

Advies Adviescommissie bezwaarschriften Publieke Omroep inzake het bezwaar van de Stichting NTR tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO van 14 juli 2020, tot afwijzing van een toekenning van een bijdrage uit het NPO-fonds met betrekking tot het project "De Eerstgeborene".

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 onder 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 Stichting NTR (hierna: NTR) heeft in het kader van de aanvraagronde van 6 november 2018 een ontwikkelingsaanvraag Radio ingediend voor een 8-delige radiodramaserie "De Eerstgeborene". Deze aanvraag is positief beoordeeld door de commissie audio van het NPO-fonds en door de Raad van Bestuur is toen een bedrag van € 24.000 toegekend voor de ontwikkeling van dit programma.

In het kader van de aanvraagronde van 21 januari 2020 is door de NTR vervolgens een aanvraag voor een productiebijdrage ingediend bij het NPO-fonds voor de productie van "De Eerstgeborene". Deze aanvraag is bij besluit van de Raad van Bestuur van 3 maart 2020 afgewezen, met verwijzing naar een afwijzend advies van de commissie audio van 12 februari 2020.

Op 2 juni 2020 heeft de NTR wederom een aanvraag ingediend voor een productiebijdrage voor dit programma. Deze aanvraag is afgewezen door de Raad van Bestuur bij besluit van 14 juli 2020, met verwijzing naar een afwijzend advies van de commissie audio van 23 juni 2020.

Tegen het besluit van 14 juli 2020 heeft de NTR op 20 augustus 2020 bezwaar gemaakt, dus 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, vijfde lid, 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 1 oktober 2020 een verweerschrift ingediend. Hierna zijn partijen op woensdag 25 november 2020 tijdens een door de Adviescommissie georganiseerde hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun standpunt nader toe te lichten.

De NTR werd tijdens deze hoorzitting vertegenwoordigd door [REDACTED] Hoofdredacteur verdiepende kunst van de NTR en [REDACTED] en [REDACTED], respectievelijk de producent en schrijver van "de Eerstgeborene". De Raad van Bestuur werd vertegenwoordigd door [REDACTED], afdeling Juridische Zaken van de NPO en [REDACTED], lid van de commissie audio 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, 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 de NTR

Het volledige standpunt van de NTR is uiteengezet in het bezwaarschrift van 20 augustus 2020 en de toelichting daarop tijdens de hoorzitting op 25 november 2020. Het standpunt van de NTR laat zich samenvatten als volgt:

- De NTR is van mening dat de inhoudelijke coherentie zowel tussen de drie door de commissie audio van het NPO-fonds uitgebrachte adviezen als binnen de adviezen zelf ontbreekt.
- De NTR vermoedt dat de commissie audio haar oordeel niet heeft gebaseerd op een evenwichtige analyse van het project, maar zich heeft laten leiden door eigen smaak en voorkeuren, terwijl de commissie audio de taak heeft haar mening te objectiveren en te doorgronden wat de makers voor ogen hebben. De NTR noemt in dit verband die volgende voorbeelden:

- In het advies op de eerste aanvraag productiebijdrage werd de makers moralisme verweten, terwijl het van meet af aan de bedoeling was een *near-future* sprookje te vertellen. Het kenmerk hiervan is een zekere moraal en dit was ook al in het voorstel voor de toegekende ontwikkelingsbijdrage zo aangegeven. Moralisme is een inhoudelijke, artistieke keuze en dus geen objectief criterium.
- In het advies op de tweede aanvraag productiebijdrage wordt de makers een gebrek aan realisme verweten. De personages komen volgens het advies weinig geloofwaardig over als mensen van "vlees en bloed" en de teksten zijn niet "streetwise". Het sprookje speelt zich echter af in een niet-bestaande arena. Kwalificeringen als streetwise kunnen daarop volgens de NTR niet van toepassing zijn. Ook de mate van realisme is een inhoudelijke artistieke keuze.
- In de tweede productie aanvraag wordt evenals in de ontwikkelaanvraag en de eerste productieaanvraag opnieuw een brede doelgroep van de productie benoemd: science fiction/graphic novel liefhebbers, jongeren en literatuurliefhebbers. De makers hebben aldus aangegeven een brede doelgroep voor ogen te hebben. De commissie audio heeft de aanvraag echter getoetst aan een beoogde doelgroep van kritische twintigers en geconstateerd dat deze doelgroep met een "*ander ritme van vertellen is opgegroeid*".
- In het advies inzake de eerste productie-aanvraag werd aangegeven dat de commissie audio vanwege het overvloedige palet aan verhaallijnen en geluidsomgevingen op papier regelmatig de draad kwijt raakt en zich daarom afvraagt of het geheel via audio nog wel goed te volgen is. De NTR heeft in het kader van de tweede productieaanvraag dit probleem beoogd op te lossen door de introductie van een verteller. De commissie audio heeft in het advies op de tweede productieaanvraag aangegeven dat de keuze voor een subjectieve verteller het verhaal van de hoofdpersonen in de weg staat en later in het advies dat sprake is van een traditionele verteller. Deze stellingen kunnen niet beide waar zijn. De commissie audio heeft deze oplossing ten onrechte beoordeeld als onvoldoende om de luisteraar de gebeurtenissen in te lokken en ten onrechte geoordeeld dat deze keuze het verhaal van de hoofdpersonen in de weg zou zitten. De NTR acht deze conclusies onjuist en ook voorbarig, gezien de nog verdere ontwikkeling van de personages.
- In het kader van het advies op de eerste productieaanvraag vraagt de commissie audio zich af waarom er geen jongeren betrokken zijn bij het

schrijven van het script, terwijl al bij de ontwikkelingsaanvraag bekend was dat Auke Hulst en Jeroen Stout het scenario zouden schrijven. Als daar bezwaar tegen was dan had dat al in het advies bij de toekenning van de ontwikkelingsaanvraag vermeld moeten worden.

De NTR concludeert, dat op basis van incoherente adviezen de commissie audio van eigen smaak en perspectief is uitgegaan, hetgeen geen criterium mag zijn voor de beoordeling van een productieaanvraag. De commissie audio heeft de doelgroep vernauwd en is er niet in geslaagd op objectieve wijze te doorgronden wat de makers voor ogen staat.

4.2. Het standpunt van de Raad van Bestuur.

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 niet is afgeweken van de toebedeelde begroting. Ook de toepasselijke procedureregels in het kader van de totstandkoming van het advies zijn nageleefd.

De Raad van Bestuur heeft zich, naar aanleiding van de aangevoerde inhoudelijke bezwaren, op het standpunt gesteld dat in het advies van de commissie audio voldoende inzichtelijk is gemaakt wat de gedachtegang van de commissie is en waarom zij van oordeel is dat de aanvraag in vorm en inhoud onvoldoende overtuigend en van toegevoegde waarde is om voor toekenning van een bijdrage in aanmerking te komen. Samengevat is de commissie audio tot het oordeel gekomen dat het plan in beginsel potentie heeft, maar in de verdere ontwikkeling en uitwerking van het project zijn keuzes gemaakt die deze potentie niet waarmaken.

Het feit dat er in de beoordeling van de tweede productieaanvraag nieuwe elementen worden benoemd duidt naar het oordeel van de Raad van Bestuur niet op incoherentie. De tweede aanvraag is immers aangepast ten opzichte van de eerste aanvraag. Alle elementen worden in samenhang beoordeeld, maar een eerder advies vormt geen checklist die afgevinkt kan worden. Er is volgens de Raad van Bestuur geen sprake van het ontbreken van een coherente lijn, aangezien de belangrijkste kritiekpunten bij de beoordeling van de tweede productieaanvraag, in de beide eerdere adviezen terug te vinden zijn.

De tegenstrijdigheid die de NTR stelt met betrekking tot de "verteller" valt volgens de Raad van Bestuur niet op te maken uit het advies. Het advies gaat in op Hazel die naast verteller ook een belangrijk personage is in het verhaal. Er is geen sprake van tegenstrijdigheid.

Ten aanzien van de stelling van de NTR, dat moralisme en realisme een artistieke keuze is, merkt de Raad van Bestuur op dat dit niet betekent dat over het gebruik en het effect ervan geen oordeel gegeven kan worden door de commissie audio. De Raad van Bestuur heeft er op gewezen dat "de kritische twintiger" onderdeel is van de doelgroep. Dat de commissie hier aandacht aan besteedt geeft geen blijk van een te beperkte visie, temeer omdat de verwachting dat het project zich op een jonger publiek zou richten mede reden was voor de toekenning van de ontwikkelingsaanvraag.

Het advies is naar het oordeel van de Raad van Bestuur inzichtelijk en concludent. De Raad van Bestuur overweegt tot slot nog dat in gevallen als deze waarin het gaat om objectivering van naar hun aard subjectieve oordelen die zich niet gemakkelijk in woorden (laten) samenvatten aan de adviezen 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. Naar het oordeel van de Raad van Bestuur wordt dit inzicht verschaft en kan het advies het besluit van 14 juli 2020 dragen.

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 blijk 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 bezien 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 de NTR hebben in hoofdzaak 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 de commissie audio van het NPO-fonds van 23 juni 2020 en 12 februari 2020 in samenhang te worden betrokken. In laatstgenoemd advies is als belangrijkste en meest wezenlijke punt aangegeven dat de uitwerking van het project niet overtuigt, omdat sprake is van een overvloedig palet aan verhaallijnen en geluidsomgevingen, waarbij het de vraag is of het geheel via audio nog wel goed te volgen is.

Onduidelijk is – aldus de commissie audio - hoe de luisteraar de fictieve wereld van 'de Archipel' wordt ingetrokken en het risico bestaat dat de luisteraar door een veelheid aan 'aanwijzingen' de aandacht verliest. Daarnaast zijn nog over diverse andere aspecten opmerkingen gemaakt. De NTR heeft in de tweede aanvraag om een productiebijdrage gepoogd tegemoet te komen aan de gesignaleerde punten. De commissie audio is daarna in het advies van 23 juni 2020 tot de conclusie gekomen dat onvoldoende vertrouwen bestaat dat de doorgevoerde aanpassingen het gewenste effect hebben. Er is geen goede oplossing gevonden om de complexe wereld van de Archipel en de hoofdpersonages op een pakkende manier aan de luisteraar te introduceren. Verder mist de commissie audio in de beschreven afleveringen cliffhangers voor het doorluistereffect en wordt er geen fictieve leefwereld opgeroepen waar je als luisteraar in wordt gezogen.

Deze opmerkingen van de commissie audio hebben alle betrekking op de beoordeling van de inhoud van de aanvraag zoals vermeld in beoordelingswijzer van het NPO-fonds. Daarbij is van belang of het project overtuigend is, de ontwikkeling van het verhaal helder is, de arena helder is en of de personages voldoende zijn uitgediept. De Adviescommissie is van oordeel dat het advies van 23 juni 2020 op deze essentiële punten voldoende overtuigend en concludent is gemotiveerd, nu daarbij gemotiveerd is aangegeven waarom de aangebrachte

wijzigingen niet dan wel onvoldoende een oplossing vormen voor de in het advies van 12 februari 2020 gesignaleerde punten.

Ten aanzien van de bezwaren van de NTR tegen de beperking van de doelgroep van de productie door de commissie audio, volgt de Adviescommissie het standpunt van de Raad van Bestuur. De verwachting dat een jonger publiek zich zou kunnen identificeren met het verhaal vormde een belangrijke potentie van het project en was mede reden voor de toekenning van de ontwikkelingsaanvraag. Het feit dat de commissie audio vervolgens aandacht besteedt aan de aantrekkingskracht van het uitgewerkte project op jongeren geeft geen blijk van een te beperkte visie. Het staat haar vrij aan alle drie de doelgroepen te blijven hechten.

Niettemin merkt de Adviescommissie wel op dat het advies van 23 juni 2020 op enkele onderdelen niet onmiddellijk overtuigt. Daarbij gaat het met name om moralisme en realisme als artistieke keuze en het 'streetwise' taalgebruik. Hierbij is het de vraag in hoeverre sprake is van een kwaliteitsoordeel of van een opvatting vanuit een specifiek referentiekader. Echter, deze onderdelen zien op betrekkelijk ondergeschikte punten in de beoordeling. Het advies is op de hiervoor besproken meest wezenlijke punten wel zorgvuldig en voldoende onderbouwd en de niet overtuigende motivering op de genoemde ondergeschikte punten kan dus niet leiden tot de conclusie dat de Raad van Bestuur in redelijkheid niet kon besluiten het advies van het NPO-fonds te volgen.

Ten slotte hecht de Adviescommissie eraan om nog twee punten onder de aandacht te brengen van de Raad van Bestuur en/of het NPO-fonds.

Ten eerste heeft de Adviescommissie geconstateerd dat door het NPO-fonds inmiddels enige maatregelen zijn getroffen omtrent de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de adviescommissies¹. Zo hebben aanvragers nu de mogelijkheid om te verzoeken om één of meer commissieleden uit te sluiten bij de beoordeling van een aanvraag wegens aantoonbare financiële belangen, persoonlijke betrekkingen of andere kwesties die een onafhankelijk oordeel in de weg kunnen staan.

Alle leden van de verschillende commissies van het NPO-fonds zijn vermeld op de website van het NPO-fonds. Tijdens de hoorzitting is gebleken dat het voor aanvragers nu niet eenvoudig is om te achterhalen wie van de daar genoemde 52 personen behoren tot welke deelcommissie. De Adviescommissie adviseert daarom

¹ De Adviescommissie verwijst in dit verband naar het advies van 16 juli 2018.

om op de website beter kenbaar te maken tot welke van de verschillende deelcommissies de daar genoemde deskundigen behoren.

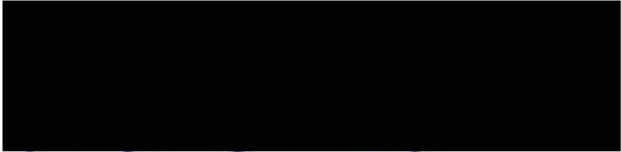
Ten tweede is de Adviescommissie, zoals aangeven, van oordeel dat het advies op zich voldoende zorgvuldig en overtuigend is gemotiveerd. Dit laat echter onverlet dat in gevallen als deze, waarin een ontwikkelingsbijdrage is toegekend door de Raad van Bestuur voor een substantieel bedrag en vervolgens de eerste aanvraag om een productiebijdrage is afgewezen op inhoudelijke gronden, meer inzicht gegeven had kunnen worden aan de indieners. Het is de Adviescommissie namelijk opgevallen dat tijdens de hoorzitting van 25 november 2020 verschillende aspecten van de productie inhoudelijk naar voren kwamen en toen pas verduidelijkend zijn besproken. De Adviescommissie adviseert de Raad van Bestuur dan ook er bij het NPO-fonds op aan te dringen in voorkomende gevallen meer expliciet en concreter aan te geven op welke punten een eventuele tweede (en laatste) aanvraag om een productiebijdrage wijziging behoeft om - als er voldoende budget beschikbaar is - kans te kunnen maken op een positief advies. Tevens geeft de Adviescommissie in overweging om daarbij (meer) helder te zijn of bij verbetering van de aangegeven kritiekpunten de commissie audio zich bij haar definitieve oordeel specifiek op die punten zal richten, of dat er ook nieuwe punten kunnen worden ingebracht, die betrekking hebben op aspecten die al waren opgenomen in de eerste productieaanvraag.

6. Advies

De Adviescommissie adviseert de Raad van Bestuur het bezwaar van de NTR tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 14 juli 2020 tot afwijzing van een toekenning aan de NTR van een bijdrage uit het NPO-fonds met betrekking tot het project "De Eerstgeborene" ongegrond te verklaren.

Aldus vastgesteld door Mr. T.L. de Vries, Mr. M.C. van der Laan en Mr. O.F.V. de Bruijne en op 16 december 2020 aan de Raad van Bestuur toegezonden.

De Adviescommissie,



Mr. A.S. van Lijf

Secretaris