

Aan de Raad van Bestuur
Van de Stichting Nederlandse
Publieke Omroep

Postbus 26444
1202 JJ Hilversum

Nuth, 15 november 2022

Tevens per e-mail frederieke.leeflang@npo.nl en rvb@npo.nl

Inzake: **Ongehoord – Sanctie II**

Uw kenmerk: **uit 2022-1059**

Betreft: **Zienswijze ON!**

Geachte Voorzitter, leden van het bestuur,

1. Op 25 oktober 2022 heeft de Raad van Bestuur van NPO een voornemen tot het opleggen van een sanctie - op grond van art. 2:154 eerste lid sub b Mediawet 2008 - kenbaar gemaakt aan Ongehoord Nederland, hierna: 'ON!'. Hierbij kan er ten hoogste vijftien procent van het voor ON! vastgestelde bedrag worden ingehouden. De Raad van Bestuur heeft ON! in eerste instantie een termijn gegeven van 2 weken – tot 8 november jl. - om een zienswijze in te dienen. Namens ON! is op donderdag 4 november 2022 uitstel gevraagd. In het schrijven van de Raad van Bestuur van 5 november jl. wordt de deadline met 7 dagen verlengd. De Raad van Bestuur! heeft tot 15 november as. gegeven om de zienswijze in te dienen.
2. ON! wil beginnen met de mededeling dat zij nog steeds bereid en gemotiveerd is om met alle spelers in het publiek bestel samen te werken. ON! betreurt het ten zeerste dat de Raad van Bestuur sinds de uitzending van 15 september 2022 niet in gesprek wil gaan met ON! ondanks diverse uitnodigingen. Er wordt door ON! betreurd dat de Raad van Bestuur als sturings- en samenwerkingsorgaan ter uitvoering van de publieke mediaopdracht, ten

behoefte van de samenwerking met ON! geen ander instrument (meer) lijkt te hebben dan de “stok”. ON! betreurt het dat de Raad van Bestuur als overkoepelend samenwerkingsorgaan, als een soort vader en moeder, **niets** doet om de samenwerking tussen de verschillende spelers in het publieke bestel te verbeteren. De keuzes die het bestuur neemt leiden eerder tot een verergering van het probleem dan tot samenwerken.

De waarden

3. Een aantal uitgangspunten over de grondslagen van de Mediawet dienen eerst belicht te worden. De Mediawet is een uitvloeisel van het democratische ideaal van de afspiegeling. En van het idee dat vrije en gelijke individuen door de levering van een diversiteit aan -ook botsende- argumenten en zienswijzen een eigen zienswijze kunnen ontwikkelen.
4. De Mediawet staat dus duidelijk voor pluralisme van visies. De omroepen dienen daarbij de maatschappelijke opvattingen te weerspiegelen en de meerderheden mogen de minderheden hierbij niet beknotten.
5. Wat tevens helder is, is dat de autonomie wat betreft vorm en inhoud gelegen is bij de omroepverenigingen zelf. De autonomie ligt niet bij de Raad van Bestuur. Dit is ook de reden dat de Raad van Bestuur niet over de inhoud mag gaan. Hetgeen ook door de Raad van Bestuur wordt bevestigd en niet is betwist.
6. Omdat het bestuur niet over de inhoud mag gaan, komt zij voor moeilijkheden te staan bij dit voornemen. Anders dan bij de eerdere sanctiebeslissing kan het bestuur het verbod op de materiële beoordeling ditmaal niet omzeilen door

te verwijzen naar een rapport van de Ombudsman. Daarop heeft zij opvallend genoeg kennelijk niet kunnen en willen wachten.

7. Inmiddels leven wij niet langer in tijden van de klassieke verzuiling waarbinnen dit bestel is ontstaan. Het bestel is volgens ON! te veel een monocultuur geworden. Een significant deel van de bevolking dat zich aan de rechterzijde van het politieke spectrum bevindt lijkt de eigen opvattingen onvoldoende terug te zien in het publieke bestel. ON! is tot het publieke bestel toegetreden en toegelaten omdat de minister deze ondervertegenwoordiging in het vizier had.
8. ON! laat namelijk het kritische geluid horen van deze onderstroom (de minderheid) bij maatschappelijke thema's als de wassende macht van de EU, de Covid-maatregelen, massa-immigratie, klimaatproblematiek en het eroderen van nationale tradities. ON! staat dus voor het geluid van een significante minderheid in een bestel dat zeer lange tijd door een meerderheid en monocultuur is gedomineerd en nog steeds wordt gedomineerd.

De activistische culturele ontwikkelingen

9. Begrijpelijk is het dan ook dat alle partijen binnen dit bestel waarin een nieuwe kritische speler is opgedoken, die de monocultuur doorbreekt, een nieuwe *modus vivendi* moeten vinden. Dat dit nu in het begin tot ongemakken leidt bij de andere omroepen die een bepaalde eendracht vanuit de monocultuur gewend zijn is niet meer dan natuurlijk.
10. Wij leven niet in de klassieke verzuiling maar wel in tijden waarin ideologische verschillen tussen stromingen groot zijn en alsmaar groter

worden. Tijden waarin meerderheden en minderheden, gehoord en ongehoord meer tegenover elkaar lijken te staan. Met elkaar in gesprek blijven en andermans visie blijven horen is essentieel om verdere polarisatie te voorkomen.

11. De beweging die men *woke* noemt, waarnaar ook wordt verwezen als *cancel culture* of politieke correctheid dan wel als *social justice warriors*, zwelt aan en tracht onder het mom van de deugd en de moraal anderen de mond te snoeren. Dit levert een gevaar op voor de democratie en de rechtstaat. Tegen deze achtergrond dienen wij het huidige voornemen tegen het licht te houden.

12. De vraag is nochtans welke houding het bestuur dient aan te nemen tegen deze achtergrond. Het bestuur dat verantwoordelijk is voor de goede samenwerking binnen het bestel. Het bestuur dat als een vader en moeder de orde moet bewaren binnen gezin en huishouding. Hoe moet zij de boel bij elkaar houden?

13. Voor de ouders zijn er twee mogelijkheden. Hetzij de oudere kinderen, die de Benjamin uitsluiten, worden tot de orde geroepen. En zij worden gewezen op het ideaal van de vrijheid en het pluralisme in denken binnen het gezin. Hetgeen een nieuwe houding vergt van tolerantie bij de oudere kinderen ondanks de grote ideologische verschillen met de Benjamin. Een houding van verdraagzaamheid die het mogelijk maakt dat visies botsen en serieuze kritiek geuit kan worden op elkaar in de naam van mediaopdracht en de veelstemmige zoektocht naar de waarheid.

14. Hetzij de Benjamin wordt gestraft, en zal gestraft blijven worden, zo lang hij qua gedachtegoed niet in lijn gaat lopen met de ideeën van de oudere kinderen. De laatste optie brengt het voordeel met zich dat de Benjamin kan

worden uitgesloten, of uit huis kan worden gezet, waarmee de rust en harmonie kan wederkeren binnen de (monoculturele) huishouding.

15. Wijsheid gebiedt mijns inziens de eerste optie. De volwassen optie waarin een zekere wrijving en tolerantie samen moeten gaan om een rijkdom aan visies aan te bieden en minderheden te beschermen. Het bestel dient deze groei naar volwassenheid nog te maken. Die groei begint echter pas met het inzicht hiertoe.

16. De tweede optie is die welke past in de activistische en politiek correcte tendensen die zich voordoen binnen ons maatschappelijk lichaam. De tweede optie is ook die waarvoor het bestuur heeft gekozen. Hiermee heeft het bestuur gekozen voor een weg die het bestel verarmt. Dus voor de weg die onze democratische waarde van het pluralisme en de bescherming van minderheden tegen meerderheden ernstig in gevaar brengt. De weg waarin het niet tot volwassenheid kan uitgroeien. De makkelijke weg.

Geen oordeel over inhoud? Moraalpolitie?

17. Het bestuur geeft in haar voornemen aan dat zij geen inhoudelijk oordeel heeft over de programma's van ON!

18. Omtrent de uitzending van 15 september 2022 heeft het bestuur echter wel een publiekelijk statement gemaakt. Een inhoudelijke beoordeling aldus omtrent de inhoud van de programmering. De Raad van Bestuur heeft aangegeven dat de grenzen van *'racistische of discriminerende uitlatingen'* zijn bereikt. ON! wil benadrukken dat er van racisme en discriminatie tijdens de voornoemde uitzending geen sprake is geweest en dat dit ook nooit de

bedoeling is geweest. De discussie gaat ook over welke lading bepaalde woorden hebben en of de minderheid de lading die de meerderheid aan bepaalde woorden wil geven wil accepteren. Uiteraard kunnen de visies hierop verschillen vanuit verschillende maatschappelijke stromingen en paradigma's. Het bestuur (de ouders) heeft echter met de statement partij gekozen voor de meerderheidsvisie, menende een universele moraal te moeten verdedigen. Zij is voor morele rechter gaan spelen. Een rol die haar niet is toebedeeld binnen het bestel omdat zij juist niet over de inhoud mag gaan.

Opbouw vervolg zienswijze

19. Onderhavige zienswijze is opgebouwd uit meerdere componenten. Allereerst zal er worden ingegaan op het proces zoals dit tot nu toe is vormgegeven door de Raad van Bestuur. Hierbij zal met name worden ingegaan op de termijn van de zienswijze zoals deze door het bestuur is vastgesteld alsmede op de publicatie van het voornemen. Vervolgens zal ON! de gronden van het voornemen ontleden en op de gestelde aan ON! toe te berekenen gebreken ingaan die volgens het bestuur terug te brengen zijn tot drie pijlers. Vervolgens zal worden aangegeven waarom het voornemen in strijd is met het verbod van *detournement de pouvoir* alsmede met het gelijkheidsbeginsel.

Redelijke termijn zienswijze

20. ON! stelt zich op het standpunt dat er door de Raad van Bestuur (*opnieuw*) geen redelijke termijn is gegeven voor het indienen van een zienswijze.¹ Na

¹ Bij de eerste sanctie is zelfs slechts een termijn van 1 week gegeven die op verzoek van ON! met 1 week is verlengd.

het voornemen van de Raad van Bestuur tot het opleggen van een tweede sanctie verwacht de Raad van Bestuur dat ON! met een termijn van twee weken zou kunnen volstaan voor het indienen van een zienswijze. Verzocht is om verlenging van de termijn waarbij aansluiting wordt gezocht bij de termijnen in het algemeen bestuursrecht.

21. Een termijn van 6 weken voor het indienen van een zienswijze is gangbaar bij een voornemen tot het opleggen van een sanctie. In veel gevallen is zelfs bij een termijn van 6 weken verlenging mogelijk. Zoals u zal kunnen beamen zijn de belangen groot in deze kwestie. Dit raakt niet alleen ON!, het gehele publieke mediabestel, maar onze democratie en het gehele maatschappelijke lichaam. Het is niet voor niets dat er zoveel aandacht is voor deze zaken.

22. In ieder geval dient de termijn voor het indienen van een zienswijze redelijk te zijn. Of deze termijn redelijk is hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij dient onder meer te worden gekeken naar de ingewikkeldheid van een procedure of naar de gevolgen van een mogelijk besluit. Ook andere omstandigheden kunnen daarin een rol spelen. Zo kan een termijn van bijvoorbeeld 1 week redelijk zijn indien de betrokkene zelf invloed kan uitoefenen op de aanvang van een termijn.² Het geven van een redelijke termijn voor een zienswijze wordt daarbij gekoppeld aan het algemeen beginsel van behoor bestuur dat een besluit **zorgvuldig** tot stand moet komen. Zoals neergelegd in art. 3:2 Awb dient het bestuursorgaan de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

23. Gelet op het voorgaande kan er niet gesproken worden van een redelijke termijn. Het betreft een ingewikkelde procedure die eveneens wordt beïnvloed door een reeds lopende procedure.

² Rechtbank Den Haag, 27 maart 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:3135

24. Daarbij heeft een tweede sanctie op grond van art. 2:154 lid 1 sub b ten gevolge dat de Raad van Bestuur op grond van art. 2:33 lid 4 sub a de Minister *kan* verzoeken om de voorlopige erkenning in te trekken. Het bestaansrecht van ON! staat hierbij dus mogelijk op het spel.
25. Bovendien heeft ON! het voornemen tot het opleggen van de sanctie niet zien aankomen. De Raad van Bestuur had immers reeds het Commissariaat voor de Media verzocht om de uitzending te onderzoeken. Buitendien had de ombudsman eveneens laten weten dat er onderzoek zou worden gedaan naar de voornoemde uitzending. Het voornemen lijkt dan ook iets overijlds te hebben. Alsof het meer uit pathos dan uit logos is voortgekomen.
26. Gelet op al het bovenstaande is ON! in ieder geval van mening dat de termijn voor de zienswijze aan gene zijde van de redelijkheid gelegen is. Een daadwerkelijk besluit tot het opleggen van een sanctie neigt onder deze omstandigheden derhalve naar onzorgvuldigheid.

Communicatie

27. De Raad van Bestuur heeft het sanctievoornemen opnieuw actief openbaargemaakt, (vermoedelijk) op grond van art. 3.1 lid 1 Woo. In de ingediende zienswijze op 29 juni 2022 bij het eerdere sanctiebesluit heeft ON! reeds uiteengezet waarom de Raad van Bestuur ON! de mogelijkheid had moeten bieden voor het indienen van een zienswijze daartoe. Dat de belangen in deze van ON! opnieuw ter zijde lijken te zijn geschoven is voor ON! niet navolgbaar.

28. Het actief openbaar maken van een sanctievoornemen aan een groot publiek is een aan de Raad van het bestuur toekomend recht. Op grond van art. 3.1 lid 3 Woo j° art. 4:8 Awb had hij echter voorafgaand aan het besluit tot openbaarmaking aan ON! de gelegenheid moeten bieden om een zienswijze naar voren te brengen. De Raad mocht immers verwachten dat ON! bedenkingen zou hebben tegen de openbaarmaking. De Raad van Bestuur heeft echter verzuimd ON! die gelegenheid te bieden.
29. Door deze actieve en grootschalige openbaarmaking is 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.*" Logischerwijs geldt dit *mutatis mutandis* voor een gepubliceerd voornemen tot een sanctiebesluit dat uiteindelijk 'in essentie' niet wordt doorgezet. Een dergelijke onevenredige benadeling kan grond zijn voor een schadevergoeding. Bij deze stelt ON! de Raad van Bestuur 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.
30. Deze proactieve communicatie verhoudt zich slecht tot de wettelijk toekomende taak aan de Raad van Bestuur 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).
31. 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 in het sanctievoornemen ON! wordt verweten.

32. De proactieve communicatie verhoudt zich ook slecht met het principe van wederhoor. 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”*. Dit wederhoorvereiste vormt ook een onderdeel van de Journalistieke Code. Vanzelfsprekend is het persbericht van het bestuur geen ‘reguliere’ journalistieke productie, maar nu de Raad van Bestuur zo nadrukkelijk spreekt over het NPO als een “samenwerkingsgemeenschap” met gedeelde normen en waarden, zou het in de rede hebben gelegen dat ook de Raad van Bestuur zich zou conformeren aan de in die “waardengemeenschap” geldende waarden en normen.
33. Het proces van het afkondigen en opleggen van de (voorgenomen) sanctie aan ON! door de Raad van Bestuur heeft tot nu toe niet voldaan aan de zorgvuldigheidseisen die daaraan gesteld mogen worden.

Overwegingen NPO: de drie pijlers

34. Als gezegd, het bestuur heeft voor optie 2 gekozen. De Benjamin dient te worden gestraft. In het voornemen hiertoe stelt de Raad van Bestuur dat er sprake is van een toerekenbaar gebrek zijdens ON! in de **bereidheid tot samenwerken**. Dit gebrek zou rusten op drie pijlers.
35. De **eerste pijler** bestaat uit soortgelijke gebreken als die welke genoemd zijn bij sanctiebesluit I. Het gaat daarbij om gebreken bij het (niet) naleven en vervullen van de journalistieke code en de beloftes die daaromtrent zijn gemaakt bij bezwaar.

36. De **tweede pijler** zou bestaan uit het doen voorkomen alsof ON! het eigenlijke slachtoffer is van de ontstane situatie en/of uit het gebrek om in publieke uitingen enige mate van zelfreflectie te tonen.
37. De **laatste pijler** zou bestaan uit gedragingen en uitingen van ON! in de richting van de andere partijen uit het publieke bestel -waaronder de NOS, het NPO en het ANP- door hen te bekritisieren of af te vallen met termen als censuur.

Pijler 1: schending journalistieke code en beloftes daaromtrent

38. Het is voor ON! onduidelijk welke toezeggingen in het bezwaarschrift **niet zijn nagekomen**. In punt 13 van het voornemen wordt gesteld dat ON! heeft toegezegd het Genrebeleidsplan Journalistiek en de Journalistieke Code Raad van Bestuur na te leven.
39. ON! stelt nadrukkelijk tot naleving hiervan te zijn over te gaan. Daarbij is ON! van mening dat er geen schending hiervan heeft plaatsgevonden. Onder punt 13 wordt het uiten van (tegen) kritiek naar WNL en NPO verweten. Op welke wijze dit een inbreuk vormt op het beleidsplan of de Journalistieke Code is voor ON! onduidelijk en wordt ook niet gespecificeerd door de Raad van Bestuur.
40. In punt 14 gaat het specifiek over het overtreden van de Code Journalistiek en wordt ON! de uitzending van 15 september 2022 verweten. De Raad van Bestuur lijkt uit te gaan van een overtreding van 2.88 lid 5 Mediawet alsmede een schending van de journalistieke code. Hiermee is het voornemen van de

Raad van Bestuur in ieder geval onzorgvuldig. Het is onbegrijpelijk dat door de activistische houding de andere onderzoeken niet zijn afgewacht.

41. Bij de beoordeling van de naleving van de journalistieke waarden, zoals dat van het bieden van tegengeluid, dienen we ons te beseffen dat waarden interpretatieve concepten zijn. Concepten die vanuit verschillende visies en paradigma's verschillend kunnen worden uitgelegd binnen een pluralistisch bestel. Hierover later meer.

42. Daarnaast dienen wij ons ervan te vergewissen dat de beoordeling van of er voldoende tegengeluid wordt geboden wanneer omstreden ideeën worden besproken in programma's holistisch bezien dient te worden. Als bepaalde ideeën vanuit bepaalde stromingen en paradigma's als immoreel worden weggezet en daardoor geen enkele aandacht krijgen, dan zorgt ON! ervoor dat die ideeën wel gehoord worden. In een holistisch te beoordelen bestel kunnen de andere omroepen daar dan weer op inspringen door analytische kritiek te uiten. Dat gebeurt ook. Zo zorgt de onderlinge kritiek op standpunten tussen de omroepen voor een interessant inhoudelijk debat. Dat iets een omstreden onderwerp vormt dat de gemoederen bezighoudt maakt het juist *niet* tot een onderwerp dat verboden en ongehoord moet blijven. Onderwerpen waar gevoelens aan verbonden zijn, vormen de belangrijke thema's. Daarom liggen ze ook gevoelig. Dat zulke onderwerpen leiden tot emoties en daardoor tot klachten betekent dat het bestel de functie van het pluralisme dus goed vervult. Op dit moment is ON! de enige omroep die dit echt lijkt te doen.

43. Het bestuur probeert zich in deze context bevoegdheden toe te eigenen die de wetgever haar niet heeft gegeven. Wat het bestuur ook inhoudelijk denkt over de uitgangspunten van ON! mag (eigenlijk) geen rol spelen in haar oordelen. Toch lijkt de schijnbaar activistische houding en de statement die wereldkundig is gemaakt erop te wijzen dat het bestuur niet dezelfde

opvattingen deelt als ON! Dit verschil in visie, en het gegeven dat het bestuur voor het eerst wordt geconfronteerd met een omroep die echt een ander geluid laat horen en kritisch is op organen in het bestel, maakt dat zij zich nu een macht probeert toe te eigenen die haar wettelijk gezien niet toekomt. Hetgeen men probeert weg te moffelen onder het mom van een dynamische interpretatie van de bevoegdheden. We hoeven het niet moeilijk te maken. Gewoon de wet volgen zoals die bedoeld is door de wetgever. Dat zorgt voor rechtsbescherming van minderheden en het andere geluid. Dat waarborgt het pluralisme en de democratische beginselen.

44. De Raad van Bestuur stelt dus – maar onderbouwt dit verder niet of nauwelijks – dat ON! “opnieuw” de journalistieke code zou hebben geschonden. Mocht de journalistieke code al zijn geschonden – hetgeen door ON! wordt betwist – dan stelt ON! zich op het standpunt dat dit voor de Raad van Bestuur geen juridisch grondslag vormt om op grond van art. 2.154 lid 1 sub b Mediawet 2008 een sanctie op te leggen.

45. In voornoemd artikel staat beschreven dat een dergelijke sanctie gerechtvaardigd is indien (geparafraseerd): *“de omroeporganisatie naar mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking van de landelijke publieke mediadienst”*.

46. Uit deze wettekst kunnen twee (open) begrippen worden gedistilleerd die, aan de hand van de wetsgeschiedenis, nader moeten worden ingevuld; namelijk wanneer is er sprake van “onvoldoende uitvoering” en wat behelst de “bereidheid tot samenwerking”.

47. Hoewel de Raad van Bestuur een eigen beoordelingsruimte (discretionaire bevoegdheid) heeft ten aanzien van de vaststelling of (on)voldoende uitvoering is gegeven aan de bereidheid tot samenwerking, is deze eigen

beoordelingsruimte begrensd, namelijk door het toetsingskader zoals volgt uit de wetgeschiedenis, zoals ON! hierna zal toelichten.

48. Art. 2.154 Mediawet 2008 komt voort uit artikel 103a Mediawet 1987.

49. In het voornemen verwijst de Raad van Bestuur voor het karakter van de open norm naar de wetgeschiedenis van dat artikel 103a Mediawet 1987 en citeert daar vervolgens uit: “...het karakter van de open norm brengt immers met zich mee dat niet eenduidig van te voren is aan te geven in welke gevallen de sanctiemogelijkheid zal worden toegepast”. Evenals in sanctiebesluit I wordt ook in het voornemen niet de daaropvolgende zin in de Memorie van Toelichting geciteerd. Die luidt: “Aangrijpingspunt voor de toepassing ligt bijvoorbeeld in de voornemens tot samenwerking van elke omroepvereniging zoals opgenomen in hun beleidsplannen. Indien een omroepvereniging onvoldoende blijkt daaraan uitvoering te geven, kan de sanctiemogelijkheid worden ingezet.”³

50. Naast het karakter van de open norm verwijst de wetgever dus als (enige) “aangrijpingspunt” voor de uitleg van de samenwerkingsnorm naar de voornemens tot samenwerking zoals opgenomen in de door de omroepvereniging opgestelde **beleidsplannen**. Indien daaraan geen uitvoering wordt gegeven kan de sanctiemogelijkheid worden ingezet, aldus de wetgever.

51. De bevoegdheid dient dus restrictief uit te worden gelegd. Dit is ook logisch gelet op het stelsel en de uitgangspunten daarvan in onderlinge samenhang bezien. De omroepverenigingen bezitten de autonomie qua vorm en inhoud.

³ Kamerstukken II 1998/1999,26660, nr.3 (MvT).

Het bestuur heeft een subsidiaire rol in het bevorderen van de samenwerking en het bijsturen.

52. Deze expliciete verwijzing naar de bereidheid tot samenwerking zoals opgenomen in het beleidsplan van de betreffende omroepvereniging is vervolgens ook als zodanig in de wettekst terechtgekomen. De wettekst van art. 103a Mediawet 1987 met betrekking tot de corresponderende sanctiemogelijkheid luidde dat die maatregel kon worden ingezet: *: indien een omroepvereniging of de educatieve omroepinstelling naar het oordeel van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking, bedoeld in artikel 32 derde lid.*

53. Het begrip “*bereidheid tot samenwerking*” uit artikel 103a Mediawet 1987 ziet dus toe op de bereidheid tot samenwerking zoals bedoeld in artikel 32 derde lid van de Mediawet 1987. Of, anders gezegd; de bereidheid tot samenwerking zoals genoemd in artikel 32 derde lid was destijds het toetsingskader van de bereidheid tot samenwerking in artikel 103a, met als voorbeeld het eerder aangehaalde “aangrijpingspunt”. Op grond daarvan kwam de Raad van Bestuur destijds dus een zekere discretionaire bevoegdheid toe om, binnen dat toetsingskader, een oordeel te vellen of een omroepvereniging daar onvoldoende uitvoering aan had gegeven of niet.

54. Artikel 32 derde lid Mediawet 1987 luidde destijds als volgt (onderstrepingen toegevoegd): *“Het beleidsplan, bedoeld in het tweede lid, bevat in elk geval het voorgenomen programmabeleid van de omroepinstelling, met inachtneming van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen ten aanzien van de programma's voor landelijke omroep, alsmede de voornemens en afspraken met betrekking tot de samenwerking met andere aanvragers van een erkenning of een voorlopige erkenning, de Stichting of de Programmastichting, mede in het licht van de uitvoering van de taak van de publieke omroep, bedoeld in artikel 13c, de concessie, bedoeld in artikel 30a,*

eerste lid, en de daaraan verbonden voorschriften en aanwijzingen. Het deel van het beleidsplan dat betrekking heeft op de samenwerking met andere aanvragers, de Stichting of de Programmastichting, kan door de desbetreffende aanvragers, onderscheidenlijk door de desbetreffende aanvragers in overeenstemming met de Stichting of de Programmastichting, gezamenlijk worden ingediend.”

55. Met betrekking tot onderhavige kwestie is in het bijzonder de samenwerking genoemd in de eerste volzin van artikel 32 derde lid relevant. Daaruit volgt namelijk dat het gaat om de samenwerking vervat in het beleidsplan dat door de omroepvereniging is ingediend ten tijde van de aanvraag tot erkenning.

56. Daarbij gaat het om de samenwerking zoals verwoord in dat beleidsplan van de betreffende omroepvereniging, “... mede in het licht van de uitvoering van de taak van de publieke omroep, bedoeld in artikel 13c, de concessie, bedoeld in artikel 30a, eerste lid, en de daaraan verbonden voorschriften en aanwijzingen.”

57. De taak van de publieke omroep was destijds opgenomen in artikel 13c Mediawet. Deze publieke taak luidde toentertijd als volgt:

“Lid 1: De publieke omroep heeft tot taak:

a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze in ieder geval door middel van omroepzenders te verspreiden naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd en voor de ontvangst waarvan geen andere kosten verschuldigd zijn dan de kosten van aankoop of gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken;

b. het verrichten van alle activiteiten met betrekking tot programmaverzorging en uitzending die daartoe nodig zijn;

c. het verzorgen en uitzenden van programma's, bestemd voor landen en gebieden buiten Nederland en voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven.

Lid 2: De programma's van de publieke omroep geven op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied, en; a. zijn toegankelijk voor de gehele bevolking in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd;

b. dragen bij aan de ontwikkeling en verspreiding van de pluriformiteit en culturele diversiteit in Nederland;

c. zijn onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden; en

d. zijn gericht op zowel een breed en algemeen publiek als op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling.

Lid 3: De publieke omroep kan mede invulling geven aan zijn taak, bedoeld in het eerste lid, door tevens te voorzien in andere dan de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde wijzen van aanbod en verspreiding van programmamateriaal.”

58. Een invulling van de publieke mediataak, zoals de Raad van Bestuur die meent te moeten zoeken middels een verwijzing naar artikel 2.1 Mediawet 2008, in de zin van het verzorgen van het media-aanbod “*dat ter uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht wordt verzorgd door de omroepen dient kwalitatief hoogstaand te zijn, en een evenwichtig beeld van de*

samenleving te bevatten (art.2.1 lid 2 onder a en b Mediawet). Verder kent het uitvoeren van de landelijke publieke mediaopdracht als belangrijk wettelijk element dat het media-aanbod dient te voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden (art. 2.1 lid 2 onder e Mediawet). Deze wettelijke norm is in de Journalistieke Code NPO gevat. Er worden in de Journalistieke Code NPO normen geformuleerd over onder meer betrouwbaarheid, nauwkeurigheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en onbevooroordeeld zijn, evenwichtigheid en pluriformiteit. Daarnaast gelden voor de verschillende journalistieke redacties binnen het publieke bestel (aanvullend) nog hun eigen journalistieke codes” ontbreekt in deze opsomming.

59. Tussen-conclusie: De Raad van Bestuur heeft weliswaar een discretionaire bevoegdheid om te beoordelen of een publieke media-instelling in voldoende mate heeft voldaan aan de bereidheid tot samenwerking, maar hij dient bij die beoordeling wel te blijven binnen het toetsingskader zoals de wetgever dat bedoeld heeft en uit de wetsgeschiedenis naar voren komt. De wetsgeschiedenis leert dat de uitvoering van de bereidheid tot samenwerking zoals artikel 2.154 Mediawet 2008 van de publieke media-instellingen vereist, ziet op een samenwerking zoals elke afzonderlijke media-instelling die in haar beleidsplan heeft verwoord, mede in het licht van de uitvoering van haar publieke taak (via artikel 13c Mediawet 1987), maar aan de invulling van die publieke taak worden geen journalistiek-inhoudelijke eisen gesteld. In elk geval maakt de wetsgeschiedenis duidelijk dat het onderdeel ‘uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking’ zeer restrictief geïnterpreteerd dient te worden.

60. Het toetsingskader met betrekking tot de bereidheid tot samenwerking is zodoende (enkel) de door de omroepvereniging geuite voornemens in haar beleidsplan. Is de omroepvereniging deze wel of niet nagekomen? En is dat niet het geval, dan heeft de Raad van Bestuur de sanctiemogelijkheid zoals

genoemd in artikel 2.154 eerste lid sub b. Mediawet 2008. De discretionaire bevoegdheid waar de Raad van Bestuur naar verwijst is dan ook (enkel) beperkt tot de constatering óf er sprake is van een tekortkoming in de nakoming van het beleidsplan en óf de Raad van Bestuur in dat geval een sanctie oplegt en wat de hoogte van deze sanctie zal zijn.

61. De Raad van Bestuur heeft dus niet de (discretionaire) bevoegdheid om zelf te bepalen waar de “bereidheid tot samenwerking” op ziet. Daarvan heeft de wetgever namelijk reeds een invulling gegeven. In het bestreden sanctiebesluit eigent de Raad van Bestuur zich op activistische wijze zo lijkt het deze bevoegdheid echter wel toe.

62. In haar beleidsplan “De stem van Ongehoord Nederland” voor de concessieperiode 2022- 2026 gaat ON! in hoofdstuk 7 in op haar plannen voor samenwerking met de andere omroepen in het bestel. Daarmee heeft ON! invulling gegeven aan de nadere criteria met betrekking tot de bereidheid tot samenwerking, zoals vermeld in de ‘Checklist aanvragen voor erkenning of voorlopige erkenning omroeporganisaties voor de periode 2022-2026’ van het ministerie van OCW.⁴

63. Beoordeeld moet worden of ON! op het punt van samenwerking doet wat zij heeft toegezegd in haar beleidsplan. Die beoordeling heeft de Raad van Bestuur echter niet uitgevoerd, althans, punten van niet-nakoming noemt de Raad van Bestuur in ieder geval niet.

64. In artikel 2.154 Mediawet 2008 ontbreekt de verwijzing naar artikel 32 derde lid (Mediawet 1987) of een opvolger daarvan. Maar uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat de wetgever daarmee geen materiële wijziging van de wet

⁴ <https://open.overheid.nl/repository/ron1-431f83c0-7b62-455c-83a7-2134a436f6ba/1/pdf/2020-100%20Documenten%20Wob%20Ongehoord%20Nederland.pdf>

voor ogen heeft gehad. Als gevolg daarvan geldt het (beperkte) toetsingskader voor artikel 103a eveneens (onverkort) voor het huidige artikel 2.154 eerste lid sub b. 27. Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel voor artikel 2.154 Mediawet 2008 is de ruimte van de sanctiebevoegdheid van de Raad van Bestuur in dat verband expliciet aan de orde geweest. De minister heeft daar toen over gezegd: *“Dat is een bestaande bepaling. Het wetsvoorstel verandert op dit punt niets. Het heeft naar mijn weten niet tot problemen in Hilversum geleid. Het speelde even toen omroepen zich structureel aan de samenwerking wilden onttrekken met de bedoeling om commercieel te gaan. De TROS en de AVRO leken in 2005 dat pad op te gaan. In dat geval is het goed om dit achter de hand te hebben, maar in stabiele situaties speelt het geen enkele rol.”*⁵

65. Op basis van deze expliciete vermelding dat van een (materiële) wijziging van de wet geen sprake is en uit het feit dat in de oude invulling van de samenwerking en de publieke taak, zoals neergelegd in artikel 13c Mediawet 1987, geen journalistiek-inhoudelijke dimensie werd ingelezen, kan worden afgeleid dat de uitbreiding van de publieke taak, zoals de Raad van Bestuur die beschrijft met verwijzing naar artikel 2.1 Mediawet 2008, niet tot het begrip “samenwerking” is gaan behoren.

66. Die conclusie wordt ondersteund door het feit dat de discussie over de samenwerking tussen de omroepen zoals besproken in de totstandkoming van de Mediawet 1987 zich nadrukkelijk richtte op een organisatorische samenwerking. Rode draad in de behandeling van het wetsvoorstel was namelijk het streven van de wetgever om het, toentertijd, versnipperde publieke-medialandschap een duidelijker signatuur te geven, door een betere, organisatorische samenwerking tussen de verschillende omroepen in geprofileerde ‘netten’. “Het gaat om versterking van de netprofilering met het oog op grotere herkenbaarheid van de drie netten, in het Engels “branding”

⁵ Handelingen II 2007/08, 31356, 101, p. 7212.

van de drie netten”, aldus de staatssecretaris. “Het gaat om het bieden van instrumenten ter verhoging van de kwaliteit en de onderscheidendheid van de publieke programmering.”⁶

67. Met de budgetkorting op grond van artikel 103a Mediawet 1987 beoogde de wetgever de Raad van Bestuur een instrument in handen te geven om de toenmalige omroepen desnoods tot die broodnodige samenwerking te dwingen, of zoals de staatssecretaris stelde: “Indien allerlei redacties tegen de afspraken in niet meewerken, kan dat gezien worden als een onvoldoende bereidheid tot samenwerking waar sancties op staan, zoals budgetkortingen en in het uiterste geval intrekking van de erkenning.”⁷

68. Het feit dat de invulling van het begrip samenwerking op basis van de wetsgeschiedenis geïnterpreteerd moet worden als de organisatorische samenwerking tussen omroepen onderling volgt ook uit het enige, hierboven reeds aangehaalde, voorbeeld dat de minister bij de behandeling van het voorstel Mediawet 2008 in dat verband te berde bracht, namelijk het mogelijk ‘uittreden’ en ‘commercieel-gaan’ van de TROS en de AVRO in 2005.⁸

69. Dat het begrip “samenwerking” ziet op een organisatorische samenwerking tussen de omroepen en niet op inhoudelijke samenwerking, volgt ook uit de wetsgeschiedenis van artikel 32 Mediawet 1987 dat in het toenmalige artikel 103a Mediawet 1987 verwerkt was.

70. Bij de voorloper van dat artikel 32 Mediawet 1987 had de minister al duidelijk gemaakt dat: “[o]ok dient in het beleidsplan te worden opgenomen met welke andere omroepverenigingen, respectievelijk de Programmastichting, en

⁶ Handelingen I 1999/00, 26660, 21, p. 907.

⁷ Handelingen I 1999/00, 26660, 21, p. 913.

⁸ Handelingen II 2007/08, 31356, 101, p. 7212

educatieve omroepinstellingen de aanvrager in de volgende concessieperiode wenst samen te werken en derhalve eenzelfde televisieprogramma wenst te vullen. De voorgenomen wijze van samenwerking moet worden geconcretiseerd.”⁹

71. Op vragen van de Tweede Kamer waar deze “samenwerkingsplicht” volgens de minister dan uit bestond en waar en wanneer deze getoetst gaat worden, antwoordde zij (onderstreping toegevoegd): *“naast de plicht tot horizontale en verticale programmacoördinatie voortvloeiende uit het de omroepinstellingen bindende coördinatieglement, bestaat de samenwerkingsplicht per net in concreto uit de gezamenlijke benoeming van drie leden van het algemeen bestuur van de NOS, het opnemen van voornemens tot samenwerking met de andere netbespelers in het beleidsplan, de voorgeschreven in een netbestuur en de gezamenlijke benoeming van drie leden van het netbestuur. De plicht tot horizontale en verticale programmacoördinatie is aan een permanente toetsing onderhevig in die zin, dat bij niet-naleving van deze verplichting de voorzitter van de NOS actie kan nemen.”*¹⁰

72. De samenwerkingsplicht in artikel 32 was dus zeer beperkt. Ze zag toe op de organisatorische samenwerking met andere netbespelers. De voorzitter van de NOS had daarnaast de mogelijkheid om actie te ondernemen indien de betreffende omroepvereniging tekortschoot in de nakoming van coördinatieverplichtingen, hetgeen wederom het organisatorisch karakter weergeeft.

73. Op geen enkel moment in de geschiedenis van de Mediawet 2008 (noch in die van de Mediawet 1987 of zelfs de voorloper daar weer van) heeft het begrip samenwerking dus betrekking gehad op de inhoud van programma's.

⁹ Kamerstukken II 1992/93, 23257, 3 (MvT).

¹⁰Kamerstukken II, 1993/94, 23 257, 8.

De link die de Raad van Bestuur in zijn sanctiebesluit construeert tussen ‘samenwerking’ enerzijds en ‘journalistiek inhoudelijke kwaliteit’ anderzijds via artikel 2.1 Mediawet 2008 is dan ook op deze grond onjuist. De samenwerking binnen het bestel zoals verwoord in de Mediawet 2008 en zijn voorgangers, en zoals besproken in de Tweede Kamer (en daarbuiten), heeft altijd in het teken gestaan van een organisatorische samenwerking.

74. Het ontbreken van die inhoudelijke lading van het begrip samenwerking, in tegenstelling tot de invulling die de Raad van Bestuur er nu aan geeft, is ook logisch omdat de inhoudelijke zelfstandigheid van de verschillende media-instellingen en hun programmatische verscheidenheid aan de basis staan van het Nederlandse publieke bestel. Dat is gegrondvest in een representatief systeem, waarin een palet aan maatschappelijke stromingen alle ruimte krijgen om zich te laten horen. En wanneer zij nog ongehoord zijn, kunnen zij alsnog tot het publieke bestel worden toegelaten met dat onderscheidende geluid.

75. Dat mediabestel, gebaseerd op die externe representativiteit, heeft de afgelopen decennia een succesvolle, want krachtige, dynamische en daardoor duurzame, publieke omroep opgeleverd. Daarin verdient ook juist een omroep als Ongehoord Nederland een plek vanwege zijn eigen geluid, zoals de Raad voor Cultuur¹¹, Commissariaat voor de Media¹² en de Raad van Bestuur NPO¹³ eerder hebben vastgesteld. ON! treedt daarmee in de traditie van de eerder ongehoorden, zoals de TROS, EO, BNN, WNL en PowNed.

76. De komst van nieuwkomers, zoals ON!, wordt ook expliciet toegejuicht door de wetgever. De minister sprak niet voor niets: “... *er is ruimte. Zoals we dat*

¹¹ <[Raad voor Cultuur adviseert positief over publieke omroepen | Nieuwsbericht | Raad voor Cultuur](#)>

¹² [Commissariaat adviseert over nieuwe concessieperiode landelijke publieke omroepen | Commissariaat voor de media \(cvdm.nl\)](#)

¹³ [NPO ziet geen gronden om \(aspirant\)omroepen en nieuwe toetre - NPO Pers](#)

in het verleden hebben gezien, zal dat in de toekomst ook zijn. Wie weet komen er dan weer omroepen bij waarbij degenen die nu kritiek hebben zich wat meer thuis voelen. Dat zou natuurlijk fijn zijn.”¹⁴

77. In dat ‘representativiteits-model’ is niet de overheersende norm de waarheidsnorm, oftewel iedere zendgemachtigde dient enkel de waarheid te berichten en onwaarheden actief af te vangen, maar geldt als norm: alle geluiden uit de maatschappij dienen aan bod te komen, oftewel het bestel weerspiegelt de hele samenleving. ON! vervult daarin anno 2022 een essentiële rol, met een onmiskenbaar eigen, uniek en aanvullend geluid.

78. Door het inhoudelijk ingrijpen op dat nieuwe geluid, zoals de Raad van Bestuur weer voornemens is te doen, handelt hij niet alleen in strijd met de letter van de wetsgeschiedenis, door de vereiste samenwerking te beoordelen als een inhoudelijke samenwerking in de uitvoering van de publieke taak en niet een organisatorische, neergelegd in het beleidsplan van de omroep, zoals de wetgever bedoeld heeft, maar gaat de Raad van Bestuur ook fundamenteel in tegen de geest van het representatieve omroepmodel.

79. Zoals de Raad van Bestuur stelt, eist de Mediawet 2008 dat het media-aanbod verzorgt door publieke mediadiensten voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden (artikel 2.1 tweede lid sub e Mediawet 2008)¹⁵

80. De Raad van Bestuur komt echter geen bevoegdheid toe om het deel van de Mediawet 2008 te handhaven dat ziet op de journalistieke kwaliteit, zoals ook volgt uit de antwoorden van de staatssecretaris op recente gestelde vragen

¹⁴ Handelingen I 2020/21, 35554, 14, p. 3.

¹⁵ Voornemen punt 28.

door de Tweede Kamer. Daar wijst zij op het Commissariaat als handhavende instantie voor de Mediawet 2008, niet de Raad van Bestuur.

81. De Mediawet 2008 belegt in artikel 7.11 eerste lid de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet nadrukkelijk bij het Commissariaat voor de Media, met uitzondering van enkele specifiek benoemde artikelen. Artikel 2.1 tweede lid sub e, waarop de Raad van Bestuur aangrijpt, valt niet onder deze uitzonderingen. Dit impliceert dat het Commissariaat voor de Media bij uitsluiting bevoegd is om op dat artikel te acteren, en niet de Raad van Bestuur.

82. Door zichzelf niettemin toch de bevoegdheid te geven tot strafoplegging op basis van het inhoudelijk oordeel van de Ombudsman maakt de Raad van Bestuur zich schuldig aan een ‘détournement de pouvoir’ (art. 3:3 Awb), oftewel het gebruik van een bevoegdheid die hij niet heeft (voor dat doel).

83. Het voornemen van de Raad van Bestuur tot een strafkorting op grond van pijler 1 ontbeert dus een juridische grondslag, omdat de norm-invulling geen basis vindt in de wetsgeschiedenis, maar daarmee juist in strijd is. Bovendien gaat de Raad van Bestuur met het opleggen van de strafkorting zijn handhavende bevoegdheid, zo hij die al heeft, (ver) te buiten.

Pijler 2: kruipen slachtofferrol en gebrek aan zelfreflectie

84. Naar aanleiding van de uitzending van 15 september 2022 wordt ON! van alle kanten publiekelijk aangevallen. In het kader van het verbod op *détournement de pouvoir* en het gelijkheidsbeginsel zal hier verder op worden ingegaan.

85. Uiteraard zal de Benjamin van de omroepen nog dingen moeten leren en verbeteren en daarbij zelfreflectie dienen te betrachten. Alleen dient een andere visie op de inhoud niet te worden gebruikt als een verwijt van een gebrek aan zelfreflectie. En dienen reacties op aanvallen vanuit de andere organen in het bestel niet eenzijdig tegen het licht te worden gehouden in het nadeel van ON!
86. Het vechten voor zijn bestaansrecht wordt door het bestuur kennelijk uitgelegd als het doen voorkomen of ON! slachtoffer is.
87. Ondanks diverse verzoeken vanuit ON! om met het bestuur (de ouders) te gaan praten en de boel te laten de-escaleren heeft er geen enkel gesprek plaatsgevonden. Dit getuigt niet van de ouderlijke rol die het bestuur dient te vervullen. Zo wordt op zijn minst de schijn gewekt dat het bestuur een tegenstander is van ON! in plaats van dat het gezamenlijke belang van meer tolerantie en meer pluralisme wordt nagestreefd. Het bestuur dient in dit licht de andere omroepverenigingen aan te spreken op hun intolerantie en de uitdrukkelijke uitsluiting. ON! heeft onlangs overigens het bestuur verzocht om op deze wijze handhavend op te treden.

Pijler 3: uitlatingen in de richting van de andere NPO-organen

88. Om de overwegingen van de Raad van Bestuur in het kader van pijler 3 te kunnen beoordelen zullen ondergetekenden hieronder kort ingaan op het onderdeel “feiten en omstandigheden” neergelegd onder kopje A van het voornemen.

89. Onder 1 t/m 5 wordt de indruk gewekt dat er voornamelijk gesprekken tussen de Raad van Bestuur en ON! hebben plaatsgevonden met een normoverdragend karakter. Er is tijdens de gesprekken veel aan de orde gekomen, onder andere wie de ongehoorde achterban is, de drijfveren van ON!, vrijheid van meningsuiting en de plannen van de jonge ambitieuze omroep. Ook de positie van ON! binnen het bestel en samenwerking is aan de orde geweest.
90. Er zijn door het bestuur geen verslagen gemaakt van deze besprekingen, waardoor niet precies valt na te gaan wat daarin is besproken tussen partijen. Hetgeen, indien men mede met een beroep hierop een sanctie wil opleggen, niet getuigt van zorgvuldigheid.
91. Met betrekking tot punt 6 merkt ON! op dat de situaties die de samenwerking ernstig zouden belemmeren, niet worden gespecificeerd en dat onduidelijk blijft waar de Raad van Bestuur op doelt. ON! kan zich hierdoor niet goed verweren.
92. Onder punt 7 wordt duidelijk gemaakt dat de belemmering in de samenwerking mede zou zijn gelegen in dat er kritiek wordt geuit jegens andere spelers binnen het publieke bestel. Het ongehoorde geluid van ON! schuwt waar gepast kritiek op de overheid niet alsmede ook op onderdelen van het publieke bestel. Dit is het gevolg van verschillen in inhoudelijke ideeën. De andere omroepen en organen hebben voor het aantreden van ON! kennelijk wat laten liggen door eenzijdige berichtgevingen, anders had ON! niet kunnen bestaan. Dit ongehoorde en kritische geluid mag zich binnen de brede vrijheid van meningsuiting dus ook beslist laten horen omtrent die eenzijdigheid en de overige tekortkomingen van de andere publieke spelers.

93. Een volwassen bestel zal hiermee om moeten kunnen gaan. Sterker nog, dat is een teken van pluralistische gezondheid. Zover is het bestel thans niet. Kritiek over en weer op inhoud houdt elkaar scherp. Als men hieraan gewend is kan men daarnaast alsnog op geciviliseerde wijze door één deur (samenwerken). Het bestel is echter nog niet gewend aan wat ware pluralisme met zich meebrengt.
94. ON! merkt in dit kader op dat de Raad van Bestuur, NOS, en onder meer de andere omroepen via media en eenzijdig voortdurend kritiek uiten op ON!. In de overwegingen omtrent het gelijkheidsbeginsel wordt hier verder op ingegaan. ON! is echter mans genoeg om te beseffen dat dit op gepaste wijze een onderdeel is van een volwassen en pluralistisch bestel waarin ruimte is voor geluid, ongehoord geluid en tegengeluid. Het mes snijdt echter aan twee kanten. En wie de bal kaatst mag deze ook terugverwachten.
95. Hetgeen onder punt 8 naar voren wordt gebracht met betrekking tot het goedkeuren van het Genrebeleidsplan is het gevolg van onwetendheid bij ON!. De Benjamin van het bestel was niet bekend met de mogelijkheden binnen de procedure. In plaats van het Genrebeleidsplan onder bijzondere voorwaarden te accepteren -zoals andere partijen hebben gedaan- heeft ON! het plan integraal afgewezen. Dit is nadien gecorrigeerd toen dit duidelijk werd. ON! heeft vervolgens namelijk schriftelijk en mondeling bevestigd achter het beleidsplan te staan.
96. Onder punt 9 wordt (openlijke) kritiek van andere spelers binnen de omroep kort weergegeven.¹⁶ Opvallend is dat deze openlijke kritiek door de Raad van Bestuur wordt gebruikt om aan te tonen dat ON! niet voldoet aan het samenwerkingsvereiste. Waarbij men zich de vraag kan stellen of met deze

¹⁶ Het ANP wordt genoemd maar maakt geen onderdeel uit van het publieke bestel.

weergegeven uitlatingen niet is aangetoond dat de andere organen en spelers onvoldoende bereidheid tonen tot samenwerken.

97. In ieder geval zal ON! kort ingaan op de kritiek van COR, meer specifiek van diens Voorzitter Fred Kwint. In een twitter bericht van 22 augustus 2022 laat hij zich uit over de mediadirecteur, Peter Vlemmix, van ON!: *“Echt een idioot. En dat is dan een collega bij de publieke omroep. Ik schaam me kapot.”* En even later die dag: *“Dit soort tuig moet worden aangepakt. Ik dring aan op boetes bij het niet naleven van de journalistieke code.”*

Over Raisa Blommenstein, presentatrice bij ON!, tweet hij het navolgende:

*“Het wordt nooit jouw oorlog. Jij gaat straks met een Russisch vlaggetje aan de kant als de tanks binnenrollen. Je bent een smerige landverrader en daar komen wel tribunalen voor. En dat kan weer. **Smerige Nazitrol (bijlage I).**”*

ON! vraagt zich af of de Raad van Bestuur bekend is met deze uitlatingen. In ieder geval laten de uitlatingen een duidelijk partijdig sentiment zien van de voorzitter van de COR jegens ON!. Deze voorzitter heeft zich als doel gesteld om aan te dringen op boetes voor ON! In zijn twitter berichten staat ook veelvuldig de hashtag #zetonopoff. Andere uitingen van de COR over ON! dienen dus in het licht van deze activistische houding te worden gezien. De reactie van COR, zoals omschreven onder punt 19 van het voornemen, wekt bij ON! dan ook geen verbazing. Ook wil ON! zich nog kort uitlaten over

98. Onder punt 10 en 11 wordt ingegaan op het zwartboek over NOS. ON! stelt dat het zwartboek oud is en dateert van voor het toetreden van ON! tot het bestel.

99. Onder punt 11 komt naar voren dat KRO-NCRV meldde dat er een interview zou verschijnen in het NRC waarin KRO-NCRV uitspreekt dat ON! per direct uit het **omroepbestel moet worden gezet**. Ook deze openlijke kritiek op een medespeler gebruikt de Raad van Bestuur om te onderbouwen dat ON! geen bereidheid toont tot samenwerken.
100. Zie ook de mededelingen over Bert Huisjes van WNL. ON! wordt een reactie kwalijk genomen naar aanleiding van een interview die als titel heeft “Bert mag niet jokken”. Over het interview van Bert Huisjes wordt verder niets geschreven in het voornemen. Arnold Karskens wordt in het interview door Bert Huisjes “*een clown met een cirkelzaag*” genoemd. Als ON! zich uitte in de media tegenover NPO & omroepen is dat altijd in reactie op negatieve uitingen over ON! door NPO of collega-omroep.
101. Belangrijk is hierbij tevens dat in het interview wordt aangegeven dat WNL geen bereidheid heeft om samen te werken met ON!. Daarbij geeft Bert Huisjes eveneens aan dat ON! wat hem betreft uit het bestel moet verdwijnen. Desondanks benadrukt ON! in zijn reactie het belang van samenwerken tussen de omroepen.
102. Onder punt 13 wordt tevens aflevering 39 van de podcast Ongehoord Nieuwscafé aangehaald. Bauke Geersing, **voormalig directeur van de NOS, is gast** in de uitzending en **hij** laat zich kritisch uit over de Raad van Bestuur en over het uitsluiten van ON! bij het journalistiek overleg. De kritiek van Bauke Geersing ziet op de publieke uitlatingen van de Raad van Bestuur en de andere omroepen jegens ON! naar aanleiding van de uitzending van 15 september 2022. Indien deze kritiek ON! kan worden verweten dan stelt ON! dat deze uitlatingen puur een reactie zijn op de publieke uitlatingen van de Raad van Bestuur alsmede de andere omroepen. ON! kan zich overigens volledig vinden in de overweging van de Raad van Bestuur in punt 13, dat de

uitingen (individueel gezien op zichzelf) alle vallen binnen de voor eenieder **geldende vrijheid van meningsuiting**. Dat deze reacties echter gezamenlijk een schending op zouden leveren van de bereidheid tot samenwerking wordt ten stelligste betwist door ON!.

103. Onder punt 14 tot en met 19 wordt ingegaan op de uitzending van 15 september 2022. In het kader van het verbod tot *detournement de pouvoir* zal hieronder uitgebreid hierop worden ingegaan.

104. Opvallend is onder punt 15 in ieder geval dat ON! wordt verweten defensief te reageren op een publiekelijk bericht van de Raad van Bestuur. De reactie van ON! zou niet passen binnen de samenwerkingsverplichting. Opmerking verdient daarbij dat ON! graag over de uitzending met de Raad van Bestuur had willen spreken. Het bestuur heeft er echter voor gekozen om zonder wederhoor een statement te publiceren (16 september 2022) en vervolgens diverse uitnodigingen van ON! af te wijzen.

105. In navolging van de Raad van Bestuur hebben de andere omroepen eveneens een gezamenlijk statement naar buiten gebracht. Op 29 september – twee weken na de uitzending van 15 september 2022 – geven de omroepen aan dat zij niet meer willen overleggen met ON! in het Genreoverleg Journalistiek. Tevens blijkt uit een interview met Akwasi (directeur Omroep Zwart) in de Volkskrant van 2 oktober 2022 dat er een “geheime” meeting in Hilversum was waarbij ON! niet is uitgenodigd. In het interview vertelt Akwasi dat hij als directeur van Omroep Zwart de avond ervoor tot laat heeft vergaderd bij de NPO. De omstreden uitzending over ‘omgekeerd racisme’ van Ongehoord Nederland was daar een voornaam onderwerp van gesprek.¹⁷

¹⁷ <https://www.volkskrant.nl/uitgelicht/met-de-documentaire-een-gat-in-mijn-hart-willen-we-de-mensen-zelf-laten-spreken-meer-niet~b76cad43/>

106. Ook met betrekking tot dit punt geldt dat de andere partijen met name publiekelijk kritiek uiten op ON!. De verweten publicaties van ON! zijn nagenoeg slechts reacties op publicaties van de Raad van Bestuur en andere partijen.

Verbod op détournement de pouvoir

107. Het 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! op inhoud van zijn programma’s. ON! is van mening dat de sanctie mede **een reactie** is op de uitzending van 15 september jl, (*vide* hetgeen ten aanzien van pijler 1 naar voren is gebracht hiervoor).

108. In de overwegingen genoemd onder punt 14 tot en met 19 van het voornemen gaat alleen over de uitzending van 15 september jl. Weliswaar tracht de Raad van Bestuur de uitzending te koppelen aan de samenwerking, maar het is evident dat dit via een beoordeling verloopt van de inhoud van de uitzending van 15 september jl. En dat is nu iets waarover, zo zijn alle partijen het met elkaar eens, niet aan het bestuur is.

109. Onder punt 17 van de zienswijze stelt de Raad van Bestuur nadrukkelijk dat zij zich onthoudt van een inhoudelijk oordeel over de inhoudelijke kwalificatie door de omroepen van de uitzending van ON!. Toch oordeelt het bestuur dus over de inhoud, ofschoon het dit verkapt wil doen. “*Als iets eruit ziet als een eend, zwemt als een eend en kwaakt als een eend, dan is het waarschijnlijk een eend.*”

110. Een aantal maal heeft de Raad van Bestuur zich in ieder geval evident (negatief) uitgelaten over de inhoud van de programma's van ON!. Op 16 september 2022 heeft de Raad van Bestuur de navolgende reactie gepubliceerd naar aanleiding van de bewuste uitzending:

“NPO heeft de redactionele vrijheid hoog in het vaandel staan, maar daar zijn wel grenzen aan wat racistische of discriminerende uitlatingen betreft. Die grens is volgens de Raad van Bestuur in deze uitzending bereikt.”

Daarbij stel NPO het navolgende:

“Leeflang: “Bij de Raad van Bestuur komen veel klachten binnen over deze uitzending, waaronder ook kopieën van klachten die bij de Ombudsman zijn ingediend. We vragen de ombudsman om deze met voorrang te behandelen.” Hierbij mag ook worden opgemerkt dat over een uitzending van Op1 op 13 oktober 2022¹⁸ in 3 dagen tijd meer dan 200 klachten zijn ingediend bij de Ombudsman. Zowel de Raad van Bestuur als de ombudsman zijn – tot verbazing van ON!- **oorverdovend stil** omtrent deze uitzending.

111. Uit de publicatie van de Raad van Bestuur kan niet anders worden afgeleid dan dat zij de inhoud van de uitzending als immoreel en racistisch hebben beoordeeld. Evident een inhoudelijk oordeel waar de Raad van Bestuur zich niet over mag uitlaten.

112. De daaropvolgende reactie van ON!, waarbij zij aangeven met verbazing kennis te hebben genomen van de statement van de Raad van Bestuur is dan ook begrijpelijk en terecht. Hoe kan het dat het “overkoepelende orgaan dat toeziet op samenwerking tussen de verschillende spelers” zich over de inhoud uitlaat en ON! over de inhoud publiekelijk op de vingers tikt? En daarmee ook partij kiest voor alle andere omroepen binnen het bestel. Het is alsof de ouder partij kiest voor de oudere kinderen tegenover de Benjamin. En daarbij

¹⁸ < https://www.npostart.nl/op1-13-oktober-2022/13-10-2022/POW_05457244>

aangeeft niet over de inhoud te gaan van het geschil tussen de kinderen, doch ondertussen overall roept dat de Benjamin stout is en de oudere kinderen gelijk hebben.

113. Dan is er nog sprake van de uitgelekte e-mail (bijlage II) die tot Kamervragen heeft geleid.¹⁹ Op 10 november 2022 heeft onderhavige advocaat de Raad van Bestuur verzocht om te bevestigen of de e-mail inderdaad afkomstig is van de Raad van Bestuur. Tot op heden is hier geen antwoord op gekomen, weshalve ON! er vooralsnog van uitgaat dat het een email van het bestuur betreft.

114. In deze e-mail wordt benadrukt dat de Raad van Bestuur van mening is dat de grens van de redactionele vrijheid is bereikt. Vervolgens wordt in de e-mail aangegeven dat het Commissariaat is verzocht om de uitzending te onderzoeken. Het meest interessante aan de e-mail is het navolgende:

“Wij zullen de komende periode verder bepalen wat wij als NPO verder kunnen doen in deze kwestie. Wij begrijpen heel goed dat het bereiken van een grens niet zonder de nodige consequenties mag blijven.”

115. De verzenddatum van de e-mail is bij ON! niet bekend. Uit de inhoud kan echter worden afgeleid dat de e-mail in ieder geval van *na* 15 september 2022 is geweest. In deze e-mail wordt onmiskenbaar aangegeven dat de Raad van Bestuur op basis van de uitzending van 15 september 2022 – naast een melding bij het Commissariaat - andere consequenties wil verbinden aan het bereiken van de (inhoudelijke) “grens”.

¹⁹ < <https://www.openkamer.org/kamervraag/2022Z19820/> >

116. Uit de e-mail blijkt ook dat ten tijde van de e-mail het onderzoek bij de ombudsman al was opgestart en dat het onderzoek maximaal 3 maanden zou duren. Het druisstige karakter van het voornemen blijkt dus ook hieruit. Het bestuur heeft niet op zorgvuldige wijze willen wachten tot organen die wel een inhoudelijk oordeel (over de journalistieke werkwijze) kunnen geven het onderzoek hadden afgerond.
117. Het inhoudelijk oordeel van het bestuur kan daarbij eveneens mede worden afgeleid uit het handhavingsverzoek dat op 10 november 2022 is gedaan aan het Commissariaat. Het Commissariaat wordt verzocht om een concreet onderzoek te starten naar de uitzending van 10 mei 2022 (onderwerp van sanctiebesluit I) en de uitzending van 15 september 2022 (voornemen tot sanctiebesluit II).
118. Dat de Raad van Bestuur zicht uitlaat over de inhoud kan buitendien worden afgeleid uit hetgeen naar voren wordt gebracht omtrent het Zwarte Pietenjournaal. In het goedgekeurde beleidsplan van ON! komt Zwarte Piet nadrukkelijk naar voren. ON! heeft vervolgens braaf via de juiste kanalen een aanvraag ingediend voor het mogen maken van dit programma. Ook hierbij heeft het bestuur gemeend voor morele inhoudelijke rechter te mogen spelen. De aanvraag is op morele inhoudelijke gronden afgewezen en hiertegen heeft ON! bezwaar ingediend. Dat dit ON! wordt verweten en mede de basis vormt voor een sanctie op grond van art. 2:154 lid 1 sub b Mediawet 2008 is voor ON! waarlijk onbegrijpelijk.
119. Ook hier speelt het bestuur weer voor morele rechter en uitlegger van universele (inhoudelijke) waarden. Waarden zijn echter interpretatieve concepten. Hoe de een de waarde van de rechtvaardigheid en gelijkheid uitlegt is anders dan hoe de ander dit doet. Paradigma's (wereld- en mensbeelden) verschillen hieromtrent. Reden ook dat wetenschapsfilosofisch

geen helder onderscheid tussen feit en mening gemaakt kan worden. Paradigma's verschillen immers over wat de feiten (stand van zaken) zijn. Het bestel is er om een pluralisme van paradigma's te tonen en te laten botsen, zodat in die wrijving de opinies van burgers zich kunnen ontwikkelen. Het is niet aan het bestuur om zulke interpretatieve concepten en waarden naar eigen visie en ideologie in te kleuren. Dit is wel wat er nu gebeurt.

120. Gelet op al het voorgaande kan dan ook niet anders worden geconcludeerd dan dat de Raad van Bestuur onderhavige sanctie wil opleggen naar aanleiding van de **inhoud** van de uitzending van 15 september 2022. Het gebruiken van een handhavingsinstrument die gericht is op het borgen van samenwerking is in strijd met art. 3:3 Awb. In plaats van het voornemen tot sanctioneren van ON! had het bestuur de andere omroepverenigingen die ON! op grond van de inhoud uitsluiten dienen aan te spreken.

IV.4 (art. 2:4 lid 1 Awb) Gelijkeheidsbeginsel

121. ON! is van mening dat er in strijd wordt gehandeld met het gelijkheidsbeginsel.

122. Hier wringt de schoen wederom op het punt van het verbod tot een inhoudelijke beoordeling. Als de ouders in een geschil tussen de oudere kinderen en de Benjamin tot een oplossing moeten komen zonder over de inhoud te mogen oordelen van het geschil (wel of geen racisme, wel of geen immorele ideeën, wel of geen misinformatie, wel of geen waarheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid) en daarbij slechts de Benjamin een straf opleggen, dan hebben die ouders dus bereids impliciet inhoudelijk geoordeeld en gewaardeerd. Gelijkheid, zonder over de inhoud te oordelen, kan immers

slechts op twee manieren. Of alle kinderen krijgen dezelfde straf of alle kinderen gaan vrijuit. *In casu* dreigt alleen ON! (wederom) te worden gestraft.

123. In het voornemen wordt ON! meermaals verweten zich negatief uit te laten over andere spelers in het publieke bestel. Zoals reeds naar voren is gekomen hebben andere partijen (omroepen) zich ook publiekelijk zeer negatief uitgelaten over ON!

124. Zij hebben in hun uitlating zelfs onmiskenbaar te kennen gegeven niet **meer bereid te zijn tot samenwerking**. Voor zover bij ON! bekend zijn er geen voornemens tot handhaving of sancties richting de andere omroepen.

125. ON! zal zich in dit kader beperken tot de uitlatingen waarvan ON! weet dat deze bekend zijn bij de Raad van Bestuur aangezien er naar deze uitlatingen wordt verwezen in het voornemen tot het opleggen van een sanctie.²⁰ Het gaat dan bijvoorbeeld om de mededeling van de directeur van KRO-NCRV dat ON! per direct uit het omroepbestel moet verdwijnen.²¹ Het zeer negatieve interview van Bert Huisjes van WNL.²² Het gezamenlijke statement van de omroepen “tegen racisme”. Alsmede de gezamenlijke brief van 29 september jl. waarin de omroepen aangeven niet in overleg te willen gaan met ON! in het Genreoverleg Journalistiek. Ook de uitlatingen van de Voorzitter van de COR wil ON! hier nogmaals benoemen (**zie bijlage**).

126. Indien de Raad van Bestuur van mening is dat ON! geen bereidheid tot samenwerking toont omdat zij zich negatief uitlaat over andere spelers in publieke omroep dan dient een zelfde conclusie te worden getrokken omtrent

²⁰ Niet nader uitgewerkt is een interview van omroep directeur van MAX Jan Slagter waar hij zich zeer negatief uitlaat over ON! (<https://www.spreekbuis.nl/interview-jan-slagter-laet-de-vara-haan-weer-luid-kraaien/>).

²¹ < <https://nos.nl/artikel/2445572-directeur-van-kro-ncrv-wil-ongehoord-nederland-uit-het-omroepbestel>>

²² < <https://www.villamedia.nl/artikel/de-week-van-bert-huisjes-wilde-niet-meer-overleggen-met-clown-met-cirkelzaag>>

de andere omroepen en het bestuur zelf. Het louter opleggen van een sanctie aan ON! is derhalve in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Conclusie:

127. ON! stelt dat zij op geen enkele wijze in strijd hebben gehandeld met het bepaalde in art. 2:154 lid 1 sub b van de Mediawet.

128. ON stelt dat de wettelijke grondslag ontbreekt voor zover het de redenering onder pijler 1 leidt tot het voornemen (schending journalistieke code en beloften daaromtrent dat leidt tot een gebrek aan bereidheid tot samenwerken).

129. ON! was en is nog steeds bereid en gemotiveerd om met alle spelers in het publieke bestel samen te werken. De “feiten” en omstandigheden genoemd in het voornemen zijn daarbij onjuist en/of onvolledig. ON! stelt dat de eventuele sanctie in strijd is met het verbod op *detournement de pouvoir* alsmede met het gelijkheidsbeginsel.

130. Als laatste wil ON! opmerken dat de Raad van Bestuur de instantie is die zou moeten toezien op samenwerking. Het is ontzettend pijnlijk dat de Raad van Bestuur op geen enkele wijze het gesprek (meer) wil aangaan met ON! In plaats van een dialoog aan te gaan wordt er louter gecommuniceerd met publicaties, sancties en handhavingsverzoeken.

Gelet op het bovenstaande wordt nadrukkelijk verzocht om af te zien van het opleggen van een sanctie.

Gemachtigden



Mr. V.S.J. Chorus.



Mr. H. Külcü (BA, Mjur Oxon)