

Advies Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep inzake het bezwaar van Omroepvereniging Ongehoord Nederland tegen het besluit van de Raad van Bestuur NPO van 20 december 2022, waarbij een sanctie is opgelegd op grond van artikel 2.154, eerste lid, sub b van de Mediawet ter hoogte van 1,5% over het vastgestelde budget voor Ongehoord Nederland voor het jaar 2022.

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, onder a, van het Reglement Bezwaarschriften Publieke Omroep (hierna: Reglement) handelt de Adviescommissie daarbij als een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb.

2. Procedure

Omroepvereniging Ongehoord Nederland (hierna: ON!) heeft op 23 januari 2023, binnen de termijn van zes weken bedoeld in artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, op nader aan te voeren gronden bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 20 december 2022, waarbij een sanctie is opgelegd op grond van artikel 2.154, eerste lid, sub b, van de Mediawet 2008 (hierna: Mw) ter hoogte van 1,5% van het vastgestelde budget voor ON! voor het jaar 2022. Dit bezwaar is vervolgens ingevolge het bepaalde in artikel 3.5, onder b, van het Reglement door de Raad van Bestuur in handen van de Adviescommissie gesteld.

In een aanvullend bezwaarschrift van 31 maart 2023 heeft ON! de gronden van het bezwaar kenbaar gemaakt. Op verzoek van de Adviescommissie heeft de Raad van Bestuur op 11 mei 2023 een verweerschrift ingediend.

Hierna zijn partijen op woensdag 31 mei 2023 tijdens een door de Adviescommissie georganiseerde hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten. ON! is, met kennisgeving, niet verschenen tijdens de hoorzitting. De Raad van Bestuur werd vertegenwoordigd door mr. S.M.C. Nuijten en mr. G.T.M.J.

Raaijmakers, advocaten, de heer drs. P.W. Doop, lid van de Raad van Bestuur en de heer mr. R.A. Vecht, hoofd van de afdeling Juridische Zaken van de NPO.

3. Feiten.

Bij besluit van 8 juli 2021 heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media een voorlopige erkenning verleend aan ON! voor de verzorging van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst voor de periode 2022 tot en met 2026. Sinds 22 februari 2022 verzorgt ON! wekelijks op dinsdag en donderdag media-aanbod op NPO1 onder de titel "Ongehoord Nieuws".

Bij besluit van 5 juli 2022 heeft de Raad van Bestuur een sanctie opgelegd aan ON! op grond van artikel 2.154, eerste lid, sub b, Mw ter hoogte van 2,5% van het vastgestelde budget van ON! voor het jaar 2022. De Adviescommissie heeft op 14 december 2022 geadviseerd het bezwaar van ON! tegen dit besluit ongegrond te verklaren. De Raad van Bestuur heeft vervolgens op 10 januari 2023 het bezwaar van ON! ongegrond verklaard en heeft daarbij tevens het bedrag van de sanctie om redenen van coulance met 10% verlaagd.

Bij brief van 25 oktober 2022 heeft de Raad van Bestuur ON! op de hoogte gesteld van het voornemen tot het opnieuw opleggen van een sanctie ingevolge artikel 2.154, eerste lid, sub b, Mw. Daarbij is verwezen naar een groot aantal voorvallen die door de Raad van Bestuur worden beoordeeld als een – toerekenbaar – gebrek van ON! in de bereidheid tot samenwerking. Het gaat dan met name om de volgende punten:

- beterschap beloven, maar het niet in praktijk brengen van die beloftes,
- het doen voorkomen alsof ON! het eigenlijke slachtoffer is van de ontstane situatie en/of het gebrek bij ON! om in publieke uitingen enige mate van zelfreflectie te tonen, en
- het gedrag van ON! om publiekelijk andere partijen uit het publieke bestel (waaronder NOS en NPO), maar ook het ANP te bekritisieren of af te vallen met termen zoals censuur.

De Raad van Bestuur beoordeelt dit alles als een schending en verwaarlozing van de kern van de publieke media-opdracht die aan het samenwerkingsverband van landelijke publieke media-instellingen ten grondslag ligt. Hierdoor kan naar de overtuiging van de Raad van Bestuur niet langer gesproken worden van het door ON! uitvoering geven aan voldoende bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

Naar aanleiding van dit voornemen heeft ON! bij brief van 15 november 2022 een zienswijze naar voren gebracht.

Bij besluit van 20 december 2022 heeft de Raad van Bestuur een sanctie opgelegd aan ON! op grond van artikel 2.154, eerste lid, sub b, Mw ter hoogte van 1,5% van het vastgestelde budget van ON! voor het jaar 2022.

4. De standpunten van partijen

4.1.1 ON! heeft in het aanvullend bezwaarschrift allereerst enkele meer algemene opmerkingen gemaakt. Ten eerste is medegedeeld dat ON! nog steeds bereid en gemotiveerd is om met alle spelers in het publiek bestel samen te werken, maar dan wel onder het bewind van de deugd der tolerantie voor andersdenkenden en minderheden. Verder is in het kader van de pluriformiteit van het mediabestel opgemerkt dat ON! is toegetreden en geaccepteerd om het andere geluid dat leeft bij een significant deel van de bevolking te laten horen. Dus om de diversiteit te realiseren en het weerspiegelingsbeginsel beter te vervullen, oftewel om de 'andere zijde van de nieuwsbol' te belichten. ON! stelt dat zij probeert meer balans te krijgen in een door een links-liberaal of door politieke correctheidsconsensus gedomineerd medialandschap. Voorts heeft ON! erop gewezen dat de beweging die men *woke* noemt, die ook wel als *cancel culture* of politieke correctheid wordt omschreven, de laatste jaren aanzwelt en tracht onder het mom van het fatsoen en de publieke waarden andersdenkenden het zwijgen op te leggen. Ten slotte is opgemerkt dat ON! een jonge omroep is die nog iedere dag en van iedere uitzending leert en dat mag worden verwacht dat hiermee ook rekening wordt gehouden.

4.1.2 Voorts heeft ON! aangevoerd dat het niet duidelijk is of de brief van 20 december 2022 een besluit betreft of nog steeds een voornemen, nu onder punt 40 van de brief wordt gesproken over 'een voornemen tot oplegging van een sanctie'. Daarbij is tevens opgemerkt dat onduidelijk is of de uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022, waar de Ombudsman inmiddels over heeft gerapporteerd, mede ten grondslag is gelegd aan het bestreden besluit nu wel verwezen wordt naar die uitzending in het besluit. ON! stelt dat op dit punt in ieder geval het motiveringsbeginsel is geschonden.

4.1.3 Met betrekking tot de drie in het bestreden besluit genoemde punten waarop de sanctie is gebaseerd merkt ON! over punt 1 op dat die niet anders begrepen kan worden dan dat er volgens de Raad van Bestuur niet is voldaan aan de journalistieke kwaliteitseisen in de uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022. Er is volgens ON! geen sprake van het schenden van de belofte de Journalistieke Code na te leven. Over punt 2 merkt ON! op dat dit verwijt

rechtstreeks voortvloeit uit punt 1 en samenhangt met het feit dat ON! met het beroep op pluriformiteit een eigen interpretatie van de regels voorstaat. Ook het derde punt hangt volgens ON! samen met het feit dat ON! opkomt voor de eigen rechten en autonomie. Het kan ON! niet verweten worden dat zij opkomt voor de persvrijheid en voor de eigen, redelijke en goed onderbouwde lezing van de Mw door daarover de weg naar de rechter te bewandelen. Met betrekking tot de publiekelijk geuite kritiek van ON! op andere partijen in het publieke bestel merkt ON! op dat dit slechts reacties zijn op publicaties en uitspraken van de Raad van Bestuur en andere partijen.

4.1.4 Verder heeft ON! nog aangevoerd dat de wetgever de bevoegdheid in de artikelen 2.2 juncto 2.154 Mw restrictief heeft bedoeld. De Raad van Bestuur is daarom niet bevoegd om via de weg van de samenwerking de journalistieke kwaliteitseisen te handhaven. De bevoegdheid tot toezicht op artikel 2.1 Mw en de bevoegdheid die te sanctioneren is volgens ON! uitdrukkelijk en onmiskenbaar voorbehouden aan het Commissariaat voor de Media. Door desalniettemin een sanctie op te leggen maakt de Raad van Bestuur zich schuldig aan een schending van het legaliteitsbeginsel en een overtreding van het beginsel van 'détournement de pouvoir'. Tevens is ON! van mening dat geen sprake is van een schending van de Journalistieke Code en dat er dus geen gronden zijn die een inbreuk op de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid kunnen rechtvaardigen.

4.1.5 Het bestreden besluit is volgens ON! tevens in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat er niet wordt opgetreden tegen gelijksoortige uitlatingen en journalistieke activiteiten bij andere omroepen. Ter ondersteuning van die stelling zijn enkele uitzendingen van andere omroepen genoemd, die volgens ON! als voorbeeld dienen om de eenzijdigheid van het optreden van de NPO-Ombudsman en de Raad van Bestuur te illustreren. In deze uitzendingen zou sprake zijn van aantoonbaar onjuiste informatie, het uitrollen van de rode loper voor studiegasten en het niet voldoende doorvragen door de presentatoren. In dit kader heeft ON! tevens opgemerkt dat andere omroepen niet wordt verweten dat zij zich negatief uitlaten over ON! en niet meer willen deelnemen aan het genreoverleg journalistiek als ON! daaraan deelneemt. De Raad van Bestuur heeft tegen dit handelen in strijd met de samenwerkingsverplichting ten onrechte niet op enigerlei wijze actie ondernomen.

4.1.6 ON! stelt dat het bestreden besluit in strijd is met het verbod op "détournement de pouvoir", omdat de Raad van Bestuur zijn

handhavingsinstrument, dat is gericht op het borgen van de samenwerking binnen het bestel, gebruikt voor een ander doel, namelijk het corrigeren van ON! naar aanleiding van de inhoud van het programma Ongehoord Nieuws van 15 september 2022.

4.1.7 Ten aanzien van de hoogte van de sanctie heeft ON! opgemerkt dat die disproportioneel is en dat de gevolgen ervan onevenredig zijn voor ON!. Deze sanctie kan niet los worden gezien van de eerste, alsmede het voornemen tot de derde sanctie. Deze cumulatie van sanctiebedragen is behoorlijk te noemen en heeft grote gevolgen voor ON!. Daarbij is erop gewezen dat ON! juridische kosten moet maken voor alle procedures, dat ON! behoorlijke reputatieschade heeft opgelopen en dat er veel negatieve aandacht is geweest voor ON!.

4.2.1 De Raad van Bestuur heeft er allereerst op gewezen dat ON! in het kader van het verzoek om een voorlopige erkenning heeft toegezegd zich te conformeren aan de Mw en alle interne gedragscodes, beleidslijnen en bindende regels van de NPO en mee te zullen werken aan het realiseren van de overkoepelende doelen in het belang van de NPO en zich op te stellen als een loyale en betrouwbare partner binnen het publieke bestel. Samenwerking is door de wetgever zo belangrijk geacht dat het een basisvoorwaarde voor erkenning vormt. Samenwerking vereist ook dat de samenwerkingspartners met respect voor elkaar met elkaar omgaan. Binnen de publieke omroep bestaat overeenstemming over basis, doel en regels, maar ON! vormt daarop een uitzondering. ON! wijst samenwerkingsafspraken af, geeft een invulling die niet overeenkomt met die van de andere omroepen en de NPO, handelt niet overeenkomstig de gemeenschappelijke, overeengekomen normen en kiest een opstelling die de samenwerking belemmert. Ter ondersteuning van deze stelling heeft de Raad van Bestuur verwezen naar drie categorieën voorbeelden:

-negatieve uitingen van ON! in het publieke domein die de samenwerking schaden,
-confronterende uitingen van ON! binnen het verband van het omroepbestel die de samenwerking schaden, en

-de afwijzende opstelling van ON! binnen het publieke bestel, de reactie waartoe deze opstelling leidt en de wijze waarop ON! daarop weer reageert.

De Raad van Bestuur wijst erop dat ON! daarbij heel nadrukkelijk kiest voor de opstelling dat de eigen interpretatie van regels en afspraken leidend is en niet bereid is deze opstelling te herzien. Dat heeft ON! volgens de Raad van Bestuur onder meer nadrukkelijk uitgesproken in het bestuurlijk overleg met de NPO op 12 december 2022. Daarbij is ook gewezen op de volledige afwijzing van het Genrebeleidsplan Journalistiek door ON!, na een positief advies van het College van

Omroepen (CvO), die tot gevolg had dat de ingezette samenwerking binnen het Genreoverleg Journalistiek voor meer dan een halfjaar is komen stil te vallen. De Raad van Bestuur heeft meermaals en op verschillende wijzen geprobeerd desondanks de samenwerking tussen de omroepen te bevorderen om daardoor de taak van de publieke omroep zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren, maar die pogingen hebben en hadden geen succes. ON! betwist telkenmale de rol en bevoegdheden van de Raad van Bestuur en de Ombudsman en is niet bereid tot aanpassing van de invulling die zij aan de Journalistieke Code geeft. Die invulling van ON! wordt door alle andere deelnemers aan het overleg betwist. De Raad van Bestuur heeft getracht het Genreoverleg Journalistiek te herstarten, maar door de opstelling van ON! is herstart onmogelijk gebleken. Daarom is nu besloten om het Genreoverleg Journalistiek voort te zetten zonder ON! en om een afzonderlijk overleg met ON! te voeren, omdat de samenwerking anders nog meer wordt belemmerd. Dit alles tezamen wordt door de Raad van Bestuur aangemerkt als het onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

4.2.2 Voorts heeft de Raad van Bestuur met betrekking tot de reikwijdte van het bestreden besluit erop gewezen dat de bezwaargronden van ON! die gericht zijn tegen diverse andere besluiten of brieven van de Raad van Bestuur in deze procedure niet aan de orde kunnen komen. Daarbij is benadrukt dat het bestreden besluit evenmin is gebaseerd op een inhoudelijke beoordeling van de uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022. Naar aanleiding van het rapport van de Ombudsman over die uitzending is inmiddels op 20 april 2023 het derde sanctie besluit jegens ON! genomen. De opstelling van ON! ten opzichte van de reacties en klachten die deze uitzending heeft opgeroepen en de gevolgen daarvan voor de samenwerking in het publieke bestel, zijn echter voor dit besluit wel van belang. Nu het bestreden besluit niet is gebaseerd op een schending van de Journalistieke Code kan het beroep van ON! op schending van het gelijkheidsbeginsel, met verwijzingen naar andere programma's waarin die Code zou zijn geschonden, niet slagen.

4.2.3 De Raad van Bestuur heeft er verder op gewezen dat de hiervoor onder 4.1.1 weergegeven geclausuleerde bereidheid van ON! tot samenwerking tekenend is voor de opstelling van ON! binnen het publieke bestel. ON! stelt bereid te zijn tot samenwerking, maar alleen als zij daarbij een eigen invulling kan geven aan de regels waaraan zij moet voldoen, die afwijkt van de invulling die de samenwerkingspartners daaraan geven en die niet door de Raad van Bestuur of de

Ombudsman beoordeeld mag worden maar alleen door ON! zelf. Deze opstelling toont in geen enkel opzicht de bereidheid tot samenwerken.

4.2.4 Met betrekking tot de pluriformiteit merkt de Raad van bestuur op dat dit een streven is dat in de inhoud van uitzendingen tot uitdrukking moet komen en niet in de waarborgen die daarbij in acht genomen moeten worden. Er staat ON! niets in de weg om de "andere zijde van de nieuwsbol" te belichten, maar dan wel op een wijze die de samenwerkingsafspraken respecteert. Dit geldt, gelet op artikel 2.1, tweede lid, Mw evenzeer voor het begrip publieke waarde. Daarbij heeft de Raad van Bestuur erop gewezen dat het doel van de samenwerking duidelijk is: het vervullen van de publieke mediaopdracht zoals die in artikel 2.1 Mw is geformuleerd. En dat doe je door loyaal aan de doelstellingen van de publieke omroep als geheel te zijn en bereid te zijn afspraken te maken met de NPO en met andere omroeporganisaties en deze afspraken na te komen.

4.2.5 Ten aanzien van de vraag of sprake is van een besluit merkt de Raad van Bestuur op dat van enige onduidelijkheid over de aard van het besluit van 20 december 2022 geen sprake kan zijn.

4.2.6 Met betrekking tot de drie punten waarop de sanctie is gebaseerd, voert de Raad van Bestuur aan dat dit voorbeelden zijn waaruit alleszins blijkt dat onvoldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking wordt gegeven door samenwerkingsafspraken niet na te komen. Voorts ziet de Raad van Bestuur in het aanvullend bezwaarschrift nergens enige vorm van zelfreflectie bij ON! Nergens overweegt ON! wat zij beter kan doen en wat haar rol in de ontstane situatie is. ON! blijft stellig beweren geen enkele norm te hebben geschonden.

4.2.7 Ten aanzien van het beroep van ON! op de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid wijst de Raad van Bestuur erop dat de door artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gewaarborgde vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd is en juist met bijzondere verantwoordelijkheden gepaard gaat, zéker in de context van de publieke omroep. Van een omroep in het publieke bestel, zoals ON!, mag verwacht worden dat zij met haar programma's voldoet aan de normen voor een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare journalistiek.

4.2.8 Ten slotte heeft de Raad van Bestuur nog aangevoerd dat het bestreden besluit is gebaseerd op een evenwichtige belangenafweging en een daadkrachtige

motivering. De bevoegdheid van de Raad van Bestuur een sanctie op te leggen is bij wet voorzien en voldoende kenbaar. De sanctie is verder noodzakelijk en proportioneel nu de Raad van Bestuur er niet in is geslaagd op andere (informele) wijze alsnog te bewerkstelligen dat ON! voldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking en ook het eerste sanctiebesluit niet het gewenste effect heeft gehad. De sanctie is niet onevenredig te achten volgens de Raad van Bestuur, nu rekening is gehouden met de cumulatie van sancties, het bestuursrecht een regeling kent voor de vergoeding van proceskosten en deze sanctie ongeveer een half jaar na de eerste sanctie is opgelegd.

5. De beoordeling door de Adviescommissie

5.1 De Adviescommissie stelt voorop dat er geen sprake kan zijn van enige onduidelijkheid over de aard van het bestreden besluit. In randnummer 40 ervan wordt weliswaar de term 'voornemen' gebruikt, maar gelet op de verdere tekst van het bestreden besluit is duidelijk dat dit een evidente verschrijving is.

5.2 Verder stelt de Adviescommissie vast dat het bestreden besluit en de daarbij opgelegde sanctie is gebaseerd op een schending van de bereidheid tot samenwerking binnen het publieke mediabestel door ON!. De Raad van Bestuur heeft ter ondersteuning van de gestelde schending verwezen naar diverse voorvallen rond (programma's van) ON! en gedragingen van ON!, die direct of indirect betrekking hebben op samenwerking binnen het publieke bestel. Het bestreden besluit heeft dus – anders dan ON! heeft aangenomen en anders dan de besluiten over de eerste en derde aan ON! opgelegde sanctie – geen betrekking op een inhoudelijk oordeel van de Ombudsman over uitzendingen van ON! of over schendingen van de Journalistieke Code in uitzendingen van ON!. Dit betekent dat alle opmerkingen die ON! in bezwaar heeft gemaakt over rapporten van de Ombudsman, over de Journalistieke Code en met name over de uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022 geen bespreking behoeven nu het besluit daarop niet is gebaseerd. Op dezelfde grond behoeft ook het beroep van ON! op het gelijkheidsbeginsel, voor zover dat betrekking heeft op potentiële schendingen van de Journalistieke Code door andere omroepen in diverse programma's, geen bespreking. Er is immers geen sprake van gelijke gevallen.

5.3 Naar aanleiding van de stelling van ON! dat de Raad van Bestuur niet bevoegd is via de weg van samenwerking journalistieke kwaliteitseisen te handhaven, verwijst de Adviescommissie naar de overwegingen 5.1.1 tot en met 5.1.4 in het

advies dat de Adviescommissie op 14 december 2022 heeft uitgebracht over de eerste sanctie jegens ON!. De Adviescommissie is daarbij tot de conclusie gekomen dat de Raad van Bestuur op grond van artikel 2.154, tweede lid, onder b, Mw bevoegd is sancties op te leggen indien en voor zover sprake is van onvoldoende bereidheid tot samenwerking bij de publieke taakopdracht. Daartoe behoort uitdrukkelijk ook de bereidheid de publieke mediaopdracht omschreven in artikel 2.1 Mw uit te voeren. Tevens heeft de Adviescommissie in de overwegingen 5.3.1 en 5.3.2 overwogen dat het begrip 'onvoldoende bereidheid tot samenwerking' in artikel 2.154 Mw niet vaag of voor meerderlei uitleg vatbaar is en dat deze norm voldoende kenbaar was en kon zijn voor ON!.

5.4.1 Vervolgens moet beoordeeld worden of de door de Raad van Bestuur aangedragen feiten en omstandigheden de conclusie kunnen dragen dat ON! onvoldoende bereidheid heeft getoond tot samenwerking bij de uitvoering van de publieke taakopdracht. De Adviescommissie stelt voorop dat het begrip samenwerken in diverse artikelen van de Mw expliciet wordt genoemd. Zo is in artikel 2.2, tweede lid, onder a, Mw bepaald dat de NPO belast is met het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Tot die publieke mediaopdracht behoort op grond van artikel 2.1, tweede lid, onder e, Mw, onder meer het voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden. Hieruit volgt reeds dat het begrip 'samenwerking' betrekking heeft op alle aspecten van de publieke mediaopdracht. Verder is in de artikelen 2.32 en 2.33 Mw bepaald dat een erkenning of voorlopige erkenning voor de verzorging van media-aanbod kan worden geweigerd of ingetrokken als een omroepvereniging onvoldoende bereid is tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Als voorwaarde voor een erkenning en de continuering ervan geldt dus de bereidheid tot samenwerking ten aanzien van de publieke taakopdracht.

5.4.2 Samenwerken in het kader van de Mw houdt naar het oordeel van de Adviescommissie in ieder geval in dat een omroep de doelstellingen van de publieke omroep als geheel dient te onderschrijven en bereid moet zijn met de Raad van Bestuur en met andere omroeporganisaties afspraken te maken en deze afspraken na te komen. De Raad van Bestuur heeft in het bestreden besluit en in het verweerschrift diverse voorbeelden genoemd van gedragingen of uitingen van ON! die geen blijk zouden geven van een bereidheid tot samenwerking. De Adviescommissie constateert dat deze voorbeelden laten zien dat ON! geregeld weinig constructief gedrag vertoont en daarbij weinig verheffend taalgebruik

hanteert. Daarbij zij opgemerkt dat ook jegens ON! soortgelijk gedrag wordt vertoond. Deze voorbeelden dragen dan ook ongetwijfeld niet bij aan goede verhoudingen binnen het publieke mediabestel.

Het louter uiten van kritiek door ON! op de Raad van Bestuur en de andere omroepen kan niet aangemerkt worden als een onvoldoende bereidheid tot samenwerking, maar naar het oordeel van de Adviescommissie komt uit deze voorbeelden een duidelijke lijn in de gedragingen van ON! naar voren, die uitdrukkelijk verder gaat dan alleen het uiten van kritiek en die zich laat samenvatten als volgt:

ON! heeft in het kader van de voorlopige toelating tot het publieke mediabestel toegezegd zich te conformeren aan de Mw en alle interne gedragscodes, beleidslijnen en bindende regels van de NPO en mee te zullen werken aan het realiseren van de overkoepelende doelen in het belang van de NPO en zich op te stellen als een loyale en betrouwbare partner. In contacten met de Raad van Bestuur en de andere omroepen - en ook in het bezwaarschrift - houdt ON! zich bij herhaling niet aan deze uit de Mw voortvloeiende verplichting, door te kiezen voor een eigen lezing van (begrippen in) de Mw, een eigen interpretatie van geldende regels binnen het omroepbestel en door te kiezen voor eigen rechten en autonomie. Een duidelijk voorbeeld van dit gedrag is de gang van zaken rond het Genrebeleidsplan Journalistiek. ON! heeft dit beleidsplan aanvankelijk geheel afgewezen met een uitvoerige motivering, is vier maanden later ongemotiveerd teruggekomen van die afwijzing en vervolgens heeft ON! criteria binnen dit beleidsplan over diversiteit weer geheel afgewezen. Deze opstelling heeft ertoe geleid dat het overleg binnen het Genreoverleg Journalistiek vele maanden stil heeft gelegen en inmiddels weer is hervat maar zonder deelname van ON!. Ook ten aanzien van de uitleg van belangrijke uitgangspunten in het publieke mediabestel als 'publieke waarde' en 'pluriformiteit' kiest ON! voor een geheel andere interpretatie van deze wettelijke begrippen dan de Raad van Bestuur en de andere omroepen.

Met deze handelwijze kiest ON! bij herhaling voor een confrontatie met de andere omroepen en de Raad van Bestuur. Een intentie van ON! om in gezamenlijk overleg te komen tot een (vruchtbare, althans werkbare) samenwerking binnen het bestel kan uit de verschillende voorbeelden niet afgeleid worden. Deze wijze van optreden leidt vervolgens regelmatig tot negatieve reacties van de andere partijen binnen het publieke mediabestel jegens ON!. Die reacties leveren natuurlijk ook geen positieve bijdrage aan een goede samenwerking, maar kunnen niet los gezien worden van de door ON! gekozen opstelling. Dit alles brengt de Adviescommissie tot de slotsom dat sprake is van een patroon van handelen van ON! dat niet is gericht op een

(vruchtbare, althans werkbare) samenwerking met de andere partijen binnen het publieke mediabestel. Dit betekent dat sprake is van onvoldoende bereidheid tot samenwerking door ON! als bedoeld in artikel 2.154, tweede lid, onder b, Mw.

5.5 Uit het hiervoor overwogene vloeit voort dat de Raad van Bestuur bevoegd is een sanctie op te leggen en er ook een voldoende feitelijke grondslag voor een sanctie bestaat. Met betrekking tot de vraag of de opgelegde sanctie een ongeoorloofde beperking van de vrijheid van meningsuiting inhoudt en in strijd is met het bepaalde in artikel 10 van het EVRM verwijst de Adviescommissie naar hetgeen hieromtrent is overwogen in rechtsoverweging 5.4.2 van het advies van 14 december 2022 van de Adviescommissie inzake ON!.

5.6.1 Ten slotte moet beoordeeld worden of de door de Raad van Bestuur gekozen sanctie evenredig is. Het evenredigheidsbeginsel bepaalt dat de voor belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft in de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, een kader geformuleerd voor de toetsing van op een discretionaire bevoegdheid berustende besluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Dit kader houdt onder meer in dat bij de toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, Awb de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid een rol (kunnen) spelen. Dit betekent in de eerste plaats dat een besluit geschikt moet zijn om het doel te bereiken. In de tweede plaats moet het besluit noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. In dat verband moet worden beoordeeld of een keuze mogelijk is tussen meer geschikte maatregelen, en zo ja of op basis van deze toets die maatregel is gekozen die de belanghebbenden het minst belast. Ten slotte moet het besluit evenwichtig zijn. In dat verband moet worden beoordeeld of de op zichzelf geschikte en noodzakelijke maatregel in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend is voor de belanghebbend.

5.6.2 Anders dan ON! betoogt berust het bestreden besluit naar het oordeel van de Adviescommissie op een evenredige belangenafweging. Daartoe is het volgende van belang. In de eerste plaats vormt de sanctie die is opgelegd op grond van artikel 2.154, eerste lid, sub b van de Mediawet ter hoogte van 1,5% over het vastgestelde budget voor ON! voor het jaar 2022 een geschikt middel om het doel van het besluit te bereiken, namelijk naleving door ON! van de bereidheid tot samenwerken. In de tweede plaats is de sanctie ook noodzakelijk. Op grond van

artikel 2.154, eerste lid, sub b, Mw heeft de Raad van Bestuur de bevoegdheid om ten hoogste vijftien procent van het voor een instelling vastgelegde bedrag in te houden wanneer onvoldoende uitvoering is gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Gelet op de eerdere inhouding van 2,5% was de Raad van Bestuur bevoegd om ten hoogste 12,5% van het voor ON! vastgelegde bedrag in te houden. Gelet op het feit dat het hier om een herhaalde niet-naleving gaat en ON! niet heeft laten zien zich aan de afspraken te houden, is de inhouding van 1,5% naar het oordeel van de Adviescommissie de minst belastende maatregel, temeer omdat de Raad van Bestuur ON! in de gelegenheid heeft gesteld het bedrag te verrekenen met het budget voor 2023. Ten slotte is de Adviescommissie van oordeel dat de inhouding van 1,5% evenwichtig is. Bij het bepalen van de hoogte van de sanctie heeft de Raad van Bestuur met veel relevante omstandigheden rekening gehouden, zoals de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van ON! en het mediabereik van ON!. Verder is rekening gehouden met de cumulatie van sancties en de financiële draagkracht van ON!. Voorts kan niet gezegd worden dat ON! na het opleggen van de eerste sanctie in juli 2022 onvoldoende tijd is gegund zich te verbeteren. Daarbij is van belang dat ON! sindsdien volhardt in haar principiële stellingname over de interpretatie van de Mw, die niet wordt onderschreven door de andere partijen in het publieke mediabestel. De stelling van ON! dat rekening moet worden gehouden met het gegeven dat het een jonge omroep is (ON! noemt zichzelf de benjamin), leidt niet tot het oordeel dat de opgelegde sanctie onevenwichtig is. Van ON! mag als professionele partij in een professioneel mediastelsel worden verwacht dat zij op de hoogte is van de afspraken, en zich houdt aan de afspraken waar zij zich expliciet aan heeft gecommitteerd. Verder heeft de Raad van Bestuur er terecht op gewezen dat juridische kosten die ON! heeft moeten maken geen wezenlijke rol kunnen spelen in deze belangenafweging, nu het bestuursrecht daarvoor een regeling kent. Gelet op al deze omstandigheden kan niet geconcludeerd worden dat de Raad van Bestuur in onvoldoende mate rekening heeft gehouden met de belangen van ON! bij het bepalen van de hoogte van de sanctie op 1,5% van het voor het jaar 2022 vastgestelde budget voor ON!. Dit betekent dat ook op dit punt het bezwaar naar het oordeel van de Adviescommissie niet kan slagen.

6. Het hiervoor overwogene leidt tot de slotsom dat het bezwaar van ON! tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 20 december 2022 ongegrond moet worden verklaard. Voor een vergoeding van proceskosten bestaat geen aanleiding.

7. Advies

De Adviescommissie adviseert de Raad van Bestuur het bezwaar van ON! tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 20 december 2022, ongegrond te verklaren.

Aldus vastgesteld door Mr. T.L. de Vries, Mr. O.F.V. de Bruijne en Prof. mr. J.E. van den Brink en op 26 juni 2023 aan de Raad van Bestuur toegezonden.

De Adviescommissie,