



Omroepvereniging Ongehoord Nederland
t.a.v. dhr. Arnold Karskens en mw. Reinette Klever
Box C9792
Oder 20
2491 DC DEN HAAG

betreft

Beslissing op bezwaar Sanctiebeschikking ON!

ons kenmerk

Uit 2023-15

datum

10 januari 2023

Geachte heer Karskens, geachte mevrouw Klever,

In de bezwaarprocedure inzake het besluit van de Raad van Bestuur van de NPO (hierna: Raad van Bestuur) d.d. 5 juli 2022 (kenmerk: UIT 2022-727,) waarbij door de Raad van Bestuur aan Omroepvereniging Ongehoord Nederland (hierna: ON!) op grond van artikel 2.154, eerste lid, sub b van de Mediawet 2008 (hierna: Mw) een sanctie is opgelegd, heeft de Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep (hierna: Adviescommissie) op 14 december 2022 haar advies uitgebracht. Dit advies is aangehecht als [Bijlage 1](#).

De Raad van Bestuur neemt hierbij in deze procedure de beslissing op het bezwaar van ON!. Deze beslissing is als volgt opgebouwd. Eerst komen het verloop van de procedure en de standpunten van partijen kort aan de orde, vervolgens wordt de kern van het advies van de Adviescommissie weergegeven en als laatste wordt het standpunt van de Raad van Bestuur en de beslissing op bezwaar geformuleerd. Kort samengevat neemt de Raad van Bestuur het advies van de Adviescommissie over en wordt het bezwaar van ON! ongegrond verklaard. De inhouding van 2,5% van het voor het jaar 2022 aan ON! toegekende budget blijft aldus in stand. Evenwel besluit de Raad van Bestuur om redenen van coudance het corresponderende in te houden bedrag ad EUR 93.442,43 met 10% te verlagen. Het uiteindelijk in te houden bedrag – dat zal worden verrekend met het voor het jaar 2023 voor ON! op 21 december 2022 vastgestelde budget – komt aldus neer op: **EUR 84.098,19**.

De Raad van Bestuur besluit voorts om de beslissing op bezwaar op grond van artikel 3.1, eerste lid, Wet open overheid (Woo), openbaar te maken samen met het advies van de Adviescommissie door middel van publicatie op de website van de NPO-organisatie. De publicatie zal worden vergezeld van een kort mediabericht. Dit bericht is aangehecht als [Bijlage 2](#). De verdere procedure met betrekking tot deze openbaarmaking wordt op pagina 6 van dit besluit in de paragraaf met titel 'Publicatie beslissing op bezwaar' beschreven.

Verloop procedure

Sinds 1 januari 2022 maakt ON! deel uit van de landelijke publieke mediadienst. Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (Minister) een voorlopige erkenning aan ON! verleend voor de periode 2022 tot en met 2026.

Sinds 22 februari 2022 verzorgt ON! wekelijks op dinsdag en donderdag bij NPO 1 media-aanbod onder de titel 'Ongehoord Nieuws'. Dit programma was voor het jaar 2022 door de Raad van Bestuur definitief in het schema geplaatst bij plaatsingsbesluit van 7 december 2021. Naar aanleiding van diverse uitzendingen van Ongehoord Nieuws heeft de Ombudsman van de NPO (hierna: Ombudsman) tot 1 juni 2022 in totaal 136 klachten ontvangen over uitzendingen van ON!, in het bijzonder over televisie-uitzendingen (alsmede de wekelijkse podcast).

De Ombudsman heeft naar aanleiding van de hiervoor genoemde klachten een onderzoek ingesteld. Leidend bij de beoordeling door de Ombudsman is de Journalistieke Code van de NPO (hierna: Journalistieke Code NPO) ten aanzien waarvan alle omroepen – inclusief ON! – hebben aangegeven deze te zullen naleven.

Op 7 juni 2022 heeft de Ombudsman een rapport uitgebracht (hierna: Rapport). Het Rapport is de weerslag van een onderzoek van de Ombudsman naar het media-aanbod van ON! in de daaraan voorafgaande maanden, naar aanleiding van genoemde klachten van het publiek. De Ombudsman concludeerde in het Rapport dat ON! op diverse punten de Journalistieke Code van de NPO heeft geschonden.

Bij brief van 15 juni 2022 heeft de Raad van Bestuur ON! op de hoogte gesteld van zijn voornemen tot het opleggen van een sanctie, zulks op grondslag van artikel 2.154, eerste lid, sub b Mw. De Raad van Bestuur concludeerde – samengevat - in dit voornemen dat ON! naar het oordeel van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. ON! heeft op 29 juni 2022 een schriftelijke zienswijze gegeven op het voornemen.

De Raad van Bestuur heeft vervolgens op 5 juli 2022 een definitief besluit genomen, strekkende tot het opleggen van een sanctie als bedoeld in artikel 2.154, eerste lid onder b, Mw. De sanctie houdt in dat 2,5% van het voor het jaar 2022 voor ON! vastgestelde bedrag wordt ingehouden. ON! heeft in het kader van de sanctie de mogelijkheid gekregen ermee in te stemmen dat het bedrag wordt ingehouden van het voor het jaar 2023 vast te stellen bedrag, en heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

ON! heeft op 2 augustus 2022 op nader aan te voeren gronden bezwaar gemaakt tegen genoemd besluit, welk bezwaar op 4 augustus jl. door de Raad van Bestuur is ontvangen. Het inleidend bezwaarschrift is door de Raad van Bestuur op 8 augustus jl. voor verdere behandeling doorgestuurd naar de Adviescommissie. De Adviescommissie heeft ON! desgevraagd een termijn gegeven tot 15 september 2022 voor het aanvullen van de gronden van bezwaar. In een aanvullend bezwaarschrift van 8 september 2022 (door de Raad van Bestuur ontvangen op 9 september 2022) heeft ON! de gronden van het bezwaar tijdig ingediend. De Raad van Bestuur heeft vervolgens op 21 oktober 2022 schriftelijk verweer gevoerd.

Op 18 november 2022 heeft een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij beide partijen in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunten voor de Adviescommissie nader toe te lichten, en waarbij door de Adviescommissie aan beide partijen vragen zijn gesteld.

Op 29 november 2022 heeft de Adviescommissie de Raad van Bestuur verzocht een overzicht te verstrekken van de contactmomenten tussen de Raad van Bestuur en ON! voorafgaand aan het sanctiebesluit van 5 juli 2022. Op 6 december 2022 heeft de Raad van Bestuur dit overzicht toegestuurd. De Adviescommissie heeft ON! in de gelegenheid gesteld uiterlijk op 9 december 2022 op dit overzicht te reageren. ON! heeft vervolgens op 7 december 2022 gereageerd op dit overzicht.

Op 14 december 2022 heeft de Adviescommissie haar advies uitgebracht in deze procedure.

Standpunten partijen

Voor de weergave van het standpunt van partijen verwijst de Raad van Bestuur naar de paragrafen 4.1.1 t/m 4.2.4 van het advies van de Adviescommissie.

Beoordeling adviescommissie

In haar advies van 14 december 2022 overweegt de Adviescommissie – in het kader van de juridische grondslag – allereerst dat de Raad van Bestuur op grond van artikel 2.154, eerste lid, onder b Mw, bevoegd is een sanctie op te leggen indien en voor zover sprake is van onvoldoende bereidheid tot samenwerking bij de landelijke publieke mediaopdracht. Het antwoord op de vraag of het Commissariaat voor de Media wegens een schending van de Journalistieke Code NPO (ook) bestuursrechtelijk handhavend zou kunnen optreden kan volgens de Adviescommissie in het midden blijven, nu onmiskenbaar vaststaat dat de Raad van Bestuur een sanctie kan opleggen.

Vervolgens gaat de Adviescommissie in op de uitleg van het begrip “onvoldoende bereidheid tot samenwerking” en concludeert zij – zeer beknopt samengevat – dat dit begrip niet vaag of voor meerderlei uitleg vatbaar is. De Adviescommissie wijst daarbij op de verschillende vindplaatsen in de huidige Mediawet en de door de Raad van Bestuur aangedragen citaten uit de wetsgeschiedenis van de Mediawet (met name, de voorgangers van de huidige wet). Het moet gaan om “bereidheid tot samenwerking” in het kader van de landelijke publieke mediaopdracht en daartoe behoort uitdrukkelijk ook het uitvoeren van de publieke mediaopdracht zoals omschreven in artikel 2.1 Mw, en dus ook het voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Deze taakopdracht is bovendien nader omschreven en uitgewerkt in de Journalistieke Code NPO, die door ON! is onderschreven in het kader van de voorlopige erkenning, aldus de Adviescommissie.

Voor wat betreft de feitelijke grondslag van de sanctie stelt de Adviescommissie voorop dat de Raad van Bestuur een advies of rapport zoals hier aan de orde (dat wil zeggen: het rapport van de Ombudsman NPO van 7 juni 2022) ten grondslag kan leggen aan een besluit, ook als dat niet is geïnitieerd door het bestuursorgaan zelf. Ten aanzien van het onderzoek van de Ombudsman concludeert de Adviescommissie dat voldoende inzichtelijk is gemaakt op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en dat de conclusies logisch volgen uit het Rapport. De Adviescommissie ziet voorts geen redenen om aan de juistheid van de conclusies van het Rapport

te twijfelen. Dit betekent dat de Raad van Bestuur dit rapport ten grondslag heeft kunnen leggen aan de besluitvorming ten aanzien van de opgelegde sanctie.

De vaststelling dat het begrip “onvoldoende bereidheid tot samenwerking” geenszins vaag of voor meerderlei uitleg vatbaar is, maakt verder dat artikel 2.154, eerste lid, onder b Mw voldoet aan het *lex-certa* vereiste. Daarnaast moet het ON! in de procedure met betrekking tot verlening van de voorlopige erkenning duidelijk zijn geworden wat de geldende regels zijn ten aanzien van de samenwerking ter uitvoering van de publieke mediaopdracht. De Adviescommissie is derhalve van oordeel dat de overtreden norm voldoende kenbaar was. Dit brengt de Adviescommissie tot de slotsom dat er ook een voldoende feitelijke grondslag voor de sanctie bestaat.

Verder oordeelt de Adviescommissie dat geen sprake is van een beperking van de vrijheid van meningsuiting, omdat geen sprake is van een directe inhoudelijke bemoeienis met programma's van ON!. Zelfs als wel gesproken zou moeten worden van een beperking van de uitingsvrijheid, is deze volgens de Adviescommissie niet ongeoorloofd, omdat de beperking dan een wettelijke grondslag heeft (artikel 2.1 Mw) en een legitiem doel dient (garanderen van toegang tot betrouwbare informatie).

Ten aanzien van de proportionaliteit van de sanctie stelt de Adviescommissie vast dat de Raad van Bestuur bij het bepalen van de hoogte van de sanctie met veel relevante omstandigheden rekening heeft gehouden. De Adviescommissie is van oordeel dat de Raad van Bestuur in redelijkheid tot de nu opgelegde sanctie en het daarin vastgestelde percentage heeft kunnen besluiten.

Ten overvloede overweegt de Adviescommissie in randnummer 5.4.5 van het Advies dat de opgelegde sanctie voor een beginnende omroep als ON! financieel behoorlijk ingrijpend is en ook gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het te verzorgen media aanbod. De Adviescommissie geeft de Raad van Bestuur daarom in overweging om nader te bezien of de sanctie uit coulance op een lager bedrag of percentage kan worden vastgesteld.

De Adviescommissie adviseert het bezwaar van ON! ongegrond te verklaren, omdat de Raad van Bestuur op grond van artikel 2.154, eerste lid, onder b Mw, bevoegd is een sanctie op te leggen en daarvoor afdoende juridische- en feitelijke grondslag bestaat.

Standpunt Raad van Bestuur

De Raad van Bestuur neemt het advies van de Adviescommissie over en verklaart het bezwaar van ON! ongegrond. De Raad van Bestuur verwijst ter motivering van zijn besluit tot ongegrondverklaring naar voornoemd advies, dat hier als ingelast moet worden beschouwd.

Ten aanzien van het in randnummer 5.4.5. van het Advies gestelde, oordeelt de Raad van Bestuur als volgt.

De Raad van Bestuur heeft in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van de sanctie in primo alle betrokken belangen meegewogen. Daarbij is geconcludeerd dat sprake is van een overtreding van de norm die volgens de Raad van Bestuur als ernstig is te kenschetsen en aldus een relatief hoog inhoudingspercentage rechtvaardigt. De Raad van Bestuur heeft daarnaast ook oog voor diverse andere omstandigheden – zoals het feit dat dit de eerste sanctie voor ON! betreft (en überhaupt de eerste maal dat een sanctie is opgelegd), dat ON! een jonge omroep is en dat ON! beterschap heeft beloofd. Daarbij heeft de Raad van Bestuur voorts de impact op ON!, zowel de financiële impact als de niet-financiële kant ervan, zoals de grote (te verwachten) media-aandacht, meegewogen. Al deze belangen zijn dus afgewogen en deze afweging heeft er juist toe geleid dat een inhouding van 2,5% van het vastgestelde budget voor 2022 evenredig werd geacht. De afweging van al deze aspecten is in bezwaar naar oordeel van de Raad van Bestuur niet gewijzigd, en aldus besluit de Raad van Bestuur dat er geen reden is om het percentage (2,5% inhouding) te wijzigen.

Hoewel alle omstandigheden dus reeds zijn verdisconteerd in de gemaakte evenredigheidsbeoordeling en er geen sprake is van wezenlijke veranderingen die als zodanig tot inhouding van een lager bedrag nopen, zal de Raad van Bestuur, na heroverweging, het corresponderende in te houden bedrag (EUR 93.442,43) evenwel toch beperkt verlagen, namelijk met 10%. De Raad van Bestuur besluit daartoe om redenen van coulance, geïnspireerd door hetgeen de Adviescommissie in randnummer 5.4.5 heeft opgemerkt. De Raad van Bestuur acht het binnen zijn bevoegdheid van artikel 2.154 Mw – ten aanzien waarvan hij immers een ruime discretionaire bevoegdheid bezit – mogelijk om een dergelijke beperkte verlaging toe te passen. De specifieke omstandigheden van het geval als genoemd – hoewel deze reeds alle zijn afgewogen - laten een dergelijke beperkte ruimte toe, nu de afgewogen belangen zich niet in exacte bedragen laten uitdrukken. Ten aanzien van de precieze hoogte van het uiteindelijk in te houden bedrag bestaat aldus naar zijn aard een bepaalde – zij het beperkte - mate van beoordelingsruimte. Voor een ruimere verlaging ziet de Raad van Bestuur ruimte noch aanleiding, juist omdat hij alle omstandigheden van het geval in zijn evenredigheidsbeoordeling al reeds tegen elkaar extensief heeft afgewogen. Bovendien zou een ruime(re) verlaging volgens de Raad van Bestuur betekenen dat het uiteindelijk in te houden bedrag de ernst van de overtreding niet langer reflecteert (en dus geen recht doen aan het evenredigheidsbeginsel).

Publicatie beslissing op bezwaar

De Raad van Bestuur besluit de beslissing op bezwaar openbaar te maken. De grondslag voor deze openbaarmaking is artikel 3.1, eerste lid, Woo. Het onderhavige besluit zal samen met het advies van de Adviescommissie, op dezelfde wijze als met het besluit van 5 juli 2022 is gebeurd, op de website van de NPO worden geplaatst, voorzien van een kort mediabericht. Dit betekent het volgende.

Deze beslissing op bezwaar (inclusief het advies van de Adviescommissie) wordt op **dinsdag 10 januari 2023 15.00 uur** aan ON! (per e-mail) bekendgemaakt. De Raad van Bestuur is voornemens de beslissing op bezwaar en het bijbehorende nieuwsbericht op **woensdag 11 januari 2023 15.00 uur** op de website van de NPO-organisatie te plaatsen.

De Raad van Bestuur zal de publicatie van het besluit en het nieuwsbericht uitsluitend aanhouden indien ON! **vóór woensdag 11 januari 2023 10.00 uur** per brief of per e-mail aan de Raad van Bestuur te kennen geeft dat zij tegen de beslissing op bezwaar (mee precies: de voorgenomen publicatie en/of het nieuwsbericht) beroep zal instellen en uiterlijk op **16 januari 2023 15.00 uur** een gemotiveerd verzoek om voorlopige voorziening zal indienen bij de Voorzieningenrechter van de daartoe bevoegde rechtbank, strekkende tot schorsing van de voorgenomen publicatie. ON! kan binnen deze termijn ook haar eventuele overige opmerkingen geven over de voorgenomen publicatie.

Als ON! het (tijdig aangekondigde) verzoek om voorlopige voorziening ook daadwerkelijk bij genoemde Voorzieningenrechter indient en de Raad van Bestuur daarvan **uiterlijk op 16 januari 2023 15.00 uur** afschrift verstrekt, zal de Raad van Bestuur de publicatie van het besluit en het nieuwsbericht opschorten totdat de Voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan op genoemd verzoek (en zal de Raad van Bestuur uiteraard alleen tot publicatie overgaan als de uitspraak van de Voorzieningenrechter daaraan niet in de weg staat).

In geval **vóór 11 januari 2023 10.00 uur** niet van ON! is vernomen dat (naast beroep) een dergelijk verzoek om voorlopige voorziening tegen de publicatie van de beslissing op bezwaar zal worden ingediend, zal de Raad van Bestuur de beslissing op bezwaar en het nieuwsbericht aldus om **15.00 uur van dezelfde dag (11 januari 2023)** openbaar maken. In geval ON! wel tijdig aangeeft zich tegen de voorgenomen publicatie in rechte te verzetten maar vervolgens niet uiterlijk op **16 januari 2023 15.00 uur** aan de Raad van Bestuur afschrift heeft verstrekt van het verzoek om voorlopige voorziening, zal de Raad van Bestuur per omgaande na het verstrijken van die termijn tot publicatie van de beslissing op bezwaar en het bijbehorende mediabericht overgaan.

Besluit op bezwaar

De Raad van Bestuur van de NPO:

- (i) verklaart de bezwaren van ON! tegen het besluit van 5 juli 2022, met kenmerk UIT 2022-727, ongegrond;
- (ii) handhaaft zijn besluit van 5 juli 2022, dat wil zeggen dat op grondslag van artikel 2.154, eerste lid onder b Mw, 2,5% van het voor het jaar 2022 voor ON! vastgesteld budget wordt ingehouden, met dien verstande dat;
- (iii) het corresponderende bedrag ad EUR 93,442,43 om redenen van coulance met 10% wordt verlaagd, en aldus EUR 84.098,19 wordt ingehouden, te verrekenen met het voor 2023 toegekende budget;
- (iii) wijst het verzoek op grond van artikel 7:15, tweede lid, Awb, tot vergoeding van de kosten van juridische bijstand in de bezwaarschriftenprocedure af;



(iv) besluit de beslissing op bezwaar samen met het advies van de Adviescommissie openbaar te maken door middel van publicatie op de website van de publieke omroep, voorzien van een mediabericht.

Hoogachtend,

Frederieke Leeflang
Voorzitter Raad van Bestuur

bijlagen

- Advies inzake bezwaar Omroepvereniging Ongehoord Nederland van Adviescommissie Publieke Omroep d.d. 14 december 2022;
- Mediabericht dat tezamen met de beslissing op bezwaar op de website van de publieke omroep zal worden geplaatst.

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na de dag van verzending daarvan, beroep instellen door het indienen van een beroepschrift bij de bevoegde rechtbank. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en dient tenminste te bevatten: de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht en de gronden waarop het beroepschrift rust. Zo mogelijk dient een kopie van het bestreden besluit bijgevoegd te worden. Bij het indienen van een beroepschrift wordt een griffierecht geheven. U wordt door de griffie van de rechtbank geïnformeerd over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betaling, alsmede van het verloop van de verdere behandeling van het ingestelde beroep.