



Zienswijze naar aanleiding van voorgenomen sanctiebesluit Raad van Bestuur NPO

I. Inleiding

1. Op 15 juni 2022 heeft de Raad van het Bestuur NPO besloten tot het voornemen om de publieke media-instelling Ongehoord Nederland, hierna: 'ON!', een sanctie op te leggen ingevolge art. 2.154 lid 1 sub b van de Mediawet 2008. Grondslag daarvoor is het gestelde feit dat ON! onvoldoende bereidheid zou tonen tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Die voorgenomen sanctie betreft een inhouding van maximaal vijftien procent op het voor ON! vastgestelde budget.
2. Hierbij geeft de directie van ON! haar zienswijze op dit voorgenomen sanctiebesluit. Deze zienswijze valt in meerdere delen uiteen. Na een inleidende, algemene opmerking over het proces (paragraaf II), wordt stilgestaan bij het rapport van de NPO-Ombudsman dat aan de basis ligt van het voorgenomen sanctiebesluit (paragraaf III). Vervolgens zal deze zienswijze inzoomen op de kern van het sanctievoornemen, namelijk de conclusies die uw Raad verbindt aan dat rapport van de NPO-Ombudsman. Het aspect van het beweerde niet-uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking komt aan bod in paragraaf IV en V; de hoogte van de mogelijke strafkorting in paragraaf VI. Paragraaf VII bevat de conclusie van deze zienswijze.

II. Algemene opmerkingen – proces

II.1 Communicatie

3. U heeft uw sanctievoornemen actief openbaargemaakt, (vermoedelijk) op grond van art. 3.1 lid 1 Woo.¹ Het actief openbaar maken van een sanctievoornemen aan een groot publiek is een aan u toekomend recht. Op grond van art. 3.1 lid 3 Woo j° art. 4:8 Awb had u echter voorafgaand aan het besluit tot openbaarmaking aan ON! de gelegenheid moeten bieden om een zienswijze naar voren te brengen. U mocht immers verwachten dat ON! bedenkingen zou hebben gehad tegen die openbaarmaking. U heeft echter verzuimd ON! die gelegenheid te bieden.
4. Door deze actieve en grootschalige openbaarmaking, heeft u ON! onevenredig benadeeld, waardoor schade is ontstaan. Van zo'n onevenredige benadeling kan ingevolge rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State "sprake zijn indien [een] boetebesluit uiteindelijk in rechte geen standhoudt en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt."² Logischerwijs geldt dit *mutatis mutandis* voor een gepubliceerd voornemen tot een

¹ NPO 15 juni 2022, <https://pers.npo.nl/persberichten/npo-is-voornemens-een-sanctie-op-te-leggen-aan-ongehoord-nederland#content>.

² ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3106, rov. 4.2. .

sanctiebesluit dat uiteindelijk ‘in essentie’³ niet wordt doorgezet. Een dergelijke onevenredige benadeling kan grond zijn voor een schadevergoeding.

5. Bij deze stelt ON! u nu reeds aansprakelijk voor de onnodige schade die ON! lijdt, zal lijden en heeft geleden door de actieve openbaarmaking van uw voornemen tot het opleggen van een sanctie.

II.2 Samenwerking

6. Uw proactieve communicatie verhoudt zich slecht tot de u wettelijk toekomende taak om met het oog op de uitvoering van de publieke media-opdracht op landelijke niveau binnen het publieke bestel de samenwerking te bevorderen (art. 2.2 lid 2 onder a Mediawet 2008). Dat is extra wrang omdat juist die samenwerking, en dan in het bijzonder het beweerde onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid daartoe, het centrale element is dat u middels uw sanctievoornemen ON! verwijt.

II.3 Wederhoor

7. Uw proactieve communicatie verhoudt zich ook slecht met het principe van wederhoor. Ongehoord Nederland heeft tot op de dag van vandaag geen enkele gelegenheid gekregen om formeel weerwoord te geven op het onderzoek van de NPO-Ombudsman⁴, hierna: het ‘Onderzoek’, waaraan u voornemens bent de eerdere genoemde draconische sanctie te verbinden.
8. Dat onthouden van wederhoor is in strijd met het algemeen geaccepteerde journalistieke beginsel dat bij diskwalificaties betrokkenen gelegenheid krijgen om “bij voorkeur in dezelfde publicatie, te reageren op de aantijgingen”.⁵ Dit wederhoor vormt ook een onderdeel van de Journalistieke Code NPO.⁶
9. Vanzelfsprekend is uw persbericht geen ‘reguliere’ journalistieke productie⁷, maar nu de NPO-Ombudsman, wier rapport aan de basis staat van uw sanctievoornemen, zo nadrukkelijk spreekt over de NPO als een “samenwerkingsgemeenschap” met gedeelde normen en waarden⁸, zou het in de rede hebben gelegen dat ook de Raad van Bestuur van die NPO zich zou conformeren aan de in die “waardengemeenschap”⁹ geldende rudimentaire waarden en normen.

³ Rb Rotterdam (vzr.) 5 juli 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:5030, rov. 2.3.6. .

⁴ Ombudsman voor de publieke omroepen, *Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in publicatie van omroep ON (en hoe dit de journalistiek bij alle publieke omroepen aangaat)*, 7 juni 2022, hierna: ‘Onderzoek Ombudsman’.

⁵ Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, mei/juni 2021, B3.

⁶ NPO Ombudsman, *Journalistieke Code NPO*, 15 september 2016.

⁷ Overigens stelt de Hoge Raad dat aan een uiting waarmee in de openbaarheid wordt getreden en welke naar alle landelijke media wordt gestuurd op één lijn moet worden gesteld met een perspublicatie, en dus ook uw persbericht, zie HR, 18 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB3210, rov. 3.6 en 3.7 .

⁸ Onderzoek Ombudsman, p. 14.

⁹ Onderzoek Ombudsman, p. 31.

II.4 Tussen-conclusie

10. Het proces van het afkondigen en opleggen van de (voorgenomen) sanctie aan ON! door de Raad van Bestuur NPO heeft tot nu toe niet voldaan aan de zorgvuldigheidseisen die daaraan gesteld mogen worden.

III. Rapport NPO-Ombudsman

11. De juridische vraag die in deze zienswijze voorligt is of u op juridisch juiste gronden tot het door u aangekondigde voorgenomen specifieke sanctiebesluit heeft kunnen komen. Hierna zal worden toegelicht dat en, vooral, waarom het antwoord daarop ontkennend moet luiden.
12. Uw sanctievoornemen heeft u via de sleutel van de verplichting tot uitvoering van de bereidheid tot samenwerking binnen het bestel (art. 2.154 lid 1 onder b Mediawet 2008, zie hierna bij IV) teruggevoerd op het feit dat ON! de Journalistieke Code NPO onvoldoende zou naleven. Daarbij baseert u zich op het Onderzoek van de NPO-Ombudsman en de daaruit voortvloeiende bevindingen zoals neergelegd in haar rapport van 7 juni 2022. Daarom wordt hierna eerst ingaan op dat Onderzoek.

III.1 Analyse Onderzoek NPO-Ombudsman

III.1.1 Inleiding

13. ON! staat open voor alle opbouwende kritiek.
14. ON! onderschrijft de Journalistieke Code NPO ondubbelzinnig en onvoorwaardelijk, zoals de omroep reeds meerdere malen kenbaar heeft gemaakt. Dat commitment is ook na het Onderzoek door de NPO-Ombudsman onverminderd groot.
15. Dat commitment neemt evenwel niet weg dat in de dagdagelijkse praktijk op de afzonderlijke programma's van ON! in journalistiek opzicht regelmatig wat valt aan te merken. Elke uitzending wordt na afloop geëvalueerd door het team van presentatoren, redacteuren, hoofd/eindredactie en technici. Elke evaluatie levert '*lessons learned*' op. Maar, -en dat is in dit verband zeker relevant-, daarin is ON! bepaald niet uniek.
16. Het Onderzoek van de NPO-Ombudsman laat immers juist zien dat bij meer omroepen en programma's journalistieke aanscherping nodig is, niet alleen bij ON!.¹⁰ De NPO-Ombudsman spreekt zelfs over alle publieke omroepen.¹¹
17. Daarbij gaat het dus nadrukkelijk ook om media-instellingen die al jaren, soms zelfs al vijf decennia, tot het bestel behoren. Die media-instellingen beschikken over veel meer middelen, mensen, maar vooral ook beduidend meer ervaring dan ON!, dat als

¹⁰ Onderzoek Ombudsman, p. 20.

¹¹ Onderzoek Ombudsman, onderkop rapport, p. 1.

piepjonge aspirant-omroep feitelijk pas net komt kijken en, amper vier maanden na zijn eerste uitzending, nog aan het begin van zijn leercurve staat.

18. Om die reden alleen al, is het vreemd dat de waarnemingen van de NPO-Ombudsman, waarop hierna nader wordt ingegaan, over ON! als jonge, onervaren omroep zoveel (bestuurlijke) aandacht krijgen en daaraan nu zelfs ook zulke mogelijke draconische consequenties worden verbonden. De bestuurlijke drukte rond ON!, terwijl de NPO-Ombudsman stelt dat “alle” omroepen zich haar conclusies moeten aantrekken, getuigt van selectieve verontwaardiging en suggereert een ongelijke behandeling. Wie zich zorgen maakt om de splinter in het ON!-oog, kan zich beter eerst bekommeren om de balk in het eigen oog.¹²

III.1.2 Journalistieke kwaliteit

19. U vat de conclusie van het Onderzoek, waarop u uiteindelijk uw sanctievoornemen baseert, samen als dat ON! de Journalistieke Code NPO heeft overtreden doordat:
 - zij de betrouwbaarheid en waarheidsgetrouwheid heeft geschonden door het (passief en actief) bijdragen aan verspreiding van aantoonbare onjuiste informatie;
 - onjuiste informatie niet is gecorrigeerd;
 - meningen onvoldoende duidelijk worden gescheiden van feitelijke informatie;
 - de journalistieke rol van presentatoren onvoldoende wordt ingevuld;
 - transparantie over rolverdeling en belangen van gasten en panelleden is gewenst; en
 - bepaalde gebruikte bronnen minimaal van duiding en context voorzien dienen te worden.¹³
20. De twee laatste elementen van die conclusie zijn in het licht van het voornemen van een sanctie voor ON! minder relevant. Wat betreft dat laatste punt stelt de NPO-Ombudsman namelijk dat dit verklarend bronnengebruik ook in andere programma's (van andere media-instellingen) “weinig standaard” is.¹⁴ Wat betreft het een-na-laatste punt constateert de NPO-Ombudsman in haar rapport dat die transparantie in sommige gevallen juist wèl betracht wordt door ON!.¹⁵ Bovendien is van enige belangenvermenging bij ON! geen sprake, stelt zij vast.¹⁶
21. De NPO-Ombudsman heeft eerder een meer ervaren omroep gekapitteld over het gebrek aan transparantie in de omgang met bronnen.¹⁷ Daarin zag uw Raad toen overigens geen aanleiding tot het opleggen van een sanctie.¹⁸

¹² Vrij naar Lucas 6:39-42.

¹³ Deze samenvatting is gebaseerd op de conclusie van Onderzoek Ombudsman p. 30.

¹⁴ Onderzoek Ombudsman, p. 29.

¹⁵ Onderzoek Ombudsman, voetnoot 96, p. 25.

¹⁶ Onderzoek Ombudsman, p. 25.

¹⁷ NPO Ombudsman, Onderzoek naar de VPRO-documentaire over Sigrid Kaag, 9 juli 2021, <https://www.omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columns/onderzoek-naar-de-vpro-documentaire-over-sigrid-kaag>

¹⁸ NPO, *Reactie Shula Rijxman op zorgen van journalisten NTR/NOS*, 2 augustus 2021, <https://pers.npo.nl/persberichten/reactie-shula-rijxman-op-zorgen-van-journalisten-ntnos#content> .

22. Wat per saldo, specifiek op ON!-gericht, overblijft is de constatering van NPO-Ombudsman dat in de programma's van ON!, in haar ogen, voorbeelden zitten "die variëren van a. het niet doorvragen bij of onvoldoende tegenspreken van als aantoonbaar onjuist bekend zijnde informatie afkomstig van derden, b. het actief ruimte geven aan derden voor het delen van aantoonbare onjuiste informatie en c. het zelf geven van als bewezen onjuist zijnde informatie."¹⁹ Feitelijk is de centrale conclusie uit het Onderzoek dus dat de presentatoren van ON!, in de ogen van de NPO-Ombudsman, niet op hun taak zijn berekend.
23. Ter nuancering van die conclusie stelt de NPO-Ombudsman in haar rapport echter ook onmiddellijk dat:
- de invulling van de journalistieke rol van de ON!-presentoren nogal "sterk wisselt per aflevering"²⁰ (er is dus geen sprake van structureel falen); en
 - dat ad rem reageren in een live-programma, zoals in dat van ON!, uit der aard lastig is.²¹
24. Die nuancering door de NPO-Ombudsman zelf is in lijn met haar constatering bij een andere gelegenheid dat een antwoord van een studiogast in een live tv-programma niet altijd voorzien kan worden van "nuancering of tegenspraak". Een reactie van presentator op een dergelijke uitspraak is soms noodgedwongen summier. "[I]n een live talkshow [kunnen] elementen in gesprekken (...) voorkomen waarop direct wederhoor van iemand die ergens op aangesproken wordt maar niet aan tafel zit, niet te halen of geven is." Ook geeft de redactionele autonomie een redactie de ruimte om te kiezen wie ze verkiest uit te nodigen en "welke aspecten aan te kaarten in een gesprek". De NPO-Ombudsman oordeelde bij die gelegenheid dat niettemin daarmee geen sprake was van een schending van de Journalistiek Code NPO, "want hierover staat niets in de code".²²
25. Als, niettegenstaande deze nuanceringen door de NPO-Ombudsman zelf, de stelling over de kwaliteit van de ON!-anchors in haar volle omvang waar zou zijn, is de vraag gerechtvaardigd of dat enkele feit van ondermaats presterende presentatoren voldoende grondslag is om daarop een hele omroep af te rekenen, of in ieder geval in die mate welke u blijkbaar nu voornemens bent.
26. Bovendien dient opgemerkt te worden dat het voldoende "doorvragen"²³ en het niet-zijn van "doorgeefluik"²⁴, de zwaarste omissies die de NPO-Ombudsman de ON!-presentatoren verwijt, geen eisen zijn die voorkomen in de Journalistieke Code NPO. Daar waar uw sanctievoornemen op die 'overtredingen' gebaseerd mocht zijn, is deze dus gestoeld op onjuiste informatie.

¹⁹ Onderzoek Ombudsman, p. 22-23.

²⁰ Onderzoek Ombudsman, p. 20.

²¹ Onderzoek Ombudsman, p. 19 -20.

²² Antwoord Ombudsman aan de heer ██████████, 21 juni 2022, n.a.v. klacht over Op1.

²³ Onderzoek Ombudsman, p. 20.

²⁴ Onderzoek Ombudsman, p. 19.

27. Bovendien zit ON! zoals al gesteld nog midden in een *lessons-learned*-traject. Het programma Ongehoord Nieuws is pas vier maanden oud. ON! laat zich horen met, bewust, een (inclusief !) team van jonge presentatoren en verslaggevers, die, zoals gebruikelijk bij journalisten in dergelijke functies, moeten groeien in hun rol.
28. De structurele inhoudelijke evaluaties van het programma leiden tot aanpassingen en verbeteringen. Zo heeft het programma tegenwoordig op de website van ON! een verbeterrubriek²⁵, zoals de NPO-Ombudsman verlangt²⁶, heeft ON! een *dedicated 'factchecker'*-redacteur in dienst genomen, krijgen de presentatoren training en coaching en worden één-op-één functioneringsgesprekken gevoerd met redacteurs en presentatoren. Daarmee wordt al op voorhand tegemoetgekomen aan verbeterpunten die de NPO-Ombudsman heeft aangedragen in haar Onderzoek.

III.1.3 “Stelselmatig”, “structureel” en/of “herhaaldelijk”

29. In uw sanctievoornemen verwijst u naar het Onderzoek alsof dat zou dat aantonen dat ON! de Journalistieke Code NPO stelselmatig schendt. Het woord “stelselmatig”/”stelselmatige” komt in uw voornemen tot opleggen sanctie maar liefst zeven keer voor. Daarentegen ontbreekt dit woord volledig in het rapport van de NPO-Ombudsman; het wordt geen enkele keer genoemd.
30. U stelt in uw voorgenomen sanctiebesluit dat de Journalistieke Code NPO door ON! “structureel” geschonden zou worden. Ook dat staat nadrukkelijk niet in het rapport van de Ombudsman.
31. Ook ontbreekt in het rapport elke verwijzing naar een “herhaaldelijke” schending, zoals u poneert.
32. Zelfs een verwijzing naar een ‘patroon’, een ‘tendens’, een ‘aanhoudende lijn’ of andere denkbare synoniemen voor iets dat volgens u een structureel karakter heeft, ontbreekt volledig in de conclusies van de NPO-Ombudsman. Zij heeft het enkel over “voorbeelden”²⁷ of een “opvallend” aandeel.²⁸
33. Het poneren, zoals u in uw sanctievoornemen doet, dat de NPO-Ombudsman in haar Onderzoek stelt dat de schending van de Journalistieke Code NPO door ON! een stelselmatig, herhaaldelijk of structureel karakter heeft, is daarmee feitelijk in strijd met de verifieerbare waarheid.

III.1.4 Klantklachten

34. De onderliggende klachten en onderzoekdata waarop de NPO-Ombudsman haar oordeel baseert, zijn niet beschikbaar gesteld en kunnen niet door ON!, of door wie dan ook, worden geverifieerd. De NPO-Ombudsman noemt wel enkele voorbeelden. Dat

²⁵ <https://ongehoordnederland.tv/oeps/> .

²⁶ Onderzoek Ombudsman, p. 21.

²⁷ Onderzoek Ombudsman, p. 33.

²⁸ Onderzoek Ombudsman, p. 22.

maakt de omvang en ernst van ‘het probleem’ echter niet kwantificeerbaar. Daarom alleen al kan de beweerde overtreding van de Journalistieke Code NPO zoals de NPO-Ombudsman die stelt, niet gevolgd worden.

35. Het Onderzoek door de NPO-Ombudsman blijkt ingegeven te zijn door 146 “klantcontacten”²⁹ vanuit het publiek. Maar in dezelfde onderzoeksperiode had de Ombudsman 230 ‘klantcontacten’, dus significant meer, over andere omroepen en programma’s.³⁰ Bovendien omvatten die ‘klantcontacten’ blijkbaar ook “scheldpartijen” en eenregelige verwensingen,³¹ zodat van een daadwerkelijke klacht niet kan worden gesproken, nu het hierbij gaat om het enkele uiten van emoties zonder enige onderbouwing over het klachtwaardige aspect waarop zo’n emotionele uitbarsting zich richt, zoals de NPO-Ombudsman ook zelf constateert.
36. Daarbij geeft de Ombudsman niet aan op hoeveel uitzendingen die ‘klantcontacten’ betrekking hadden. Het maakt nogal een verschil of er honderd (gelijke) klachten binnenkomen naar aanleiding van één blijkbaar zeer aanstootgevend programma-aflevering of honderd verschillende klachten over honderd verschillende afleveringen. En ook: belangrijker is of die klachten terecht waren.
37. In de media en ook in het Onderzoek springen er steeds drie uitzendingen van Ongehoord Nieuws uit: de uitzending met Filip Dewinter, de uitzending na de Russische inval in Oekraïne en de uitzending met het interview met de fietsende allochtonen. Maar dat zijn slechts drie, al dan niet ongelukkige, - de Ombudsman oordeelt over het laatste item genuanceerd³²-, voorbeelden uit zo’n dertig uitzendingen.
38. Bovenstaande constatering kunnen worden aangemerkt als relativerende kanttekeningen die afdoen aan de validiteit van het Onderzoek van de NPO-Ombudsman, zoals ook anderen hebben gesteld;
 - a. prof. dr. Huub Wijfjes, universitair hoofddocent journalistiek aan de Rijksuniversiteit Groningen, noemt de argumentatie van de NPO-Ombudsman dat de ON!-presentatoren niet doorvragen “niet zo sterk, want dat doen veel journalisten niet.”³³
 - b. oud-directeur van de Evangelische Omroep (EO) en voormalig NPO-bestuurder, Ad de Boer, stelt in reactie op de bevindingen van de Ombudsman: “Ik hoop dat dit niet voor zoete koek geslikt wordt”.³⁴
 - c. oud-burgemeester Geert Dales noemt de NPO-Ombudsman ‘de hypocriet van de week’, omdat bijvoorbeeld media-instelling WNL exact dezelfde verwijten kan worden gemaakt.³⁵

²⁹ Onderzoek Ombudsman, voetnoot 55, p. 15.

³⁰ Onderzoek Ombudsman, voetnoot 55, p. 15.

³¹ Onderzoek Ombudsman, voetnoot 58, p. 16.

³² Onderzoek Ombudsman, p.28.

³³ De Telegraaf, 15 juni 2022, <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1435882152/ongehoord-nederland-zal-zich-niet-aanpassen> .

³⁴ NRC, 9 juni 2022, p. 7., <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/06/08/de-oo-directeur-die-ooit-zelf-het-bestel-bestormde-neemt-het-nu-op-voor-ongehoord-nederland-a4132808> .

³⁵ BNR, 9 juni 2022, <https://www.geertdales.com/de-hypocriet-van-de-week> .

- d. voormalig mediadirecteur KRO, Ton Verlind, spreekt over “de bijl aan de wortel van dit omroepbestel”.³⁶
- e. EO-presentator Thijs van den Brink noemt het doorvraag-criterium van de NPO-Ombudsman “onmogelijk”. “Het lijkt dan ook niet aan de Ombudsman, maar aan de hoofd- en eindredacteuren van de programma’s om te bepalen of een presentator vakbekwaam is.”³⁷

39. In dat licht verdient het ook vermelding dat in weerwil van de bevindingen van de NPO-Ombudsman bij de Raad voor de Journalistiek, het orgaan dat waakt over de kwaliteit van de journalistiek in Nederland, tot nu toe geen enkele klacht is binnengekomen over de berichtgeving door ON!, laat staan dat zo’n klacht gegrond is verklaard.
40. Evenmin is ON! partij, noch partij geweest, in enige juridische procedure naar aanleiding van haar programmering, in tegenstelling tot andere media-instellingen waarvan de journalistieke kwaliteit boven elke discussie is verheven.³⁸

III.2 Tussen-conclusie

41. Het Onderzoek van de NPO-Ombudsman is zeker lezenswaardig. Het levert absoluut ‘*food for thought*’ op voor iedereen die de Nederlandse journalistiek, en die van de publieke omroep in het bijzonder, aan het hart gaat. Het rapport is echter inhoudelijk van onvoldoende gewicht om daarop enig (voornemen tot) sanctie te baseren, laat staan een sanctie met een impact die u nu voornemens bent te gaan opleggen. De lat van de zorgvuldige voorbereiding van een sanctiebesluit, zoals art. 3:2 Awb voorschrijft, wordt met het gebruik van het Onderzoek van de NPO-Ombudsman als basis voor de voorgenomen sanctie niet gehaald.

IV. Samenwerking

42. In uw sanctievoornemen maakt u zich zorgen over de integriteit van de publieke omroep (uw randnummer 25). ON! deelt uw zorgen. Het doet Ongehoord Nederland verdriet dat het fatsoenbesef, het moreel kompas, binnen de NPO ter discussie staat, zowel intern³⁹ als extern, in heden⁴⁰ en recent verleden⁴¹. Vanzelfsprekend zal ON! zich, in samenwerking met de collega-media-instellingen, voor de volle 100% inzetten om die integriteit en het vertrouwen in het functioneren van de NPO te herstellen.

³⁶ Spreekbuis.nl, 20 juni 2022, <https://www.spreekbuis.nl/ton-verlind-straffen-voor-een-mening-is-de-bijl-aan-de-wortel-van-dit-omroepbestel/>.

³⁷ EO Visie, 9 juni 2022, <https://visie.eo.nl/artikel/2022/06/wat-is-npo-journalistiek>.

³⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Midden-Nederland/Nieuws/Paginas/Tv-programma-Pointer-deed-onrechtmatige-uitlating-over-klimaatstichting-Clintel.aspx>, of <https://www.volkskrant.nl/cultuur-media/rambam-brachten-anderen-in-gevaar-tv-makers-beboet-voor-illegaal-vuurwerk~b747bf3e/>.

³⁹ Brief Minister Dijkgraaf aan Tweede Kamer, 16 juni 2022.

⁴⁰ BNR, 9 juni 2022, <https://www.bnr.nl/nieuws/media/10478249/npo-betreurt-gang-van-zaken-rond-klokkenluider-shula-rijxman-handelde-mogelijk-in-strijd-met-gedragscode>.

⁴¹ AD, 9 mei 2019, <https://www.ad.nl/show/commissie-gaat-integriteit-npo-directeur-frans-klein-onderzoeken~ad4bafbb/>.

43. Met die zorgen over het functioneren en de integriteit van de publieke omroep als een van de tussenstappen plaatst u in uw sanctievoornemen de in uw ogen door de Ombudsman geconstateerde overtredingen van de Journalistieke Code NPO door ON! in de sleutel van het beweerdelijk niet uitvoering geven aan voldoende bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke mediadienst. Dat vormt op zijn beurt weer de basis voor de voorgenomen strafkorting op basis van art. 2.154 lid 1 Mediawet 2008.
44. Die door u geconstrueerde ‘*line of thought*’ vertoont echter forse juridische gaten.

IV.1 Norm niet kenbaar (art. 3:46 j° art. 5:4 lid 2 j° art. 5:1 Awb)

45. Uw sanctievoornemen ontbeert een draagkrachtige motivering; de geschonden norm is onvoldoende kenbaar. Daarmee handelt u in strijd met (o.a.) art. 3:46 Awb. Uw conclusie dat een, in de ogen van de Ombudsman, schending van de Journalistieke Code NPO kwalificeert als een onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst volgt niet expliciet uit de wet of de wetsgeschiedenis. Het is een door u geschapen construct. De intellectuele creativiteit daarvan laat echter onverlet dat deze invulling van de norm van art. 2.154 lid 1 onder b Mediawet 2008 in strijd is met het *lex certa*-beginsel.
46. Dat uitgangspunt, dat geldt als een van de fundamenteën onder onze rechtsorde, vereist dat voordat sprake kan zijn van een normschending vast moet staan wat die norm dan concreet is en wat als schending kwalificeert. Het algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt is dat de omschrijving van de overtreding ‘kraakhelder’ moet zijn. “Die omschrijving moet geen enkele twijfel laten bestaan over welke overtreding de overtreder precies zou hebben begaan.”⁴²
47. Dat een wettelijke basis voor een sanctie voldoende kenbaar en duidelijk moet zijn, volgt ook uit art. 7 lid 1 EVRM. Met de norm zoals geformuleerd in art. 2.154 lid 1 onder b Mediawet 2008 (‘onvoldoende uitvoering [geven] aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst’) en de invulling die uw Raad in deze casus daaraan nu geeft, is aan die vereiste kenbaarheid en duidelijkheid niet voldaan.
48. Het voorgenomen handhavend optreden door de Raad van Bestuur voldoet daarmee niet aan de eis van het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in art. 5:4 lid 2 Awb, omdat niet gesteld kan worden dat enig (kenbaar) wettelijk voorschrift is geschonden (art. 5:1 Awb). “Hierbij geldt dat de verboden gedraging nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig geformuleerd moet zijn.”⁴³

IV.2 Overtreding niet duidelijk (art. 3:46 Awb)

49. Uw sanctievoornemen ontbeert een draagkrachtige motivering; de normschending is onvoldoende duidelijk. Daarmee handelt u in strijd met (o.a.) art. 3:46 Awb. Het feit dat de onderliggende klachten en onderzoekdata waarop de NPO-Ombudsman haar oordeel baseert, niet beschikbaar zijn gesteld en daarmee niet onafhankelijk kunnen

⁴² T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 312.

⁴³ ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571, rov. 5.2 .

worden geverifieerd, maakt dat niet duidelijk is wat nou precies de schending is waarvoor ON! wordt 'veroordeeld'. Transparantie is ver te zoeken. Dat is in strijd met de meest fundamentele Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

50. Naast dat daarmee rechtsonzekerheid is gecreëerd voor Ongehoord Nederland, wekt de geconstrueerde 'normschending' de indruk op gelegenheidsargumentatie gebaseerd te zijn. Het heeft er sterk de schijn van dat bij het einddoel ('ON! straffen') vervolgens de argumenten zijn gezocht, want voor hetzelfde geld zou op basis van de bevindingen van de NPO-Ombudsman een heel andere eindconclusie kunnen worden geformuleerd, bijvoorbeeld dat de journalistieke kwaliteit van alle publieke media-instellingen, over de volle breedte, aan een herijking toe is.

IV.3 Misbruik van bevoegdheid (art. 3:3 Awb)

51. Uw sanctievoornemen is in strijd met het verbod op "détournement de pouvoir" (art. 3:3 Awb), omdat de Raad van Bestuur zijn handhavingsinstrument gericht op het borgen van de samenwerking binnen het bestel gebruikt voor een ander doel, namelijk het corrigeren van ON! vanwege een gesteld journalistiek-inhoudelijk tekortschieten.

IV.4 Verbod willekeur (art. 2:4 lid 1 Awb)

52. Uw sanctievoornemen getuigt van willekeur. De door u gevolgde route is vreemd, of op zijn minst bijzonder, vanuit rechtsstatelijk oogpunt. Normaliter komt het bestuursorgaan als handhavende instantie in actie bij een vermoeden van een normschending, onderzoekt zij die vermoedelijke normschending (of geeft daartoe opdracht aan bijvoorbeeld een deskundige), constateert op basis daarvan al dan niet een onomstotelijk vaststaande schending en legt vervolgens aan de overtreder een sanctie op.
53. In deze casus is echter een heel andere, bijna omgekeerde, route gevolgd. Eerst is (een klein deel van) het publiek met klachten gekomen, vervolgens heeft de Ombudsman op eigen gezag besloten die klachten te onderzoeken, verbindt ze aan haar onderzoek vervolgens eigen conclusies en daarna komt u als bestuursorgaan pas aan het einde van de rit in actie met een voornemen tot sanctie, waarbij u ook nog eens alle nuances die de Ombudsman in haar rapport betracht, negeert. Die werkwijze is in strijd met het bestuursrechtelijke uitgangspunt dat handhaving is voorbehouden aan het bestuursorgaan en niet het publiek.
54. Had een groep kijkers over een andere omroep geklaagd en/of had de Ombudsman tot een ander onderzoek besloten, dan zou een andere omroep met een sanctie geconfronteerd zijn geworden. Niet de Raad van Bestuur treedt in deze casus op als handhavende autoriteit, maar een groep willekeurige kijkers. Deze gang van zaken is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het verbod op willekeur.

IV.5 Misbruik mandaat Ombudsman

55. Het is juridisch niet zuiver om aan een oordeel van de Ombudsman, welke dat dan ook moge wezen, een punitieve sanctie te verbinden. Zoals zijzelf zegt, is de Ombudsman daar niet voor. “De ombudsman geeft openheid, overzicht en transparantie over de journalistieke praktijk, en een signaal af wat er waar of wanneer misgaat, anders kan of beter moet.”⁴⁴ Met ander woorden: de Ombudsman is als een buurtvader die ouders van hangjongeren op hun tekortkomingen wijst, maar niet een politieagent die in opdracht van het Openbaar Ministerie strafbare feiten opspoorst en overtreders voor de rechter laat brengen. De wijze waarop de Raad van Bestuur de NPO-Ombudsman in deze casus gebruikt, gaat het mandaat van de Ombudsman te buiten en heeft geen juridische basis.

IV.6 Rapport NPO-Ombudsman ondeugdelijk als basis voor sanctie

56. Het Onderzoek van de NPO-Ombudsman kan niet dienen als bewijs voor de normschending zoals geponeerd door uw Raad. De bevindingen van de Ombudsman voldoen namelijk niet aan de eis dat: “[A]n een handhavingsbesluit dient een deugdelijk en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat sprake is van een overtreding. De waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd.”⁴⁵ De onderliggende gegevens die de NPO-Ombudsman heeft gebruikt om tot haar oordeel te komen zijn niet openbaar en dus niet verifieerbaar, laat staan deugdelijk vastgelegd.

IV.7 Onderzoek NPO-Ombudsman ondeugdelijk als basis voor sanctie

57. Het Onderzoek van de NPO-Ombudsman als bewijs voor de veronderstelde normschending is tevens problematisch omdat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden “... dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoons wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen.”⁴⁶ De Ombudsman is geen van drieën. Ze opereert namelijk niet als medewerker van de NPO, maar is onafhankelijk van de NPO en werkt autonoom⁴⁷; zij is haar Onderzoek niet begonnen in opdracht van de NPO, maar naar aanleiding van klachten van het publiek⁴⁸; en de NPO als bestuursorgaan neemt de conclusies van de Ombudsman ook niet voor haar eigen rekening, want het heeft zelf nadrukkelijk geen inhoudelijk oordeel over het handelen van ON! (randnummer 27 Voornemen tot opleggen sanctie).

⁴⁴ Onderzoek Ombudsman, p. 3.

⁴⁵ Rb, Midden-Nederland 29 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:3040, rov. 20.

⁴⁶ ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179, rov. 9.1 .

⁴⁷ Statuten Ombudsman NPO, 18 februari 2021.

⁴⁸ Onderzoek Ombudsman, p. 1.

IV.8 Tussen-conclusie

58. De door u geconstrueerde link tussen het Onderzoek van de NPO-Ombudsman en het door u gepercipieerde onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst faalt. Uw invulling van dit wettelijke vereiste botst met meerdere Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, zoals de rechtszekerheid en het verbod op willekeur. Ook ontbreekt voor meerdere schakels in uw redenerlijn een wettelijke basis. Bovendien kan het Onderzoek om meerdere juridische redenen niet dienen als bewijs voor de door u gestelde normschending.
59. Daaruit volgt dat zelfs als de NPO-Ombudsman gelijk heeft in haar conclusie zoals geformuleerd onder randnummer 22, dan nog rechtvaardigt dat niet het vaststellen van een normschending zoals geformuleerd in art. 2.154 lid 1 onder b Mediawet 2008. Dit staat nog los van het feit dat de sanctie die u mogelijk voornemens bent daaraan te verbinden disproportioneel is, zoals hieronder bij VI nader wordt toegelicht.

V. Intermezzo: ON! toont juist wel bereidheid tot samenwerking

60. In tegenstelling tot wat uw Raad poogt aannemelijk te maken, is met de door ON! getoonde uitvoering van de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst niets mis.
61. De samenwerking tussen ON! en haar directe samenwerkingspartner NTR is uitstekend.
62. ON! heeft sinds haar toetreding tot het bestel deelgenomen aan (bijna) alle reguliere NPO-overleggen.
63. De waardering van de NPO voor de ON!-programma's is goed. Dat blijkt uit feit dat de NPO, in de persoon van genre-manager [REDACTED] en genre-coördinatoren [REDACTED] en [REDACTED] nog op 4 mei 2022 de intekening van een ongewijzigde versie van Ongehoord Nieuws voor het najaar 2022 hebben bevestigd, mogelijk mede ingegeven door het feit dat de publieke waardering voor het programma stijgende is.⁴⁹
64. In dat gesprek van 4 mei 2022 met NPO-betrokkenen is met geen woord gerept over onvoldoende bereidheid tot samenwerking. NPO-manager [REDACTED] gaf bij die gelegenheid zelfs aan dat ON! "best trots" mocht zijn op de tot dan toe geleverde prestatie.
65. Die intekening voor de tweede helft van het televisieseizoen, zonder enig voorbehoud, op- of aanmerking, is op 11 mei 2022 nog eens zwart op wit, schriftelijk, aan ON! bevestigd door [REDACTED], programma coördinator van de NPO.

⁴⁹ NPO, Analyse Ongehoord Nederland, april 2022.

VI. Hoogte sanctie

VI.1 Inleiding

66. De Raad van Bestuur NPO kan bij een normschending zoals geformuleerd in art. 2.154 lid 1 onder b Mediawet 2008 een sanctie opleggen door ten hoogste vijftien procent van het voor de media-instelling vastgestelde bedrag in te houden (art. 2.154 lid 1 Mediawet). Gegeven het door de NPO toegekende jaarbudget voor ON! van 4 miljoen euro zou dat neerkomen op een strafkorting van mogelijk 600.000 euro per jaar. Daarmee wordt het belang van ON! onevenredig zwaar geraakt.
67. Bij het vaststellen van de hoogte van de sanctie dient de Raad van Bestuur rekening te houden met alle omstandigheden van het geval, daarbij inachtnemende de ernst van de door de media-instelling gepleegde inbreuk c.q. de stelselmatigheid waarin de betrokken omroep onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking (art. 2 lid 3 Reglement Handhaving Bindende Besluiten Raad van Bestuur NPO), aangenomen (!) dat die strafkorting kwalificeert als een Bindend Besluit, wat overigens nergens zwart-op-wit staat.
68. Die evenredigheidstoets is ook in lijn met het bestuursrechtelijk uitgangspunt dat de omvang van de sanctie evenredig moet zijn aan de ernst van de normschending en daarbij de omstandigheden dienen te worden betrokken waaronder de overtreding is begaan.

VI.2 Stelselmatigheid

69. Van een stelselmatige normschending, zo er überhaupt al gesproken kan worden van een normschending, is geen sprake, zoals reeds aangegeven onder randnummers 29 t/m 33.

VI.3 Ernst inbreuk

70. Voor de kwantificering van de ernst van een normschending heeft de Raad van Bestuur NPO geen kenbare normering middels een beleidsregel ex art. 1:3 lid 4 Awb vastgesteld, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media.⁵⁰ Dit maakt deze norm juridisch lastig hanteerbaar.
71. Voorafgaand aan uw sanctievoornemen heeft ON! geen enkele waarschuwing ontvangen van de NPO naar aanleiding van een gepercipieerd gebrek aan uitvoering van de samenwerking, eerder het tegenovergestelde, zie randnummers 60 t/m 65.
72. Naar aanleiding van het Onderzoek van de NPO-Ombudsman, dat zo'n grote rol speelt in deze casus, heeft ook geen zogenoemd 'norm overdragend gesprek' plaatsgevonden tussen Raad van Bestuur NPO en ON!, of zelfs maar enig gesprek, terwijl dat voorafgaand

⁵⁰ Commissariaat voor de Media, *Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 25 juni 2019 over bestuurlijke boetes in het kader van de Mediawet 2008 (Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019)*, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-37780.html> .

aan het opleggen van een strafkorting wel in de rede zou hebben gelegen. Een gesprek had met oog op de vereiste proportionaliteit in de norm-handhaving op de weg gelegen van een redelijke sanctie-benadering, nog los van het feit dat het instrument van een goed gesprek heeft te gelden als basis van een behoorlijk (en fatsoenlijk) bestuur.

73. De NPO-Ombudsman zelf heeft tot twee keer toe aangekondigd met ON! in gesprek te gaan, maar in beide gevallen heeft ze die belofte geen gestand gedaan.

VI.4 Overige omstandigheden

74. Ongehoord Nederland is een jonge media-instelling die nog volop in opbouw is. Een draconisch strafkorting zal dat tot wasdom komen alleen maar frustreren. Een korting van 600.000 euro zal onvermijdelijk grote consequenties hebben voor de programmering, inclusief mogelijk personele gevolgen. Daarmee wordt ON! onevenredig nadelig getroffen in haar belang.
75. Die onevenredigheid wordt nog eens versterkt doordat de omroep die aanslag op zijn budget uit andere bronnen of met bijdragen van derden niet kan (of mag) compenseren. Ook heeft ON!, koud zes maanden nadat het is toegelaten tot het publieke bestel, waarvan pas vier maanden 'on air', geen eigen reserves kunnen opbouwen om dergelijke aderlatingen op te vangen.
76. Een strafkorting van maximaal vijftien procent van jaarbudget zou voor ON!'s eerste uitzendjaar ook nog eens extra nadelig zijn, omdat dit betekent dat in het resterende halfjaar de korting maximaal dertig procent bedraagt. Daarmee komt de bedrijfszekerheid van ON! in gevaar, want zij heeft als kersverse omroep meerdere forse investeringen moeten doen in bijvoorbeeld de inrichting van de studio. Bij fors minder programma's zullen deze investeringen bedrijfseconomisch mogelijk niet verantwoord blijken. Mogelijk kan door de strafkorting, gezien de omvang, ON! ook niet meer voldoen aan alle verplichtingen die zij, conform de wens van de Raad van Bestuur, heeft moeten aangaan jegens haar 'host'-partner NTR.
77. Bovendien is onzeker over welke periode die strafkorting zich zal uitstrekken. Om het programma-budget weer enigszins geloofwaardig te kunnen herstellen zal vereist zijn dat de NPO-Ombudsman vaststelt dat ON! de Journalistieke Code NPO niet meer schendt, terwijl het besluit om daar opnieuw onderzoek naar te doen niet door de NPO noch ON! kan worden bevolen of verzocht, want daarin is de NPO-Ombudsman volledig autonoom.
78. Bovendien zal een strafkorting journalistiek contraproductief zijn. Als de belangrijkste bevinding van de NPO-Ombudsman is dat de journalistieke kwaliteit van de ON-programmering onder de maat is, zal een korting op het budget die tekortkoming niet verhelpen. Dat minder geld niet leidt tot betere programmering, kunnen velen in Hilversum u vertellen. Door een beperking van het budget kan ON! juist minder redacteurs aanstellen die de studioteksten goed kunnen voorbereiden, minder factcheckers die de feiten kunnen controleren, minder coaches die de presentatoren kunnen begeleiden.

79. Als ON! al kan worden aangemerkt als een overtreder van de betreffende norm dan geldt zij in ieder geval als *'first offender'*. In het samenspel van omstandigheden kan er bij het bepalen van de hoogte van de sanctie rekening mee worden gehouden dat het een eerste overtreding betreft.⁵¹ Het opleggen van een strafkorting van, in potentie, 600.000 euro, uit het niets, is om die reden alleen al disproportioneel.
80. Tenslotte wil Ongehoord Nederland opmerken dat het op zijn minst merkwaardig overkomt dat zij eerst wordt toegelaten tot het publieke bestel, -waaraan een uitgebreide toelatingsprocedure vooraf is gegaan, waarbij het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur, de Raad van Bestuur NPO en ook nog de Minister de aspirant-omroep de maat hebben genomen-, maar vervolgens onmiddellijk na binnenkomst financieel wordt *'afgeknepen'*. Dat geldt niet als *'fair play'* (art. 2:4 Awb).

VI.5 Tussen-conclusie

81. Rekening houdend, zoals de Raad van Bestuur NPO in haar eigen Reglement voorschrijft, met alle omstandigheden van het geval, daaronder begrepen de niet-stelselmatigheid van de beweerde normschending, de onbepaaldheid van de ernst van de normschending, de achtergrond van ON! als jonge, startende media-instelling en het feit dat een straffe sanctie onredelijk en alleen maar contraproductief zal zijn, concludeert ON! dat mocht u vasthouden aan uw voornemen tot een sanctie die strafkorting hooguit symbolisch dient te zijn.

VII. Conclusie

82. De feiten die u ten grondslag legt aan uw voorgenomen sanctiebesluit zijn niet juist. Bij zowel de uitvoering, als de bevindingen, als de conclusies van het Onderzoek door de NPO-Ombudsman, hoe relevant voor de Nederlandse journalistiek ook, zijn kanttekeningen te maken. Maar belangrijker nog, het Onderzoek kan alleen al op puur juridische gronden (geen zuivere vaststelling van de normschending) niet dienen als grondslag voor een strafkorting zoals u overweegt.⁵²
83. Daarnaast is de brug die u construeert tussen die bevindingen en het verwijt van onvoldoende uitvoering geven door ON! aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst op zijn minst gammel. Die link is gebaseerd op gelegenheidsargumentatie, mist een deugdelijke juridische grondslag en is bovendien in strijd met de door de NPO afgegeven signalen dat die samenwerking met ON! juist niet problematisch is. Voor het opleggen van een sanctie is daarmee dan ook geen juridische basis.

⁵¹ ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1242, rov. 6.8 .

⁵² Hier wordt bewust voorbijgegaan aan uw opmerkingen over de brief van de Centrale Ondernemingsraad NPO, want er is geen enkele bestuursrechtelijke basis om zo'n uiting van een medezeggenschapsorgaan aan een besluit zoals uw sanctievoornemen ten grondslag te leggen.

84. Bovendien handelt u met uw voorgenomen sanctiebesluit in strijd met diverse Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur, zoals het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het verbod op willekeur. Ook is uw sanctievoornemen op meerdere punten in strijd met bepalingen uit de Awb.
85. Mocht u niettemin besluiten tot enige sanctie dan zal ON! daartegen ten principale hoe dan ook bezwaar aantekenen.
86. Maar beter nog, in plaats van de botte bijl van een strafkorting, ziet ON! in het rapport van de NPO Ombudsman veel meer aanleiding voor een goed gesprek, publieke omroep breed, als een veel vruchtbaardere weg voorwaarts.

Arnold Karskens
directeur Ongehoord Nederland

29 juni 2022