

**Advies Adviescommissie bezwaarschriften Publieke Omroep inzake het bezwaar van Omroepvereniging BNNVARA tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO van 8 december 2020, tot afwijzing van de aanvraag tot toekenning van een ontwikkelbijdrage uit het NPO-fonds met betrekking tot de documentaire serie 'Catch Me If You Can'.**

## **1. Taak en samenstelling Adviescommissie**

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep, hierna de NPO, heeft op grond van artikel 19 van haar statuten een Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: Adviescommissie). Op grond van artikel 20 van deze statuten is het de primaire taak van de Adviescommissie de Raad van Bestuur NPO (hierna: Raad van Bestuur) te adviseren over te nemen besluiten, indien een landelijke publieke media-instelling of een andere belanghebbende bij de Raad van Bestuur een bezwaarschrift heeft ingediend dat betrekking heeft op een door de Raad van Bestuur genomen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Overeenkomstig artikel 3.5, sub b, van het Reglement Bezwaarschriften Publieke Omroep handelt de Adviescommissie daarbij als een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb.

## **2. Procedure**

De omroepvereniging BNNVARA (hierna: BNNVARA) heeft in de aanvraagronde van 21 april 2020 een financiële ontwikkelingsbijdrage bij het NPO-fonds aangevraagd voor de documentaireserie 'Catch Me If You Can'. Over deze aanvraag is door de commissie documentaire van het NPO-fonds negatief geadviseerd. Bij besluit van de Raad van Bestuur van 2 juni 2020 is deze aanvraag afgewezen.

Voor de aanvraagronde van 27 oktober 2020 heeft BNNVARA een aangepaste aanvraag voor een ontwikkelingsbijdrage ingediend. Ook op deze aanvraag is door de commissie documentaire van het NPO-fonds negatief geadviseerd. Bij besluit van de Raad van bestuur van 8 december 2020 is deze tweede aanvraag opnieuw afgewezen. Tegen dit besluit heeft BNNVARA op 14 januari 2021 bezwaar gemaakt, aldus binnen de termijn van zes weken uit artikel 7:1, eerste lid, van de Awb. Dit bezwaar is vervolgens ingevolge het bepaalde in artikel 3 lid 5, sub a, van het Reglement van de Adviescommissie door de Raad van Bestuur in handen van de Adviescommissie gesteld. Op verzoek van de Adviescommissie heeft de Raad van Bestuur op 15 februari 2021 een verweerschrift ingediend. Hierna zijn partijen op dinsdag 16 maart 2021 tijdens een door de Adviescommissie georganiseerde hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun standpunt nader toe te lichten.

BNNVARA werd tijdens deze hoorzitting vertegenwoordigd door de heer [REDACTED], eindredacteur BNNVARA, mevrouw [REDACTED], juriste BNNVARA, en de heer [REDACTED], producent van 'Catch Me If You Can'. De Raad van Bestuur werd vertegenwoordigd door mevrouw [REDACTED], afdeling Juridische Zaken van de NPO, [REDACTED], algemeen secretaris van het NPO-fonds en [REDACTED], secretaris van het NPO-fonds.

### **3. Achtergrond en feiten**

Het NPO-fonds is een onderdeel van de NPO. Het NPO-fonds heeft tot taak hoogwaardige dramaproducties, documentaires en talentontwikkeling te stimuleren. Het NPO-fonds wordt gefinancierd uit het door de Minister op grond van artikel 2.149, eerste lid, aanhef en sub f, van de Mediawet 2008, vastgestelde budget voor de versterking van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. Alleen landelijke publieke media-instellingen kunnen een aanvraag doen. De Raad van Bestuur neemt de besluiten over aanvragen op basis van inhoudelijke advisering door de aan het NPO-fonds verbonden commissies van onafhankelijke deskundigen.

### **4. De standpunten van partijen**

#### **4.1. Het standpunt van BNNVARA**

Het volledige standpunt van BNNVARA is uiteengezet in het bezwaarschrift van 14 januari 2021 en de toelichting daarop tijdens de hoorzitting op 16 maart 2021. Het standpunt van BNNVARA laat zich samenvatten als volgt:

- Het bestreden besluit heeft betrekking op de tweede door BNNVARA ingediende ontwikkelingsaanvraag voor de documentaireserie "Catch Me If You Can". De eerste aanvraag is op basis van een negatief advies van de commissie documentaire bij besluit van 2 juni 2020 door de Raad van Bestuur afgewezen. In het eerste advies concludeerde de commissie documentaire "het zicht te missen op een krachtig narratief waaruit een plan kan ontstaan dat overtuigt in inhoud en in vorm". De commissie documentaire is van mening dat de makers "te weinig in handen hebben voor het ontwikkelen van een spannende documentaire serie voor een breed publiek". BNNVARA heeft aangevoerd dat in het kader van de tweede aanvraag aan deze kritiek tegemoet is gekomen. BNNVARA kan niet volgen dat de commissie documentaire desalniettemin naar aanleiding van de tweede aanvraag opnieuw concludeert dat "het plan wat betreft inhoud en vorm onvoldoende houvast biedt voor een relevante spannende documentaireserie van toegevoegde waarde".

BNNVARA heeft in dit verband het volgende naar voren gebracht:

- De commissie documentaire wil volgens BNNVARA "nu al dingen weten die pas tijdens het maken van de serie kunnen worden uitgezocht, omdat juist de zoektocht er naar toe onderdeel is van het verhaal dat de makers willen vertellen";
- Naar aanleiding van de vraag van de commissie documentaire, of er wel genoeg dramatische elementen zijn om een serie van drie delen te dragen, stelt BNNVARA dat in de aanvraag in het hoofdstuk Afleveringen en Script uitvoerig is ingegaan op dit aspect;
- De commissie documentaire vraagt zich volgens BNNVARA ten onrechte af of de hoofdpersoon ██████████ zichzelf wel bloot durft te geven. BNNVARA vindt dit een vreemde vraag omdat het plan een spannende zoektocht is van ██████████ en ook haar broer die de confrontatie met zichzelf en hun vader aan moeten gaan. Het is dan ook volgens BNNVARA een kristalhelder gegeven dat ██████████ zichzelf bloot zal moeten geven;
- De commissie documentaire vraagt zich verder af of bij ██████████ de urgentie wel groot genoeg is om zich bloot te geven. De commissie documentaire ziet volgens BNNVARA blijkbaar een causaal verband tussen de tijd die is verstreken en de urgentie die er binnen ██████████ leeft. BNNVARA stelt dat de redenering precies andersom zou kunnen zijn; juist het gegeven dat de hoofdpersoon de waarheid tien jaar lang niet onder ogen heeft durven komen geeft aan dat het vinden van de waarheid nu onontkoombaar voor haar is.
- BNNVARA kan niet geloven dat de commissie documentaire na het lezen van het filmplan de vraag stelt of de hoofdpersoon op reis gaat, mensen gaat interviewen en archieven, dozen en documenten gaat uitpluizen;
- Naar aanleiding van de overweging van de commissie documentaire over de gemiste kritische houding van de regisseur ten opzichte van de hoofdpersoon, heeft BNNVARA naar voren gebracht dat het gaat om een ontwikkelingsaanvraag en dat de commissie documentaire deze kritiek niet had behoren te gebruiken voor een afwijzing maar voor een kritisch advies.

#### 4.2. Het standpunt van de Raad van Bestuur.

Het volledige standpunt van de Raad van Bestuur is uiteengezet in het verweerschrift van 15 februari 2021 en de toelichting daarop tijdens de hoorzitting op 16 maart 2021. Het standpunt van de Raad van Bestuur laat zich samenvatten als volgt:

De Raad van Bestuur heeft naar voren gebracht, dat over aanvragen wordt besloten op basis van inhoudelijke advisering door een commissie van onafhankelijke deskundigen. Zo'n commissie adviseert collegiaal en het vastgestelde advies en het daaraan gekoppelde voorstel ten aanzien van budgettoekenning wordt als zwaarwegend advies ter besluitvorming door het bureau NPO-fonds doorgeleid naar de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur neemt het zwaarwegende advies over tenzij:

- met het advies significant wordt afgeweken van de vooraf aan het NPO-fonds toebedeelde begroting;
- het advies blijkt geeft van het niet-naleven van essentiële procedureregels, dan wel evidente schending van criteria of anderszins onzorgvuldig tot stand gekomen is;
- het advies inhoudelijk onvoldoende concludent is.

De Raad van Bestuur heeft in haar verweerschrift uiteengezet dat in het kader van het besluit van 8 december 2020 over de tweede ontwikkelingsaanvraag voor 'Catch Me If You Can' is vastgesteld dat geen van deze zaken aan de orde was. Conform het advies van de commissie documentaire heeft de Raad van Bestuur daarom besloten geen bijdrage uit het NPO-fonds toe te kennen.

De bezwaren van BNNVARA hebben betrekking op de inhoud van het advies van de commissie documentaire en zien niet op de procedure of de aan het NPO-fonds toebedeelde begroting.

De Raad van Bestuur heeft verder het volgende naar voren gebracht:

- Volgens de algemene lijn van de jurisprudentie kunnen bij de beoordeling van adviezen als hier aan de orde, waarbij het gaat om objectivering van naar hun aard subjectieve oordelen die zich niet eenvoudig in woorden laten samenvatten, slechts beperkte motiveringseisen worden gesteld. Het gaat er om dat de aanvrager enigermate inzicht wordt verschaft in de gedachtegang die aan het advies ten grondslag ligt. De Raad van Bestuur is van oordeel dat het advies van de commissie documentaire inzichtelijk maakt waarom de commissie de aanvraag waar het gaat om inhoud, vorm en motivatie onvoldoende uitgewerkt acht.

De Raad van Bestuur ziet dan ook geen redenen om aan de zorgvuldigheid van het advies te twijfelen.

- De Raad van Bestuur acht het wellicht een gemiste kans dat BNNVARA na de afwijzing van de eerste aanvraag geen gesprek heeft aangevraagd bij het NPO-fonds. BNNVARA zou in dit gesprek wellicht gewezen zijn op de regeling

documentaire serie/concept, een regeling die betrekking heeft op subsidies voor de fase die aan de ontwikkeling van een documentaire vooraf gaat.

Tijdens de hoorzitting veronderstelden partijen dat de regeling documentaire serie/concept ten tijde van de eerste ontwikkelingsaanvraag van BNNVARA nog niet van kracht was, maar wel ten tijde van de tweede aanvraag. Na de zitting is echter gebleken dat deze regeling al op 1 oktober 2019 door de Raad van Bestuur is vastgesteld. Aan BNNVARA is tijdens de zitting gevraagd of een aanvraag op basis van deze regeling wellicht een betere optie zou zijn geweest en of dat misschien alsnog een mogelijke optie zou kunnen zijn. BNNVARA heeft daarop aangegeven zelf al een bedrag van omstreeks € 10.000 te hebben geïnvesteerd in de conceptfase van de documentaireserie en dat daarom de fase was en is bereikt om een aanvraag te doen voor een ontwikkelingsbijdrage.

##### **5. De beoordeling door de Adviescommissie**

De Adviescommissie constateert dat de Raad van Bestuur adviezen van het NPO-fonds beschouwt als een zwaarwegend advies van deskundigen en deze adviezen overneemt, tenzij met het advies significant wordt afgeweken van de aan het NPO-fonds toebedeelde begroting, het advies blijkt geeft van het niet naleven van essentiële procedureregels of sprake is van evidente schending van criteria, het advies anderszins onzorgvuldig tot stand is gekomen, dan wel inhoudelijk onvoldoende concludent is. Aldus wordt op een aanvaardbare wijze inhoud gegeven aan de wijze waarop adviezen als hier aan de orde getoetst behoren te worden. Blijkens vaste rechtspraak heeft de Raad van Bestuur een duidelijke beoordelingsruimte bij de waardering van adviezen als die van het NPO-fonds. In de bezwaarprocedure moet beoordeeld worden of de Raad van Bestuur in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, tot het besluit heeft kunnen komen het advies te volgen, of dat het besluit in strijd met de wet of algemene beginselen is genomen. Hierbij dient de zorgvuldigheid van de gevolgde procedure en de inzichtelijkheid en toereikendheid van de aan het besluit ten grondslag gelegde motivering gezien te worden. De Adviescommissie beoordeelt dus niet zozeer of het besluit wat betreft de inhoud juist is, maar of het besluit op de juiste manier tot stand is gekomen.

De bezwaren van BNNVARA hebben betrekking op de vraag of het advies van het NPO-fonds zorgvuldig tot stand is gekomen en of het inhoudelijk ook inzichtelijk en concludent is gemotiveerd. Bij deze beoordeling dienen de adviezen van het NPO-fonds van 15 mei 2020 en 17 november 2020 in samenhang te worden betrokken.

In het eerstgenoemde advies is geconcludeerd dat het zicht op een krachtig narratief wordt gemist waaruit een plan kan ontstaan dat overtuigt in inhoud en vorm. Naar het oordeel van de commissie documentaire hadden de makers nog te weinig in handen voor het ontwikkelen van een spannende documentaireserie voor een breed publiek. Daarnaast zijn nog enkele andere opmerkingen geplaatst, onder meer over de hoofdpersonages die onvoldoende uitgewerkt zouden zijn. BNNVARA heeft gepoogd in de tweede ontwikkelingsaanvraag tegemoet te komen aan de gesignaleerde punten. De commissie documentaire is daarna in het advies van 17 november 2020 tot de conclusie gekomen dat het plan wat betreft inhoud en vorm onvoldoende houvast biedt voor een relevante spannende documentaireserie van toegevoegde waarde. Het plan blijft steken in suggestie. Onduidelijk is wat de noodzakelijke wendingen en cliffhangers zijn die de makers voorzien en wat de makers beogen te willen vertellen als de uitkomsten van het onderzoek niet zo bijzonder of onthullend blijken te zijn. Verder blijft de commissie documentaire veel onduidelijk over wat de kijker gaat zien en lijkt [REDACTED] [REDACTED] als hoofpersonage nog weinig tot leven te komen.

Deze overwegingen van de commissie documentaire hebben alle betrekking op de beoordeling van relevante aspecten ten aanzien van de inhoud en vorm van de aanvraag zoals nader beschreven in de beoordelingswijzer van het NPO-fonds. Daarbij is van belang wat betreft de inhoud of het plan overtuigend is, de ontwikkeling van het verhaal helder is en de personages voldoende zijn uitgediept en wat betreft de vorm hoe de makers het verhaal willen vertellen en hoe de filmische vertaling aansluit op het inhoudelijke verhaal. De adviescommissie is van oordeel dat het advies van 17 november 2020 op deze essentiële punten voldoende overtuigend en concludent is gemotiveerd, nu daarbij expliciet is aangegeven waarom de tweede aanvraag nog steeds onvoldoende houvast biedt. Daarbij heeft de Adviescommissie mede betrokken de bij het verweerschrift gevoegde reactie van de commissie documentaire op het bezwaar van BNNVARA, waarin de conclusies van die commissie nog meer gedetailleerd en toegespitst op diverse aspecten van de toetsing zijn toegelicht.

Naar aanleiding van het bezwaar van BNNVARA tegen de in het advies van 17 november 2020 vermelde vragen over wat [REDACTED] in de documentaire gaat doen (op reis, interviewen, etc.) merkt de Adviescommissie nog op dat de betreffende alinea in het advies wellicht niet duidelijk genoeg is geformuleerd, maar gelet op de eerste zin van die alinea hebben deze vragen toch duidelijk betrekking

op de filmische vertaling van de documentaire en niet op het feitelijk nog te verrichten onderzoek zoals BNNVARA kennelijk heeft aangenomen.

Het hiervoor overwogene leidt tot de slotsom dat het advies van het NPO-fonds van 17 november 2020 een zorgvuldig, voldoende onderbouwd en overtuigend gemotiveerd advies is en dat de Raad van Bestuur in redelijkheid heeft kunnen besluiten dit advies van het NPO-fonds te volgen.

## **6. Advies**

De Adviescommissie adviseert de Raad van Bestuur het bezwaar van BNNVARA tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 8 december 2020, tot afwijzing van een toekenning aan BNNVARA van een ontwikkelingsbijdrage uit het NPO-fonds met betrekking tot de documentaireserie 'Catch Me If You Can', ongegrond te verklaren.

Aldus vastgesteld door Mr. T.L. de Vries, Mr. O.F.V. de Bruijne en Prof. Mr. M.J. Jacobs en op 7 april 2021 aan de Raad van Bestuur toegezonden.

De Adviescommissie,



Secretaris