentaires.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Tijdens de vorige concessieperiode borgde de NPO jaarlijks € 16,6 miljoen voor de totstandkoming van kwalitatief hoogwaardig Nederlands drama en documentaires (zo blijkt uit de Terugblik 2021). In 2022 borgde de NPO hiervoor een budget van € 16,6 miljoen, in 2023 een budget van € 19,5 miljoen en in 2024 een budget van € 20 miljoen.

12. Kanalen en diensten sluiten aan bij het mediagedrag

a. Minimaal 70% van het publiek is (zeer) tevreden met de dienst NPO Start. Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2022 en 2023 gaf 77% van het bevraagde publiek aan (zeer) tevreden te zijn met NPO start, in 2024 was dat 76%.

b. De kijktijd en het gebruik van NPO Start zijn ten opzichte van het voorgaande jaar gestegen.
Deze norm is behaald in 2022 en 2023 en niet behaald in 2024. In 2022 steeg de kijktijd van NPO Start met 11% en het bereik met 5%. In 2023 steeg de kijktijd met 4% en het bereik met 2%. In 2024 daalde de kijktijd met 3% en het bereik met 1,6%.

De commissie heeft de NPO gevraagd om een toelichting op het feit dat de kijktijd bij NPO Start in 2024 daalde, terwijl de uitgaven aan NPO start bijna verdubbelde (zie ijkpunt 12c). De NPO heeft aangegeven dat de daling in het gebruik van NPO Start te maken had met de nieuwe uitrol van het platform NPO Start waar gebruikers aan moesten wennen. De NPO geeft aan dat het media-aanbod voor de programmering voor NPO Start waar het in 2024 in investeert, in de meeste gevallen pas in 2025 wordt aangeboden aan kijkers. Het effect op bijvoorbeeld het (toegevoegde) bereik is dus naar verwachting pas in 2025 zichtbaar. Daarnaast heeft investeren in *on demand* media-aanbod helaas niet altijd één op één tot gevolg dat het gebruik van de dienst NPO Start evenredig zal stijgen, aldus de NPO.

c. Het budget dat specifiek is geborgd voor on demand programmering is ten opzichte van het afgelopen jaar uitgebreid.
Deze norm is behaald in 2023 en 2024. Het behalen van deze norm in 2022 is niet inzichtelijk: deze informatie ontbreekt over 2021 waardoor geen vergelijking is te maken met het voorgaande jaar. Wel werd er in dat jaar een bedrag van € 20 miljoen geoormerkt voor aanbod dat zich naast lineaire verspreiding ook goed leende voor *on demand* gebruik.

In 2023 steeg het budget voor *on demand* programmering met € 5 miljoen naar € 25 miljoen. In 2024 steeg het budget verder met € 35 miljoen naar € 60 miljoen.

d. De NPO maakt jaarlijks inzichtelijk welk aandeel de verschillende genres in de kijktijd op NPO Start hebben t.o.v. de verhouding aangeboden minuten.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO verantwoordt zich hierover in de jaarlijkse terugblik.

e. De algemene programmakanalen voor TV zijn voldoende onderscheidend ten opzichte van elkaar door in het tijdvak 16:00-24:00 een andere genremix aan te bieden.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Uit de Terugblik 2023 blijkt bijvoorbeeld dat NPO 1, 2 en 3 andere zwaartepunten hadden in het tijdvak 19.00-24.00 uur. Het zwaartepunt van NPO 1 lag in dat tijdvak op journalistiek (43% van de zendtijd, tegenover 27% bij NPO 2 en 3% bij NPO 3). Het zwaartepunt van NPO 2 lag in dat tijdvak op amusement (35% van de zendtijd, tegenover 1% bij NPO 1 en 2% bij NPO 3). Het zwaartepunt van NPO 3 lag in dat tijdvak op de genres documentaire en human interest (52% van de zendtijd, tegenover 13% bij NPO 1 en 12% bij NPO 2).

f. De aanbodmix van NPO Zapp(elin) heeft in de middag en vooravond het genre Kennis en Educatie als zwaartepunt.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald, aldus de NPO. Dit is gebaseerd op de eigen beoordeling door de NPO in de terugblikken van 2022 t/m 2024.

g. De NPO biedt op de lineaire televisiezenders minstens 75% Nederlandstalig aanbod.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aandeel van het aanbod dat Nederlandstalig was, bedroeg 91% in 2022, 92% in 2023 en 84% in 2024.

h. Onze lineaire tv-zenders bereiken wekelijks gemiddeld minimaal 60% van Nederland.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2023 was het bereik (onder personen boven de 13, langer dan 1 minuut) 68%. In 2022 en 2024 was dat 72%.

i. De aanbodmix van de NPO op de lineaire radiozenders heeft een zwaartepunt op de geprioriteerde genres Cultuur en Journalistiek.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2023 varieerde het aandeel van de zendtijd besteed aan cultuur en journalistiek per zender bijvoorbeeld tussen de 79% en 100%.

j. De aanbodmix van ons podcastaanbod omvat alle genres.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. De NPO laat de verdeling van de genres in de aanbodmix van podcasts jaarlijks zien in de terugblik. In de Terugblik 2024 is te zien dat het zwaartepunt ligt op de genres Cultuur en Journalistiek: ongeveer de helft van de aangeboden podcastafleveringen valt in dit genre. Daarna volgen levensbeschouwing en kennis & educatie die samen goed zijn voor ongeveer een derde van de aangeboden podcastafleveringen.

k. Onze lineaire radiozenders bereiken wekelijks gemiddeld minimaal 30% van Nederland.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2022 was het bereik (onder personen boven de 13, langer dan 1 minuut) 37%. In 2023 ging het om 41%, in 2024 om 38%.

l. Het gebruik van ons podcastaanbod is ten opzichte van het voorgaande jaar gestegen.
Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Al drie jaar op rij is het gebruik van het podcastaanbod met 9% gestegen.

m. Het online platform van de publieke omroep trekt een aantoonbaar jonger publiek dan onze lineaire televisiekanalen.
Deze norm is behaald in 2022 en 2024. In 2022 was de gemiddelde online kijker 47 jaar oud, terwijl de gemiddelde leeftijd van het televisiepubliek 60 jaar was. In 2024 was 44% van het online weekbereik afkomstig uit de groep 6 t/m 49 jaar, terwijl op TV slechts 21% van het weekbereik uit deze leeftijdsgroep afkomstig is. Deze informatie was niet beschikbaar over 2023.

n. Het gebruik van het online platform van de publieke omroep is ten opzichte van het voorgaande jaar gestegen.
Het is niet bekend of de norm is behaald in de periode 2022 t/m 2024. In 2022 en 2023 was het niet mogelijk om betrouwbare informatie te verzamelen over het gebruik van het platform vanwege problemen met de meetinstrumenten. In 2024 is deze informatie wel verzameld (toen lag het weekbereik online op ca. 43%), maar het bereik kan niet worden afgezet tegen de voorgaande jaren.

13. Verbonden met publiek en maatschappij

a. De impact van het aanbod van de NPO is conform zijn doelstellingen in de Begroting 2022, 2023 en 2024.

Op navraag van de commissie heeft de NPO laten weten dat er "geen impactdoelstellingen in de begroting zijn opgenomen". Daarom is geen verdere aandacht aan dit ijkpunt besteed.[51] In algemene zin is de commissie van mening dat het enkel zinvol is om interne ijkpunten (normen) te hanteren die volgens de NPO iets zeggen over hoe hij vindt dat het zou moeten presteren. Dan kunnen deze worden gebruikt om de eigen prestaties te beoordelen en waar nodig te verbeteren.

b. De NPO bereikt de beoogde doelgroepen op de verschillende aanbodkanalen en platforms conform zijn doelstellingen in de Begrotingen 2022, 2023 en 2024.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In tabel 4 is te zien dat de NPO de doelen heeft behaald die het voor zichzelf stelde t.a.v. het bereik van Nederlandse kijkers en luisteraars van 13 jaar en ouder.

Tabel 4. Bereikcijfers naar kanaal en doelgroep

	2022		2023		2024	
	Doel	Bereik	Doel	Bereik	Doel	Bereik
Radio	35-39%	38%	33-37%	41%	33-37%	38%
Televisie	69-76%	73%	67-74%	73%	62-69%	72%
Integraal bereik (radio, televisie, online)	77-85%	83%	75-83%	81%	70-77%	81%
13 t/m 34 jaar	62-70%	68%	59-65%	65%	54-60%	66%
35 t/m 49 jaar	76-84%	83%	73-81%	80%	68-76%	80%
50 t/m 64 jaar	85-94%	90%	83-92%	89%	78-87%	89%
65 jaar en ouder	90-99%	96%	88-97%	95%	83-92%	95%

c. De NPO laat zien welke best practices t.a.v. participatie en interactie door omroepen zijn ondernomen.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald, aldus de NPO. Jaarlijks rapporteert de NPO in de terugblik over de interactie en participatie activiteiten die zijn ondernomen door de omroepen. De omroepen leveren dit aan bij de NPO.

De commissie constateert echter dat de NPO niet geheel doet wat de norm vraagt. De NPO kwalificeert zelf niet wat hij ziet als goede invulling van participatie en interactie. In de terugblik laat de NPO dan ook niet zozeer zien wat volgens de NPO best practices zijn, maar fungeert de NPO als doorgeefluik van informatie van omroepen over wat ze

[51] In het wederhoor op dit rapport kwam naar voren dat in de Begroting 2024 wel een norm is opgenomen voor de zogeheten 'impactbelevingsscore', waarin beoordelingen van kijkers zijn samengevoegd over onder meer in hoeverre een programma 'raakt', 'verbindt' en 'nuttige informatie biedt'. Die score zou minimaal 60 moeten bedragen (op een schaal van 0 t/m 100). In 2024 scoorde het totale aanbod hierop gemiddeld 74. Daarmee voldeed het aanbod als geheel aan de norm.

zelf beschouwen als goede voorbeelden van participatie en interactie. Daar zit geen weging in van wat 'good practice' is volgens de NPO. De commissie roept op om dit in de toekomst nadrukkelijker te doen en stil te staan bij hoe goede participatie en interactie eruit moeten zien. Dan kunnen de best practices hun eigenlijke rol vervullen: als inspiratie dienen voor andere omroepen. De NPO levert dan een bijdrage aan het verbeteren van de participatie en interactie door de omroepen als geheel.

14. Toegankelijke, vindbare en herkenbare aanbodkanalen

a. De NPO borgt in 2022, 2023 en 2024 minimaal € 2 miljoen budget voor innovatieve projecten.

Deze norm is behaald in 2024. In dat jaar gaf de NPO € 2,2 miljoen uit aan innovatieve projecten. Het is discutabel in hoeverre deze norm is behaald in 2022 en 2023. Uit de Terugblikken blijkt niet welk budget werd gereserveerd in 2022. De daadwerkelijke uitgaven in 2022 bedroegen € 1,85 miljoen. In 2023 reserveerde de NPO € 2 miljoen, waarmee de norm dat jaar in letterlijke zin werd behaald. De daadwerkelijke uitgaven in 2023 bedroegen echter € 1,85 miljoen, waarmee de geest van de norm (net als in 2022) niet werd behaald.

b. De publieke omroep start in 2022, 2023 en 2024 minimaal 30 innovatieve projecten.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Het aantal innovatieve projecten bedroeg 51 in 2022, 66 in 2023 en 39 in 2024.

c. De NPO reserveert een bedrag voor het distribueren en uitzenden van het media-aanbod.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. In 2022 ging het om een bedrag van € 42 miljoen, in 2023 een bedrag van € 44 miljoen en in 2024 een bedrag van € 43 miljoen.

d. De lineaire en on demand kanalen van de publieke omroep zijn goed vindbaar op de meest gebruikte apparaten in Nederland.

Deze norm is in alle onderzochte jaren behaald. Uit de verantwoording door de NPO in de terugblikken blijkt dat de NPO zich heeft ingespannen om te zorgen dat de NPO-app beschikbaar is bij Ziggo en KPN (samen goed voor 55% van de TV-huishoudens, aldus de NPO) en in de app-stores van Android TV, Apple TV en grote tv-merken zoals LG en Samsung. De NPO Luister app is beschikbaar op smartphones en via Android Auto en Apple Carplay.

Hoofdstuk 6. Bijdrage van Ongehoord Nederland!

In dit hoofdstuk geven we eerst een reflectie op de bijdrage van Ongehoord Nederland! (ON!) aan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht (§6.1). Vervolgens toetsen we aan de ijkpunten uit het beoordelingskader van de RvT van de NPO (§6.2).

6.1 Reflectie op bijdrage ON! aan uitvoeren publieke mediaopdracht

Allereerst constateert de commissie dat ON! een bijdrage heeft geleverd aan het vergroten van de pluriformiteit van het media-aanbod als geheel. ON! heeft als ambitie om een groep in de samenleving die zich zorgen maakt over de keerzijden van grote ontwikkelingen zoals globalisering, migratie en klimaatbeleid, verbonden te houden aan de publieke omroep. Door aanbod te richten op deze groep, levert ON! een bijdrage aan de pluriformiteit van het aanbod van de publieke omroep. Ook constateert de commissie dat ON! een bijdrage levert aan de toegankelijkheid van het media-aanbod, door veel gebruik te maken van sociale media in het verspreiden van media-aanbod en door daar in contact te staan met leden en de doelgroep.

De commissie ziet ook verbeterpunten. Allereerst vraagt de journalistieke kwaliteit van de producties van ON! nadrukkelijk om aandacht. Herhaaldelijk is gebleken dat het media-aanbod van ON! niet voldeed aan de professionele en journalistieke kwaliteitsstandaarden van de publieke omroep. De Ombudsman heeft in 2022 in twee rapporten geconstateerd dat ON! zich in het programma ‘Ongehoord Nieuws’ niet hield aan de journalistieke code. In de periode 2023 en 2024 heeft de Ombudsman nog vier onderzoeken gepubliceerd met de conclusie dat in uitzendingen van Ongehoord Nieuws de Code Journalistiek Handelen werd geschonden. Men zou kunnen redeneren dat dit beginnersfouten zijn van een jonge omroep. De commissie constateert echter dat het hier niet gaat om beginnersfouten die inmiddels zijn opgelost: de handelwijze is ook in de jaren erna niet in voldoende mate verbeterd. In 2025 en 2026 zijn namelijk nog vijf publicaties van de Ombudsman verschenen. Terugkerende constateringen door de Ombudsman zijn het niet scheiden van feiten en meningen, het onvoldoende tegenspreken en doorvragen door presentatoren en daarmee het verspreiden van aantoonbaar onjuiste informatie. Hierdoor staat de betrouwbaarheid van de informatievoorziening van de publieke omroep onder druk. Dat vindt de commissie ernstig. Het tast de wellicht belangrijkste kernwaarde van de publieke omroep aan.

Ook vraagt de borging van onafhankelijkheid aandacht. Het CvdM heeft in september 2025 een bestuurlijke boete opgelegd aan ON! omdat het twee overtredingen constateerde rondom belangenverstrengeling en de schijn daarvan. Het betreft één situatie in de bedrijfsvoering in de periode 2022 t/m 2024 waarin de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan (doordat een bestuurder verantwoordelijk was voor de personeelsaangelegenheden van een familielid). De andere situatie betreft uitingen

in het programma 'Ongehoord Nieuws' in januari 2024. Daarbij constateerde het CvdM daadwerkelijke belangenverstrengeling, namelijk vermenging van redactionele en (privé)politieke belangen. Hoewel de bezwaarprocedure van ON! nog loopt, en het besluit daarmee nog niet vaststaat, neemt de commissie het signaal van het CvdM serieus. Incidenten van belangenverstrengeling vormen een bedreiging voor de onafhankelijkheid van het aanbod van de publieke omroep en daarmee een aantasting van één van zijn kernwaarden. De commissie merkt op dat wanneer een omroep binnen het bestel niet in lijn handelt met de kernwaarden, dat schade toebrengt aan het gehele bestel.

De commissie brengt tot slot in herinnering dat de Code Journalistiek Handelen waaraan ON! zich committeert, ook van omroepen vraagt om 'aanspreekbaar' te zijn op hun journalistieke handelen. Daar hoort in de ogen van de commissie bij dat omroepen open staan voor uitingen van onafhankelijke organen binnen de publieke omroep die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de kwaliteit van het bestel, zoals de Ombudsman en het CvdM. Het in twijfel trekken van de integriteit van deze instituties, zoals de commissie zag in diverse uitingen van ON! jegens de Ombudsman en het CvdM[52], past daar in onze ogen niet bij. De commissie maakt zich al met al zorgen over de mate waarin de omroep tot op heden leert van de oordelen van de Ombudsman.

Tekstvak 5. Constateringen rondom kwaliteit, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid

In juni 2022 constateerde de Ombudsman dat in het programma Ongehoord Nieuws ruimte werd gegeven aan aantoonbaar onjuiste informatie doordat presentatoren niet doorvroegen en aantoonbaar onjuiste informatie niet tegenspraken. Dit constateerde de Ombudsman op basis van een onderzoek van 29 tv-uitzendingen. De Ombudsman waarschuwde overigens dat een aantal van de geconstateerde tekortkomingen – in lagere frequentie – ook bij programma's van andere omroepen voorkwamen. In november 2022 publiceerde de Ombudsman een tweede rapport, op basis van 23 tv-uitzendingen. Opnieuw constateerde de Ombudsman dat in de journalistieke programma's van ON! ruimte werd gegeven aan aantoonbaar onjuiste informatie. Meestal passief doordat presentatoren niet doorvroegen; soms actief in de eigen teksten van presentatoren. In de periode 2023 tot 2026 heeft de Ombudsman in totaal nogmaals 9 conclusies en analyses gepubliceerd met de conclusie dat in uitzendingen van Ongehoord Nieuws de Code Journalistiek Handelen werd geschonden.[53]

[52] Zie bijvoorbeeld de video van ON! in reactie op de boete van het CvdM van 22 september 2025: "Wat als een radicale black lives matter activiste de voorzitter is van het toezichthoudende orgaan op de publieke omroep; dat is namelijk het geval; mevrouw Amma Asante wil Ongehoord Nederland weg hebben" of in uitingen van ON! n.a.v. het rapport van de Ombudsman: "De vrouw die boven de partijen zou moeten staan, lijkt een kant te hebben gekozen: die van links, liberaal, woke Nederland." of "De NPO Ombudsman blijkt vooringenomen en het rapport lijkt op een politieke hetze om ieder afwijkend geluid in de kiem te smoren." De laatste zijn verwijderd van de website van ON!, maar worden weergegeven besluit van de staatssecretaris.

[53] Omroepombudsman (2023, 2024, 2025, 2026). diverse artikelen geraadpleegd in 2026 via https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/onduidelijkheid-over-oversterfte; https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/praten-of-propaganda; https://omroepombudsman.nl/asielzoekers-in-kijkduin-een-rode-loper-zonder-context; https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/omvolking-een-omstreden-gespreksonderwerp; https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/de-rechtspraak-betwijfeld;

De NPO heeft driemaal een sanctie opgelegd aan ON! vanwege het 'onvoldoende uitvoering geven aan bereidheid tot samenwerking'. Deze sancties waren naar aanleiding van de rapporten van de Ombudsman in 2022 rondom het journalistiek handelen en de wijze waarop ON! hiermee omging. De NPO (en zijn Adviescommissie Bezwaarschriften) beargumenteerde dat bij 'bereidheid tot samenwerken' ook het 'voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen' hoort. De vereiste bereidheid tot samenwerking is namelijk gericht op het uitvoeren van de publieke mediaopdracht. Bij de derde sanctie constateerde de NPO dat hij geen andere mogelijkheden zag om ON! tot medewerking te bewegen: informele sturing werkte niet doordat ON! de bevoegdheid van de NPO daartoe betwistte en de oordelen van de Ombudsman inhoudelijk bestreed.

ON! is tegen deze sancties in bezwaar gegaan. Bij het bezwaar tegen de eerste sanctie adviseerde de Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep aan de Raad van Bestuur van de NPO om het bezwaar ongegrond te verklaren. De Adviescommissie concludeerde onder meer dat de NPO bevoegd was om een sanctie op te leggen en er voldoende feitelijke grondslag voor de sanctie bestond. Onderdeel van de onderbouwing daarbij was dat de Adviescommissie van oordeel was dat ON! geen duidelijke tegenstrijdigheden of evidente onjuistheden in het rapport van de Ombudsman had benoemd en er geen redenen waren om aan de juistheid van de conclusies van de Ombudsman te twijfelen.[54] De Raad van Bestuur heeft dit advies overgenomen en het bezwaar tegen de sanctie ongegrond verklaard.[55]

De NPO heeft op 24 april 2023 een verzoek ingediend bij de staatssecretaris van OCW om de voorlopige erkenning van ON! in te trekken. De staatssecretaris heeft besloten de erkenning van ON! niet in te trekken.[56] Dit besluit was gestoeld op (1) de conclusie van de staatssecretaris dat hij de Journalistieke Code en de inhoudelijke beoordeling van Ongehoord Nieuws daaraan niet mocht meewegen[57] omdat de Code daarvoor niet de juridische basis heeft en (2) de conclusie dat de door de NPO aangevoerde gedragingen van ON! die wel betrokken konden worden bij het oordeel over de samenwerkingsbereidheid niet een gebrek aan samenwerkingsbereidheid opleverden dat zodanig manifest en structureel was dat tot intrekking van de erkenning kon worden overgegaan. De staatssecretaris deelde overigens wel de conclusie dat ON! op momenten onvoldoende uitvoering had gegeven aan de vereiste bereidheid tot samenwerking.[58] Na gesprekken tussen de NPO en ON! heeft de NPO besloten om de tweede en derde sanctie in te trekken 'om ON! meer ruimte te geven om aan die eisen te voldoen en daardoor te komen tot een verbeterde samenwerking'.[59] Het bezwaar van ON! tegen de tweede sanctie was op dat moment reeds (conform het advies van de

https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/waarom-woorden-ertoe-doen; https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/redactionele-autonomie-is-geen-excuus-voor-onjuiste-weergave; https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/grote-cijfers-kleine-onderbouwing; https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/de-reportage-die-misschien-wel-iets-anders-was

[54] Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep (2022). Advies inzake bezwaar van Omroepvereniging Ongehoord Nederland tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO van 5 juli 2022.

[55] NPO (2023). Beslissing op bezwaar Sanctiebeschikking ON!.

[56] Staatssecretaris van OCW (2023). Definitief besluit verzoek NPO tot intrekking voorlopige erkenning Ongehoord Nederland.

[57] Idem, p. 26.

[58] Idem, p. 30.

[59] NOS (2024). NPO trekt twee boetes voor Ongehoord Nederland in.

Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep) niet-ontvankelijk verklaard door de NPO.

In 2025 constateerde het CvdM dat ON! in twee gevallen de Mediawet heeft overtreden. Een van de casussen had betrekking op de situatie dat een bestuurder van ON! verantwoordelijk was voor personeelsaangelegenheden van een familielid. De andere casus had betrekking op de vermenging van redactionele en (privé) politieke belangen van een medewerker van ON!. In beide gevallen is (schijn van) belangenverstrengeling ontstaan, constateerde het CvdM. Ook constateerde het CvdM dat ON! zijn eigen redactiestatuut niet naleefde. ON! is hiertegen in bezwaar gegaan. Deze procedure loopt nog.

Tot slot is het de commissie niet ontgaan dat het CvdM een besluit heeft genomen tot invordering van middelen van ON!.[60] Deze invordering vond plaats omdat ON! advocaatkosten heeft vergoed die voortvloeiden uit een veroordeling door een rechter van een van de presentatoren van ON! vanwege groepsbelediging en smaad. Dit gebeurde in een uiting op diens persoonlijke X-account. De betreffende presentator is in hoger beroep gegaan, dat nog loopt. Het CvdM had ON! reeds aangesproken omdat ON! volgens het CvdM niet voldoende afstand had genomen van deze uitspraken en niet voldoende passende maatregelen had genomen.[61] ON! heeft een pro forma bezwaarschrift tegen de invordering ingediend. Ook deze procedure loopt nog.

Tekstvak 6. Reactie ON! op oordelen Ombudsman en reflectie commissie

ON! stelt in zijn zelfevaluatie dat het mede aan rapporten van de Ombudsman en de sancties van de NPO te wijten is dat er bij sommigen een negatieve perceptie van de journalistieke kwaliteit van ON! leeft. ON! beschrijft zichzelf als zelfkritische, jonge omroep, die in ontwikkeling is. ON! stelt dat de conclusies van de Ombudsman waren gebaseerd op een eenzijdige visie op ‘de waarheid’. ON! geeft aan dat het de discussie over voornamelijk progressief links-liberale dogma’s wil faciliteren en stimuleren. Dit betekent volgens de omroep niet dat het door bijvoorbeeld een podium te bieden aan critici van de stelling dat de mens klimaatverandering veroorzaakt, ‘aantoonbaar onjuiste informatie’ verspreidt. ON! schrijft in zijn zelfevaluatie dat de Ombudsman inmiddels haar visie heeft bijgesteld. De commissie is genoodzaakt hierbij op te merken dat dit volgens de Ombudsman zelf niet het geval is. Verder noemt ON! in zijn zelfevaluatie dat hij waardering heeft voor de waardevolle aanbevelingen die de Ombudsman kan doen voor de journalistieke werkwijze. ON! heeft gewerkt aan een betere verstandhouding met de Ombudsman, zo blijkt uit zowel de reactie van ON! op dit rapport, als uit ons gesprek met de Ombudsman. Ook geeft ON! in het wederhoor op dit rapport aan dat hij sinds het eerste rapport van de Ombudsman zijn redactionele beleid heeft aangescherpt (en dit periodiek evalueert), dat presentatoren en redacteuren trainingen hebben gevolgd (en dit periodiek herhalen) en een factchecker-redacteur heeft aangesteld. Ook heeft ON! een ‘oeps-pagina’ op zijn website waar fouten worden gecorrigeerd.[62]

[60] CvdM (2026). Invorderingsbesluit gericht aan omroepvereniging Ongehoord Nederland. dd. 20 januari 2026.
[61] CvdM (2025). Reactie Commissariaat op berichtgeving door ON!, https://www.cvdm.nl/nieuws/reactie-commissariaat-op-berichtgeving-door-on/
[62] ON!, Oeps, geraadpleegd in 2026 via https://ongehoordnederland.tv/oeps

De commissie maakt zich zorgen over de mate waarin ON! tot op heden leert van de oordelen van de Ombudsman. Dat volgt uit de wijze waarop ON! zich ertoe verhoudt. Allereerst is de indruk van de commissie dat ON! de inhoud van de oordelen van de Ombudsman onvoldoende onderkent. Zo stelt ON!, ten onrechte, (a) dat de Ombudsman haar visie heeft bijgesteld[63], (b) dat uit het intrekken van de sancties van de NPO kan 'worden geconcludeerd dat ON! zich niet schuldig heeft gemaakt aan de schending van de Journalistieke Code'[64] en (c) dat de rapporten van de Ombudsman 'volledig onderuit zijn gehaald'[65]. Uit de weergegeven informatie in tekstvak 5 en 6, blijkt dat deze zaken niet kloppen. De Ombudsman weerspreekt bijvoorbeeld dat ze haar visie heeft bijgesteld. Wel is in naar voren gekomen dat de relatie beter is dan in het verleden en daarmee op persoonlijk vlak de samenwerking. Ook zegt het besluit van de staatssecretaris in de ogen van de commissie niet iets over de geldigheid van de rapporten van de Ombudsman. In het besluit gaat de staatssecretaris immers niet in op de inhoud of de totstandkoming daarvan. Daar komt bij dat ondanks wijzigingen in het proces, uit publicaties van de Ombudsman blijkt dat de Code Journalistiek Handelen nog steeds wordt overtreden.

ON! gaf in het wederhoor aan dat hij stukken heeft waaruit blijkt dat de oordelen van de Ombudsman onjuist zijn. De commissie heeft ON! in de gelegenheid gesteld om deze stukken te delen. De commissie heeft deze stukken gelezen. Daarbij heeft de commissie zich de vraag gesteld of de door ON! genoemde punten dusdanig afbreuk doen aan de oordelen van de Ombudsman dat die redelijkerwijs niet meer in stand kunnen blijven. De commissie komt tot de constatering dat dit niet het geval is.

6.2 Beantwoording van het normenkader van de RvT van de NPO

Voor de beantwoording van de onderstaande ijkpunten, die voortkomen uit het instellingsbesluit van de evaluatiecommissie, is gebruik gemaakt van zelfevaluaties uitgevoerd door de aspirant omroepen. Waar relevant is hier informatie uit andere rapporten en onderzoeken aan toegevoegd.

1. Aanbod

a. De aspirant omroep gaat uit van een missie en doelstellingen (t.a.v. kwantiteit en kwaliteit van zijn aanbod) waarin duidelijk en ondubbelzinnig de bijdrage die hij levert aan de samenleving is geformuleerd.

ON! beschrijft in zijn zelfevaluatie dat de omroep is opgericht om (op respectvolle manier) een stem te geven aan een groep in de samenleving die zich door de publieke omroep chronisch buitengesloten voelt in een tijd waarin alles razendsnel verandert en het wereldbeeld wordt gezien vanuit het perspectief van globalisme,

[63] ON! (2025) Zelfevaluatie t.b.v. evaluatiecommissie NPO 2025.
[64] ON! (2024). NPO trekt twee sancties tegen ON! in, https://ongehoordnederland.tv/nieuws/npo-trekt-twee-sancties-tegen-on-in
[65] ON! (2025), CLOSEREAD: Peter Vlemmix over optreden Lale Gül in Nieuws van de dag over ON!, https://ongehoordnederland.tv/nieuws/closeread-peter-vlemmix-over-optreden-lale-g%C3%BCl-in-nieuws-van-de-dag-over-on

wereldburgerschap, de Europese Unie, de Verenigde Naties en vele andere internationale organisaties.[66] ON! wil zorgen dat deze groep zich meer met de publieke omroep verbonden voelt. ON! refereert ook aan deze groep als 'afgehaakten', 'ongehoorden' en 'Nederlanders die buiten het gevoerde publieke debat staan'. In de zelfevaluatie geeft ON! tevens aan dat het conservatieve of rechtse(re) geluid van de omroep mag of moet schuren met de opvattingen van anderen. Hij geeft aan dat hij gericht is op vrijheid van meningsuiting en directe democratie als centrale waarden.

ON! beschrijft als zijn belangrijkste doel om de eerder beschreven mensen te vertegenwoordigen die zich niet vertegenwoordigd voelden in het bestel. ON! richt zich hierbij in zijn beleidsplan[67] op een aantal kernthema's:

- De toenemende politieke macht van de Europese Unie en andere globalistische instituten op de soevereiniteit van Nederland
- De nadelige gevolgen van de massa-immigratie
- De haalbaarheid van de klimaatplannen voor de economie en leefbaarheid
- Het belang en het benadrukken van directe democratie
- Het behoud van Nederlandse tradities en cultuur

De commissie constateert dat ON! in zijn missie en doelstellingen voldoende duidelijk maakt welke bijdrage de omroep beoogt te leveren aan de samenleving.

b. De aspirant omroep maakt duidelijk wat zijn specifieke plaats is in het omroepbestel en hoe hij bijdraagt aan de aanboddoelstellingen van de NPO.
De commissie heeft bij de NPO ter verduidelijking gevraagd om welke doelstellingen het precies gaat en heeft verzocht om een lijstje met de aanboddoelstellingen waaraan aspirant omroepen moeten bijdragen. De NPO heeft hierbij in algemene zin verwezen naar kaderbrieven, genrebeleidsplannen, jaarplannen Audio en Video en het concessiebeleidsplan. De commissie merkt op dat in deze documenten een grote hoeveelheid aan doelstellingen geformuleerd is.

ON! omschrijft zichzelf als belangrijke aanvulling op het bestel doordat ON! een kritisch geluid vertegenwoordigt t.a.v. bijvoorbeeld migratie, het ondergraven worden van de Nederlandse cultuur en het onder druk staan van vrijheid van meningsuiting. ON! ziet zichzelf als belangrijke schakel in het realiseren van pluriformiteit door Nederlanders te vertegenwoordigen die zich hebben (of hadden) afgekeerd van het publieke bestel. In zijn zelfevaluatie geeft ON! aan dat hij van opvatting is dat de publieke omroep een (te grote) progressief links-liberale inslag heeft, of zelfs dat er geen plek is binnen de publieke omroep voor de vertolking van een rechts-conservatief geluid.

[66] ON! (2025) Zelfevaluatie t.b.v. evaluatiecommissie NPO 2025.
[67] ON! (2021). Beleidsplan Ongehoord Nederland 2021.

ON! haalt in zijn zelfevaluatie drie typen aanboddoelstellingen van de NPO aan waar hij een bijdrage aan levert. Allereerst stelt ON! dat hij een bijdrage heeft geleverd aan het uitvoeren van de publieke taakopdracht. Ze geven aan dat ze de variatie van het media-aanbod vergroten en daarmee bijdragen aan de pluriformiteit van het bestel. Ook geven ze aan dat ze betrouwbaar en kwalitatief hoogstaand (journalistiek) aanbod maken dat door het publiek ook zo wordt gewaardeerd. En ze vermelden dat ze nieuwe methoden te gebruiken in het verspreiden van aanbod, bijvoorbeeld via TikTok, Facebook en Instagram. Ten tweede beschrijft ON! dat het bijdraagt aan de doelstelling van talentontwikkeling van de NPO. ON! is een jonge omroep met veel jonge medewerkers (gemiddelde leeftijd rond de 35 jaar) die in meerdere gevallen intern doorgroeien. Ten derde beschrijft ON! dat het bijdraagt aan innovatie en impact: door zich expliciet op jongeren te richten via korte clipjes en reportages op sociale media die veel bekeken worden. Verder richt ON! zich ook op het maken van podcasts (te weten Ongehoord Nieuwscafé, Ongehoorde Verhalen en Bergsma & Bennink-podcast).

De commissie constateert dat ON! duidelijk maakt wat de plaats van de omroep is binnen het bestel. Ook maakt ON! duidelijk hoe de omroep bijdraagt aan de aanboddoelstellingen van de NPO. De commissie constateert dat ON! daarmee in letterlijke zin heeft voldaan aan dit ijkpunt. Wel wijst de commissie erop dat de Ombudsman herhaaldelijk heeft geconstateerd dat ON! niet handelt conform de Code Journalistiek Handelen die alle omroepen, inclusief ON!, hebben ondertekend. Dat is in strijd met de bewering van ON! dat het betrouwbaar en kwalitatief hoogstaand (journalistiek) aanbod maakt. ON! heeft in een interview met de commissie aangegeven hiervan geleerd te hebben en heeft inmiddels factchecking georganiseerd op de redactie. De commissie onderschrijft het belang hiervan. Recente publicaties van de Ombudsman laten zien dat de journalistieke kwaliteit en betrouwbaarheid blijvend en nadrukkelijk om aandacht vraagt.

c. De aspirant omroep verleent zijn volledige medewerking aan de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen en aan de profielen van de aanbodkanalen waarop hij actief is.
De commissie heeft bij de NPO ter verduidelijking gevraagd om welke doelstellingen het precies gaat en heeft verzocht om een lijstje met de aanboddoelstellingen waaraan aspirant omroepen moeten bijdragen. De NPO heeft hierbij in algemene zin verwezen naar de jaarplannen Audio en Video. De commissie merkt op dat in deze documenten een grote hoeveelheid aan doelstellingen geformuleerd is.

ON! licht in zijn zelfevaluatie toe dat het op twee aanbodkanalen actief is: NPO1 (Ongehoord Nieuws) en NPO Luister (Bergsma & Bennink-podcast).

ON! schrijft dat NPO1 zich richt op het bereiken van een groot deel van het Nederlandse publiek, met programma's die relevant zijn voor diverse doelgroepen. Voor het genre journalistiek gelden daarbinnen de doelstellingen (1) verbinden, (2) informeren en (3) stimuleren. ON! geeft aan dat het bijdraagt aan verbinding door een nog ontbrekend geluid te laten horen binnen het bestel waarmee het zorgt dat 'afgehaakte groepen' weer verbonden worden met de publieke omroep. ON! is van mening dat scherpe meningen ook verbindend kunnen zijn en het wegstoppen van sentimenten juist leidt tot wederzijds onbegrip en verwijdering. De omroep geeft aan dat het bijdraagt aan informeren door vanuit zijn eigen invalshoek actualiteit te duiden. Verder gaat ON! uit van de filosofie dat mensen, door het aanbieden van alle mogelijke invalshoeken, zelf hun mening kunnen vormen. ON! geeft aan dat het bijdraagt aan stimuleren door een totaal ander aanbod te genereren, waardoor het gevestigde publiek van NPO1 mogelijk zijn horizon kan verbreden.

De omroep schrijft dat NPO Luister streeft naar (1) het vernieuwen van het publieke mediagebruik, (2) het bieden van een gevarieerd en kwalitatief hoogstaand luisteraanbod dat voor iedereen toegankelijk is en (3) het stimuleren van technologische ontwikkelingen. ON! beargumenteert dat hij hieraan bijdraagt door een invalshoek aan het aanbod toe te voegen die de pluriformiteit van het aanbod vergroot. Verder stelt ON! dat het aanbod toegankelijk is voor de doelgroepen van de omroep, dat hij werkt met de nieuwste technieken en bijdraagt aan het implementeren van technologische ontwikkelingen en vernieuwing van het mediagebruik.

Gevraagd naar de ervaringen van ON! met de samenwerking rondom het behalen van de doelstellingen en profielen beschrijft ON! dat hij moeite heeft gehad om na toetreding aansluiting te vinden bij de andere omroepen binnen het publieke bestel. De inschatting van ON! is dat dit er enerzijds mee te maken had dat het een ander geluid vertegenwoordigd waar anderen aan moesten wennen. Anderzijds hing het ook samen met het 'persoonsprofiel' van de toenmalige voorzitter en hoofdredacteur. De ervaring is dat er gewenning heeft plaatsgevonden en dat er sinds het aantreden van een nieuwe voorzitter en hoofdredacteur bij ON! op persoonlijk vlak toenadering tot andere omroepen en de NPO heeft plaatsgevonden. Desalniettemin ervaart ON! terughoudendheid of expliciete weigering van andere omroepen om met ON! samen te werken in een op te richten omroephuis.

De commissie is gevraagd om te toetsen in hoeverre sprake is geweest van *volledige medewerking* aan het realiseren van de gezamenlijke doelstellingen en profielen van de kanalen waarop de omroep actief is. De commissie constateert dat ON! een uitleg verschaft over hoe hij deze bijdragen levert. De commissie constateert echter ook dat de NPO driemaal een sanctie heeft opgelegd aan ON! vanwege het 'onvoldoende uitvoering geven aan bereidheid tot samenwerking'. Ook de staatssecretaris stelde in zijn besluit

van 19 december 2023 dat ON! onvoldoende uitvoering gaf aan de vereiste bereidheid tot samenwerking (met dien verstande dat dit niet voldoende zwaarwegend was om de erkenning in te trekken). De commissie constateert daarom dat er geen sprake was van volledige medewerking.

2. Publiek

a. Op basis van het publieksbereik en de scores op waardering, kwaliteit en publieke waarde die in de afgelopen jaren door de aspirant omroep zijn gerealiseerd, toont de aspirant omroep aan welke bijdrage hij heeft geleverd aan de doelstellingen van de NPO op deze punten.

ON! haalt in zijn zelfevaluatie drie bronnen aan: eigen onderzoek via een peilingwebsite, publieksonderzoeken door de NPO en een ledenenquête. Cijfers uit het eigen peilingonderzoek van ON! laten zien dat de '(politieke) achterban van ON!' overwegend positief is over de producties van ON! en van mening is dat rechts-conservatieve geluiden te weinig aan bod komen bij de andere omroepen binnen de publieke omroep.

Cijfers uit het publieksonderzoek van de NPO laten zien dat kijkers het programma Ongehoord Nieuws positief waarderen. Dit blijkt onder meer uit de overkoepelende cijfers die kijkers geven aan het programma: het scoorde een 7,3 in 2022; een 8,1 in 2023 en een 7,7 in 2024 (op een schaal van 1 t/m 10). Ook blijkt dit uit stellingen rondom de door het publiek ervaren publieke waarde. De publieke waarde score is opgebouwd uit meerdere stellingen over bijvoorbeeld de ervaren betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en het horen en zien van verschillende meningen en bevolkingsgroepen. Deze cijfers laten een stijgende lijn zien. De samengevoegde score somde in 2022 op tot 68, in 2023 tot 80 en in 2024 tot 83 (van de 100). De waardering wordt verder ondersteund door de enquête onder leden.

De commissie heeft deze inzichten aangevuld met informatie van de NPO. In tabel 5 zijn de cijfers uit het publieksonderzoek weergegeven die raken aan de waardering en publieke waarde. Hiervoor heeft de commissie een uitdraai ontvangen van de NPO. Daarin is ook een tweede publieke waarde score opgenomen, afkomstig uit het zogeheten 'ranking-onderzoek' van de NPO. Deze loopt tevens van 0 t/m 100, met een normscore van 40. In het ranking-onderzoek vraagt de NPO aan het publiek in een lijst met publieke en commerciële titels de televisieprogramma's die zij kennen en wel eens hebben gezien, te beoordelen naar het belang dat zij hechten aan het programma voor de Nederlandse samenleving. Hoe hoger de score, hoe groter het belang dat beoordelaars eraan hechten ten opzichte van andere programma's. Een relevant verschil tussen de twee publieke waarde scores is dat de eerste score iets zegt over publiek dat het programma onlangs heeft gekeken. De tweede score zegt iets over een breder publiek: dat een programma *kent*. Hier scoorde Ongehoord Nieuws in de twee jaren waarover gegevens beschikbaar zijn onder de normscore van de NPO. Beide cijfers

hebben tekortkomingen. De beperking van scores afkomstig van alleen recente kijkers, is dat als een programma langer dan een jaar loopt, mensen die een programma slecht vinden niet meer zullen kijken. Zij worden dan ook niet meer bevraagd. Dat leidt tot een vertekening. Daarom hecht de NPO de meeste waarde aan de cijfers van het eerste jaar van een programma. Anderzijds is de beperking van scores van het publiek dat een programma *kent*, dat deze score ook de beoordeling bevat van mensen die een programma niet daadwerkelijk (meer) kijken. Zij kunnen de (huidige) publieke waarde of kwaliteit van een programma minder goed beoordelen.

Tabel 5. Publieksscores ON!				
Programma	**Periode**	**Waarderingsscore**	**Publieke waarde score 1***	**Publieke waarde score 2****
Ongehoord Nieuws	2022	7,3	68,3	23
	2023	8,1	80,2	34
	2024	7,7	83,1	-

**Publieke waarde volgens recente kijkers. Normscore is hoger dan 70.*

***Publieke waarde volgens mensen die het programma kennen. Normscore is hoger dan 40.*

Verder laten we in tabel 6 de wekelijkse bereikcijfers van ON! zien. Hierbij maken we eerst twee disclaimers. Allereerst is het belangrijk om op te merken dat het bij deze cijfers alleen om bereik via 'groot scherm' gaat: live televisie en terugkijken op televisie via bijv. NPO Start. Het gaat dus niet om bereik via NPO Start op laptops, computers of telefoons. Dat is relevant om op te merken, omdat voor ON! geldt dat online aanwezigheid een belangrijk onderdeel is van de strategie. Dat is in onderstaande cijfers niet mee te nemen. Verder gaat het bij deze cijfers om Nederlanders 6 jaar en ouder, die langer dan één minuut hebben gekeken.

We zien in deze cijfers dat het wekelijks bereik van ON! in de periode 2022 t/m 2024 redelijk stabiel is gebleven tussen de 674 en 689 duizend kijkers per week. De publieke omroep als geheel bereikte in 2022 wekelijks 12 miljoen kijkers wat in 2024 is teruggelopen naar 11 miljoen. Binnen de groep die ON! bereikt, is er een klein aantal mensen dat door geen enkele andere omroep wordt bereikt. Het gaat hierbij om duizend tot drieduizend kijkers (dit is het exclusieve bereik weergegeven in de onderstaande tabel). Op basis van deze cijfers zijn geen conclusies te trekken over de mate waarin een omroep nieuwe kijkers naar de publieke omroep trekt.

Tabel 6. Publieksbereik ON!		
Periode	**Wekelijks bereik****	**Waarvan exclusief bereik****
Januari 2022 t/m december 2022	674.000	1.000
Januari 2023 t/m augustus 2023*	689.000	3.000
September 2023 t/m december 2024	675.000	3.000

**2023 is in twee periodes opgeknipt vanwege de introductie van een nieuwe meetmethode*

***Cijfers afgerond op duizendtallen*

De commissie constateert dat ON! op basis van publiekscijfers kan laten zien dat kijkers waardering hebben voor het programma Ongehoord Nieuws. Wel valt het contrast op met de scores van het bredere publiek. Tot slot laten de bereikcijfers zien dat ON! een stabiel aantal kijkers realiseert.

b. De aspirant omroep geeft aan hoe hij als maatschappelijke en culturele organisatie verankerd is in de samenleving. De aspirant omroep zorgt ervoor dat de organisatie voldoende inbreng en inspiratie uit de maatschappelijke context krijgt.
De commissie heeft bij de NPO nagevraagd in hoeverre er eisen zijn of normering is vanuit de NPO voor wat "voldoende" inbreng en inspiratie is. De NPO heeft aangegeven dat hier geen eisen voor zijn of normering voor is.

ON! beschrijft in zijn zelfevaluatie dat de omroep zich inspant om een belangrijk onderdeel te zijn in het leven van zijn achterban en maakt hierbij onderscheid tussen *online* en *offline* inspanningen. Online spant hij zich in voor het opbouwen van een *community* van zo veel mogelijk volgers en abonnees. ON! probeert betrokkenheid te genereren door onder meer vragen te stellen op sociale media. Een social media-team monitort de resultaten van posts van ON!. Offline streeft ON! naar het behalen van zoveel mogelijk leden. Om leden actief te betrekken zet het ook wekelijks een peiling uit onder leden, waarvan de resultaten besproken worden op Ongehoord Nieuws. ON! geeft aan dat het voor rapportages het land in gaat om met mensen in gesprek te gaan, met focus op filmen in de regio. Verder organiseert de omroep evenementen en borrels exclusief voor leden met als doel leden laagdrempelig in contact te brengen met ON! en de betrokkenen. Tot slot onderzoekt ON! regelmatig de wensen en tevredenheid van kijkers en medewerkers.

De commissie constateert dat ON! voldoende duidelijk maakt hoe hij verankerd is in de samenleving en hoe hij zorgt voor uitwisseling met de beoogde doelgroep.

c. De aspirant omroep verantwoordt zijn aanbodbeleid naar het publiek toe.
ON! verwijst in zijn zelfevaluatie naar de activiteitenverslagen in zijn jaarverslagen waar een overzicht is opgenomen van geproduceerde programma's, het aantal uitzenduren wordt vermeld en de eigen kijk op de bijdrage aan de publieke media-opdracht wordt genoemd.

In het beleidsplan 2021 heeft ON! ook aandacht besteed aan het programma-aanbod. Hierin licht ON! toe dat het mikt op 4 speerpunten: informatie, duiding, drama en humor. ON! beschrijft dat het informatie brengt over zaken zoals de EU, immigratie, klimaataanpak, directe democratie en cultuur & tradities. De omroep is voornemens om deze informatie te baseren op onafhankelijk onderzoek, waarbij de aanpak wordt gekenmerkt door de volgende zaken:

- ON! wil het contact met voorlichters tot een minimum beperken en wil in de meeste gevallen andere bronnen aanboren dan de bekende persbureaus zoals Reuters, Associated Press en het ANP aangezien hun nieuws al wordt gebruikt door bijv. de NOS. De primaire nieuwsbronnen voor ON! zullen voortkomen uit het opgebouwde eigen netwerk bestaande uit basisorganisaties, politieke stromingen en vrijdenkers in wetenschap in politiek
- ON! wil bij de duiding commentaar geven op de actualiteiten, waarbij meningen scherp zullen zijn en klinken
- ON! wil drama van Nederlandse bodem gebruiken om Nederlandse cultuur en geschiedenis over te brengen
- ON! is van mening dat humor het bestaan en de ernst van het dagelijks nieuws relativeert: daarom streeft de omroep ernaar om met een lach of grijns mensen toegankelijk en informeel te informeren
- ON! stelt laagdrempeligheid voorop: iedereen moet de inhoud kunnen begrijpen en tot zich willen nemen
- ON! wil gebruik maken van een combinatie van televisie, radio en internet. Televisie zal de meeste mensen bedienen als meest complete vorm van beeld en geluid. Via het internet wil ON! jongeren bereiken die weinig televisie of radio volgen, door gebruik te maken van sociale media zoals Facebook, Instagram, Twitter en YouTube. ON! wil alle praatprogramma's uitbrengen als podcasts.[68]

De commissie constateert dat ON! zijn aanbodbeleid naar het publiek toe voldoende verantwoordt. De commissie signaleert dat ON! als onderdeel van zijn aanbodbeleid bewust kiest om in de meeste gevallen af te wijken van bekende persbureaus en het eigen netwerk als primaire nieuwsbron te gebruiken. Persbureaus vervullen een rol in het controleren van nieuwsberichten. Het beleid om dit type instituties te passeren, legt daarmee een extra grote rol bij de omroep zelf om de juistheid van informatie te verifiëren. Het vormt daarmee een risico in het handhaven van de journalistieke kwaliteit zoals door de publieke mediaopdracht wordt gevraagd.

d. Het publiek herkent, zo blijkt bijvoorbeeld uit onafhankelijk uitgevoerd onderzoek, de identiteit en waarden die de aspirant omroep wil uitdragen en vindt deze een relevante toegevoegde waarde in het omroepbestel.
ON! brengt in zijn zelfevaluatie een onderzoek naar voren dat hij heeft laten uitvoeren onder kijkers. In dit onderzoek is geen expliciete vraag opgenomen over welke identiteit en waarden kijkers terugzien in ON! of in hoeverre dit gezien wordt als relevante toegevoegde waarde. Wel biedt het onderzoek andere relevante inzichten die raken aan de thematiek van het ijkpunt.

[68] ON! (2021). Beleidsplan Ongehoord Nederland 2021.

Zo blijkt uit het onderzoek dat onder rechts(-conservatieve) kiezers de opvatting bestaat dat rechts-conservatieve geluiden onvoldoende aan bod komen bij de publieke omroep.

Ook blijkt uit het NPO publieksonderzoek dat ON! in zijn zelfevaluatie onder meer aanhaalt dat kijkers van Ongehoord Nieuws het programma hoge beoordelingen geven van de publieke waarde van het programma. Hier staat tegenover dat het programma onder het bredere publiek van mensen die het programma kennen juist lagere beoordelingen krijgt. Hiervoor verwijzen we verder naar de beantwoording van ijkpunt d.

De commissie constateert dat ON! middels onafhankelijk onderzoek en publieksonderzoek een eerste indruk heeft gegeven van de mate waarin het publiek zijn identiteit en waarden herkent en de omroep van toegevoegde waarde vindt.

Hoofdstuk 7. Bijdrage van Omroep ZWART

In dit hoofdstuk geven we eerst een reflectie op de bijdrage van Omroep ZWART aan het uitvoeren van de publieke mediaopdracht (§7.1). Vervolgens toetsen we aan de ijkpunten uit het beoordelingskader van de RvT van de NPO (§7.2).

7.1 Reflectie op bijdrage Omroep ZWART aan uitvoeren publieke mediaopdracht

De commissie constateert dat Omroep ZWART een bijdrage heeft geleverd aan het vergroten van de pluriformiteit. De omroep heeft als ambitie om een jonge en diverse generatie te verbinden aan de publieke omroep. De omroep doet dit door aanbod te maken dat aansluit bij deze doelgroep en bovendien door in de productie te werken met een divers gezelschap aan medewerkers. Zo draagt de omroep bij aan het in beeld brengen van nieuwe perspectieven. De commissie constateert ook dat Omroep ZWART een bijdrage levert aan de toegankelijkheid van het media-aanbod. De omroep is vanuit zijn strategie voor een belangrijk deel gericht op de *online* omgeving en wil experimenteren met nieuwe formats. Daarmee ontwikkelt de omroep publiek aanbod dat toegankelijk is voor de nieuwe generatie gebruikers die zich op deze platforms bevindt.

De commissie heeft van de Ombudsman geen signalen vernomen van incidenten waarbij de journalistieke kwaliteit, en daarmee de betrouwbaarheid van de informatievoorziening, van Omroep ZWART in het geding is geweest. Ook heeft de commissie geen signalen van het CvdM vernomen van incidenten waarbij de onafhankelijkheid binnen Omroep ZWART in het geding is geweest.

De commissie ziet ook enkele verbeterpunten. Ten aanzien van de sterke wens van Omroep ZWART om journalistiek aanbod te maken, geeft de commissie Omroep ZWART ter overweging om in de toekomst meer strategische focus aan te brengen in het aanbod waar de omroep zich op wil richten. In het beleidsplan geeft de omroep aan dat hij zich wil richten op vijf genres, waaronder opinie (onderdeel van journalistiek); human interest; kunst en expressie; muziek; kennis en educatie. Een duidelijkere profilering kan behulpzaam zijn in het realiseren van wensen zoals het creëren van journalistiek aanbod. De commissie is zich bewust van het feit dat het hierbij gaat om een samenspel tussen wens en ontwikkeling van een omroep en de mogelijkheden die geboden worden vanuit de programmerende rol van de NPO.

Verder valt het de commissie op dat het bereik van Omroep ZWART onder het grotere publiek lijkt achter te blijven. De kijkcijfers op televisie zijn gering. De zeggingskracht van kijkcijfers kent in dit geval beperkingen. Omroep ZWART richt zich nadrukkelijk richt op een platformonafhankelijk aanbod en stemt zijn strategie af op een generatie die ‘de lineaire kanalen heeft verlaten’. In dat opzicht zijn geringe kijkcijfers op televisie niet

vreemd. Over het bereik op andere kanalen heeft de NPO geen gegevens beschikbaar (denk aan documentaires of podcasts op NPO Start, of video's op sociale media). Ook geeft Omroep ZWART aan dat ze qua zichtbaarheid ook afhankelijk zijn van plaatsing op televisie. Tegelijkertijd is in meerdere gesprekken geuit dat de zichtbaarheid van de omroep nog beperkt is, onder meer als gevolg van versnipperd aanbod. De commissie geeft hier wederom aan dat focus in de programmering mogelijk kan helpen.

7.2 Beantwoording van het normenkader van de RvT van de NPO

Voor de beantwoording van de onderstaande ijkpunten, die voortkomen uit het instellingsbesluit van de evaluatiecommissie, is gebruik gemaakt van zelfevaluaties uitgevoerd door de aspirant omroepen. Waar relevant is hier informatie uit andere rapporten en onderzoeken aan toegevoegd.

1. Aanbod

a. De aspirant omroep gaat uit van een missie en doelstellingen (t.a.v. kwantiteit en kwaliteit van zijn aanbod) waarin duidelijk en ondubbelzinnig de bijdrage die hij levert aan de samenleving is geformuleerd.

In de zelfevaluatie beschrijft Omroep ZWART dat hij 'licht wil scheppen op onderbelichte perspectieven, thema's, verhalen en helden'.[69] De omroep ziet het als zijn missie om 'nieuwe helden de kracht [te] geven om een thuis voor iedereen te bouwen'. Omroep ZWART wil er zijn voor het Nederland van nu en het Nederland van de toekomst door een Nederland te weerspiegelen dat divers, veelkleurig en voortdurend in beweging is. Hierbij zet hij zich nadrukkelijk in voor jonge, diverse generaties die zich niet langer herkennen in het aanbod van de publieke omroep doordat ze mensen zien die niet op hen lijken, die een ander soort levens leiden en een andere manier van kijken hebben.[70] Deze groep zoekt vaak toevlucht tot aanbod van buiten het publieke bestel, op zoek naar authenticiteit, relevantie en antwoorden op vragen die spelen binnen hun belevingswereld. De omroep wil deze groeiende groep Nederlanders terugwinnen voor de publieke zaak. Hierbij stelt de omroep verbinding, veelkleurigheid en (veer)kracht centraal. Inclusiviteit is uitgangspunt in de organisatie en de programma's.

De omroep beschrijft in zijn zelfevaluatie dat het als doelstelling heeft om de hoogste kwaliteit na te streven in alles wat hij doet. Kwaliteit betekent voor de omroep dat programma's urgent, vernieuwend en verbindend zijn; dat de vertelde verhalen authentiek en maatschappelijk relevant zijn; en dat het aanbod leidt tot het op gang brengen van een gesprek, het aanzetten tot denken en het faciliteren van ontmoeting tussen verschillende ideeën, culturen en standpunten.

[69] Omroep ZWART (2025). Antwoorden zelfevaluatie aspirant omroep Omroep ZWART. *Intern document*.
[70] Omroep ZWART (2022). Beleidsplan 2022 – 2026.

De commissie constateert dat Omroep ZWART in zijn missie en doelstellingen voldoende duidelijk maakt welke bijdrage aan de samenleving de omroep nastreeft.

b. De aspirant omroep maakt duidelijk wat zijn specifieke plaats is in het omroepbestel en hoe hij bijdraagt aan de aanboddoelstellingen van de NPO.
De commissie heeft bij de NPO ter verduidelijking gevraagd om welke doelstellingen het precies gaat en heeft verzocht om een lijstje met de aanboddoelstellingen waaraan aspirant omroepen moeten bijdragen. De NPO heeft hierbij in algemene zin verwezen naar kaderbrieven, genrebeleidsplannen, jaarplannen Audio en Video en het concessiebeleidsplan. De commissie merkt op dat in deze documenten een grote hoeveelheid aan doelstellingen geformuleerd is.

Omroep ZWART beschrijft in zijn zelfevaluatie dat hij zich positioneert als de vernieuwende en verbindende kracht die het publieke bestel nodig heeft om relevant te blijven voor de toekomst. De omroep verwijst hierbij in zijn beleidsplan 2022 naar het Concessiebeleidsplan 2022 - 2026 van de NPO waarin de NPO inzet op een brede aanbodmix waarin de veelkleurigheid van Nederland terugkomt. Omroep ZWART onderschrijft deze noodzaak en beschrijft in zijn zelfevaluatie dat hij met zijn omroepaanbod ervoor wil zorgen dat de gehele Nederlandse samenleving wordt weerspiegeld. Hiermee raakt zijn bijdrage aan de kern van de publieke opdracht, aldus Omroep ZWART. De omroep definieert zijn specifieke plaats aan de hand van drie kenmerken:

1. De brug slaan naar een publiek dat onvoldoende wordt bereikt. Dit publiek is in de ogen van Omroep ZWART niet gebonden door afkomst, maar door een mentaliteit van nieuwsgierigheid, openheid en de wens naar authentieke verhalen.
2. Niet produceren over diversiteit, maar produceren vanuit diversiteit. Voor Omroep ZWART is diversiteit geen doelstelling of thema, maar een fundament van het bestaan en het creatieve proces.
3. Vernieuwing aanjagen. Deze vernieuwing zit in de verhalen die de omroep vertelt, in de gekozen vormen en de talenten die een podium krijgen. Ook experimenteert de omroep met platform-onafhankelijke strategieën en *crossmediale* formats en levert zodoende een bijdrage aan de innovatie van het bestel als geheel.

Omroep ZWART licht in zijn zelfevaluatie toe dat hij bijdraagt aan vier domeinen: diversiteit en inclusie; bereiken van jongere doelgroepen; journalistiek en human interest; en cultuur en talentontwikkeling. De omroep draagt hierbij een aantal argumenten aan. Allereerst zorgt het inclusieve productiemodel van Omroep ZWART voor een toename van programma's met een diversiteitsperspectief en brengt de omroep nieuwe gezichten, stemmen en verhalen die de representativiteit van het gehele aanbod van de publieke omroep vergroten. Ten tweede levert Omroep ZWART een

bijdrage aan de ambitie van de NPO om een jonger publiek aan zich te binden door de content, toon en platformstrategie af te stemmen op kijkers die de lineaire kanalen hebben verlaten. Dit doet de omroep via online series, podcasts en sterke aanwezigheid op sociale media, waarmee de omroep een *community* bouwt die naar het NPO-platform wordt geleid. Ten derde verrijkt Omroep ZWART de journalistiek en human interest-programmering door onderwerpen te agenderen die leven in de samenleving, maar die niet altijd aan bod komen in de media (zoals sociale rechtvaardigheid, identiteit en maatschappelijke verandering). De omroep beoogt hiermee dialoog te bevorderen en empathie te kweken. Tot slot draagt de omroep bij aan cultuur en ontwikkeling door als kweekvijver te fungeren voor nieuw, divers, creatief talent.[71]

Omroep ZWART geeft in zijn zelfevaluatie en in het interview aan dat hij zijn eigen bestaansreden, namelijk het aanbieden van journalistiek op televisie, nog niet volledig heeft kunnen waarmaken. De omroep zegt dat de NPO elk journalistiek voorstel dat de omroep heeft ingediend (buiten de radioprogrammering om), heeft afgewezen. Dit wringt voor de omroep omdat hij aangeeft de enige omroep te zijn die geen budget ontvangt voor journalistiek op televisie. Hierin voelt de omroep zich sterk afhankelijk van de NPO die programmeert en budgetten toewijst. Uit gesprekken met de NPO komt het beeld naar voren dat Omroep ZWART een wisselende focus heeft gehad, waarbij pas recentelijk journalistiek voorop is komen te staan. Aanvankelijk zou Omroep ZWART volgens de NPO vooral hebben ingezet op cultuurprogrammering. Uit gesprekken met de NPO blijkt tevens dat recentelijk wel is gezocht naar mogelijkheden om Omroep ZWART ervaring te laten opdoen met journalistieke productie, waaronder het creëren van een verkiezingsdebat voor jongeren in samenwerking met KRO-NCRV. Volgens de NPO is er ruimte voor Omroep ZWART om zich te gaan richten op journalistiek. Wel is strategische focus daarbij van belang, mede vanwege de infrastructuur die daarvoor noodzakelijk is om op te bouwen. De commissie merkt op dat de omroep in zijn beleidsplan 2022-2026 aangeeft dat hij zich wil richten op vijf genres: opinie (onderdeel van journalistiek), human interest, kunst en expressie, muziek; en kennis en educatie.[72] Omroep ZWART plaatst hier in het wederhoor op dit rapport de kanttekening bij dat hij sinds de oprichting bij de NPO consequent heeft aangegeven journalistiek te willen maken, maar door de NPO op ander genres is geplaatst. Uit het wederhoor met de NPO blijkt dat de NPO zich niet herkent in de suggestie dat de NPO negatief of afwijzend zou staan ten opzichte van journalistieke voorstellen van Omroep ZWART. De commissie ziet dat de zienswijze van de NPO en Omroep ZWART op dit punt verschillen.

De commissie heeft uit overige bronnen geen signalen ontvangen waaruit zwaarwegende beperkingen blijken in de bijdrage die Omroep ZWART levert aan de aanboddoelstellingen van de NPO.

[71] Omroep ZWART (2025). Antwoorden zelfevaluatie aspirant omroep Omroep ZWART. *Intern document*.
[72] Omroep ZWART (2022). Beleidsplan 2022-2026. (zie pagina 14).

De commissie constateert dat Omroep ZWART zijn plaats binnen het publieke omroepbestel duidelijk maakt en helder toelicht welke bijdrage de omroep levert aan de aanboddoelstellingen van de NPO.

c. De aspirant omroep verleent zijn volledige medewerking aan de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen en aan de profielen van de aanbodkanalen waarop hij actief is.
De commissie heeft bij de NPO ter verduidelijking gevraagd om welke doelstellingen het precies gaat en heeft verzocht om een lijstje met de aanboddoelstellingen waaraan aspirant omroepen moeten bijdragen. De NPO heeft hierbij in algemene zin verwezen naar de jaarplannen Audio en Video. De commissie merkt op dat in deze documenten een grote hoeveelheid aan doelstellingen geformuleerd is.

Omroep ZWART licht in zijn zelfevaluatie toe dat hij op NPO 1, NPO 2, NPO 3, NPO Start, NPO Radio 1, NPO 3FM en NPO Luister actief is.

Omroep ZWART licht toe dat NPO 1 zich richt op een breed publiek en op verbinding. De omroep geeft aan dat het voor NPO 1 programma's heeft ontwikkeld die een groot publiek kunnen raken en die kijkers aan het denken zetten over maatschappelijke thema's, gepresenteerd op een toegankelijke en meeslepende manier. Voorbeelden die de omroep noemt, zijn verdiepende Keti Koti uitzendingen en amusementsprogramma 'That's My Jam'. De omroep gelooft dat verhalen over inclusie en diversiteit geen *niche* zijn, maar universele relevantie hebben.

Omroep ZWART licht toe dat NPO 2 gericht is op verdieping, journalistiek en cultuur. De omroep geeft aan dat dit een natuurlijk thuis zou moeten zijn voor veel van zijn producties en dat hij hier nauw bij aansluit, zoals "met verdiepende documentaires, culturele programma's en human interest-series die nieuwe perspectieven bieden op geschiedenis, cultuur en samenleving. Voorbeelden van programma's zijn 'Indië Verloren: Selling a Colonial War', 'Nomade in Niemandsland', 'Ketens' en 'Keti Koti'. Omroep ZWART geeft aan dat NPO 3 gericht is op een jong publiek en op vernieuwing. De omroep licht toe dat hij hieraan heeft bijgedragen door aanbod te ontwikkelen dat aansluit bij de taal, esthetiek en thematiek die leven bij de jonge doelgroep. Dit heeft hij gedaan met experimentele, online-gedreven formats zoals 'Date on Stage', 'That's My Jam' (seizoen één), 'De Afhaalchinees' en 'Hoe … is Nederland?' De omroep wil NPO 3 hiermee ook helpen om de concurrentie met internationale streamingsdiensten aan te gaan.

Tot slot geeft Omroep ZWART aan dat hij proactief meewerkt aan het versterken van NPO Start doordat hij vanuit de eigen strategie content ontwikkelt die specifiek is ontworpen voor on demand consumptie, zoals de documentaires 'Sexotisch' en 'Vals Paradijs'. Ook

draagt de omroep bij aan muziekzender 3FM met muziekprogramma 'Wat Anders' en aan de informatieve zender NPO Radio 1 met journalistieke programma's 'De Nacht is ZWART' en 'Met Mandy!'.

De commissie is gevraagd om te toetsen in hoeverre sprake is geweest van 'volledige medewerking' aan het realiseren van de gezamenlijke doelstellingen en profielen van de kanalen waarop de omroep actief is. De commissie constateert dat Omroep ZWART goed weet uit te leggen hoe hij bijdraagt aan de gezamenlijke doelstellingen van de kanalen waarop hij actief is. De commissie heeft uit overige bronnen geen signalen ontvangen waaruit beperkingen blijken in de mate waarin Omroep ZWART zijn 'volledige medewerking' heeft verleend aan de realisatie van de gezamenlijke doelstellingen. De commissie constateert daarmee dat de aspirant omroep aan dit ijkpunt heeft voldaan.

2. Publiek

a. Op basis van het publieksbereik en de scores op waardering, kwaliteit en publieke waarde die in de afgelopen jaren door de aspirant omroep zijn gerealiseerd, toont de aspirant omroep aan welke bijdrage hij heeft geleverd aan de doelstellingen van de NPO op deze punten.

In zijn zelfevaluatie beschrijft Omroep ZWART dat het met name op een kwalitatieve manier kijkt naar de bijdrage en impact die hij levert. Hierbij maakt de omroep onderscheid tussen drie vormen van publieke waarde: democratische, sociale en culturele waarde. De omroep verwijst naar een kwalitatief onderzoek dat hij heeft laten uitvoeren onder jonge kijkers.[73] Hieruit blijkt dat de achterban de missie en content van Omroep ZWART positief waardeert: het vernieuwende karakter, het tonen van nieuwe (onderbelichte) perspectieven en de authenticiteit en eerlijkheid in programma's.

De commissie heeft deze inzichten aangevuld met informatie van de NPO. Cijfers uit het publieksonderzoek van de NPO laten zien dat programma's van omroep ZWART (daar waar voldoende inzichten konden worden opgehaald) positief worden beoordeeld. Overkoepelend scoorde 'Podium ZWART' in 2022 een 6,2; in 2023 scoorde 'De Afhaalchinees' een 8, 'Riches' een 7,8 en 'Hoe … is Nederland?' een 7,7; en in 2024 scoorde 'Safe Home' een 7,7, 'Ondergrondse Sporen' een 8,2 en 'Disco: Soundtrack of a Revolution' een 7,9 (op een schaal van 1 t/m 10). Van andere programma's waren onvoldoende waarnemingen om er betrouwbare uitspraken over te doen. Ook uit stellingen rondom de door het publiek ervaren publieke waarde ontstaat een positief beeld. De publieke waarde score is opgebouwd uit meerdere stellingen over bijvoorbeeld de ervaren betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en het horen en zien van verschillende meningen en bevolkingsgroepen. Voor programma's waar voldoende observaties aanwezig waren, somde de publieke waarde score waarin deze stellingen worden samengevoegd op tot afgerond 84, 74 en 73 (van de 100). In tabel 7 zijn de cijfers

[73] Motivaction (2023). Behoeftenonderzoek achterban Omroep ZWART.

uit het publieksonderzoek van de NPO weergegeven die raken aan de waardering en publieke waarde.

Voor Omroep ZWART waren geen gegevens beschikbaar uit het zogeheten 'ranking-onderzoek' van de NPO. De NPO geeft aan dat voor Omroep ZWART regelmatig onvoldoende waarnemingen zijn bij publieksonderzoek om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Bij Omroep ZWART zijn dus alleen cijfers beschikbaar van mensen die de programma's recentelijk hebben gezien (publieke waarde score 1). De beperking van dit type scores is normaliter dat als een programma langer dan een jaar loopt, mensen die een programma slecht vinden niet meer zullen kijken. Zij worden dan ook niet meer bevraagd. Dat leidt tot een vertekening. Daarom hecht de NPO de meeste waarde aan de cijfers van het eerste jaar van een programma. In dit geval is deze beperking niet van toepassing, omdat programma's niet meerjarig worden gevolgd.

Tabel 7. Publieksscores Omroep ZWART

Programma	Periode	Waarderingsscore	Publieke waarde score 1*	Publieke waarde score 2**
Podium ZWART	2022	6,2	-	-
De Afhaalchinees	2023	8	83,6	-
Riches	2023	7,8	73,9	-
Hoe is Nederland	2023	7,7	-	-
Safe Home	2024	7,7	73,2	-
Ondergrondse sporen	2024	8,2	-	-
Disco: Soundtrack of a Revolution	2024	7,9	-	-

**Publieke waarde volgens recente kijkers. Normscore is hoger dan 70.*

***Publieke waarde volgens mensen die het programma kennen. Normscore is hoger dan 40.*

Verder laten we in tabel 8 het wekelijkse bereikcijfers van Omroep ZWART zien. Hierbij maken we twee disclaimers. Allereerst is belangrijk om op te merken dat het bij deze cijfers alleen om bereik via 'groot scherm' gaat: live televisie en terugkijken op televisie via bijv. NPO Start. Het gaat dus niet om bereik via NPO Start op laptops, computers of telefoons. Dat is relevant om op te merken, omdat voor Omroep ZWART geldt dat online aanwezigheid een belangrijk onderdeel is van de strategie. Dat is in onderstaande cijfers niet mee te nemen. Verder gaat het bij deze cijfers om Nederlanders van 6 jaar en ouder, die langer dan een minuut hebben gekeken.

We zien in deze cijfers dat het wekelijks bereik van Omroep ZWART in 2022 en 2024 rond de 315 duizend kijkers per week lag. Begin 2023 was een piek te zien. In die periode lag het wekelijks bereik op 608 duizend kijkers per week. De publieke omroep als geheel bereikte in 2022 wekelijks 12 miljoen kijkers wat in 2024 is teruggelopen naar 11 miljoen. Binnen de groep die Omroep ZWART bereikt, is er een klein aantal mensen dat door geen enkele andere omroep wordt bereikt. Het gaat hierbij om twee tot drieduizend kijkers (dit

is het exclusieve bereik weergegeven in de onderstaande tabel). Uit een gesprek met de NPO blijkt dat op basis van deze cijfers geen conclusies te trekken zijn over de mate waarin een omroep nieuwe kijkers naar de publieke omroep trekt.

Tabel 8. Publieksbereik Omroep ZWART		
Periode	**Wekelijks bereik****	**Waarvan exclusief bereik****
Januari 2022 t/m december 2022	317.000	2.000
Januari 2023 t/m augustus 2023*	608.000	3.000
September 2023 t/m december 2024	314.000	2.000

**2023 is in twee periodes opgeknipt vanwege de introductie van een nieuwe meetmethode*
***Cijfers afgerond op duizendtallen*

De commissie constateert dat Omroep ZWART op basis van publiekscijfers kan laten zien dat kijkers waardering hebben voor de gemaakte programma's. Wel valt het de commissie op dat de bereikcijfers van Omroep ZWART relatief laag zijn. Daardoor is het inzicht in de waardering van het bredere publiek helaas ook beperkt.

b. De aspirant omroep geeft aan hoe hij als maatschappelijke en culturele organisatie verankerd is in de samenleving. De aspirant omroep zorgt ervoor dat de organisatie voldoende inbreng en inspiratie uit de maatschappelijke context krijgt. *De commissie heeft bij de NPO nagevraagd in hoeverre er eisen of normeringen bestaan vanuit de NPO voor wat "voldoende" inbreng en inspiratie is. De NPO heeft aangegeven dat hier geen eisen voor zijn of normering voor is.*

Omroep ZWART beschrijft zichzelf in zijn zelfevaluatie als 'community-gedreven' organisatie. De omroep staat naar eigen zeggen doorlopend in contact met de achterban via online platforms, sociale media en evenementen. Daaruit geeft de omroep aan te worden gevoed door ideeën, kritiek en verhalen die input vormen voor programmaconcepten. Verder zijn de makers, presentatoren en medewerkers geworteld in de muziek-, kunst-, en activistische scenes die zij in beeld brengen. De omroep zegt proactieve samenwerking te zoeken met maatschappelijke partners zoals Oxfam Novib en Amnesty International. Dit is tevens onderdeel geweest van de oprichting van de omroep, waarbij de omroep werd gesteund en gevoed door culturele partijen zoals IDFA, IFFR, TopNotch en Paradiso, aldus het beleidsplan 2022. De omroep wil niet alleen een producent van media zijn, maar een platform: door debatten, filmavonden en evenementen te organiseren waar de doelgroep elkaar kan ontmoeten en inspireren.

De commissie constateert dat Omroep ZWART voldoende duidelijk maakt hoe hij verankerd is in de samenleving en hoe hij zorgt voor uitwisseling met de beoogde doelgroep.

c. De aspirant omroep verantwoordt zijn aanbodbeleid naar het publiek toe. Omroep ZWART verwijst voor zijn aanbodbeleid naar het beleidsplan 2022. Daar noemt

de omroep als uitgangspunten in zijn programmabeleid: het maken van (1) urgente programma's, (2) vernieuwende programma's en (3) programma's die zorgen voor ontmoeting. De omroep geeft aan te focussen op de genres opinie, human interest, kunst en expressie, muziek en kennis en educatie, vanuit de overtuiging hier het beste de ambities waar te kunnen maken. De omroep wil deze genres maken voor TV, radio, online en *on demand* en licht daarbij uit dat het de online omgeving ziet als een goede plek om jonge makers te laten experimenteren, inhoudelijk en in beeldtaal en interactie met de leden en publiek te hebben. De omroep wil programma's maken voor een jonge doelgroep en wil de grens opzoeken van de mogelijkheden van niet-lineair programmeren, waarbij de prioriteit voor audio bij online en *on demand* radio ligt. Bij radio komt de nadruk op *human interest* en muziek te liggen, aldus het beleidsplan. Het beleidsplan gaat verder in op het soort programma's dat de omroep wil maken binnen ieder van de genres die hij heeft geprioriteerd.

Op grond van bovenstaande constateert de commissie dat Omroep ZWART zijn aanbodbeleid naar het publiek toe voldoende verantwoordt.

d. Het publiek herkent, zo blijkt bijvoorbeeld uit onafhankelijk uitgevoerd onderzoek, de identiteit en waarden die de aspirant omroep wil uitdragen en vindt deze een relevante toegevoegde waarde in het omroepbestel.
Omroep ZWART brengt in zijn zelfevaluatie een onderzoek naar voren dat hij heeft laten uitvoeren onder kijkers. In dit onderzoek is geen expliciete vraag opgenomen over welke identiteit en waarden kijkers terugzien in Omroep ZWART of in hoeverre dit gezien wordt als relevante toegevoegde waarde. Wel biedt het onderzoek inzichten die hier dichtbij in de buurt komen en relevant zijn voor de thematiek van het ijkpunt.

Uit het kwalitatieve onderzoek onder jong publiek (trouwe kijkers, gematigde kijkers en potentiële kijkers)[74] is gevraagd naar de eerste associaties die Omroep ZWART oproept. Hierbij kwamen verschillende thema's en waarden naar voren. De belangrijke eerste associaties waren diversiteit en inclusiviteit en daaraan gerelateerde woorden. Ook bleek onder de onderzochte groep dat de omroep sterk wordt geassocieerd met een nieuw en vernieuwend geluid. De beleving van deze doelgroep, met name onder de trouwe kijkers, is dat Omroep ZWART tot doel heeft om te verbinden.

Verder blijkt uit het NPO publieksonderzoek onder meer dat, waar voldoende observaties beschikbaar waren, kijkers van programma's van Omroep ZWART hoge beoordelingen geven aan de publieke waarde van deze programma's.
De commissie constateert dat Omroep ZWART middels onafhankelijk onderzoek en publieksonderzoek een eerste indruk heeft gegeven van de mate waarin het publiek zijn identiteit en waarden herkent en de omroep van toegevoegde waarde vindt.

[74] Motivaction (2023). Behoeftenonderzoek achterban Omroep ZWART.

Hoofdstuk 8. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk vatten we de bevindingen van de commissie samen en geven we enkele aanbevelingen. Dat doen we eerst voor de aspirant omroepen ON! en Omroep ZWART (§8.1) en vervolgens voor de NPO en het publieke omroepbestel als geheel (§8.2).

8.1 Conclusie en aanbevelingen ten aanzien van aspirant omroepen ON! en Omroep ZWART

Ten aanzien van de twee aspirant omroepen, ON! en Omroep ZWART, constateert de commissie allereerst dat beide omroepen een bijdrage leveren aan de pluriformiteit van het media-aanbod, doordat ze gericht zijn op doelgroepen die tot nog toe minder goed werden bediend door andere omroepen.

Bij ON! vraagt de journalistieke kwaliteit van de producties nadrukkelijk om aandacht. Op basis van publicaties en oordelen van de Ombudsman constateert de commissie dat de betrouwbaarheid van de informatievoorziening van ON!, en daarmee die van de publieke omroep als geheel, onder druk staat. Dat vindt de commissie ernstig. Het tast de wellicht belangrijkste kernwaarde, en daarmee de hoofdmissie, van de publieke omroep aan. Ook neemt de commissie het signaal serieus dat het CvdM een boete heeft opgelegd aan ON! in verband met (de schijn van) belangenverstrengeling. Hierover loopt nog een bezwaarprocedure. Incidenten van belangenverstrengeling vormen een bedreiging voor de onafhankelijkheid van het aanbod van de publieke omroep en daarmee een aantasting van een van zijn kernwaarden.

- **Nadrukkelijke aandacht voor journalistieke kwaliteit en, indien de boete van het CvdM in stand blijft, onafhankelijkheid.** ON! dient nadrukkelijke aandacht te besteden aan deze kernwaarden uit de Mediawet en aan de Code Journalistiek Handelen waaraan de omroep zich heeft gecommitteerd.

Omroep ZWART heeft een sterke wens om journalistiek aanbod te maken. De omroep heeft zich sinds de oprichting ook gewijd aan andere genres, zoals Kunst en Expressie, Kennis en Educatie, Human Interest en Muziek. De omroep heeft daardoor een groot aantal programma's ontwikkeld. Het bereik onder het grotere publiek lijkt echter achter te blijven. Gelet op deze zaken, beveelt de commissie Omroep ZWART aan om meer strategische focus aan te brengen in zijn aanbod.

- **Strategische focus aanbrengen.** Omroep ZWART dient meer strategische focus aan te brengen in zijn aanbod.

8.2 Conclusie en aanbevelingen ten aanzien van de NPO en het Nederlandse publieke omroepbestel als geheel

Existentiële uitdaging voor de Nederlandse publieke omroep

Het Nederlandse publieke omroepbestel bevindt zich op een kritiek punt in zijn levensloop omdat hij te maken heeft met grote bedreigingen van buitenaf.
Het publieke omroepbestel is ontstaan in een tijd waarin concurrentie nationaal was en distributie vanzelfsprekend plaatsvond langs de lijnen van de verzuilde samenleving. Inmiddels bevindt de publieke omroep zich in een ingrijpend veranderd medialandschap, dat wordt bepaald door digitalisering en Big Tech. De concurrentie komt niet langer alleen van de commerciële omroepen, maar ook van dominante internationale partijen die consumentengedrag analyseren en beïnvloeden. Platforms zoals YouTube, Facebook, Instagram, TikTok en Netflix hebben een poortwachtersfunctie gekregen en bepalen daardoor in toenemende mate wat Nederlanders zien, horen en geloven. Zij beïnvloeden het debat via algoritmes die niet zijn ontworpen voor democratische waarden, maar voor maximale aandacht, het verkrijgen van data en winst. Deze platforms verspreiden informatie waarbij de consument niet kan vertrouwen op journalistieke waarborgen, met alle gevolgen van dien. In dit nieuwe krachtenveld verliest de publieke omroep terrein omdat zijn waarden structureel worden verdrongen.

Dit speelt zich af binnen een geopolitieke context waarin in steeds meer landen autocratische tendensen toenemen, democratieën onder druk staan en publieke omroepen hun onafhankelijkheid en betrouwbaarheid dreigen te verliezen.

De commissie vindt deze context dermate alarmerend, dat zij spreekt van een existentiële uitdaging voor de publieke omroep.

Huidige koers volstaat niet

Op basis van de jaarlijkse verantwoordingsinformatie constateert de commissie dat de NPO voor een groot deel is geslaagd in het sturen op de doelen voor het publieke omroepbestel als geheel en de prestatieafspraken die de NPO heeft gemaakt met het Rijk. De omroepen creëren samen een gevarieerd aanbod waarin ruimte is voor onder meer verschillende genres (zoals journalistiek, cultuur, fictie, levensbeschouwing en amusement), voor aanbod uit de regio, vernieuwend aanbod en producties van eigen bodem. Het enige doel dat grotendeels niet werd behaald, en wat dus nadrukkelijk aandacht behoeft, betreft het realiseren van streefpercentages ten aanzien van de diversiteit van personen in sleutelrollen. Het behalen van nagenoeg alle prestatieafspraken is een goede zaak.

Het is echter niet genoeg voor het voortbestaan van de Nederlandse publieke omroep. Om de bedreigingen van buitenaf het hoofd te bieden zijn in de ogen van de commissie twee zaken nodig. Ten eerste een focus op de kernwaarden van de publieke omroep. Ten tweede een slagvaardige organisatie. De commissie constateert dat het op dit moment ontbreekt aan beide.

Focus op de kernwaarden vereist

Het is cruciaal dat de focus komt te liggen op de kernwaarden van de Nederlandse publieke omroep. De kernwaarden vormen de reden van zijn bestaan. Hiermee onderscheidt de publieke omroep zich van commerciële partijen. Op dit moment staan de kernwaarden onvoldoende centraal.

De Nederlandse publieke omroep heeft een democratische functie: hij informeert de samenleving, controleert de macht en brengt mensen in aanraking met verschillende perspectieven en opinies.[75] Hij is onderdeel van het cement dat de Nederlandse samenleving bijeenhoudt. Hierbij staan vier kernwaarden centraal die worden beschreven in de Mediawet: (1) kwaliteit en betrouwbaarheid; (2) pluriformiteit; (3) onafhankelijkheid; en (4) toegankelijkheid.

Binnen het Nederlandse publieke omroepbestel wordt dagelijks met grote toewijding gewerkt vanuit de kernwaarden. Er worden waarborgen getroffen die maken dat het Nederlandse publiek ervan op aan kan dat het aanbod van de publieke omroep betrouwbaar en van hoogwaardige kwaliteit is, onafhankelijk tot stand komt, herkenbaar is voor alle groepen in de Nederlandse samenleving en toegankelijk voor alle Nederlandse burgers.

Het ontbreekt echter aan een expliciete strategie om invulling te geven aan de kernwaarden. De waarden worden op dit moment niet eenduidig doorvertaald van de wet naar de sturing door alle betrokken partijen. Zo komen de kernwaarden onvoldoende terug in het concessiebeleidsplan van de NPO en in de prestatieafspraken tussen de minister en de NPO. De waarde ‘kwaliteit en betrouwbaarheid’ wordt geoperationaliseerd in de Code Journalistiek Handelen, maar naleving ervan is onvoldoende afdwingbaar.

Ook geeft de verantwoording beperkt inzicht in de kernwaarden. De NPO verstrekt uitgebreide informatie in het kader van de jaarlijkse verantwoording en hieruit blijkt dat zij de prestatieafspraken goed nakomt. Maar het blijft onduidelijk hoe het ervoor staat met de kwaliteit en betrouwbaarheid, pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van het aanbod.

[75] WRR (2024). Aandacht voor media. Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies.

Bovendien worden de kernwaarden te weinig uitgedragen, zowel binnen het bestel, als naar de Nederlandse samenleving. De vele acties die worden ondernomen om bijvoorbeeld te voorkomen dat kijkers en luisteraars nepnieuws of door belangen gekleurde informatie voorgeschoteld krijgen, zijn lang niet allemaal zichtbaar voor het Nederlandse publiek. Terwijl deze acties het fundament vormen van de Nederlandse publieke omroep.

Slagvaardige governance noodzakelijk

Een slagvaardige *governance* is noodzakelijk om effectief positie in te kunnen nemen in het veranderde medialandschap, om snelle besluitvorming mogelijk te maken en om de onderlinge spanningen en concurrentie terug te dringen. Op dit moment ontbreekt het daaraan.

Het Nederlandse publieke omroepbestel kent een complexe inrichting. Er zijn te veel kapiteins die elk hun eigen koers varen. Het bestel bestaat uit de NPO als koepelorganisatie plus dertien omroepen. De NPO vervult daarin bovendien een dubbelrol: ze vertegenwoordigt zowel de belangen van het bestel als geheel als de belangen van de koepelorganisatie. Ook bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de rolverdeling ten aanzien van de inhoud van programma's en ervaren de omroepen onvoldoende grip op het programmeerproces. Tevens ontbreekt het aan een toezichthouder die kan ingrijpen wanneer de kernwaarden van in het media-aanbod in het geding komen.

De huidige structuur leidt tot versnippering en stroperigheid. De interne verhoudingen zijn gespannen en worden getekend door concurrentie, zowel tussen de NPO en de omroepen als tussen de omroepen onderling.

Het gebrek aan eendracht in de samenwerking en de trage besluitvorming worden geïllustreerd door het proces van digitalisering. De ontwikkeling van NPO Start kwam relatief laat. Het ontbrak aan een gezamenlijke strategie. Als gevolg daarvan is een 'lappendeken' ontstaan in de digitale omgeving van de publieke omroep, terwijl het organiseren van een succesvol digitaal platform nu juist essentieel is voor de overlevingskans van de publieke omroep.

Dit alles maakt dat de publieke omroep geen krachtig antwoord heeft op de externe bedreigingen waarmee hij wordt geconfronteerd. Dat is zorgelijk want internationale techreuzen wachten niet.

Aanbevelingen voor een toekomstbestendige publieke omroep

De publieke omroep speelt een onmisbare rol in de democratie. In een tijd waarin de waarde van de publieke omroep niet langer voor iedereen vanzelfsprekend is en soms

zelfs openlijk in twijfel wordt getrokken, is het essentieel om de kernwaarden expliciet te maken en centraal te stellen. Om herkenbaar te maken hoe de publieke omroep zich onderscheidt van commerciële partijen in het algemeen en internationale techplatforms in het bijzonder.

Alleen de beoogde structuur van omroephuizen zal nog geen oplossing vormen voor de uitdagingen waarmee de publieke omroep wordt geconfronteerd. Een Nederlandse publieke omroep die zijn democratische rol adequaat vervult en die kan overleven in het nieuwe medialandschap vereist een slagvaardig bestel waarin de focus ligt op de kernwaarden. De commissie doet hiertoe een aantal aanbevelingen. Deze kunnen worden beschouwd als een toetssteen voor de plannen voor de herinrichting van het bestel.

- **Focus op de kernwaarden.** De kernwaarden, oftewel de *raison d'être* van de publieke omroep, dienen centraal te staan bij het vormgeven van het nieuwe bestel. Ze moeten leidend zijn voor alle betrokken partijen: de minister, de actoren binnen het bestel en de toezichthouders.
- **Strategie voor het borgen van de kernwaarden.** De minister en de partijen binnen de publieke omroep dienen te streven naar een handzame set van kernwaarden, met heldere definities en operationele doelen, die eenduidig doorwerken in de sturing, de uitvoering en de verantwoording.
- **Verantwoording over de kernwaarden.** De NPO dient zich kernachtiger te verantwoorden met informatie die écht iets zegt over de invulling van de kernwaarden. Namelijk met (kwalitatieve of kwantitatieve) indicatoren die inzicht geven in de invulling van de kernwaarden, informatie over de waarborgen die in het proces worden getroffen en informatie over eventuele incidenten of spanningsvelden rondom de waarden. Bij de indicatoren kan men zich niet louter beroepen op publieksinzichten.
- **Uitdragen van de kernwaarden.** Hardop spreken over de waarden waarvoor de publieke omroep staat, waarom deze waarden van belang zijn en welke stappen worden gezet om deze waarden te borgen, is van groot belang. Dat is een verantwoordelijkheid van de partijen binnen het publieke omroepbestel en ook van de leden van het kabinet.
- **Beschermen van de rechtsstaat toevoegen als kernwaarde.** Gelet op zijn democratische functie en zijn rol in de informatievoorziening aan de Nederlandse samenleving, dient de publieke omroep in zijn handelen altijd de bescherming van de rechtsstaat in het oog te houden. Alle partijen binnen en rondom de publieke omroep, dus ook het toezicht, dienen naar deze kernwaarde te handelen.
- **Bevorderen van sociale cohesie toevoegen als kernwaarde.** Ook sociale cohesie mag niet ontbreken bij de kernwaarden. Voor de democratische functie van de publieke omroep is het niet alleen van belang dat alle perspectieven uit de

samenleving worden bediend, maar ook dat de verbinding tussen die perspectieven wordt bevorderd.

- **Vereenvoudigd bestel.** Een nieuw bestel met vereenvoudigde structuur en minder lagen in de besluitvorming dient overzichtelijkheid binnen het bestel te brengen. Tegelijkertijd dient er ruimte te blijven voor een verscheidenheid aan perspectieven, om vernieuwing van het aanbod mogelijk te maken.
- **Slagvaardige *governance*.** Een effectieve aansturing van het bestel is noodzakelijk om de eendracht binnen het bestel te herstellen en om snelle besluitvorming mogelijk te maken. Dit vraagt om minder kapiteins en om een bestuur van het bestel dat beschikt over heldere mandaten en doorzettingsmacht, onder meer ten aanzien van digitalisering en distributie en eventueel ook ten aanzien van merknamen. Het bestuur dient de focus te leggen op de kernwaarden, zodat alle neuzen dezelfde kant op staan.
- **Effectief toezicht en sanctiebeleid.** Een gezaghebbende, onafhankelijke toezichthouder is nodig, die wettelijk bevoegd is om uitspraken te doen over de inhoud van programma's en die sancties kan doorvoeren. De toezichthouder dient toe te zien op de kernwaarden. Tevens is het nodig om sanctiebeleid te formuleren, dat bestaat uit een continuüm van lichte tot zware sancties, afhankelijk van de ernst van de overtredingen waarvoor zij gelden. Om de onafhankelijkheid van de publieke omroep te borgen dient de uiterste sanctie, namelijk de bevoegdheid om omroepen toegang tot het bestel te ontzeggen, te worden overgeheveld van politiek naar toezichthouder.
- **Aandacht voor werkcultuur.** Sociale onveiligheid in de werkcultuur dient met hogere urgentie te worden aangepakt dan nu het geval is. Ook binnen een nieuw bestel vraagt een veilige werkcultuur om continu onderhoud.
- **Digitale autonomie.** Een thema dat in dit rapport niet is belicht, maar dat wel van groot belang is voor de publieke omroep, betreft de digitale autonomie van Europa. Aangezien de publieke omroep een essentiële voorziening betreft voor de Nederlandse democratie en de informatievoorziening nu wordt gedomineerd door buitenlandse techreuzen, verdient dit thema nader onderzoek.

Slotwoord

Eendracht in de uitvoering van de publieke mediaopdracht is cruciaal. De publieke omroep behelst meer dan de som der delen: de NPO en de omroepen vormen samen een geheel. Ze hebben elkaar nodig om voort te bestaan, opdat ze ook in de toekomst de democratische functie van de publieke omroep waar kunnen maken. Dat vraagt van alle betrokken partijen focus op de kernwaarden.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2019). *Hilversum in beeld: Doelmatigheid bij de publieke omroep*.
- AD (2025). *Opinie hoogleraren: 'Aanvallen op de NPO verzwakken de democratie'*
- Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep. (2022). Advies inzake bezwaar van Omroepvereniging Ongehoord Nederland tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO van 5 juli 2022.
- AEF. (2021). *Verkenning naar legitimatiecriteria voor publieke omroepen*.
- College van Omroepen. (2025). *Statuut Ombudsman voor de publieke omroepen*, 13 maart 2025.
- Commissariaat voor de Media. (2025). *Voortgang opvolging rapport van de Onderzoekscommissie Gedrag en Cultuur Omroepen door de landelijke publieke omroepen*, november 2025.
- Commissariaat voor de Media. (2026). *Invorderingsbesluit gericht aan omroepvereniging Ongehoord Nederland*, 20 januari 2026.
- College van Omroepen (2025). Statuut Ombudsman voor de publieke omroepen. 13 maart 2025.
- Collier, P. (2018). *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*. Londen: Allen Lane.
- Mediawet (2008). Artikelen 1.1, *2.154, 2.184, 2.186, 2.2, 2.32, 2.33, 2.86, 2.88*
- Memorie van Toelichting bij de Mediawet (2008).
- Mediabesluit (2008). *Artikelen 3b en 3c*.
- Ministerie van OCW. (2025). *Advies procesregisseur over clustering omroepen in omroephuizen*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW. (2025). *Toekomst mediabeleid*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Ministerie van OCW (2024). *Verkenning rapport Commissie van Geel*
- Motivaction. (2023). *Behoeftenonderzoek achterban Omroep ZWART*.
- NOS. (2024). *NPO trekt twee boetes voor Ongehoord Nederland in*.
- NPO. (2023). *Beslissing op bezwaar Sanctiebeschikking ON!*.
- NPO (2025). *Besluit van de raad van toezicht van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep, inhoudende instelling van de Evaluatiecommissie NPO 2025*.
- NPO. (2024). *Overkoepelend plan van aanpak sociale veiligheid publieke omroep*.
- NPO. (2025). *Jaarverslag 2024*.
- NPO. (2025). *Organogram*.
- NPO. (2025). *Terugblik 2024*.
- NPO. (2025). *Weekbereik omroepen*. Intern document.
- OCGO (2024). *Niets gezien, niets gehoord en niets gedaan. De zoekgemaakte verantwoordelijkheid*

- Omroep ZWART. (2022). *Beleidsplan 2022–2026*.
- Omroep ZWART. (2025). *Antwoorden zelfevaluatie aspirant omroep Omroep ZWART*. Intern document.
- ON!. (2021). *Beleidsplan Ongehoord Nederland 2021*.
- ON!. (2025). *Antwoorden zelfevaluatie aspirant-omroep Ongehoord Nederland*. Intern document.
- ON!. (2025). *Zelfevaluatie t.b.v. evaluatiecommissie NPO 2025*.
- Stichting Democratie & Media (2025). *Brief aan de informateur namens de Nederlandse mediasector*. Geraadpleegd via https://sdm.nl/brief-aan-de-informateur-namens-de-nederlandse-mediasector/
- Stichting Kijkonderzoek. (2022). *Jaarrapport 2021*.
- Staatssecretaris van OCW. (2023). *Definitief besluit verzoek NPO tot intrekking voorlopige erkenning Ongehoord Nederland*.
- WRR (2024). *Aandacht voor media: Naar nieuwe waarborgen voor hun democratische functies*.
- Woittiez, I. et al. (2024). *Samenleven in de toekomst: Een verkenning naar sociale cohesie bij een veranderde bevolkingssamenstelling in 2050*. SCP.
- Diverse online bronnen:
    - https://www.cvdm.nl/voor-mediamakers/publieke-omroepen/landelijke-omroep/
    - https://www.cvdm.nl/over-het-cvdm/ons-toezicht/toezicht-op-journalistieke-kwaliteitseisen/
    - https://www.cvdm.nl/nieuws/reactie-commissariaat-op-berichtgeving-door-on/
    - https://eva.avrotros.nl/artikel/nos-hoofdredacteur-reageert-op-aantijgingen-mona-keijzer-dit-raakt-de-integriteit-van-al-onze-redacteuren-1062
    - https://npo.nl/deplekvanonsallemaal
    - https://npo.nl/overnpo/wie-we-zijn
    - https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/onduidelijkheid-over-oversterfte
    - https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/praten-of-propaganda
    - https://omroepombudsman.nl/asielzoekers-in-kijkduin-een-rode-loper-zonder-context
    - https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/omvolking-een-omstreden-gespreksonderwerp
    - https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/de-rechtspraak-betwijfeld
    - https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/waarom-woorden-ertoe-doen

- https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/grote-cijfers-kleine-onderbouwing
- https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/redactionele-autonomie-is-geen-excuus-voor-onjuiste-weergave
- https://omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/de-reportage-die-misschien-wel-iets-anders-was
- https://ongehoordnederland.tv/nieuws/npo-trekt-twee-sancties-tegen-on-in
- https://ongehoordnederland.tv/nieuws/closeread-peter-vlemmix-over-optreden-lale-g%C3%BCl-in-nieuws-van-de-dag-over-on
- https://ongehoordnederland.tv/oeps
- https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/media-en-publieke-omroep/vraag-en-antwoord/nederlandse-publieke-omroep

Bijlage 1. Samenstelling evaluatiecommissie

Henri Lenferink, voorzitter
Laïla Abid
Mirjam de Blécourt
Jaap de Jong
Jaap van Manen

Bijlage 2. Overzicht van geïnterviewden

Raad van Toezicht
Lizzy Doorewaart, vicevoorzitter
Hélène Vletter-van Dort, lid

Raad van Bestuur
Lucien Brouwer, interim voorzitter

Ondernemingsraad
Luuk Bruins, voorzitter
Sophia Janknegt, vicevoorzitter

Centrale ondernemingsraad publieke omroep
Alissa van Tricht, voorzitter
Jos Krediet, lid

Directie Audio & Video
Jojanneke Doorn, directeur
Joost Oranje, genremanager journalistiek
Mezen Dannawi, manager NPO Start

Directie Strategie & Innovatie
Ezra Eeman, directeur

Directie HR
Richard Greve, interim directeur

Directie Financiën
Mark Minkman, directeur

Directie Publiek & Marketing
Leonie Koot-Warris, manager publieksinzichten

Ongehoord Nederland!
Peter Vlemmix, algemeen directeur

Omroep ZWART
Akwasi Ansah, creatief directeur
Peter Vermeijs, bestuurssecretaris

NOS
Renate Eringa, algemeen directeur

KRO-NCRV
Arie Koorneef, directievoorzitter
Peter Kuipers, voormalig directievoorzitter

College van Omroepen
Arjen Lock, voorzitter
Taco Zimmerman, lid

Commissariaat voor de Media
Amma Asante, collegevoorzitter
Johan de Groot, operationeel directeur

Ombudsman voor de publieke omroep
Margo Smit, Ombudsman

Raad voor Cultuur
Kristel Baele, voorzitter
Joachim Thissen, senior beleidsadviseur media

Ministerie van OCW
Youssef Louakili, directeur media en creatieve industrie
Hanna Kimmel, senior beleidsmedewerker Landelijke Publieke Omroep

