

**Advies Adviescommissie bezwaarschriften Publieke Omroep inzake het bezwaar van de Vereniging KRO-NCRV tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO van 13 juli 2021, tot afwijzing van de (2<sup>e</sup>) aanvraag tot toekenning van een bijdrage uit het NPO-fonds met betrekking tot de productie van het audioproject 'Hannelore en de Anderen'.**

## **1. Taak en samenstelling Adviescommissie**

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep, hierna de NPO, heeft op grond van artikel 19 van haar statuten een Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: Adviescommissie). Op grond van artikel 20 van deze statuten is het de primaire taak van de Adviescommissie de Raad van Bestuur NPO (hierna: Raad van Bestuur) te adviseren over te nemen besluiten, indien een landelijke publieke media-instelling of een andere belanghebbende bij de Raad van Bestuur een bezwaarschrift heeft ingediend dat betrekking heeft op een door de Raad van Bestuur genomen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Overeenkomstig artikel 3.5, sub b van het Reglement Bezwaarschriften Publieke Omroep handelt de Adviescommissie daarbij als een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb.

## **2. Procedure**

De vereniging KRO-NCRV (hierna: KRO-NCRV) heeft in de aanvraagronde van 27 oktober 2020 een financiële ontwikkelingsbijdrage bij het NPO-fonds aangevraagd voor de podcast documentaireserie 'Hannelore en de Anderen'. Over deze aanvraag is door de commissie audio van het NPO-fonds positief geadviseerd. Vervolgens heeft de Raad van Bestuur bij besluit van 8 december 2020 een bijdrage toegekend van maximaal € 11.858,-.

Voor de aanvraagronde van 2 maart 2021 heeft KRO-NCRV een aanvraag voor een financiële bijdrage voor de productie van de podcastserie 'Hannelore en de Anderen' ingediend bij het NPO-fonds. De commissie audio van het NPO-fonds heeft negatief geadviseerd op deze aanvraag, waarna de Raad van Bestuur bij besluit van 13 april 2021 de aanvraag heeft afgewezen. Tegen dit besluit is geen bezwaar gemaakt. Voor de aanvraagronde van 1 juni 2021 heeft KRO-NCRV een aangepaste aanvraag voor een bijdrage ingediend. Ook over deze aanvraag is door de commissie audio van het NPO-fonds negatief geadviseerd. Bij besluit van de Raad van bestuur van 13 juli 2021 is deze tweede aanvraag opnieuw afgewezen.

Tegen dit besluit heeft KRO-NCRV op 17 augustus 2021, aldus binnen de termijn van zes weken uit artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is vervolgens ingevolge het bepaalde in artikel 3, vijfde lid, sub a van het Reglement van de Adviescommissie door de Raad van Bestuur in handen van de Adviescommissie gesteld. Op verzoek van de Adviescommissie heeft de Raad van Bestuur op 23 september 2021 een verweerschrift ingediend. Hierna zijn partijen op woensdag 24 november 2021 tijdens een door de Adviescommissie georganiseerde hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun standpunt nader toe te lichten.

KRO-NCRV werd tijdens deze hoorzitting vertegenwoordigd door de heer [REDACTED] [REDACTED] eindredacteur KRO-NCRV en de producenten van 'Hannelore en de Anderen' mevrouw [REDACTED] en de heer [REDACTED]. De Raad van Bestuur werd vertegenwoordigd door mevrouw [REDACTED] [REDACTED], afdeling Juridische Zaken van de NPO en [REDACTED], algemeen secretaris van het NPO-fonds.

### **3. Achtergrond en feiten**

Het NPO-fonds is een onderdeel van de NPO. Het NPO-fonds heeft tot taak hoogwaardige dramaproducties, documentaires en talentontwikkeling te stimuleren. Het NPO-fonds wordt gefinancierd uit het door de Minister op grond van artikel 2.149, eerste lid, sub f, van de Mediawet 2008, vastgestelde budget voor de versterking van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. Alleen landelijke publieke media-instellingen kunnen een aanvraag doen. De Raad van Bestuur neemt de besluiten over aanvragen op basis van inhoudelijke advisering door de aan het NPO-fonds verbonden commissies van onafhankelijke deskundigen.

### **4. De standpunten van partijen**

#### **4.1. Het standpunt van KRO-NCRV**

Het volledige standpunt van KRO-NCRV is uiteengezet in het bezwaarschrift van 17 augustus 2021 en de toelichting daarop tijdens de hoorzitting op 24 november 2021. Het standpunt van KRO-NCRV laat zich samenvatten als volgt:

- KRO-NCRV heeft allereerst benadrukt nog steeds enthousiast te zijn over dit podcastplan. Het is actueel, origineel en verhalend en past binnen de podcastcriteria van NPO Radio 1 en het NPO-fonds. In deze verwarrende tijden is het moeilijk feiten van fictie te onderscheiden; beide worden ons vaak als waarheid gepresenteerd. Verder wijst KRO-NCRV erop dat het advies van 13 juli

2021 fundamenteel afwijkt van de eerdere adviezen. De eerste twee adviezen waren lovend over idee, aanpak en opzet van de podcastserie, maar in het advies van 13 juli 2021 wordt plotseling bezwaar gemaakt tegen zaken die eerder positief zijn beoordeeld. Een belangrijk punt voor KRO-NCRV is voorts dat in het advies van 13 april 2021 terecht is opgemerkt dat de complotwereld in de eerste aanvraag te veel onderbelicht is gebleven. Het daarbij door de commissie audio van het NPO-fonds gegeven advies om meer research te doen naar de arena van complotdenkers en actuele manipulatie is vervolgens door de producenten met veel inzet opgevolgd. Tot verbazing van KRO-NCRV wordt in het advies van 13 juli 2021 niet ingegaan op dit verrichte onderzoek - naar aanleiding van het ogenschijnlijk enige kritiekpunt in het advies van 13 april 2021 - en wordt ook niets gemotiveerd over de vraag of het advies niet dan wel onvoldoende is opgevolgd.

KRO-NCRV en de producenten hebben verder nog het volgende naar voren gebracht:

- In het advies wordt ten onrechte opgemerkt dat sprake zou zijn van vooringenomenheid en persoonlijke meningen over complotdenkers bij de producenten. Alles in de aanvraag wordt academisch onderbouwd op basis van veel research en gesprekken met experts. De makers treden de beide groepen met een zo open mogelijk vizier tegemoet, in het kader van een open en eerlijk journalistiek onderzoek; --
- De commissie audio gaat er ten onrechte vanuit dat de 'stappenladders' de ruggengraat van de serie zijn. Deze 'stappenladders' zijn ontworpen als een hulpmiddel bij het onderzoek en dienen slechts als gereedschap op de achtergrond. Het is verbazingwekkend dat in de eerdere adviezen niets is opgemerkt over de 'stappenladders';
- De commissie audio gaat er ten onrechte vanuit dat er in de complotwereld geen leiders zouden bestaan. Op dit punt is zorgvuldige research gedaan en zijn experts benaderd. Daarbij is verwezen naar diverse publicaties over dit onderwerp;
- Het is volgens KRO-NCRV ondenkbaar dat dit onderwerp in de handen van deze ervaren journalistieke producenten 'technisch' zou worden en zonder spanningsboog. Daarbij is verwezen naar een eerdere succesvolle podcast van de producenten;
- Het verbaast KRO-NCRV dat volgens de commissie audio de titel van de podcastserie niet goed zou zijn. In de eerdere adviezen is daar nooit iets over opgemerkt. Verder is vanaf het begin duidelijk geweest, dat de manipulatieve Sipke Vrieswijk en wat zijn volgelingen meemaakten, de basis

van de podcast zou zijn. Ex-leden van de sekte kunnen reflecteren op wat er is gebeurd in hun leven, dat kunnen complotdenkers die midden in het proces zitten niet.

- Tijdens de hoorzitting is door de producenten aangevoerd dat de commissie audio in het advies van 13 juli 2021 plotseling fundamentele kritiek heeft op het plan. Die kritiek is niet in lijn met de adviezen van de twee eerdere commissies. Zij stellen dat het onzorgvuldig is om in het eerste advies te zeggen dat het plan heel interessant is met ervaren makers, in het tweede advies dat nog eens bevestigen maar te vragen om een nadere uitwerking en dan in het derde advies ineens zeggen dat het een heel slecht plan is met kritiek op de makers. Die kritiek raakt aan het fundament van het plan dat er vanaf het begin lag. Zij zijn daarom van mening dat de procedure niet zorgvuldig is geweest.

#### 4.2. Het standpunt van de Raad van Bestuur.

Het volledige standpunt van de Raad van Bestuur is uiteengezet in het verweerschrift van 23 september 2021 en de toelichting daarop tijdens de hoorzitting op 24 november 2021. Het standpunt van de Raad van Bestuur laat zich samenvatten als volgt:

De Raad van Bestuur heeft naar voren gebracht, dat over aanvragen wordt besloten op basis van inhoudelijke advisering door een commissie van onafhankelijke deskundigen. Zo'n commissie adviseert collegiaal en het vastgestelde advies en het daaraan gekoppelde voorstel ten aanzien van budgettoekenning wordt als zwaarwegend advies ter besluitvorming door het bureau NPO-fonds doorgeleid naar de Raad van Bestuur. De Raad van Bestuur neemt het zwaarwegende advies over tenzij:

- met het advies significant wordt afgeweken van de vooraf aan het NPO-fonds toebedeelde begroting;
- het advies blijkt geeft van het niet-naleven van essentiële procedureregels, dan wel evidente schending van criteria of anderszins onzorgvuldig tot stand gekomen is;
- het advies inhoudelijk onvoldoende inzichtelijk en concludent is.

De Raad van Bestuur heeft in haar verweerschrift uiteengezet dat in het kader van het besluit van 13 juli 2021 over de tweede productie aanvraag voor 'Hannelore en de Anderen' is vastgesteld dat geen van deze zaken aan de orde was. Conform het advies van de commissie audio heeft de Raad van Bestuur daarom besloten geen bijdrage uit het NPO-fonds toe te kennen.

De bezwaren van KRO-NCRV hebben betrekking op de inhoud van het advies van de commissie audio en zien niet op de procedure of de aan het NPO-fonds toebedeelde begroting.

De Raad van Bestuur heeft verder het volgende naar voren gebracht:

- Volgens de algemene lijn van de jurisprudentie kunnen bij de beoordeling van adviezen als hier aan de orde, waarbij het gaat om objectivering van naar hun aard subjectieve oordelen die zich niet eenvoudig in woorden laten samenvatten, slechts beperkte motiveringseisen worden gesteld. Het gaat er om dat de aanvrager enigermate inzicht wordt verschaft in de gedachtegang die aan het advies ten grondslag ligt. De Raad van Bestuur is van oordeel dat het advies van de commissie audio inzichtelijk maakt waarom de commissie de aanvraag onvoldoende overtuigend vindt. Belangrijk punt daarbij is, dat in de aanvraag de uitwerking van de podcast in twee delen uiteen blijft vallen omdat de samenhang tussen sekten en de wereld van complotdenkers onvoldoende tot stand komt. Volgens de Raad van Bestuur is er sprake van een begrijpelijke en consistente lijn in de adviezen en wijkt het advies van 13 juli 2021 niet fundamenteel af van de eerdere adviezen. Voorts getuigt het advies van 13 juli 2021 er duidelijk van dat de commissie audio oog heeft gehad voor de verbeteringen, maar dat laat onverlet dat de commissie kan oordelen dat die verbeteringen onvoldoende zijn voor een positief advies.  
De Raad van Bestuur ziet dan ook geen redenen om aan de zorgvuldigheid van het advies te twijfelen.
- De Raad van Bestuur heeft onderkend dat er bij KRO-NCRV vragen leven over de afwijzing en heeft daarom de commissie audio gevraagd om een reactie op de bezwaren. Deze reactie is als bijlage bij het verweerschrift gevoegd.

In het advies van 16 december 2020 is door de Adviescommissie aan het NPO-fonds de aanbeveling gedaan dat in gevallen waarin een ontwikkelingsbijdrage is toegekend voor een project, en vervolgens de eerste aanvraag om een productiebijdrage is afgewezen op inhoudelijke gronden, de aspecten zorgvuldigheid en inzichtelijkheid bij de beoordeling van de tweede en laatste aanvraag extra aandacht vereisen. Tijdens de hoorzitting is door mevrouw [REDACTED] meegedeeld dat deze aanbeveling (nog) niet heeft geleid tot een andere werkwijze van het NPO-fonds.

## **5. De beoordeling door de Adviescommissie**

De Adviescommissie constateert dat de Raad van Bestuur adviezen van het NPO-fonds beschouwt als een zwaarwegend advies van deskundigen en deze adviezen overneemt, tenzij met het advies significant wordt afgeweken van de aan het NPO-fonds toebedeelde begroting, het advies blijkt geeft van het niet naleven van essentiële procedureregels of sprake is van evidente schending van criteria, het advies anderszins onzorgvuldig tot stand is gekomen, dan wel inhoudelijk onvoldoende concludent is. Aldus wordt op een aanvaardbare wijze inhoud gegeven aan de wijze waarop adviezen als hier aan de orde, getoetst behoren te worden. Blijkens vaste rechtspraak heeft de Raad van Bestuur een duidelijke beoordelingsruimte bij de waardering van adviezen als die van het NPO-fonds. In de bezwaarprocedure moet beoordeeld worden of de Raad van Bestuur in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, tot het besluit heeft kunnen komen het advies te volgen, of dat het besluit in strijd met de wet of algemene beginselen van bestuur is genomen. Hierbij dient de zorgvuldigheid van de gevolgde procedure en de inzichtelijkheid en toereikendheid van de aan het besluit ten grondslag gelegde motivering gezien te worden. De Adviescommissie beoordeelt dus niet zozeer of het besluit voor wat betreft de inhoud juist is, maar of het besluit op de juiste wijze tot stand is gekomen.

De bezwaren van KRO-NCRV hebben betrekking op de vraag of het advies van het NPO-fonds zorgvuldig tot stand is gekomen en of het inhoudelijk ook inzichtelijk en concludent is gemotiveerd, mede gezien in het licht van de eerdere adviezen rond deze podcastserie. Ten aanzien van gevallen als deze, waarin een ontwikkelingsbijdrage is toegekend voor een project door de Raad van Bestuur voor een substantieel bedrag en vervolgens de eerste aanvraag om een productiebijdrage is afgewezen op inhoudelijke gronden, vereisen de aspecten zorgvuldigheid en inzichtelijkheid extra aandacht. De Adviescommissie heeft daarom in het advies van 16 december 2020 de Raad van Bestuur geadviseerd er bij het NPO-fonds op aan te dringen in dit soort gevallen meer expliciet en concreter aan te geven op welke punten een eventuele tweede (en laatste) aanvraag om een productiebijdrage wijziging behoeft om - als er voldoende budget beschikbaar is - kans te kunnen maken op een positief advies. Tevens heeft de Adviescommissie daarbij in overweging gegeven om (meer) helder te zijn of bij verbetering van de aangegeven kritiekpunten de commissie audio zich bij haar definitieve oordeel specifiek op die punten zal richten, of dat er ook nieuwe punten kunnen worden

ingebracht, die betrekking hebben op aspecten die al waren opgenomen in de eerste productieaanvraag. Zoals hiervoor al aangegeven zijn deze adviezen een nadere uitwerking van de vereisten die ten aanzien van zorgvuldigheid en inzichtelijkheid gesteld moeten worden aan adviezen van het NPO-fonds in dit soort gevallen. Het enkele feit dat bedragen uit het NPO-fonds - dat gefinancierd wordt uit de algemene middelen - al eerder beschikbaar zijn gesteld voor de ontwikkeling van een project rechtvaardigt een verzwaarde toetsing ten aanzien van in acht te nemen zorgvuldigheid.

De Adviescommissie moet vaststellen dat in dit geval door het NPO-fonds niet is gehandeld in overeenstemming met de hiervoor genoemde adviezen in het kader van zorgvuldigheid en inzichtelijkheid bij de besluitvorming rond een tweede aanvraag, nadat eerder een ontwikkelingsbijdrage is toegekend. Ten tijde van de advisering rond zowel de eerste als de tweede productie aanvraag was het advies van 16 december 2020 reeds geruime tijd bekend, zodat in de werkwijze van het NPO-fonds daarmee rekening kon worden gehouden. Voorts heeft de Adviescommissie tijdens de hoorzitting vernomen dat de werkwijze van het NPO-fonds nog niet is gewijzigd voor gevallen als deze. Dit alles brengt de Adviescommissie tot de conclusie dat het besluit van 13 juli 2021 onzorgvuldig is voorbereid, nu na het eerste advies van 13 april 2021 niet, dan wel onvoldoende inzichtelijk is gemaakt op welke punten - anders dan meer research ten aanzien van complotdenkers - een tweede aanvraag wijziging behoefde om kans te kunnen maken op een positief advies. De Adviescommissie adviseert daarom het besluit van 13 juli 2021 te herroepen, de gebreken rond het advies van 13 april 2021 te herstellen en KRO-NCRV vervolgens in de gelegenheid te stellen een nieuwe tweede aanvraag voor de podcastserie 'Hannelore en de Anderen' in te dienen.

Ten overvloede merkt de Adviescommissie ten slotte nog op dat tijdens de hoorzitting is gebleken, na een uitgebreide toelichting op de aanvraag door de producenten, dat de aanvraag niet in alle opzichten goed is begrepen door de commissie audio en dat wanneer die informatie tijdig bekend zou zijn geweest of onderkend zou zijn, niet uitgesloten is te achten dat een positief advies gegeven had kunnen worden op de aanvraag. Bij de nadere besluitvorming dient natuurlijk ook dit aspect betrokken te worden.

## **6. Advies**

De Adviescommissie adviseert de Raad van Bestuur om het besluit van 13 juli 2021, tot afwijzing van een toekenning aan KRO-NCRV van een bijdrage uit het NPO-fonds met betrekking tot het project "Hannelore en de Anderen", te herroepen met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen.

Aldus vastgesteld door Mr. T.L. de Vries, Mr. O.F.V. de Bruijne en Prof. Mr. M.J. Jacobs en op 15 december 2021 aan de Raad van Bestuur toegezonden.

De Adviescommissie

  
Secretaris