

Aanvullend bezwaarschrift Omroepvereniging Ongehoord Nederland tegen Sanctiebesluit Uit: 2022-727 in aanvulling op het pro-formabezwaarschrift d.d. 2 augustus 2022

Met onderstaande nadere gronden vullen ondergetekenden, bestuurders van de Omroepvereniging Ongehoord Nederland, het pro-formabezwaarschrift d.d. 2 augustus 2022 tegen het besluit, kenmerk: Uit 2022-727, van de Raad van Bestuur NPO, d.d. 5 juli 2022, aan, binnen de termijn die de Adviescommissie Publieke Omroep daarvoor op 9 augustus 2022 gegeven heeft.

A. Het bezwaar

Omroepvereniging Ongehoord Nederland (hierna: 'ON!') heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO (hierna: de 'Raad van Bestuur') om op grond van artikel 2:154 eerste lid sub b Mediawet 2008, 2,5 procent van het voor het jaar 2022 voor ON! vastgestelde budget in te houden omdat ON! **onvoldoende uitvoering zou hebben gegeven aan de bereidheid tot samenwerking** ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

In dit bezwaar betoogt ON! dat de Raad van Bestuur zijn sanctiebesluit in zijn geheel dient te herroepen, omdat, zoals ON! hierna zal toelichten, ON! de gestelde norm niet heeft overtreden en, subsidiair, de hoogte van de door de Raad van Bestuur opgelegde sanctie onredelijk en niet proportioneel is. De gronden van het bezwaar zullen hierna langs de volgende lijnen worden besproken:

B. Inleiding	blz. 1
C. Samenvatting gronden van bezwaar	blz. 2
D. Geen juridische grondslag	blz. 3
E. Geen feitelijke grondslag	blz. 11
F. Niet duidelijk en niet kenbaar	blz. 16
G. Niet redelijk en niet proportioneel	blz. 18
H. Conclusie	blz. 25

B. Inleiding

1. ON! merkt op voorhand op dat het hier gaat om een belangrijke en tevens bijzondere kwestie. Belangrijk, allereerst omdat de financiële gevolgen van het besluit voor ON! aanzienlijk zijn indien het besluit en de opgelegde sanctie in stand blijven. Maar daarnaast ook belangrijk omdat dit besluit niet los kan worden gezien van een aantal fundamentele vragen die de kern van het Nederlandse publieke mediabestel raken. Dit zijn vragen als: gaat de Raad van Bestuur over de organisatie van de publieke omroep, of ook over de inhoud? En wie is eigenlijk de geëigende toezichthouder in deze kwestie: de Raad van Bestuur of het Commissariaat voor de Media?
2. Daarnaast is deze kwestie bijzonder omdat zich twee 'eerste keren' voordoen. Zo is het bij weten van ON! de eerste keer in de geschiedenis van de Mediawet 2008 dat de Raad van Bestuur middels toepassing van artikel 2:154 eerste lid sub b een omroepvereniging een sanctie oplegt, waarmee de Raad van Bestuur ook voor het eerst (zijn eigen) invulling geeft aan de in dat artikel genoemde open norm. Daarnaast is het de eerste keer sinds

zijn verankering in de Mediawet dat de Ombudsman een formele rol uitoefent in een handhavingstraject; namelijk die van officiële controleur van de journalistieke kwaliteit.

3. Ook is deze kwestie bijzonder omdat ON! een nieuwkomer is in het publieke bestel, en bovendien een bijzondere nieuwkomer. ON! ontleent haar bestaansrecht aan de ambitie om juist die mensen een stem te geven en die meningen te laten horen die tot voor kort in het bestel ongehoord bleven. Na veel kritiek op de 'woke' media heeft ON! een plekje aan de Hilversumse omroepafel veroverd, met een geluid dat logischerwijs 'schuurt' met dat van de meer gevestigde media.
4. Dat laatste blijkt op de keper beschouwd toch ook weer niet zó bijzonder te zijn, want dat was indertijd bij andere nieuwkomers niet anders. Men denke aan de turbulentie rond de toetreding van ondertussen gevestigde omroepen als WNL, PowNed, BNN en de EO. Maar waarbij in vorige toetredingsrondes het tumult rond de nieuwkomers werd bezworen met waarschuwingen en goede, constructieve gesprekken, grijpt de Raad van Bestuur nu onmiddellijk naar een strafmaatregel. Onterecht, zoals hierna uiteen zal worden gezet.
5. Gelet op deze unieke omstandigheden in deze zaak ontkomt ON! er niet aan om bij de gronden van haar bezwaar hierna uitgebreid in te gaan op de wetsgeschiedenis. Ze zal daarnaast ook de gevolgen van het besluit van de Raad van Bestuur in een wat bredere context bespreken.

C. Gronden van bezwaar

6. De gronden van het bezwaar tegen het besluit van de Raad van Bestuur vallen in vier categorieën uiteen:
 - a. - het besluit tot strafkorting ontbeert een deugdelijke juridische grondslag, omdat i) de invulling van de wettelijke norm door de Raad van Bestuur geen basis vindt in de wetsgeschiedenis en ii) de Raad van Bestuur, door de norm aldus uit te leggen, zich een bevoegdheid toe-eigent die hij niet heeft, maar die aan het Commissariaat voor de Media toekomt;
 - b. - het besluit tot budgetkorting heeft ook geen deugdelijke feitelijke basis, omdat i) onvoldoende is komen vast te staan dat ON! de Journalistieke Code NPO heeft geschonden, en als er al sprake is van een schending ii) dat zeker niet stelselmatig is gebeurd;
 - c. - en zelfs *als* de normuitleg zoals de Raad van Bestuur die verkiest juridisch stand houdt en zelfs *als* de normschending feitelijk vast zou staan, dan nog is de concrete toepassing van de norm-uitleg door de Raad van Bestuur onvoldoende duidelijk en kenbaar geweest voor ON!, en handelt de Raad van Bestuur zodoende in strijd met het legaliteitsbeginsel; en

- d. - het besluit tot strafkorting is niet gebaseerd op een deugdelijke, redelijke afweging van alle omstandigheden waaronder de beweerde overtreding is gepleegd en bovendien is deze sanctie niet proportioneel.

D. Geen juridische grondslag

i. wetsgeschiedenis

7. De grondslag voor het inhouden van een bedrag, bij wijze van strafkorting, vindt de Raad van Bestuur in een beweerde schending door ON! van de in artikel 2.154 eerste lid sub b Mediawet 2008 benoemde norm. Daarin staat beschreven dat een dergelijke sanctie gerechtvaardigd is indien (geparafraseerd en onderstreept): *“de omroeporganisatie naar mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking van de landelijke publieke mediadienst”*.
8. 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”*?
9. Voor de onderbouwing van die *“onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking”* wijst de Raad van Bestuur op het gestelde feit dat ON! stelselmatig de Journalistieke Code NPO¹ zou hebben geschonden, althans zo zou de Ombudsman NPO hebben vastgesteld op basis van haar onderzoek.² Op de vaststelling van dat ‘feit’ wordt nader ingegaan bij paragraaf E.
10. De Raad van Bestuur stelt dat hij een eigen beoordelingsruimte heeft (discretionaire bevoegdheid) ten aanzien van de vaststelling of ON! (on)voldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking.³ ON! erkent dat de Raad van Bestuur inderdaad een zekere discretionaire bevoegdheid toekomt, maar stelt tegelijkertijd dat die eigen beoordelingsruimte begrensd is, namelijk door het toetsingskader zoals volgt uit de wetsgeschiedenis, zoals ON! hierna zal toelichten.
11. Artikel 2.154 Mediawet 2008 komt voort uit artikel 103a Mediawet 1987, zoals de Raad van Bestuur stelt.⁴
12. In het sanctiebesluit verwijst de Raad van Bestuur voor het karakter van de open norm naar de wetsgeschiedenis 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 tevoren is aan te geven in welke gevallen de sanctiemogelijkheid zal worden toegepast”*.⁵ De Raad van Bestuur verzuimt echter om ook de daaropvolgende zin in de Memorie van

¹ NPO Ombudsman, *Journalistieke Code NPO*, 15 september 2016.

² 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: het ‘Onderzoek Ombudsman’.

³ Sanctiebeschikking, randnummer 14.

⁴ Sanctiebeschikking, randnummer 15.

⁵ Sanctiebeschikking, randnummer 15.

Toelichting te citeren. 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 geeft daaraan uitvoering te geven, kan de sanctiemogelijkheid worden ingezet.”*⁶

13. Naast het karakter van de open norm verwijst de wetgever dus als (enige) *“aangrijpingspunt”* voor de uitleg van die 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.
14. 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 artikel 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 bereid tot samenwerking, bedoeld in artikel 32, derde lid.”* (onderstreping toegevoegd).
15. 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 de discretionaire bevoegdheid toe om, binnen dát toetsingskader, een oordeel te vellen of een omroepvereniging daar onvoldoende uitvoering aan had gegeven of niet.
16. 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.”*
17. 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

⁶ Kamerstukken II 1998/1999, 26660, nr. 3 (MvT).

de samenwerking vervat in het beleidsplan dat door de omroepvereniging is ingediend ten tijde van de aanvraag tot erkenning.

18. 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.*”
19. 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.”

20. Een invulling van de publieke mediataak, zoals de Raad van Bestuur die in zijn sanctiebeschikking meent te moeten zoeken middels een verwijzing naar artikel 2.1

Mediawet 2008⁷, in de zin van het verzorgen media-aanbod “dat onder meer: (a) evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar de vorm en inhoud; (b) op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en de pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied weerspiegelt (...) en (e) voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden” ontbreekt in deze opsomming.

21. 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.
22. 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.
23. 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 deze bevoegdheid echter wel toe.
24. 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.⁸
25. 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

⁷ Sanctiebesluit, randnummer 16.

⁸ Zie <https://open-pilot.overheid.nl/repository/ronl-431f83c0-7b62-455c-83a7-2134a436f6ba/1/pdf/2020-100%20Documenten%20Wob%20Ongehoord%20Nederland.pdf> .

uitgevoerd, althans, punten van niet-nakoming noemt de Raad van Bestuur in ieder geval niet.

26. 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 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.”*⁹
28. 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.
29. 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” 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.”*¹⁰
30. 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.”*¹¹

⁹ *Handelingen II* 2007/08, 31356, 101, p. 7212.

¹⁰ *Handelingen I* 1999/00, 26660, 21, p. 907.

¹¹ *Handelingen I* 1999/00, 26660, 21, p. 913.

31. 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 2005.¹²
32. 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.
33. 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 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."¹³
34. 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 coördinatiereglement, 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 netbepelers 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."¹⁴
35. De samenwerkingsplicht in artikel 32 was dus zeer beperkt. Ze zag toe op de organisatorische samenwerking met andere netbepelers. 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.
36. 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. 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

¹² *Handelingen II* 2007/08, 31356, 101, p. 7212.

¹³ *Kamerstukken II* 1992/93, 23257, 3 (MvT).

¹⁴ *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 257, 8.

voorgangers, en zoals besproken in de Tweede Kamer (en daarbuiten), heeft altijd in het teken gestaan van een organisatorische samenwerking.

37. 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.
38. 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 Cultuur¹⁵, Commissariaat voor de Media¹⁶ en de Raad van Bestuur NPO¹⁷ eerder hebben vastgesteld. ON! treedt daarmee in de traditie van de eerder ongehoorden, zoals de TROS, Veronica, EO, BNN, WNL, Human en PowNed.
39. 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 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.”*¹⁸
40. 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, zoals de Ombudsman in haar rapport tot norm verheven lijkt te hebben (zie hierna), 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.
41. Door het inhoudelijk ingrijpen op dat nieuwe geluid, zoals de Raad van Bestuur nu voor het eerst in de geschiedenis van het bestel doet met zijn besluit tot budgetkorting, 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. Met zijn handhavend optreden beknut de Raad van Bestuur ON! in haar maatschappelijke opdracht en in datgene

¹⁵ Raad voor Cultuur, 29 april 2021, <https://www.raadvoorcultuur.nl/actueel/nieuws/2021/04/28/raad-voor-cultuur-adviseert-positief-over-publieke-omroepen> .

¹⁶ Commissariaat voor de Media, 29 april 2021, <https://www.cvdm.nl/actueel/commissariaat-adviseert-over-nieuwe-concessieperiode-landelijke-publieke-omroepen> .

¹⁷ NPO, 29 april 2021, <https://pers.npo.nl/persberichten/npo-ziet-geen-gronden-om-aspirantomroepen-en-nieuwe-toetreders-geen-erkenning-te-verlenen#content> .

¹⁸ *Handelingen I 2020/21*, 35554, 14, p. 3.

waartoe ze nu juist is toegelaten tot het mediabestel: een stem geven aan mensen en meningen die buiten de 'main stream' staan en daarom tot voor de komst van ON! niet te horen waren bij de publieke omroep.

ii. bevoegdheid

42. 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).¹⁹
43. 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 door de Tweede Kamer.²⁰ Daar wijst zij op het Commissariaat als handhavende instantie voor de Mediawet 2008, niet de Raad van Bestuur.
44. 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.
45. 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).
46. Tussen-conclusie: het besluit van de Raad van Bestuur tot een strafbepaling ontbeert een juridische grondslag, omdat de norm-invulling geen basis vindt in de wetsgeschiedenis, maar daarmee juist in strijd is.²¹ Bovendien gaat de Raad van Bestuur met het opleggen van de strafbepaling zijn handhavende bevoegdheid, zo hij die al heeft, (ver) te buiten.

E. Geen feitelijke grondslag

i. geen schending van de norm

47. Het vertrekpunt voor de sanctieoplegging door de Raad van Bestuur is, zoals hierboven reeds gemeld, dat deze als feit stelt dat ON! door de Journalistieke Code NPO stelselmatig

¹⁹ Sanctiebeschikking, randnummer 21.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 2344, vraag 4.

²¹ Naast de wetsgeschiedenis baseert de Raad van Bestuur zijn norm-uitleg, of meer concreet de link tussen de beweerde niet-bereidheid tot samenwerking enerzijds en de journalistieke kwaliteit van de programmering van ON! anderzijds, op antwoorden op Kamervragen door de staatssecretaris voor Cultuur en Media op 6 april 2022. In die antwoorden van de staatssecretaris komt een sanctieoplegging door de Raad van Bestuur of een strafbepaling, zoals nu aan de orde is, echter helemaal niet ter sprake.

te schenden de in artikel 2.154 eerste lid sub b van de Mediawet 2008 beschreven norm heeft overtreden. Daarbij baseert de Raad van Bestuur zich op een onderzoek door de Ombudsman NPO.²²

48. De juridische status van de Journalistiek Code NPO is op voorhand onduidelijk. Opgesteld onder auspiciën van het College van Omroepen en de Ombudsman mist de gedragscode een wettelijke basis. Het is geen algemeen verbindend voorschrift. In de Mediawet 2008 komt hij niet voor.
49. De Ombudsman is daarbij ook geen met wettelijke bevoegdheden belast orgaan. Weliswaar stelt de Mediawet 2008 sinds 1 juli 2020 dat de Raad van Bestuur een Ombudsman benoemt (artikel 2.14a eerste lid Mediawet 2008), maar daarmee heeft zij nog geen sanctiebevoegdheden gekregen.
50. Ook de wetsgeschiedenis plaatst de Ombudsman in een enkel adviserende rol, te beginnen met de motie-Elias²³, maar ook in latere Kamer-discussies hierover²⁴. Dat is ook in lijn met een ombudsmanfunctie zoals gedefinieerd in Titel 9.2 Awb.
51. In de huidige Mediawet 2008 is dan ook expliciet bepaald dat de oordelen van de Ombudsman niet bindend zijn (artikel 2.14a vijfde lid Mediawet 2008). Door in deze zaak via een U-bocht het rapport van de Ombudsman wél een bindende lading te geven, en er zelfs een forse strafsanctie aan te koppelen, handelt de Raad van Bestuur in strijd met deze wettelijke bepaling.
52. De Ombudsman NPO handelt bovendien autonoom.²⁵ Zij is aan niets of niemand verantwoording verschuldigd. Beroep tegen haar oordeel is ook niet mogelijk. Het onderhavige rapport van de Ombudsman NPO is niet op tegenspraak vastgesteld. Dat is te meer laakbaar, omdat het is gebaseerd op talloze niet objectief verifieerbare waarnemingen.
53. De Raad van Bestuur dient ter voorbereiding van een sanctiebesluit de nodige kennis te vergaren over de relevante feiten (artikel 3:2 Awb). Indien hij die feitenvaststelling baseert op een onderzoek door een externe adviseur, zoals de Ombudsman, dan dient de Raad van Bestuur zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden (artikel 3:9 Awb) en dat de feiten de conclusies kunnen dragen.²⁶

²² In zijn sanctiebesluit refereert de Raad van Bestuur (randnummer 29) tevens aan een oordeel van de Centrale Ondernemingsraad (COR) van de NPO. Nog afgezien van het feit dat dit COR-oordeel formeel niet relevant is in relatie tot de handhaving van de Mediawet, zij opgemerkt dat de COR-voorzitter zich op Twitter stelselmatig buitengewoon kwetsend over ON! uitlaat ("*fascistische propaganda*" en "*racistische leugens*") en ON!-bestuursleden "*tuig*" noemt; uitlatingen waarvan de Raad van Bestuur tot nu toe geen afstand heeft genomen. Gezien die opstelling van de COR-voorzitter rechtvaardigt het COR-oordeel, naar de mening van ON!, geen nadere bespreking. In hetzelfde randnummer refereert de Raad van Bestuur aan "*de brede maatschappelijke onrust*" die zou zijn ontstaan door de uitzendingen van ON!. Daarbij wil ON! de kanttekening maken dat die onrust, zo daarvan al sprake zou zijn, enkel waarneembaar is in bepaalde Haagse kringen en die opwinding derhalve vooral politiek gemotiveerd lijkt.

²³ Kamerstukken II, 2015/16, 34300 VIII, 85.

²⁴ Bijv. Kamerstukken II, 2016/17, 34550 VIII, 97.

²⁵ Statuten Ombudsman NPO, 18 februari 2021.

²⁶ ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3870, r.o. 2.3.1.

54. Dat de Raad van Bestuur zich serieus heeft gekweten van die vergewisplicht blijkt nergens uit. Integendeel zelfs. De Raad van Bestuur benadrukt in de toelichting op het sanctiebesluit dat hij zelf geen inhoudelijke beoordeling van het handelen van ON! heeft gegeven, maar volledig afgaat op het oordeel op de Ombudsman.²⁷
55. Het oordeel van de Ombudsman kan volgens de Raad van Bestuur ook niet ter discussie staan²⁸, want het zou zorgvuldig tot stand zijn gekomen en de conclusies volgen logisch uit het gedane onderzoek.²⁹ Als de Raad van Bestuur wel de vereiste serieuze beoordeling van het Onderzoek van de Ombudsman had gedaan, dan had hij zich ervan kunnen vergewissen dat beide niet waar zijn: én het onderzoek is niet zorgvuldig tot stand gekomen, én de conclusies volgen niet logisch uit de bevindingen.
56. Het onderzoek van de Ombudsman is niet zorgvuldig tot stand gekomen, want:
- a) de onderzoeksmethodiek is niet transparant en de gegevens zijn niet onafhankelijk toetsbaar. De onderzoekdata die de Ombudsman stelt te hebben gebruikt, heeft zij niet beschikbaar gesteld. Ze spreekt in haar rapport over “*transcripten*” en “*een tiental uitzendingen*”³⁰ die op een of andere manier geanalyseerd zouden zijn, maar van welke onderzoeksmethodiek zij zich daarbij heeft bediend en welke data dat dan zou hebben opgeleverd, geeft zij niet aan;
 - b) het onderzoek lijkt voornamelijk enkel gericht op slechts een beperkt aantal, niet aselect gekozen uitzendingen van slechts één programma van ON!. Op die manier is van een representatief onderzoek naar het journalistiek functioneren van de omroep geen sprake;
 - c) het onderzoek is gegrondvest op een beperkt aantal (146) “*klantcontacten*”³¹, daaronder begrepen scheldpartijen en eenregelige verwensingen.³² Van die 146 ‘klantcontacten’ heeft de Ombudsman er maar 82 doorgestuurd aan ON!, zodat onbekend is of die andere ‘contacten’ er daadwerkelijk geweest zijn. Verder laat de Ombudsman zich niet uit over de inhoudelijke waarde van die ‘klantcontacten’, of de inhoudelijke onderbouwing van die gevoelens van ongenoegen. Evenmin maakt zij duidelijk op hoeveel uitzendingen die contacten betrekking hebben gehad of hoe terecht die, blijkbaar regelmatig ook emotionele, uitbarstingen van kijkers (?) waren;

Het ligt in de rede dat de genoemde eenregelige verwensingen betrekking zullen hebben gehad op het wel of niet in de smaak vallen van een uitzending. Ze zullen vermoedelijk niet onderbouwd zijn met verwijzingen naar de Journalistieke Code.

²⁷ Sanctiebeschikking, randnummer 31.

²⁸ Sanctiebeschikking, bijlage 3, p. 20.

²⁹ Sanctiebeschikking, randnummer 31.

³⁰ Onderzoek Ombudsman, p. 17.

³¹ Onderzoek Ombudsman, voetnoot 55, p. 15.

³² Onderzoek Ombudsman, voetnoot 58, p. 16.

- d) de Ombudsman stelt dat de betrouwbaarheid van de door ON! verspreide informatie tekort schiet, maar ze plaatst in haar rapport vrijwel alleen kanttekeningen bij de meningen die in het programma Ongehoord Nieuws naar voren worden gebracht door de studiogasten. Het *format* van het programma omvat een feiten-gedeelte, aan de kop van het programma, meestal op basis van een *instart*, gevolgd door een studiogesprek waarin gasten daarop reflecteren. De kritiek van de Ombudsman heeft niet of nauwelijks betrekking op het feiten-gedeelte van het programma;
- e) de Ombudsman maakt niet duidelijk welke normatieve standaard voor de journalistieke controle van de 'feiten' (in haar rapport dus vooral: meningen) bij de publieke omroep zij hanteert. De Ombudsman expliciteert geen norm op comparatieve basis van alle 'praatprogramma's' op de NPO-kanalen; het vellen van een oordeel zonder norm kan moeilijk "zorgvuldig" genoemd worden;
- f) de Ombudsman wekt de indruk haar onderzoek met enige vooringenomenheid te hebben uitgevoerd, oftewel niet geheel objectief geweest te zijn. Al na twee uitzendingen van het programma Ongehoord Nieuws besloot zij tot onmiddellijke actie, terwijl andere media-instellingen soms zelfs al wel meer dan vijf decennia programma's verzorgen zonder enige aandacht van de Ombudsman;³³
- g) anders dan de Raad van Bestuur suggereert³⁴ heeft ON! geen gelegenheid gekregen om weerwoord te geven op de bevindingen van de Ombudsman. Natuurlijk heeft ON! mogen reageren op klachten die kijkers aan haar hebben gestuurd en heeft zij mogen antwoorden op vragen die de Ombudsman haar stelde, maar dat is iets fundamenteel anders dan een weerwoord op (concept-)conclusies van een onderzoek. De Ombudsman geeft nu een oordeel, zonder dat daarop enige tegenspraak mogelijk is. Een dergelijk weerwoord, zeker nu dat zulke grote negatieve consequenties heeft voor betrokkene, is een basale vereiste voor een zorgvuldig onderzoek.

57. De conclusies van de Ombudsman volgen ook niet logisch uit haar onderzoek, want:

- a. de Ombudsman trekt conclusies over schendingen van de Journalistiek Code op basis van normen die helemaal niet in de Code staan. Het beweerde onvoldoende doorvragen door ON!-presentatoren in interviews met studiogasten en hun beweerde rol als zijn van enkel "*een doorgeefluik*"³⁵ zijn geen onderdeel van de Journalistieke Code NPO, zoals in de zienswijze³⁶ van ON! op het (ongepubliceerde) voornemen tot sanctiebesluit van 15 juni 2022, maar ook elders³⁷, reeds geconstateerd. Helaas negeert de Raad van Bestuur deze tegenwerping in zijn definitieve sanctiebesluit.

Bovendien is het gepercipieerd gebrek aan 'doorvragen' ook een heel subjectief

³³ Villamedia, 24 februari 2022, <https://www.villamedia.nl/artikel/klachten-over-uitzendingen-ongehoord-nederland> .

³⁴ Sanctiebeschikking, bijlage 3, p. 17.

³⁵ Onderzoek Ombudsman, p. 30.

³⁶ ON!, Zienswijze naar aanleiding van voorgenomen sanctiebesluit Raad van Bestuur NPO, 29 juni 2022.

³⁷ De Telegraaf, 15 juni 2022, <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1435882152/ongehoord-nederland-zal-zich-niet-aanpassen> ; EO Visie, 9 juni 2022, <https://visie.eo.nl/artikel/2022/06/wat-is-npo-journalistiek> .

gegeven; wie het persoonlijk oneens is met de uitspraken van de studiegast zal eerder geneigd zijn dat doorvragen op zijn plaats is dan iemand die inhoudelijk op één lijn zit met de betreffende spreker en verder-vragen alleen maar ervaart als zinloze zendtijdvulling die weinig toevoegt. Met elementen als het ‘gebrek aan doorvragen’ en het teveel ‘doorgeefluik’ zijn van ‘foute’ meningen, betreft de Ombudsman en, in tweede instantie dus ook de Raad van Bestuur, een subjectief, programma-inhoudelijk beoordelingskader in de discussie over de vraag of de Journalistieke Code NPO geschonden is. Dit subjectieve, programma-inhoudelijke domein behoort niet tot de competenties van de Ombudsman (noch de Raad van Bestuur).

- b. in haar conclusies gaat de Ombudsman voorbij aan de nuanceringen die zij zelf in haar rapport maakt, bijvoorbeeld bij het onvoldoende weerspreken van ‘foute’ meningen van studiegasten door de ON!-presentatoren. Zoals zij in haar eigen rapport aangeeft is dat ad rem reageren in een live-programma, zoals dat van ON!, door die omstandigheid altijd en voor iedereen erg lastig.³⁸
- c. een gedeelte van de conclusies van de Ombudsman zoals geformuleerd in hoofdstuk 5 van haar rapport betreft de publieke media-instellingen over de volle breedte, zoals bijvoorbeeld het gebrek aan transparantie in het bronnengebruik, en ziet dus niet op de beweerdte overtreding van de Journalistieke Code door ON!.³⁹ Op sommige punten doet ON! het zelfs beter dan andere omroepen.⁴⁰

ii. niet stelselmatig

- 58. Maar zelfs *als* de conclusies van de Ombudsman wél logisch zouden volgen uit haar onderzoek, en zelfs *als* dat onderzoek wél zorgvuldig gedaan zou zijn, dan nog deugt de feitenvaststelling door de Raad van Bestuur niet, want de Raad van Bestuur trekt bovenop dit alles ook nog eens een onjuiste conclusie uit de bevindingen van de Ombudsman, namelijk dat ON! de Journalistieke Code NPO stelselmatig zou hebben geschonden.
- 59. De stelselmatigheid van de beweerdte schending van de Journalistieke Code door ON! is niet aangetoond door de Ombudsman, noch gesteld. In de zienswijze van ON! op het voornemen tot het sanctiebesluit is al opgemerkt dat dit woord (‘stelselmatig’) zeven keer voorkomt in het voornemen tot het sanctiebesluit van de Raad van Bestuur van 15 juni 2022. In het definitieve besluit van 5 juli 2022 is dat zelfs dertien keer. Maar het woord ‘stelselmatig’ wordt geen enkele keer genoemd in het Onderzoeksrapport van de Ombudsman.
- 60. In de reactie op de zienswijze van ON! erkent de Raad van Bestuur dat het begrip stelselmatigheid “*als zodanig*” niet wordt gebruikt door de Ombudsman, maar verwijst de Raad naar “*diverse media-uitingen*” van de Ombudsman, met als voorbeeld een uitspraak bij de NOS, waarin zij spreekt over een “*patroon*”.⁴¹ Nog los van de vraag welke (juridische) waarde moet worden toegekend aan ongespecificeerde uitlatingen van

³⁸ Onderzoek Ombudsman, p. 19-20.

³⁹ Onderzoek Ombudsman, p. 29.

⁴⁰ Onderzoek Ombudsman, p. 25.

⁴¹ Sanctiebeschikking, bijlage 3, p. 19.

mensen “in de media”, is een “patroon” iets heel anders dan “stelselmatig”; stelselmatigheid veronderstelt namelijk opzet, terwijl een patroon ook toevallig, ondoordacht of in ieder geval niet-verwijtbaar kan zijn ontstaan.⁴²

61. Kortom: de stelling dat ON! de Journalistieke Code NPO stelselmatig heeft geschonden is een eigen geesteskind van de Raad van Bestuur en geen feit dat volgt uit het Onderzoek van de Ombudsman.
62. In zijn reactie op de zienswijze van ON! op het voornemen tot sanctiebesluit stelt de Raad van Bestuur expliciet dat de inhoud van het Onderzoeksrapport van de Ombudsman “als zodanig niet ter discussie staat of kan staan in deze procedure”.⁴³ Maar dat is nergens op gebaseerd. Bij de inhoud van het Onderzoeksrapport zijn namelijk wel degelijk kanttekeningen te plaatsen, zoals hierboven uitgebreid gedaan, maar zoals ook anderen die door ON! zijn gevraagd voor een onafhankelijke ‘second opinion’ aantonen.
63. Zo concludeert prof. dr. C. J. Hamelink, emeritus-hoogleraar Communicatiewetenschap, Universiteit van Amsterdam en emeritus-hoogleraar Media, Cultuur en Religie, Vrije Universiteit Amsterdam, dat de Journalistieke Code NPO ontoereikend en ondeugdelijk is om op basis daarvan een journalistiek functioneren te beoordelen zoals de Ombudsman heeft gedaan, zie bijlage I.
64. Prof. dr. P. Cliteur, emeritus-hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschap, Universiteit Leiden, concludeert dat de Ombudsman, en in het verlengde daarvan de Raad van Bestuur, met zijn oordeel op basis van de Journalistieke Code ten onrechte een statische, a-contextuele interpretatie geeft van de eisen van het bestel, zonder mededogen voor pluriformiteit en diversiteit en zonder respect voor andersdenkenden, zie bijlage II. Ook Cliteur stelt, gedetailleerd, vast dat het rapport van de Ombudsman ondeugdelijk is, nadrukkelijk de fundamentele uitgangspunten van het publieke omroepbestel miskent en daarom geen basis kan vormen voor beleid.
65. Tegen de hierboven geschetste achtergrond had het in de rede gelegen dat de Raad van Bestuur zelf onderzoek zou hebben gedaan naar de journalistieke programmering van ON!, in plaats van ‘blind’ het rapport van de Ombudsman voor ‘waarheid en niets anders dan de waarheid’ aan te nemen. Dat eigen onderzoek heeft de Raad van Bestuur nagelaten, terwijl dat wel had gemoeten.
66. Dat ontbreken van eigen onderzoek is te meer problematisch omdat de Raad van Bestuur niet alleen de bevindingen van de Ombudsman overneemt, maar daar bovendien ook nog een eigen extra kwalificatie aan geeft (‘stelselmatig’), die zoals reeds beschreven, niet wordt onderbouwd met feiten en ook niet volgt uit het rapport van de Ombudsman.

⁴² In de reactie op de zienswijze van ON! stelt de Raad van Bestuur ook nog dat de Ombudsman op bladzijde 18 van haar rapport verwijst naar het systematische karakter van de overtredingen door ON!, maar daarbij gaat de Raad van Bestuur voorbij aan de context, want de Ombudsman richt zich daar juist op de andere publieke media-instellingen die (ook) kritisch moeten worden bekeken, een punt dat ON! graag onderschrijft.

⁴³ Sanctiebeschikking, bijlage 3, p. 20.

67. Terzijde zij opgemerkt dat het ook jammer is dat de Ombudsman met haar rapport onmiddellijk gekozen heeft voor een 'veroordeling' van de 'foute' omroep ON!, in plaats van dat zij in haar bevindingen aanleiding zag om het gesprek aan te gaan en langs die weg tot verbeteringen te komen. Zo'n bemiddelende, oplossingsgerichte rol, zoals ombudsmannen in praktijk regelmatig op zich nemen, had ook de Ombudsman NPO in deze niet misstaan.
68. Tussen-conclusie: de Raad van Bestuur neemt ten onrechte de beweerde schending van de Journalistieke Code NPO door ON! aan als vaststaand feit. Bij de bevindingen van de Ombudsman, waarop de Raad van Bestuur zich verlaat, zijn forse kanttekeningen te plaatsen, zoals ook de '*second opinions*' van door ON! ingeschakelde '*reviewers*' laten zien. Die maken dat het onderzoek door de Ombudsman, waarvan ook bij wet is vastgelegd dat deze een niet-bindende status heeft, niet het fundament kan zijn voor het sanctiebesluit van de Raad van Bestuur. Dat gevoegd bij de vaststelling dat het nog maar de vraag is of uit het rapport van de Ombudsman inderdaad volgt dat ON! op grote schaal journalistieke normen heeft overtreden, en zo ja, op een stelselmatige wijze, betekent dit dat het uitgangspunt waarop de Raad van Bestuur zijn besluit tot sanctie baseert niet wordt geschraagd door onbetwistbare feiten.

F. Niet duidelijk en niet kenbaar

69. Hierboven is reeds aangetoond dat de invulling die de Raad van Bestuur geeft aan de norm zoals verwoord in artikel 2.154 eerste lid sub b Mediawet 2008 geen basis vindt in de wetsgeschiedenis, integendeel. Ook in de jurisprudentie zijn daarvoor geen aanknopingspunten te vinden. Maar mocht die creatieve invulling toch de juiste blijken te zijn en mochten de door de Ombudsman geconstateerde feiten toch voldoende grond geven voor een sanctie, wat integraal door ON! wordt betwist, dan nog geldt dat de concrete toepassing van de norm door de Raad van Bestuur geheel '*out of the blue*' komt voor ON!.
70. Gezien de wetsgeschiedenis en (het ontbreken van) jurisprudentie kon ON! de specifieke invulling van de samenwerkingsnorm die de Raad van Bestuur nu verkiest, niet voorzien en kon zij niet vooraf bedenken dat de gedragingen zoals de Ombudsman die signaleerde, konden worden opgevat als een onvoldoende bereidheid tot samenwerking, zoals artikel 2.154 eerste lid sub b Mediawet 2008 vereist.
71. ON! kreeg namelijk over de afgelopen maanden juist regelmatig positieve signalen van de NPO wat betreft haar samenwerking met de andere media-instellingen. ON!-vertegenwoordigers hebben sinds haar toelating tot het bestel deelgenomen aan alle relevante vergaderingen met de collega-omroepen. ON! heeft voldaan aan alle inspanningen die van de kersverse media-instelling gevraagd werden.
72. Ook van de meest nabije samenwerkingspartner, de Stichting NTR, die op grond van artikel 2.26 eerste lid sub f Mediawet 2008 ON! faciliteert binnen het bestel, heeft ON! nog nooit een klacht over het ontbreken van samenwerking ontvangen.

73. ON! zag het programma Ongehoord Nieuws dan ook zonder op- of aanmerkingen ingetekend in het uitzendschema voor het nieuwe seizoen, bij monde van de genremanager journalistiek op 4 mei 2022, amper een (1) maand voor de aankondiging van de sanctieoplegging.
74. In het kennismakingsgesprek dat de voorzitter van de Raad van Bestuur op 3 maart 2022 in Nootdorp voerde met het bestuur van ON! heeft zij geen signaal afgegeven dat zou kunnen duiden op enige ontevredenheid van de Raad van Bestuur over de bereidheid tot samenwerking door ON!. Zelfs in het vervolgesprek dat de voorzitter van de Raad van Bestuur en de voorzitter van het College van Omroepen op 4 april 2022 in Hilversum hebben gevoerd met ON! is een dergelijke ontevredenheid niet ter sprake gekomen, terwijl dat gesprek toch nadrukkelijk de insteek had *“om over de samenwerking binnen de publieke omroep te spreken en hoe we dat met elkaar en over en weer doen”*.⁴⁴ Dat betreffende gesprek was constructief en verliep in goede harmonie.
75. Dat de beweerde schending van de Journalistieke Code NPO moet worden opgevat als een dusdanige gebrek aan samenwerking waaruit onverbiddelijk een sanctie moet volgen, is ook frappant, omdat in het (recente) verleden andere omroepen die naar het oordeel van de Ombudsman de Journalistieke Code schonden, nooit tegengeworpen hebben gekregen dat ze niet bereid zouden zijn tot samenwerking, laat staan dat de maatvoering van de bereidheid daartoe ter sprake is geweest.⁴⁵ De link tussen enerzijds de inhoudelijke journalistieke kwaliteit en anderzijds de ernst van de onbereidheid tot samenwerking, en dus de strafkorting als sanctie, is simpelweg nooit eerder gelegd door de Raad van Bestuur (of wie dan ook).
76. Ook het Commissariaat voor de Media plaatst een schending van journalistieke kwaliteitseisen niet in de context van een niet-bereidheid tot samenwerking.⁴⁶
77. De specifieke kwalificatie van de ernst van de schending van de samenwerkingsnorm die de Raad van Bestuur nu gekozen heeft was daarmee niet (vooraf) duidelijk en niet (vooraf) kenbaar voor ON!. Door niettemin op die grond toch de betreffende strafkorting op te leggen, handelt de Raad van Bestuur in strijd met het legaliteitsbeginsel, een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook al heeft de Raad van Bestuur enige eigen uitlegruimte, dan nog moeten de overtreding van de norm en daaropvolgende sanctie kenbaar en duidelijk zijn voordat tot handhaving kan worden overgegaan, om willekeur te voorkomen (art. 5:1 j° art. 5:4 Awb).⁴⁷

⁴⁴ E-mail Voorzitter Raad van Bestuur Nederlandse Publieke Omroep aan bestuursleden ON!, 1 april 2022.

⁴⁵ NPO Ombudsman, Onderzoek naar de VPRO-documentaire over Sigrid Kaag, 9 juli 2021, <https://www.omroepombudsman.nl/uitspraken-en-colums/onderzoek-naar-de-vpro-documentaire-over-sigrid-kaag>. N.B. In deze zaak ging het onder andere over beeldmanipulatie op last van een politieke partij, het moge duidelijk zijn dat zo'n 'vergrijp' de kern van de Journalistieke Code NPO raakt. Meer recente voorbeelden: NPO Ombudsman, 18 juli 2022, <https://www.omroepombudsman.nl/uitspraken-en-colums/mediastorm-en-de-boerenlobby> en NPO Ombudsman, 11 juli 2022, <https://www.omroepombudsman.nl/uitspraken-en-colums/privacybescherming-en-wederhoor-in-de-hofbar-onvoldoende>

⁴⁶ Commissariaat voor de Media, 25 juli 2022, <https://www.cvdm.nl/actueel/wnl-en-avrotros-overtraden-geen-regels-maar-lopen-risico-op-schenden-redactionele> .

⁴⁷ ABRvS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571; zie ook T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Den Haag: Boom Juridisch 2022, p. 312.

78. De Raad van Bestuur wijst voor de kenbaarheid van de normuitleg, naast de wetsgeschiedenis, - ten onrechte, zoals hierboven is aangetoond-, ook naar de antwoorden op Kamervragen door de staatssecretaris voor Cultuur en Media op 6 april 2022.⁴⁸ Die kunnen echter voor ON! niet tot de gewenste kenbaarheid en duidelijkheid (vooraf) leiden omdat ze dateren van een datum (april) na een groot deel van de ON!-uitzendingen (vanaf februari) die aanleiding hebben gegeven tot het sanctiebesluit.
79. Gezien die nieuwe, onontgonnen invulling van de samenwerkingsnorm die de Raad van Bestuur nu heeft verkozen, ook in combinatie met het feit dat ON! als 'jongste jongetje van de klas' nog onbekend is met de mores van de publieke omroep én het feit dat de Raad van Bestuur met de nu bestreden sanctieoplegging voor de eerste keer in zijn bestaan dit instrument toepast, had het meer op de weg gelegen voor de Raad van Bestuur om de dialoog aan te gaan met de (gehele) sector over wat de redelijke uitleg zou moeten zijn van die, open c.q. vage, samenwerkingsnorm, bijvoorbeeld in de vorm van een consultatieronde. De keuze voor een dergelijk intern consultatieproces past ook beter bij de taakopdracht van de Raad van Bestuur tot het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau (artikel 2.2 tweede lid sub a Mediawet 2008).
80. Tussen-conclusie: met het opleggen van de strafkorting handelt de Raad van Bestuur in strijd met het legaliteitsbeginsel, omdat het voor ON! vooraf onvoldoende duidelijk en kenbaar was of had kunnen zijn dat de beweerde normschending zou worden geïnterpreteerd als een dusdanige onbereidheid tot samenwerking dat de media-instelling een sanctie riskeerde, laat staan van een omvang zoals nu opgelegd.

G. Niet redelijk en niet proportioneel

81. Indien als 'feit' wordt geaccepteerd dat ON! inderdaad de Journalistieke Code NPO stelselmatig heeft geschonden en tevens wordt geaccepteerd dat die schending moet worden uitgelegd, zoals de Raad van Bestuur doet, als een onvoldoende bereidheid tonen tot samenwerking binnen het bestel, welke twee stellingen hierboven nadrukkelijk zijn bestreden en weerlegd, dient de Raad van Bestuur naar aanleiding van dit bezwaarschrift opnieuw een belangenafweging te maken, *ex nunc*, waarbij niet alleen de rechtmatigheid, maar ook de doelmatigheid moet worden beschouwd, in welke mate handhaving van de norm gerechtvaardigd is, en vervolgens in welke mate de opgelegde strafkorting redelijk en proportioneel is.
82. In die heroverweging wil ON! nadrukkelijk inbrengen dat de Raad van Bestuur in het hier bestreden besluit een aantal omstandigheden ten onrechte niet of onvoldoende heeft betrokken. Die omstandigheden worden hierna aangehaald.

⁴⁸ Sanctiebeschikking, randnummer 18.

a) de strafkorting is een ongeoorloofde inhoudelijke bemoeienis met een programma

Het opleggen van een strafkorting aan een media-instelling omdat beweerdelijk ‘foute’ meningen onvoldoende zijn weersproken, kwalificeert als een directe inhoudelijke ingreep in een programma van die toegelaten media-instelling.

De wetgever heeft in artikel 2.2 Mediawet 2008 aan de Raad van Bestuur een hele lijst van taken gegeven, maar deze opsomming omvat niet het inhoudelijk sturing geven of inhoudelijk filteren van de programma’s op de publieke aanbodkanalen, sterker nog: dat is expliciet in strijd met de publieke media-opdracht die ziet op het verzorgen van een pluriform en gevarieerd media-aanbod (artikel 2.1 tweede lid sub a Mediawet 2008) met ruimte voor pluriformiteit van onder de bevolking levende overtuigingen (artikel 2.1 tweede lid sub b Mediawet 2008), zoals reeds hierboven aangehaald.

Het inhoudelijk bepalen welke feiten en meningen wel, en welke niet, mogen worden uitgezonden, zoals de Raad van Bestuur met de door hem aan ON! opgelegde strafkorting impliciet doet, is in strijd met artikel 7 Grondwet.⁴⁹ Weliswaar biedt dat artikel de wetgever de ruimte om nadere regels te stellen, maar een wettelijke regeling die een (toegelaten!) publieke media-instelling verbiedt bepaalde meningen te laten uiten, zoals de Raad van Bestuur nu nastreeft, bestaat niet en kan ON! derhalve nu ook niet worden tegengeworpen. Temeer daar die ‘foute’ meningen niet onrechtmatig zijn.

b) de strafkorting is een ongeoorloofde beperking van de vrijheid van meningsuiting

Zoals het Europese Hof voor de Rechten van de Mens telkenmale heeft vastgesteld spelen media een cruciale rol in het stimuleren van het “*public debate*”. Journalisten zijn daarnaast als “*public watchdog*” cruciaal in het functioneren van de democratische rechtsstaat. Dat geldt per definitie voor alle journalisten en media, dus ook voor Ongehoord Nederland.

Hoe schokkend, beledigend of verontrustend de meningen die in Ongehoord Nieuws voorbij komen ook mogen zijn, het straffen van een journalistiek medium “*for assisting in the dissemination of statements made by another person in an interview would seriously hamper the contribution of the press to discussion of matters of public interest and should not be envisaged unless there are particularly strong reasons for doing so.*”⁵⁰

Dat het straffen van een medium voor het doorgeven van onwelgevallige informatie een inbreuk is op de vrijheid van meningsuiting zoals geborgd in artikel 10 EVRM, geldt zelfs als “*it is strongly suspected that this information might not be truthful*”.⁵¹ Dus zelfs als de informatie die bij Ongehoord Nieuws over tafel gaat zeer waarschijnlijk onjuist zou zijn,

⁴⁹ Rb Amsterdam 7 maart 2002, ECLI:NL:RBAMS:2002:AE0081.

⁵⁰ EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089 (*Jersild/Denemarken*) § 35. N.B. Als “*strong reasons*” noemt het Hof daarbij bijvoorbeeld inbreuken op rechten van anderen. Dat is bij Ongehoord Nieuws niet aan de orde, want tot nu toe heeft niemand gemeend een vordering te moeten instellen jegens ON! op deze grond (of op welke grond dan ook).

⁵¹ EHRM 6 september 2005, ECLI:CE:ECHR:2005:0906JUD006551801 (*Salov/Oekraïne*) § 113.

is een beperking van de doorgifte daarvan, zoals de Raad van Bestuur met zijn strafkorting beoogt, op grond van jurisprudentie van het Europese Hof onrechtmatig.

Het opleggen van een strafkorting op het budget van een media-instelling omdat 'ongehoorde' opvattingen te gemakkelijk een podium hebben gekregen, kwalificeert namelijk als een beperking van de vrijheid van meningsuiting, welke op grond van artikel 10 tweede lid EVRM alleen is toegestaan op basis van een wettelijke bepaling, die dan ook nog proportioneel en in een democratische samenleving noodzakelijk moet zijn in het belang van de nationale veiligheid, territoriale integriteit of openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Daarbij legt het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de lat hoog.

De Journalistieke Code NPO voldoet niet als zo'n wettelijke bepaling voor het beperken van de vrijheid van meningsuiting voor ON!. Weliswaar kunnen ook "*regulatory measures taken by professional regulatory bodies*", waartoe de Ombudsman eventueel gerekend zou kunnen worden, kwalificeren als 'een wettelijke bepaling' zoals voorzien in artikel 10 tweede lid EVRM, maar dat geldt dan alleen voor '*professional regulatory bodies*' die handelen "*under independent rule-making powers delegated to them by Parliament*".⁵² Dat geldt voor de Ombudsman niet, zoals hierboven beschreven. Zij heeft geen sanctiebevoegdheden gedelegeerd gekregen van de wetgever. Ook zijn haar bevindingen expliciet niet bindend, zoals artikel 2.14a vijfde lid Mediawet 2008 stelt.

Bovendien is de Journalistieke Code NPO niet tot stand gekomen op basis van gedelegeerde wettelijke bevoegdheid, maar is het een eigen gedragsregel opgesteld door de publieke omroepen zelf. In die zin gaat een eventuele vergelijking met het recente EHRM-arrest NIT S.R.L./Moldavië over de beperking van de uitzendrechten van een eenzijdige, regerings-onvriendelijke televisiezender mank, omdat daarin wel sprake was van een wettelijke code.⁵³ (Daarnaast benadrukt dat arrest tevens dat een staat de plicht heeft een pluriform media-aanbod te borgen, waarbij burgers kennis moeten kunnen nemen van een diversiteit aan politieke meningen. Een beknotting van het 'ongehoorde geluid' is ook daarmee in strijd.)

Van het opleggen van de strafkorting, die bovendien niet door een rechter op tegenspraak bindend is vastgesteld, van maar liefst bijna 100.000 euro, zal zeker een sterk *chilling effect* uitgaan, dat niet alleen ON! treft, maar ook anderen zal beperken in hun fundamentele uitingsvrijheid.

Ten overvloede zij opgemerkt dat ON! nog nooit door enige rechter is veroordeeld vanwege het overtreden van enige wettelijke bepaling. Evenmin heeft de Raad voor de Journalistiek tot nu toe enige klacht over ON! ontvangen, laat staan gegrond verklaard. Dat kunnen niet veel media-instellingen in Hilversum zeggen.

⁵² EHRM 14 september 2010, ECLI:CE:ECHR:2010:0914JUD003822403 (*Sanoma Uitgevers B.V./Nederland*) § 83.

⁵³ EHRM 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012 (*NIT S.R.L./Moldavië*).

c) de strafkorting is een ongelijke behandeling van de omroep

Zoals ON! in haar zienswijze heeft opgemerkt en de Raad van Bestuur in zijn definitieve sanctiebesluit heeft erkend, hebben de conclusies en aanbevelingen van de Ombudsman niet alleen betrekking op ON! maar op “*alle*” omroepen. Maar anders dan bijvoorbeeld bij het Commissariaat voor de Media⁵⁴ leidt die constatering tot nu toe niet tot een ‘gelijke-monniken-gelijke-kappen’-benadering door de Raad van Bestuur.

In reactie op de zienswijze van ON! op het voornemen tot sanctiebesluit beschrijft de Raad van Bestuur uitgebreid hoe hij in het bestuurdersoverleg aandacht heeft gevraagd voor het Onderzoek van de Ombudsman en dat hij de genre-coördinator journalistiek heeft verzocht het rapport te agenderen in een eerstvolgend genre-overleg.⁵⁵ Hoewel die acties zeker nuttig zullen zijn, moet opgemerkt worden dat er in het sanctie-spectrum wel een heel groot gapend gat zit tussen “*aandacht vragen voor*” en “*agenderen*” enerzijds en een strafkorting van bijna 100.000 euro anderzijds. Het geeft ON! de stellige indruk dat de Raad van Bestuur met twee maten meet.

Inachtneming van *fair play* als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (artikel 2:4 Awb) lijkt ver te zoeken, ook omdat anderen in soortgelijke omstandigheden op meer clementie hebben kunnen rekenen, zoals reeds aangestipt bij paragraaf F.

d) ON! heeft gevolg gegeven aan de kritiek van de Ombudsman

Bij zijn hernieuwde belangenafweging dient de Raad van Bestuur tevens te betrekken dat ON! een nog jonge media-instelling is, die nog volop in een opbouwfase verkeert. Daarbij verwijt de Raad van Bestuur ON! dat zij onvoldoende bereidheid toont om haar handelswijze te verbeteren.⁵⁶ Die (ten onrechte) beweerde weigerachtigheid staat echter in schril contrast met de signalen van veranderbereidheid die door anderen, zoals het Commissariaat voor de Media, wél worden opgepikt⁵⁷ en met de “*enige reflectie*” die de voorzitter van de Raad van Bestuur signaleert bij de omroep.⁵⁸

Zelfreflectie is er inderdaad. ON! staat nog aan het begin van haar leercurve. Anders dan de Raad van Bestuur beweert is de omroep zich ervan bewust dat hij daarbij soms fouten maakt, zoals de programmaleiding ook onomwonden, en op zender, toegeeft.⁵⁹ Dat ‘leerproces’ leidt weldegelijk ook tot aanpassingen in de programmering, zoals de volgende:

- i. ON! heeft de NPO verzocht om Ongehoord Nieuws met ingang van het nieuwe televisieseizoen (16 augustus 2022) een andere programma-kwalificatie te geven,

⁵⁴ Persbericht Commissariaat voor de Media, 21 juli 2022, <https://www.cvdm.nl/actueel/commissariaat-start-drie-brede-onderzoeken-bij-de-npo-en-de-landelijke-publieke-omroepen> .

⁵⁵ Sanctiebeschikking, bijlage 3, p. 16.

⁵⁶ Sanctiebeschikking, randnummer 37.

⁵⁷ Persbericht Commissariaat voor de Media, 21 juli 2022, <https://www.cvdm.nl/actueel/commissariaat-start-drie-brede-onderzoeken-bij-de-npo-en-de-landelijke-publieke-omroepen> .

⁵⁸ NRC, 8 juli 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/07/07/npo-ongehoord-nederland-toont-intern-enige-reflectie-a4135889> .

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld: voorzitter Arnold Karskens in de uitzending van Ongehoord Nieuws op 9 juni 2022.

namelijk “*opinie*” in plaats van “*nieuws, actualiteiten en duiding*”, zoals in de eerste helft van het jaar, zodat het duidelijk is dat, conform de door NPO vastgestelde definitie van deze kwalificatie, in het programma “*opvattingen over politieke en maatschappelijke thema’s/onderwerpen vanuit een herkenbaar inhoudelijk perspectief aan de orde komen*”. Dit verzoek is recent ingewilligd;

- ii. ON! zal die nieuwe kwalificatie voortaan ook in elke uitzending expliciet benoemen zodat daarover bij de kijker geen onduidelijkheid kan bestaan. Zo zal ON! haar kijkers nog explicieter dan voorheen duidelijk maken dat Ongehoord Nieuws een opinie-programma betreft, en dus bestaat uit gasten die meningen geven, en zij niet pretendeert altijd onomstotelijk vaststaande nieuwsfeiten te brengen, overigens geheel in lijn met de media-opdracht die ON! zich gesteld heeft en welke door de Raad van Bestuur wordt ondersteund;
- iii. de bestuursleden van de Omroepvereniging Ongehoord Nederland zullen alleen nog optreden als studiegast bij Ongehoord Nieuws als hun aanwezigheid inhoudelijk specifieke toegevoegde waarde heeft, bijvoorbeeld omdat betrokkene een bepaalde deskundigheid bezit (zoals oorlogsverslaggever) of als columnist;
- iv. indien bestuursleden van de Omroepvereniging Ongehoord Nederland optreden als studiegast of columnist bij Ongehoord Nieuws zal nog explicieter dan voorheen kenbaar worden gemaakt vanuit welke hoedanigheid ze aan tafel zitten;
- v. indachtig de roep van de Ombudsman om een meer gevarieerd aanbod van meningen en standpunten wijst ON! alle fracties in de Tweede en Eerste Kamer en bewindslieden op de mogelijkheid deel te nemen aan het programma Ongehoord Nieuws, mochten ze een inhoudelijk relevante bijdrage te leveren hebben;
- vi. met de presentatoren van Ongehoord Nieuws, en overigens ook de diverse redacteuren en andere medewerkers, zijn de afgelopen weken evaluerende gesprekken gevoerd;
- vii. mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Ombudsman heeft ON! besloten om afscheid te nemen van een van de twee presentatoren van Ongehoord Nieuws. Hij is met ingang van het nieuwe seizoen vervangen door een andere presentator.
- viii. de presentatoren van Ongehoord Nieuws hebben gedurende de ‘zomerstop’ zowel individueel als in teamverband persoonlijke trainingen gekregen. Zo nodig en indien budgettair verantwoord zal hieraan in het najaar een vervolg worden gegeven;
- ix. ON! zoekt nadrukkelijk op de kortst mogelijke termijn naar versterking van het redactionele team met een ervaren eindredacteur. Gegeven de krapte op de journalistieke arbeidsmarkt is dat echter tot nu toe een opgave gebleken;
- x. op uitnodiging van het Commissariaat voor de Media zal een aantal medewerkers van ON! op 16 september 2022 een ‘*masterclass*’ Mediawet volgen;

- xi. recent is de redactie van Ongehoord Nieuws versterkt met een *dedicated* fact-check-redacteur;
- xii. in de zomer is de correctie- en verbeterrubriek “*OEPS!*” live gegaan.⁶⁰ Dat daarin nog amper correcties staan, zoals de Raad van Bestuur terecht constateert, heeft er alles mee te maken dat Ongehoord Nederland in de zomermaanden geen uitzendingen had. Overigens heeft ON! in die rubriek, die redelijk uniek is voor een publieke omroep⁶¹, wel de stikstof-uitspraak die de Ombudsman noemt als voorbeeld van “*aantoonbaar onjuiste informatie*”⁶² gecorrigeerd; en
- xiii. in aanvulling op die correctie- en verbeterrubriek werkt ON! momenteel aan een ‘klachtenloket’, waartoe kijkers en luisteraars met klachten over de programma’s zich kunnen wenden, en een protocol hoe de omroep omgaat met die klachten om een transparante, inhoudelijke behandeling door een daartoe *dedicated* persoon, te kunnen borgen. ON! laat daarmee zien dat ze klachten van kijkers en luisteraars serieus neemt.

Bovenstaande lijst laat bovendien onverlet dat ON! zich altijd aanbevolen houdt voor andere suggesties voor verbeteringen of punten van opbouwende kritiek, van wie dan ook.

En voor alle duidelijkheid: ON! heeft altijd onderschreven en onderschrijft nog steeds ten volle de Journalistieke Code NPO, de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek en de Code van Bordeaux.⁶³

e) de strafkorting is disproportioneel en contraproductief

De opgelegde strafkorting van bijna 100.000 euro, is, hoewel minder dan deze had kunnen zijn op grond van het wettelijk maximum, buitenproportioneel; niet alleen afgezet tegen de ernst van de beweerd normschending, die, zoals hierboven aangegeven anders dan de Raad van Bestuur stelt, zeker niet “*stelselmatig*” is, maar ook afgezet tegen de draagkracht van een jonge organisatie als Ongehoord Nederland. De media-instelling heeft gezien haar ‘leeftijd’ amper financiële reserves. Het volbrengen van de journalistieke doelstelling die ON! zich, gesteund door de Raad van Bestuur, heeft gesteld om tweemaal per week een uitzendwaardig televisieprogramma te produceren vergt daarbij uitzonderlijk veel financiële middelen.

ON! is een aspirant-omroep, toegelaten tot het omroepbestel op basis van een voorlopige erkenning. Dat aspirantschap betekent dat de omroep nog moet ‘ingroeien’ in het systeem. Het is onredelijk om van ON!, koud zes maanden oud, te verwachten dat ze al net zo’n geoliede machine is als de collega-omroepen waarvan sommige al decennia in

⁶⁰ <https://ongehoordnederland.tv/oeps/> ; N.B. Overigens worden in uitzendingen van Ongehoord Nieuws eerder gedane beweringen die onjuist blijken te zijn rechtgezet, zie bijvoorbeeld de uitzending van 10 mei 2022.

⁶¹ Onderzoek Ombudsman, voetnoot 82, p. 21.

⁶² Onderzoek Ombudsman, voetnoot 92, p. 24.

⁶³ Evenals de andere “meetlatten” die de Ombudsman noemt in hoofdstuk 3 van haar rapport.

het bestel zitten en die alle tijd en ruimte hebben gekregen om de nodige kennis en ervaring te verwerven (en uitglijers te maken). Het is onbillijk om enerzijds ON! een aspirant-status te geven, maar anderzijds de jonge omroep wel ten volle af te rekenen, als ware ze al een 'veteraan'.

Een strafkorting van bijna 100.000 euro is een forse aanslag op het toch al beperkte budget, en een adering van middelen die de omroep daarmee niet kan inzetten voor de ook door de Raad van Bestuur (en Ombudsman) gewenste inhoudelijke verbetering van de programmering. Dit eerder in de zienswijze door ON! ingebrachte argument is door de Raad van Bestuur in zijn reactie helaas genegeerd.

De opgelegde strafkorting is ook niet proportioneel omdat deze sanctie de weg opent voor de Raad van Bestuur om de minister te verzoeken om de voorlopige erkenning van de media-instelling in te trekken op grond van artikel 2.33 vierde lid Mediawet 2008. Daarmee zou ON! als bijkomende straf krijgen dat ze nog voordat ze goed en wel haar toegevoegde waarde heeft kunnen bewijzen, al weer uit het bestel wordt verwijderd, of minimaal die onzekerheid als een zwaard van Damocles boven haar hoofd heeft hangen.

Tenslotte is de sanctie niet proportioneel omdat de Raad van Bestuur voorafgaand aan het opleggen daarvan geen gesprek heeft gehad c.q. willen hebben met ON! over de bevindingen van de Ombudsman. Dat is zeker gezien de totstandkoming en de consequenties van dat rapport, de omvang van de strafkorting, de gevolgen voor de omroep en het feit dat de betreffende sanctie voor het eerst in de geschiedenis van het bestel is opgelegd, zonder enige waarschuwing vooraf, aan de allerkleinste, allernieuwste nieuwkomer, op zijn minst niet-passend te noemen, zeker ook omdat dat goede gesprek zelfs tot op de dag van vandaag niet heeft plaatsgevonden, ondanks de expliciete uitnodiging van ON! daartoe in haar zienswijze.⁶⁴ Hopelijk vormt het gesprek dat nu, alsnog, voor medio september gepland staat, het begin van zo'n nieuwe, constructieve weg voorwaarts.

Naar de stellige overtuiging van ON! is het voeren van een goed, constructief gesprek over de lering die ON!, maar ook alle andere omroepen, kan trekken uit het rapport van Ombudsman, zoals het Commissariaat voor de Media ondertussen in gang heeft gezet, een betere besteding van tijd en energie, dan het voeren van juridische procedures. De tijd, energie en (publieke!) middelen die partijen nu spenderen aan de onderhavige en wellicht nog volgende procedures ware beter besteed aan de maatschappelijk opdracht die beiden, zowel de Raad van Bestuur als ON!, gezamenlijk, gegeven is: het realiseren van betekenisvol media-aanbod.

⁶⁴ Overigens net als een dialoog met de Ombudsman. Zij heeft haar toezegging voor een gesprek tot nu toe helaas niet geconcretiseerd.

83. Tussen-conclusie: het sanctiebesluit is niet redelijk en niet proportioneel omdat de Raad van Bestuur niet of onvoldoende alle omstandigheden rond de beweerde overtreding in zijn afweging heeft meegenomen, anders dan artikel 5:46 tweede lid Awb vereist. Zo verdient heroverweging dat:
- a. de straffkorting een ongeoorloofde inhoudelijke bemoeienis met de programmering betreft;
 - b. de straffkorting een ongeoorloofde beperking van de vrijheid van meningsuiting betekent;
 - c. de straffkorting leidt tot een ongelijke behandeling van de omroep;
 - d. ON! mede naar aanleiding van de kritiek van de Ombudsman reeds een substantieel aantal aanpassingen in de programmering heeft doorgevoerd;
 - e. de straffkorting in omvang en gevolgen buitenproportioneel is en alleen maar een ongewenst, contraproductief effect zal hebben; en ook
 - f. dat de Raad van Bestuur verzuimd heeft een waarschuwing te geven en het, waarschijnlijk vruchtbaardere, goede gesprek tussen partijen tot nu toe uit de weg is gegaan.

H. Conclusie

84. Op bovenstaande gronden verzoeken ondergetekenden, namens ON!, de Adviescommissie Bezwaarschriften om dit bezwaar tegen het besluit van de Raad van Bestuur om ON! een budgetkorting op te leggen van bijna 100.000 euro gegrond te verklaren. Op grond van het bezwaar van ON! dient de Raad van Bestuur zijn besluit d.d. 5 juli 2022 volledig te herroepen.
85. Graag maken ondergetekenden gebruik van de mogelijkheid om op grond van artikel 7:2 Awb gehoord te worden, in het openbaar, door de Adviescommissie voordat de Raad van Bestuur een besluit op bezwaar neemt. Daarbij wil ON! zich mogelijk laten bijstaan door een advocaat. De verhinderdata van advocaat en ondergetekenden zijn van 30 september tot 9 november 2022
86. Tevens verzoekt ON! hierbij om een kostenvergoeding op grond van artikel 7:15 Awb.

Arnold Karskens
voorzitter

Reinette Klever
secretaris

Adres: Postbus 96935, 2509 JH Den Haag
Dagtekening: 8 september 2022

Bijlage I Rapport prof. dr. C.J. Hamelink
Bijlage II Rapport prof. dr. P. Cliteur