

## Sanctiebeschikking

Kenmerk: Uit 2022-727

*Betreft: Sanctiebeschikking Omroepvereniging Ongehoord Nederland in verband met het onvoldoende uitvoering gegeven aan bereidheid tot samenwerking’.*

Beschikking van de Raad van Bestuur ingevolge artikel 2.154, eerste lid, sub b van de Mediawet 2008 waarbij aan ON! een sanctie wordt opgelegd omdat ON! naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

---

## Aanleiding tot opleggen sanctie

De Raad van Bestuur van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna: Raad van Bestuur) heeft kennisgenomen van het onderzoek (hierna: Onderzoek) van de Ombudsman voor de publieke omroepen (hierna: Ombudsman) van 7 juni 2022 waarin is vastgesteld dat Omroepvereniging Ongehoord Nederland (hierna: ON!) de Journalistieke Code NPO stelselmatig heeft geschonden.

Door de Journalistieke Code NPO stelselmatig te schenden heeft ON! naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Om die reden legt de Raad van Bestuur met toepassing van artikel 2.154, eerste lid sub b Mediawet 2008 een sanctie op aan ON!.

## A. Verloop

1. 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 (hierna: Minister) een voorlopige erkenning aan ON! verleend voor de periode 2022 tot en met 2026.
2. Sinds 22 februari van dit jaar verzorgt ON! wekelijks op dinsdag en donderdag bij NPO 1 media-aanbod onder de titel ‘Ongehoord Nieuws’. Dit programma is door de Raad van Bestuur definitief in het schema geplaatst bij plaatsingsbesluit van 7 december 2021.
3. Naar aanleiding van diverse uitzendingen van Ongehoord Nieuws heeft de Ombudsman tot 1 juni 2022 in totaal 136 klachten ontvangen over uitzendingen van ON!, in het bijzonder over televisie-uitzendingen en ook de wekelijkse podcast.<sup>1</sup>
4. Krachtens artikel 2.14a, vijfde lid, Mediawet 2008 beoordeelt de Ombudsman na een klacht of uit eigen beweging het journalistieke handelen van de landelijke publieke media-instellingen bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie. Oordelen van de Ombudsman zijn niet bindend.
5. Leidend bij de beoordeling door de Ombudsman is de Journalistieke Code NPO, zoals deze sinds 1 januari 2017 geldend is en ten aanzien waarvan alle omroepen – inclusief ON! - hebben aangegeven deze te zullen naleven.
6. De Ombudsman heeft naar aanleiding van de hiervoor genoemde klachten een onderzoek ingesteld. Ten behoeve van het Onderzoek zijn tot 1 juni 2022 29 televisie-uitzendingen bekeken. De methode van onderzoek wordt in het Onderzoek uitgebreid beschreven. Op 7 juni 2022 heeft de Ombudsman haar bevindingen gepubliceerd op de eigen website.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Onderzoek Ombudsman naar schending van de Journalistieke Code in publicaties van omroep ON (en hoe dit de journalistiek bij alle publieke omroepen aangaat) van 7 juni 2022, paragraaf 4.1., pagina 15. Naast de 136 klachten, ontving de Ombudsman ook 10 e-mails met complimenten over ON! dan wel met kritiek over het aangekondigde onderzoek van de Ombudsman.

<sup>2</sup> <https://www.omroepombudsman.nl>.

7. Het onderzoek met bevindingen van de Ombudsman is als Bijlage 1 aan dit besluit gehecht. De beoordeling van klachten wordt in het Onderzoek als volgt samengevat.

*“Klagers wezen terecht op:*

- schending van de code op het punt van betrouwbaarheid en waarheidsgetrouwheid door het (passief en actief) bijdragen aan verspreiding van aantoonbaar onjuiste informatie*
- onjuiste informatie is niet gecorrigeerd*
- meningen worden niet of onvoldoende duidelijk gescheiden van feitelijke informatie*
- de journalistieke rol van presentatoren wordt onvoldoende ingevuld (dit betreft specifiek doorvragen, tegenspreken bij onjuiste informatie, duiden van bronnen)*
- transparantie over rolverdeling en belangen van gasten en panelleden is gewenst*
- bepaalde gebruikte bronnen (mogelijke propaganda) dienen minimaal van duiding en context voorzien te worden”<sup>3</sup>*

## **B. Feiten, omstandigheden en bevindingen**

8. Een uitgebreide beschrijving van de feiten, omstandigheden en bevindingen over de structurele schending van de Journalistieke Code NPO is opgenomen in het Onderzoek van de Ombudsman dat als Bijlage 1 van dit besluit tot oplegging van een sanctie is opgenomen. De NPO concludeert dat het onderzoek zorgvuldig is uitgevoerd en dat de door de Ombudsman getrokken conclusies logisch uit het onderzoek volgen.

## **C. Wettelijk kader**

9. Voor de relevante wettelijke bepalingen wordt verwezen naar Bijlage 2 van dit besluit tot oplegging van een sanctie.

## **D. Voornemen**

10. De Raad van Bestuur heeft bij brief van 15 juni 2022 ON! op de hoogte gesteld van zijn voornemen tot het opleggen van een sanctie ingevolge artikel 2.154, eerste lid sub b Mediawet 2008. Dit vanwege het door ON! stelselmatig schenden van de Journalistieke Code NPO zoals vastgesteld in het Onderzoek. Door deze stelselmatige schending heeft ON! naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

## **E. Zienswijze van ON!**

11. ON! heeft zijn zienswijze op het voornemen op 29 juni 2022 schriftelijk naar voren gebracht. In Bijlage 3 bij dit besluit gaat de Raad van Bestuur uitgebreid in op het in deze zienswijze gestelde. De zienswijze van ON! heeft er niet toe geleid dat de Raad van Bestuur afziet van oplegging van een sanctie. Bepaalde door ON! aangevoerde omstandigheden zijn wel meegewogen bij beoordeling van de evenredigheid van de uiteindelijk opgelegde sanctie.

## **F. Overwegingen Raad van Bestuur**

12. Volgens artikel 2.1, tweede lid, Mediawet 2008 zijn publieke mediadiensten in overeenstemming met publieke waarden en verzorgen zij krachtens sub e. van deze bepaling media-

---

<sup>3</sup> Onderzoek Ombudsman, pagina 30.

aanbod dat voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden.

13. Naast de andere taken die de Raad van Bestuur op grond van de Mediawet 2008 heeft, is hij krachtens artikel 2.2, tweede lid, sub a Mediawet 2008 belast met het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau.

14. Op grond van artikel 2.154, eerste lid, Mediawet 2008 kan de Raad van Bestuur maximaal vijftien procent van het voor een media-instelling vastgestelde bedrag inhouden, indien deze media-instelling naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Uit dit artikel volgt dat de Raad van Bestuur een eigen beoordelingsruimte heeft (discretionaire bevoegdheid). Of sprake is van al dan niet voldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking, is door de wetgever aan de beoordeling van de Raad van Bestuur overgelaten. Is de Raad van Bestuur van mening dat een omroep onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking, dan is het aan de Raad van Bestuur om te bepalen of hij van zijn bevoegdheid gebruikmaakt om de maatregelen te nemen die de wet hem daarvoor heeft gegeven.

15. Uit de wetsgeschiedenis van artikel 2.2, tweede lid, sub a Mediawet 2008 in samenhang bezien met artikel 2.154, eerste lid, Mediawet 2008, volgt dat de samenwerking binnen de landelijke publieke mediadienst niet los van de publieke mediaopdracht kan worden gezien. De wetsgeschiedenis spreekt bij de voorloper van artikel 2.154 (artikel 103a Mediawet 1987) over een open norm. Deze zal in de praktijk invulling moeten krijgen, aldus de toelichting bij deze bepaling. *“Het karakter van een open norm brengt immers met zich mee dat niet eenduidig van tevoren is aan te geven in welke gevallen de sanctiemogelijkheid zal worden toegepast”*, zo vervolgt de toelichting.<sup>4</sup> In de huidige Mediawet is dit niet anders.

16. Als gezegd onder randnummer 13 volgt uit artikel 2.1, tweede lid, Mediawet 2008 dat publieke mediadiensten in overeenstemming dienen te zijn met publieke waarden. Daarbij moeten zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij verzorgen daartoe media-aanbod dat onder meer: (a) evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is en zich tevens kenmerkt door een grote verscheidenheid naar 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.

17. De wetgever benadrukt de relatie tussen de publieke mediaopdracht en hoogstaande journalistieke standaarden.

*“In dit wetsvoorstel heeft de regering aan de publieke taakopdracht toegevoegd dat het media-aanbod van de publieke media voldoet aan hoge professionele en journalistieke kwaliteitseisen. Daarmee wil de regering nog eens onderstrepen en stimuleren dat de media zorgvuldig te werk gaan, en er zorg voor dragen dat hun programma-aanbod tot stand komt met inachtneming van journalistieke en ethische principes.”*<sup>5</sup>

18. Op schriftelijke vragen over het mogelijk verspreiden van desinformatie door ON! antwoordt, voor zover relevant, de staatssecretaris voor Cultuur en Media op 6 april 2022 op vragen 2 en 4:<sup>6</sup>

*Antwoord vraag 2: “In het licht van mijn verantwoordelijkheid als bewindspersoon voor media is van belang dat het media-aanbod van publieke omroepen voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, zoals voorgeschreven in artikel 2.1, lid 2 onder e van de Mediawet. (...)”*

<sup>4</sup> Zie: Kamerstukken II 1998/1999, 26660, nr. 3 (MvT).

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2008/2009, 31356, nr. D (MvA), p. 15.

<sup>6</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2021–2022, Aanhangsel-2344.

Antwoord vraag 4: *“Ongehoord Nederland heeft bij toetreding tot het publieke bestel bevestigd dat zij zich zal houden aan de journalistieke codes. De journalistieke code van de NPO is de algemene code voor alle journalistieke redacties bij de publieke omroep. Indien Ongehoord Nederland zich niet aan deze code houdt, kan het publiek daarover een klacht indienen bij de NPO Ombudsman. Het is aan de NPO Ombudsman om de programmering van Ongehoord Nederland te toetsen aan de code. In het algemeen verwacht ik van publieke omroepverenigingen dat zij zich conform de Mediawet houden aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen die binnen de sector gehanteerd worden. Daarnaast kan het Commissariaat voor de Media beoordelen of de programmering van Ongehoord Nederland voldoet aan de eisen uit de Mediawet.”*

19. De staatssecretaris legt hier derhalve een uitdrukkelijke relatie tussen de publieke taakopdracht van artikel 2.1, eerste lid, Mediawet 2008 en de hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, zoals genoemd in sub e van het tweede lid van dit artikel, en de uitwerking in de Journalistieke Code NPO.
20. Uit de verlening van een (aspirant-)erkenning vloeit voor de toegelaten publieke media-instelling de verplichting voort om bij te dragen aan de uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht. Uit de Mediawet 2008 en de wetsgeschiedenis volgt als gezegd dat het uitvoeren van deze publieke mediaopdracht in overeenstemming dient te zijn met publieke waarden, dient te voorzien in een democratische behoefte en moet voldoen aan hoge journalistieke standaarden en professionele kwaliteitseisen die binnen deze sector gehanteerd worden. Anders gezegd; als een omroep stelselmatig in strijd handelt met die hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen betekent dit dat er niet in overeenstemming wordt gehandeld met de eisen die artikel 2.1 Mediawet 2008 aan de landelijke publieke omroep stelt.
21. De voor de gehele landelijke publieke omroep geldende Journalistieke Code NPO is leidend bij het vaststellen of er sprake is van strijd met de journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Als deze code wordt geschonden - in het bijzonder als dit stelselmatig het geval is - betekent dit dat er niet voldaan wordt aan de hoge eisen die gesteld worden aan betrouwbare informatievoorziening zoals deze van de landelijke publieke omroep wordt verwacht op grond van genoemde code. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoering van de gezamenlijke taakopdracht van de NPO als geheel op nadelige wijze wordt beïnvloed. Daarmee is de integriteit van de NPO als zodanig in het geding.
22. Dit alles brengt de Raad van Bestuur tot het oordeel dat in voorkomende gevallen bij een dergelijke werkwijze - waarbij sprake is van stelselmatige schending van de kern van de publieke mediaopdracht en de daaraan verbonden normen en waarden - niet langer gesproken kan worden van het voldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Schending van binnen een samenwerkingsverband algemeen aanvaarde normen, te weten de Journalistieke Code NPO, is immers naar zijn aard contrair aan het zich gezamenlijk inzetten voor en verbinden aan een duidelijk bepaald te bereiken doel. Het gezamenlijke doel is de uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht in overeenstemming met de Mediawet 2008. Voor het verwezenlijken van dit doel is onder meer vereist dat de media-instellingen handelen in overeenstemming met de daarbij geldende spelregels bij of krachtens de wet, overige regels, beleid en afspraken.
23. De Raad van Bestuur gaat in dit kader na of er in het licht van de bevindingen van de Ombudsman in het Onderzoek, waarin diverse schendingen van de Journalistieke Code NPO door ON! zijn geconstateerd, door ON! wel voldoende uitvoering is gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. De Raad van Bestuur komt vervolgens in het licht van de bevindingen van de Ombudsman in haar Onderzoek tot de conclusie dat ON! vanwege de vastgestelde stelselmatige overtreding van de Journalistieke Code NPO onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. De Raad van Bestuur licht dat naast het reeds hiervoor genoemde verder als volgt toe.
24. In het beleidsplan van ON! ten behoeve van de aanvraag voor voorlopige erkenning tot omroeporganisatie in het publieke bestel voor de concessieperiode 2022-2026, verklaart ON! zich als

toekomstig onderdeel van het publieke bestel loyaal aan de doelstelling van het publieke bestel. Tevens geeft ON! aan te voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitsstandaarden en bereid te zijn tot afspraken en samenwerking met de NPO en andere omroeporganisaties.

25. Uit de bevindingen van de Ombudsman komt echter een geheel ander beeld naar voren, namelijk een patroon, waarbij stelselmatig de Journalistieke Code NPO op diverse punten wordt geschonden. Met als resultaat dat – zo volgt uit het oordeel van de Ombudsman – ON! niet heeft voldaan aan de hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen die binnen deze sector gehanteerd worden. De Ombudsman benadrukt daarbij *“dat van omroepen geëist mag worden dat ze zich houden aan de afgesproken normen in Journalistieke Code, die hebben ze allemaal ondgeschreven. En ze moeten zich houden aan de in de Mediawet beschreven én gezamenlijk aanvaarde uit te dragen waarden. Betrouwbaarheid is daarbij essentieel, anders verlies je je geloofwaardigheid bij het publiek.”*<sup>7</sup>

26. Nu er volgens de Ombudsman door ON! in strijd met de Journalistieke Code NPO is geopereerd, betekent dit volgens de Raad van Bestuur dat niet wordt voldaan aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, Mediawet 2008. Met de hieruit volgende schending en verwaarlozing van de kern van de publieke media-opdracht die aan het samenwerkingsverband van landelijke publieke media-instellingen is gegeven, kan naar de overtuiging van de Raad van Bestuur bij ON! niet langer gesproken worden van voldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

27. Het gebrek aan samenwerking door genoemde stelselmatige schending van de Journalistieke Code NPO is niet in lijn met het beleidsplan van ON! zoals omschreven onder randnummer 25 en ook niet in overeenstemming met andere duidelijke toezeggingen van ON!. Zo heeft ON! aan de Minister bij brief van 2 juni 2021 toegezegd om alle wet- en regelgeving te volgen, ook die binnen de NPO gelden en mee te werken aan het realiseren van de overkoepelende doelen in het belang van de NPO.

*“In antwoord op uw verzoek kunnen wij u allereerst bevestigen dat Omroep ON! zich te allen tijde zal conformeren aan de Mediawet en alle interne gedragscodes, beleidslijnen en bindende regels van de NPO en het Commissariaat voor de Media. Als omroep houden wij ons aan Internationale journalistieke maatstaven, zoals de Code van Bordeaux, en hebben wij als enige omroepvereniging in onze Statuten staan dat we geen ‘embedded journalistiek’ bedrijven, om zo geheel los staan van de invloed van voorlichters. Wij werken mee aan het realiseren van de overkoepelende doelen in het belang van de NPO als geheel en stellen ons op als een loyale en betrouwbare partner binnen het publieke bestel. Dus ook richting de NOS.”*

28. Dezelfde belofte is aan de Raad van Bestuur gedaan in een e-mail van 3 maart 2021. ON! heeft toen bevestigd dat zij zich zal houden aan de interne gedragscodes, beleidslijnen en de bindende regels van de Raad van Bestuur van de NPO, zoals deze gepubliceerd zijn op de website van de NPO, alsmede aan de Governance Code Publieke Omroep 2018. Voorts is toen door ON! bevestigd dat zij bereid is mee te werken aan het realiseren van de overkoepelende doelen in het belang van de NPO als geheel, ook als het aanbod en doelgroepen betreft die niet één-op-één kunnen worden gerelateerd aan de missie en identiteit van ON! Vervolgens heeft ON! tijdens de door de Raad van Bestuur georganiseerde hoorzitting op 8 april 2021 ten behoeve van de advisering aan de Minister voor de erkenningsverlening eens te meer aangegeven alle interne gedragsregels te onderschrijven, ook de Journalistieke Code NPO. Ook dit jaar – na de erkenningsverlening - heeft ON! op 2 maart jl. tijdens een bezoek van de Staatssecretaris in aanwezigheid van de Raad van Bestuur en alle omroepen bevestigd zich aan de spelregels en de Journalistieke Code NPO te houden. Dit uitgangspunt is nogmaals met zoveel worden herhaald door ON! op 3 maart ten kantore van ON! aan de voorzitter van de Raad van Bestuur en op 4 april ten overstaan van de voorzitter van het College van Omroepen en van de Raad van Bestuur, waarbij door ON! ook is aangegeven het instituut

---

<sup>7</sup> Onderzoek Ombudsman, pagina 31.

'Ombudsman' te erkennen en in voorkomend geval ook gevolg te zullen geven aan oordelen van de Ombudsman.

De constatering van de Ombudsman onderstrepen echter dat ON! onvoldoende blijkt geeft van het realiseren van de overkoepelende doelen in het belang van de NPO als geheel. Het naleven van de Journalistieke Code NPO is – zoals hiervoor is uiteengezet - immers een voorbeeld van zo een overkoepelend doel.

29. De Raad van Bestuur weegt bij zijn besluit ook de maatschappelijke impact van het handelen van ON! mee. Dat de maatschappelijke impact van het handelen van ON! groot is, blijkt allereerst uit het grote aantal klachten bij de Ombudsman. Verder heeft een groot aantal politieke partijen in de Tweede Kamer naar aanleiding van de uitzending van Ongehoord Nieuws van 10 mei 2022<sup>8</sup> vragen aan de staatssecretaris gesteld. Daarnaast is in meerdere publicaties in diverse media de participatie van ON! binnen het bestel en de gevolgen daarvan voor de gehele publieke omroep aan de orde gesteld. Naast de grote maatschappelijke reactie is de grote impact van het handelen van ON! binnen het bestel zelf duidelijk geworden. Dit komt in het bijzonder tot uitdrukking in het feit dat de Centrale Ondernemingsraad van de NPO (hierna: COR) bij brief van 29 mei 2022 aan de Raad van Bestuur zijn ernstige zorgen heeft uitgesproken over de door ON! gemaakte uitzendingen van Ongehoord Nieuws. De COR is van oordeel dat Ongehoord Nederland zich op geen enkele wijze houdt aan wat men als "algemene journalistieke gedragsregels" mag beschouwen, en zich evenmin houdt aan de door haarzelf, bij toetreding, aanvaarde Journalistieke Code NPO. De Raad van Bestuur kan de ogen niet sluiten voor de brede maatschappelijke onrust en de zorgen binnen de publieke omroep zoals verwoord door de COR.

30. In het licht van het bovenstaande kan de Raad van Bestuur niet anders concluderen dan dat ON! onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst, en wel zodanig dat het opleggen van een sanctie als bedoeld in artikel 2.154, eerste lid onder b, Mediawet 2008 passend is. Er is door de Ombudsman een stelselmatige schending van kernwaarden van de publieke mediadienst geconstateerd, die de integriteit van de gehele publieke omroep raakt en tot veel ophef heeft geleid. Dat stelselmatige nalaten van ON! om de als onderdeel van het publieke bestel zelf aanvaarde hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen na te leven, kan als niets anders worden gekenschetst dan overtreding van de in artikel 2.154, eerste lid onder b, Mediawet 2008 neergelegde norm.

31. De Raad van Bestuur is zich er bij dit besluit terdege van bewust dat ON! binnen het publieke bestel een stroming vertegenwoordigt die, zoals de Minister het in zijn erkenningverlening omschreef, "*nog niet door een andere omroep in het bestel wordt bediend.*" Hieraan wordt ook geen afbreuk gedaan met deze sanctie. ON! kan deze stroming blijven bedienen, maar dit kan uiteraard niet afdoen aan de verplichtingen die voor ON! uit de Journalistieke Code NPO volgen. In dat kader hecht de Raad van Bestuur er aan te benadrukken dat hij zelf geen inhoudelijke beoordeling van het handelen van ON! heeft gegeven, maar ten aanzien van de vraag of aan de Journalistieke Code NPO is voldaan, afgaat op het Onderzoek van de Ombudsman, wier oordeel volgens de Raad van Bestuur zorgvuldig tot stand is gekomen en waarvan de conclusies logisch volgen uit het gedane onderzoek. De verankering van de functie Ombudsman in de Mediawet 2008 geeft deze ombudsfunctionaris ook een wettelijke onafhankelijke borging en taakomschrijving. De Raad van Bestuur heeft op grond van de aan hem wettelijk toegekende bevoegdheden, beoordeeld of gegeven het zorgvuldig tot stand gekomen oordeel van de Ombudsman sprake is van schending van het samenwerkingsbereidheidsvereiste als bedoeld in artikel 2.154, eerste lid sub b Mediawet 2008. Zijn conclusie is, als gezegd, dat die norm is geschonden en dat een sanctie als bedoeld in artikel 2.154 Mediawet 2008 gepast is.

## G. Sanctie

32. In het kader van zijn sturende en coördinerende taak voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau en het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering

---

<sup>8</sup> Deze uitzending wordt in het Onderzoek van de Ombudsman genoemd in voetnoot 90.

van die publieke mediaopdracht op landelijk niveau. (artikel 2.2 lid 2 sub a Mediawet 2008), hecht de Raad van Bestuur groot belang aan de integriteit van de landelijke publieke mediadienst en de daarbij behorende naleving van de normen, zoals bijvoorbeeld de landelijke publieke media-instellingen zelf met elkaar zijn overeengekomen in de Journalistieke Code NPO. Dat belang is gelegen in het beginsel zoals voorgeschreven in artikel 2.1, tweede lid sub e Mediawet 2008, namelijk het verzorgen van media-aanbod dat voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden.

33. Op grond van artikel 2.154, eerste lid, Mediawet 2008 kan de Raad van Bestuur in geval een omroeporganisatie naar zijn mening onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst ten hoogste vijftien procent van het voor die instelling vastgestelde bedrag inhouden.

34. Bij het besluit tot inhouding van budget zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)) en in het verlengde daarvan het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) en het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb).

Uit het evenredigheidsbeginsel vloeit voort dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn. Uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, volgt dat dit geldt voor alle besluiten. De Raad van Bestuur kent bij het opleggen van bestuurlijke sancties nog geen van tevoren kenbaar beleid om de keuze voor de hoogte van een sanctie te motiveren. Dit brengt op grond van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel met zich mee dat de keuze voor de hoogte van de hier aan de orde zijnde sanctie in dit besluit op een deugdelijke motivering gebaseerd dient te zijn, waarbij ook alle aan de orde zijnde belangen tegenover elkaar behoren te zijn afgewogen. Dat zal de Raad van Bestuur hierna doen.

35. Voor de vaststelling van de hoogte van een op te leggen sanctie is voor de Raad van Bestuur zowel de aard van de overtreding als de ernst en verwijtbaarheid daarvan in het concrete geval bepalend. Hieronder wordt mede begrepen de mate waarin de belangen die de overtreden norm beoogt te beschermen zijn of kunnen worden geschaad. Ook de omvang en de bijzondere kenmerken van de publieke mediadienst waarbinnen de schending is begaan, ziet de Raad van Bestuur als belangen die meegewogen dienen te worden. Tevens dient het mediabereik bij de afweging van de aan de orde zijnde belangen bij het bepalen van de hoogte van de sanctie in ogenschouw worden genomen.

36. Tegelijkertijd moet bij het bepalen van de hoogte van de sanctie rekening gehouden worden met belangen aan de zijde van ON!. Daarbij kan het gaan om:

- (1) de impact op het verzorgen van media-aanbod door ON! ter uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, in combinatie met de statutaire opdracht om in het media-aanbod een bepaalde in de statuten aangeduide maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming te vertegenwoordigen;
- (2) de financiële draagkracht van ON!;
- (3) de vraag of dit een eerste schending betreft of dat sprake is van recidive; en
- (4) de vraag of ON! de bereidheid tot verbetering heeft getoond om in de toekomst schendingen van de Journalistieke Code NPO te voorkomen.

37. De Raad van Bestuur concludeert dat sprake is van een ernstige overtreding. Dit blijkt voor de Raad van Bestuur uit het stelselmatige karakter van de schending van de voor de gehele NPO essentiële Journalistieke Code NPO, die beeldbepalend is voor de hoge journalistieke eisen die de wetgever verlangt. De Raad van Bestuur rekent dit ON! extra aan nu ON! op verschillende momenten aan diverse direct betrokken organen van de NPO, alsmede aan de Minister ondubbelzinnig heeft aangegeven zich aan deze Code te zullen houden. De Raad van Bestuur acht de mate van verwijtbaarheid in dat licht dan ook groot. Dit klemt te meer nu ON! geleid wordt door een ervaren en deskundige journalist. Voorts is van belang dat ON! er geen blijk van heeft gegeven enige

voorzorgsmaatregelen te hebben getroffen ter voorkoming van de stelselmatige schending van de Journalistieke Code NPO. En ook voor de toekomst heeft ON! vervolgens in haar publieke reacties op het Onderzoek (alsmede op het voornemen tot sanctieoplegging) weinig bereidheid getoond om haar handelwijze in dat opzicht te verbeteren. Sterker nog, de publieke uitingen van ON! tonen aan dat zij niet, althans onvoldoende inziet waarom haar gedragingen in strijd zouden zijn met de door haar zelf aanvaarde journalistieke normen, en wijzen veeleer op het standvastig zullen blijven vasthouden aan de gekozen koers die, zoals hierboven is gemotiveerd, haaks staat op de gezamenlijk uit te voeren publieke mediaopdracht en de daarbij horende gezamenlijke normen.

38. De Raad van Bestuur weegt hierbij ook de impact van de schendingen mee, zoals blijkt uit de NPO Analyse Ongehoord Nederland van mei 2022. Volgens deze analyse bedraagt het mediabereik van het programma Ongehoord Nieuws op lineaire TV overdag gemiddeld 136.000 kijkers. Bekende gasten lijken de kijkcijfers omhoog te stuwen, aldus het onderzoek. Gasten helpen zelf ook mee aan de promotie van een uitzending, bijvoorbeeld via Twitter, zo valt daarin eveneens te lezen. De Raad van Bestuur verwijst verder naar de hiervoor beschreven maatschappelijke impact die het programma heeft.

39. Dit alles overziende brengt de Raad van Bestuur aldus tot het oordeel dat sprake is van een ernstige overtreding van de in artikel 2.154, eerste lid sub b Mediawet 2008 bedoelde norm. Uit de door ON! naar voren gebrachte zienswijze is het de Raad van Bestuur niet gebleken dat er omstandigheden zijn die ertoe zouden moeten leiden dat de schending door ON! als licht dient te worden aangemerkt. Het bovenstaande zou, op zichzelf genomen, aldus een significante inhouding op het vastgestelde budget als sanctie rechtvaardigen, waarbij een inhouding in de orde van grootte door tussen de 5 en 7,5% passend door de Raad van Bestuur passend wordt geacht.

40. Echter zijn er ook omstandigheden die ertoe leiden dat het percentage naar beneden dient te worden bijgesteld. Allereerst betreft het hier een eerste schending van een recent tot het publieke bestel toegetreden media-instelling (aspirant), waarbij de bereidheid tot verbetering van de samenwerking binnen het bestel niet geheel uitgesloten kan worden beschouwd.

41. Bij de bepaling van de hoogte van de sanctie heeft de Raad van Bestuur aldus als matigende omstandigheid in ogenschouw genomen dat het hier een nog jonge aspirant publieke media-instelling betreft met een beperkt budget en vermogen. Ook dient de Raad van Bestuur ervoor te waken dat ON! als houder van een erkenning in redelijkheid in staat blijft – ondanks de budgettaire inhouding - uitvoering te geven aan haar missie (proportionaliteit) ten behoeve van de landelijke publieke mediaopdracht.

42. Daarnaast heeft de Raad van Bestuur rekening gehouden met het feit dat de onderhavige sanctie de eerste sanctie betreft die aan een media-instelling wordt opgelegd.

43. Ten slotte heeft de Raad van Bestuur in de uiteindelijk vastgestelde hoogte verdisconteerd dat ON! in haar zienswijze – zij het niet in lijn met veel stelligere publieke reacties die eerder op het tegendeel leken te duiden – 'open te staan voor opbouwende kritiek'.

44. Aldus komt de Raad van Bestuur, alle betrokken belangen afwegend, tot een inhouding van 2,5 procent het vastgestelde budget voor het jaar 2022. De Raad van Bestuur stelt ON! in de gelegenheid desgewenst het bedrag te verrekenen met het voor 2023 nog vast te stellen bedrag.

## H. Conclusie

45. Gelet op het voorgaande en na afweging van de hiervoor genoemde aan de orde zijnde belangen houdt de Raad van Bestuur ingevolge artikel 2.154, eerste lid, sub b van de Mediawet 2008 2,5 procent van het voor ON! voor het jaar 2022 vastgestelde bedrag in. Uitgaande van het vastgestelde en aan ON! gecommuniceerde bedrag van EUR 3.737.697,--<sup>9</sup>, bedraagt het in te houden

---

<sup>9</sup> Dit betreft het bedrag volgend uit de aanpassing van de budgetkaders 2022, zoals gecommuniceerd op 7 juni 2022.



bedrag aldus EUR 93.442,43. De Raad van Bestuur stelt ON! desgevraagd in de gelegenheid dit bedrag te laten verrekenen met het voor het jaar 2023 voor ON! vast te stellen budget.

## I. Openbaarmaking

46. De Raad van Bestuur is voornemens het besluit openbaar te maken, tegelijkertijd met een bijbehorend nieuwsbericht.

47. Het besluit en het nieuwsbericht zijn volgens de Raad van Bestuur voor openbaarmaking geschikt. Het besluit bevat geen bedrijfsvertrouwelijke informatie en geen persoonsgegevens. Ook anderszins is de inhoud van het besluit naar de mening van de Raad van Bestuur niet zodanig dat het besluit of onderdelen daarvan niet geschikt zouden zijn voor publicatie.

48. Er is een groot algemeen belang gemoeid met openbaarmaking gezien de grote impact van het handelen van ON op het aanzien van de gehele landelijke publieke mediadienst. Zoals uiteengezet, raakt het handelen van ON! de kernwaarden en de integriteit van de gehele publieke omroep. Dit wordt geïllustreerd door de grote maatschappelijke onrust die is ontstaan, alsmede de vergelijkbare mate van onrust binnen de publieke omroep zelf. In de brede discussie die naar aanleiding hiervan is ontstaan, wordt primair naar de (Raad van Bestuur van de) NPO gekeken om stelling te nemen, waarbij door diverse betrokkenen is aangedrongen op snelle duidelijkheid. Mede in het licht daarvan besluit de Raad van Bestuur tot openbaarmaking van het besluit. De belangen die ON! zou kunnen hebben bij het afzien van publicatie wegen niet op tegen het geschetste algemene belang. Daarbij speelt ook mee het gegeven dat ON! de discussie omtrent het eigen handelen in deze kwestie voor een belangrijk deel in het openbaar voert, o.a. in persberichten en in eigen media-uitingen.

49. Het nieuwsbericht is evenzeer geschikt voor openbaarmaking. Dit bericht is neutraal opgesteld, en geeft een zakelijke samenvatting van hetgeen door de Raad van Bestuur is besloten, en is uitsluitend bedoeld om het publiek in te lichten over de besluitvorming.

50. De Raad van Bestuur is gezien het bovenstaande voornemens het besluit en het nieuwsbericht op de website van de NPO-organisatie te plaatsen, en wel op **7 juli a.s. om 15.00 uur**.

De Raad van Bestuur zal de openbaarmaking van het besluit en het nieuwsbericht uitsluitend aanhouden indien ON! vóór 7 juli a.s. (dat wil zeggen: **vóór 7 juli 0.00 uur**) per brief of per e-mail aan de Raad van Bestuur te kennen geeft dat zij tegen de voorgenomen publicatie van het besluit en/of het nieuwsbericht bezwaar zal maken én 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 evt. overige opmerkingen geven over de voorgenomen publicatie.

Als ON! het (tijdig aangekondigde) verzoek om voorlopige voorziening vervolgens ook daadwerkelijk bij genoemde Voorzieningenrechter indient en de Raad van Bestuur daarvan **vóór dinsdag 12 juli 12.00 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 uiteraard alleen tot publicatie overgaan al de uitspraak van de Voorzieningenrechter daaraan niet in de weg staat).

In geval vóór 7 juli 0.00 uur niet van ON! is vernomen dat (naast bezwaar) een dergelijk verzoek om voorlopige voorziening tegen de publicatie zal worden ingediend, zal de Raad van Bestuur het besluit en het bijbehorende nieuwsbericht om **15.00 uur van diezelfde dag (7 juli)** openbaar maken. In geval ON! wel tijdig aangeeft zich tegen de voorgenomen publicatie in rechte te zullen verzetten maar vervolgens niet uiterlijk op **dinsdag 12 juli a.s. 12.00 uur** aan de Raad van Bestuur afschrift heeft verstrekt van het ingediende verzoek om voorlopige voorziening, zal de Raad van Bestuur per omgaande na het verstrijken van die termijn tot openbaarmaking van het besluit en het bijbehorende nieuwsbericht overgaan.

## J. Beslissing

Op grond van het voorgaande besluit de Raad van Bestuur als volgt:

I. De Raad van Bestuur houdt ingevolge artikel 2.154, eerste lid, sub b van de Mediawet 2008 2,5 procent van het voor het jaar 2022 voor ON! vastgestelde bedrag in, zulks omdat ON! naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

II. De Raad van Bestuur maakt de volledige tekst van dit besluit, alsmede een bijbehorend nieuwsbericht, openbaar door publicatie op zijn website, conform het onder onderdeel I. van dit besluit gestelde.

Hoogachtend,

Raad van Bestuur NPO