

SANCTIEBESCHIKKING

Beschikking van de Raad van Bestuur van de stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna: NPO) tot inhouding overeenkomstig artikel 2.154, eerste lid sub b Mediawet 2008 (hierna: Mw) van 3,5% van het voor Omroepvereniging Ongehoord Nederland (hierna: ON!), statutair gevestigd te Amsterdam, vastgestelde bedrag voor 2023 omdat ON! naar het oordeel van de NPO onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

De beschikking wordt hierna gemotiveerd. Daarbij wordt eerst uiteengezet dat de directe aanleiding voor de inhouding het rapport van de Ombudsman voor de publieke omroepen van 30 november 2022 is, waarin wordt geconcludeerd dat ON! structureel de Journalistieke Code NPO schendt. Daardoor voldoet het media-aanbod niet aan de eisen van artikel 2.1 Mw en wordt de NPO belemmerd in uitvoering van haar wettelijke taak van artikel 2.2 Mw. Daarna wordt toegelicht dat deze beschikking is gebaseerd op de bevindingen in het rapport, maar dat voor de keuze de sanctie van inhouding op te leggen ook andere feiten relevant zijn; 1) het eerdere rapport van de Ombudsman over ON! van 7 juni 2022 en het daarop gebaseerde eerste inhoudingsbesluit van 5 juli 2022; 2) het tweede inhoudingsbesluit van 20 december 2022; 3) het onvoldoende naleven van de journalistieke kwaliteitseisen die de NPO bij toekenning en plaatsing van de programmering voor 2023 heeft gesteld; en 4) het besluit van het Commissariaat voor de Media van 28 maart 2023 op het handhavingsverzoek van de NPO. Vervolgens wordt de opstelling van ON! besproken in de afgelopen maanden en wordt het juridisch kader voor een besluit tot inhouding toegelicht. Op basis hiervan geeft de NPO haar overwegingen die tot dit derde inhoudingsbesluit hebben geleid, waarbij de zienswijze van ON! wordt besproken.

1 AANLEIDING TOT INHOUDING

1. Hoewel de NPO in 2022 al tweemaal aan ON! een sanctie heeft opgelegd omdat zij onvoldoende uitvoering gaf aan de bereidheid tot samenwerking, blijkt ON! nog steeds haar opstelling in de samenwerking onvoldoende aan te passen.
2. De NPO heeft kennisgenomen van het rapport van 30 november 2022 waarin de onafhankelijke Ombudsman voor de publieke omroepen (hierna: Ombudsman) verslag doet van het onderzoek en waaruit blijkt dat ON! de Journalistieke Code NPO (hierna: Code) stelselmatig heeft geschonden in uitzendingen van het programma Ongehoord Nieuws in de periode 16 augustus tot 1 november 2022 (hierna: Rapport 2). Er toonden zich volgens de Ombudsman patronen van schendingen van de Code. De bevindingen van de Ombudsman worden hierna, in paragraaf 2.5 besproken. De NPO heeft beoordeeld of het Rapport zorgvuldig tot stand is gekomen en concludent is en is tot het oordeel gekomen dat de NPO besluitvorming op dit rapport kan baseren.
3. De NPO acht structurele naleving van de Code een noodzakelijk onderdeel van naleving van de in artikel 2.154, eerste lid, aanhef en sub b Mw bedoelde bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. De publieke taakopdracht die in samenwerking moet worden uitgevoerd houdt immers onder meer in dat het media-aanbod moet voldoen aan de eisen van artikel 2.1 Mw waaronder de eis dat het media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden. De Code is daar onderdeel van. **De Code**

is immers in 2016 vastgesteld door het College van Omroepen en bevat de normen voor ethisch en correct journalistiek handelen zoals de omroepen die gezamenlijk invullen bij het uitvoeren van de publieke taakopdracht. Het structureel niet naleven van dit gemeenschappelijk kader en het kiezen van een fundamenteel andere interpretatie van eisen uit dit kader, maakt de samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, waarvoor de NPO verantwoordelijk is, onmogelijk en leidt ertoe dat de NPO haar in artikel 2.2 Mw opgedragen taak niet voldoende kan vervullen. De NPO is immers verantwoordelijk voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau en aan die opdracht is pas voldaan als het media-aanbod voldoet aan de eisen van artikel 2.1 Mw, waaronder de eis dat het media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden. De NPO wordt dan ook ernstig in haar taakuitoefening gehinderd door de opstelling van ON!

4. Het door de Ombudsman geconstateerde, structurele en herhaalde gebrek aan naleving van de Code is voor de NPO dan ook reden aan ON! wederom een inhouding als bedoeld in artikel 2.154, eerste lid, aanhef en sub b Mw op te leggen wegens het onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Hiermee wordt voor de derde maal deze sanctie opgelegd aan ON!. De NPO heeft geen andere mogelijkheden meer om ON! tot de vereiste medewerking te bewegen nu informele sturing niet werkt omdat ON! de bevoegdheid daartoe van de NPO blijft betwisten.
5. ON! blijft ook de oordelen van de Ombudsman inhoudelijk bestrijden en blijft het belang van de oordelen ontkennen.¹ ON! blijft stellen dat zij een eigen invulling aan de Code kan geven, die afwijkt van de invulling van de overige omroepen en die afwijkt van de invulling van de Ombudsman. **Op grond van die stelling schendt ON! diverse eisen van de Code blijkens Rapport 2, zoals de eis dat informatie klopt en wordt gecheckt, de eis dat de omroep onafhankelijk, onpartijdig en onbevooroordeeld is en de eis dat fouten en onzorgvuldigheden worden erkend.** ON! miskent met deze opstelling dat de Ombudsman de wettelijke taak heeft het journalistieke handelen bij de verzorging van media-aanbod te beoordelen. ON! onttrekt zich daarmee aan de voor de publieke omroep wettelijk verplicht gestelde zelfregulering, die is vormgegeven in de Code en de Ombudsman.
6. ON! meent dat sprake is van "framing" en blijft van oordeel dat zij zelf geen onjuiste informatie verspreidt. ON! herhaalt steeds opnieuw dat tegen anderen moet worden opgetreden. **ON! stelt dat zij bereid is tot samenwerking, maar blijft overgaan tot persoonlijke aanvallen²** en biedt geen enkele opening ten aanzien van haar standpunten. De NPO is dan ook van oordeel dat in elk geval niet te verwachten is dat ON! zonder deze maatregel zal overgaan tot het geven van voldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking.

2 RELEVANTE FEITEN EN OMSTANDIGHEDEN

7. Sinds 1 januari 2022 maakt ON! deel uit van de landelijke publieke mediadienst. Bij besluit van 8

¹ Zie ook de publicatie die ON! op 23 februari 2023 op haar website plaatste met als titel "Genee, Huisjes, Schimmelpenninck, Van den Brink, Onwaarheden over ON! ontkracht."

² Zie bijvoorbeeld het persbericht van ON! van 3 oktober 2022 ("Bert Huisjes (WNL) mag niet jokken"), bericht van ON! van 23 februari 2023 ("Genee, Huisjes, Schimmelpenninck en Van den Brink: onwaarheden over Ongehoord Nederland ontkracht"), bericht van ON! van 12 februari 2023 waarin ON! stelt dat Frederieke Leeftang een aanhanger van het woke-denken is, bericht van ON! van 7 februari 2023 ("De vrienden van Mago: hoe onafhankelijk is NPO Ombudsman Smit?").

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. Om deze erkenning te kunnen verkrijgen heeft ON! moeten uitspreken bereid te zijn tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst en daarmee gebonden te zijn aan onder meer de Code, die op 15 september 2016 is vastgesteld en op 1 januari 2017 in werking trad. Dat heeft ON! gedaan in een toezegging aan de Minister van 2 juni 2021.³

8. Bij plaatsingsbesluit van 7 december 2021 van de NPO is ON! de gelegenheid gegeven om een programma getiteld 'Ongehoord Nieuws' te verzorgen op de televisiezender NPO 1. ON! verzorgt dit programma sinds 22 februari 2022 wekelijks op dinsdag en donderdag. Vanaf 16 augustus 2022 is met instemming van de NPO een wijziging in het format van dit programma aangebracht, waarmee ON! bij de kijker duidelijk maakt dat het gaat om 'uitdrukkelijk meningen over actuele zaken gezien vanuit de visie en missie van ON!'
9. De uitzendingen van ON! leidden al snel tot maatschappelijke en politieke reacties, zoals Kamervragen, publicaties en klachten bij de Ombudsman, maar ook tot reacties van andere partijen binnen het publieke omroepbestel. In het navolgende worden enkele feiten en omstandigheden besproken die de NPO relevant acht voor de beslissing een sanctie op te leggen naar aanleiding van Rapport 2 omdat daaruit blijkt dat niet aannemelijk is dat ON! zonder sanctie voldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking zal gaan geven.

2.1 Inhoudingsbesluit 1

10. Op grond van artikel 2.14a, vijfde lid, Mw 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 (zie de nadere uiteenzetting in paragraaf 4.2 van dit besluit). Naar aanleiding van uitzendingen van Ongehoord Nieuws in de periode van 22 februari tot 1 juni 2022 ontving de Ombudsman 136 e-mails met klachten over uitzendingen van ON!. De Ombudsman beoordeelde 29 tv-uitzendingen die in deze periode werden uitgezonden. De Ombudsman concludeert dat ON! structureel in de beoordeelde uitzendingen de Code heeft geschonden en doet aanbevelingen. De Ombudsman constateert schendingen van de Code op het punt van betrouwbaarheid en waarheidsgetrouwheid door het (passief en actief) bijdragen aan verspreiding van aantoonbaar onjuiste informatie, door onjuiste informatie niet te corrigeren, door meningen niet of onvoldoende duidelijk te scheiden van feitelijke informatie, door de journalistieke rol van presentatoren onvoldoende in te vullen, door onvoldoende transparantie over de rolverdeling en belangen van gasten en panelleden en door bepaalde gebruikte bronnen (mogelijk propaganda) onvoldoende te voorzien van duiding en context. Op 7 juni 2022 publiceerde de Ombudsman een rapport (hierna: Rapport 1) waarin verslag werd gedaan van het door de Ombudsman uitgevoerde onderzoek. De Ombudsman concludeerde dat sprake is van een patroon van schendingen van de Journalistieke Code NPO door ON! in haar uitzendingen.
11. Op 15 juni 2022 stelde de NPO ON! op de hoogte van het voornemen een inhouding ingevolge artikel 2.154, eerste lid, sub b Mw op te leggen wegens de stelselmatige schending van de Code en daarmee van de wettelijke kwaliteitseisen, zoals bleek uit Rapport 1 omdat uit deze schending bleek dat ON!

³ Zie onderdeel 27 van het besluit van de NPO aan ON! van 5 juli 2022.

onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Op 29 juni 2022 gaf ON! een zienswijze op het voornemen. Op 5 juli 2022 besloot de NPO met inachtneming van de zienswijze de inhouding op te leggen conform het voornemen (hierna: Inhoudingsbesluit 1). De NPO oordeelde dat sprake was van een ernstige overtreding waarbij een inhouding tussen 5 en 7,5% passend was, maar matigde de inhouding tot 2,5% van het vastgestelde budget voor 2022 van wege de omstandigheden van het geval (zie ook hierna in paragraaf 8).

12. Op 2 augustus 2022 maakte ON! bezwaar tegen Inhoudingsbesluit 1 en op 9 september 2022 vulde ON! de gronden van het bezwaar aan. In deze gronden schreef ON! bereid te zijn tot aanpassingen zoals het beter kenbaar maken van de hoedanigheid van een studiegast of columnist die ook bestuurslid van ON! is, **afscheid nemen van twee presentatoren**, het trainen van presentatoren, het zoeken van een ervaren eindredacteur, de benoeming van een dedicated fact-check-redacteur, het inrichten van een correctie- en verbeterrubriek. ON! schrijft voorts de Code ten volle te onderschrijven, evenals de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek en de Code van Bordeaux en alle andere door de Ombudsman genoemde "meetlatten."
13. Op 14 december 2022 adviseerde de onafhankelijke Adviescommissie Bezwaarschriften Publieke Omroep⁴ het bezwaar ongegrond te verklaren. De NPO besloot op 10 januari 2023 conform dit advies. ON! heeft beroep ingesteld.

2.2 Inhoudingsbesluit 2

14. Op 25 oktober 2022 zond de NPO aan ON! een voornemen om een tweede inhouding aan ON! op te leggen eveneens omdat ON! naar het oordeel van de NPO onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst overeenkomstig artikel 2.154, eerste lid, sub b Mw.
15. Hoewel ON! bij de behandeling van haar bezwaar tegen Inhoudingsbesluit 1 toezegde de toepasselijke regels van het bestel, waaronder het Genrebeleidsplan Journalistiek en de Code, in acht te zullen nemen, bleek uit het feitelijk handelen van ON! dat dit niet het geval was. Ten tweede deed ON! het voorkomen alsof ON! het eigenlijke slachtoffer was van de ontstane situatie en/of toonde onvoldoende zelfreflectie in publieke uitingen. Ten derde bekritiseerde ON! andere partijen uit het bestel en/of viel hen af met termen zoals "censuur". De NPO beoordeelde dit alles ook 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, zodat niet langer gesproken kon worden van uitvoering geven aan voldoende bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediaopdracht.
16. Op 15 november 2022 gaf ON! een zienswijze tegen het voornemen. Met inachtneming van deze zienswijze heeft de NPO op 20 december 2022 besloten de inhouding op te leggen conform het voornemen (hierna: Inhoudingsbesluit 2). De NPO oordeelde dat sprake was van een ernstige overtreding, die een ontwrichting van het publieke bestel tot gevolg heeft en waarbij een inhouding van 1,5% van het budget voor 2022 passend was mede gelet op Inhoudingsbesluit 1, waarborging

⁴ Een adviescommissie als bedoeld in art. 7:13 Awb.

van de mogelijkheid voor ON! in staat te blijven uitvoering aan haar missie ten behoeve van de landelijke publieke mediaopdracht. De NPO stelde ON! ook in dit besluit in de gelegenheid desgewenst het bedrag te verrekenen met het voor 2023 nog vast te stellen bedrag. ON! heeft bezwaar gemaakt tegen Inhoudingsbesluit 2. Dit bezwaar is op dit moment in behandeling.

2.3 Kwaliteitseisen toekenning en plaatsing 2023

17. De voorbereiding op de programmering voor 2023 was inmiddels gestart. Bij e-mail van 17 november 2023 zijn de criteria en voorwaarden bij toekenning en plaatsing door NPO toegezonden aan ON! Ook hierin is benadrukt dat het voorstel moet voldoen aan de journalistieke kwaliteitseisen. De NPO heeft verwezen naar de aanbevelingen van de Ombudsman uit Rapport 1 en opgemerkt dat deze aantoonbaar nagekomen dienen te worden. ON! werd opgedragen één maand voorafgaand aan de eerste uitzending van het programma Ongehoord Nieuws in 2023 aan de NPO kenbaar te maken hoe uitvoering aan de aanbevelingen was gegeven en vervolgens eens per twee maanden te rapporteren.
18. Op 21 december 2022 heeft ON! de eerste rapportage ingediend. ON! blijft daarin stellen dat zij de Code niet heeft geschonden en dat de NPO als sturings- en samenwerkingsorgaan niet bevoegd is.
19. De NPO heeft op 20 februari 2023 aan ON! bericht dat uit deze eerste rapportage blijkt dat ON! onvoldoende invulling geeft aan de gestelde criteria en voorwaarden en toegelicht waarom de NPO bevoegd is. In de reactie heeft de NPO ON! op diverse punten verzocht in de tweede rapportage, die voor 31 maart 2023 moest worden ingediend, toe te lichten hoe zij alsnog aan de geldende vereisten zal voldoen.
20. Vlak voor de deadline voor de tweede rapportage, op 24 maart 2023, stuurde ON! de NPO vragen waarop zij stelde binnen twee werkdagen een antwoord te moeten ontvangen om de tweede rapportage te kunnen indienen. De NPO heeft kenbaar gemaakt dat zij de vragen zal beantwoorden, maar niet binnen twee werkdagen zoals ON! verzocht, en dat dit niet afdeed aan de verplichting voor ON! voor 31 maart 2023 een tweede rapportage in te dienen. Op 30 maart 2023 diende ON! de tweede rapportage in. Daarin betwist ON! wederom dat de NPO maatregelen mag nemen die tot doel hebben te zorgen dat ON! zich houdt aan de samenwerkingsafspraken, waaronder de Code en dat ON! daarom ook niet verplicht is een rapportage in te dienen. ON! licht toe dat zij meent meer tijd te moeten krijgen voor verbetering en oppert zelfs de mogelijkheid van coaching door de NPO. Die verbetering kan alleen niet zien op de wijze van naleving van de Code door ON!: ON! stelt dat zij op fundamentele punten een andere invulling geeft aan de Code dan de NPO en de Ombudsman en is niet van zins die invulling te wijzigen.
21. De NPO heeft op 20 april 2023 de door ON! op 24 maart 2023 gestelde vragen beantwoord. In ditzelfde schrijven heeft de NPO gereageerd op de tweede rapportage van ON!. Kort samengevat concludeert de NPO dat ON! niet voldoet aan de gestelde voorwaarden en criteria: ON! voldoet niet aan de criteria die bij beoordeling van haar inschrijving op basis van het Genrebeleidsplan zijn gesteld, volgt de aanbevelingen van de Ombudsman niet of onvoldoende op en rapporteert niet conform de gestelde voorwaarden.

22. Met deze rapportages bevestigt ON! niet bereid te zijn tot wijzigingen ten aanzien van de verwijten die de Ombudsman maakt: naleving van de Code. En juist dit oordeel is de basis van het eerste inhoudingsbesluit en onderhavig besluit van de NPO. Ook het standpunt over de bevoegdheid van de NPO en de Ombudsman valt buiten de punten waarop ON! tot wijziging bereid is.

2.4 Besluit van het Commissariaat van 28 maart 2023

23. Een verzoek van de NPO om handhaving aan het Commissariaat is afgewezen omdat de NPO volgens het Commissariaat de aangewezen partij is om op te treden tegen de wijze waarop ON! haar rol in de uitvoering van de publieke mediaopdracht vervult. Het Commissariaat voor de Media ("Commissariaat") houdt onder meer toezicht op de naleving van artikel 2.88 Mw. Het vijfde lid van dit artikel verplicht een publieke media-instelling zoals ON! passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat het aanbod van haar mediadiensten aanzet tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van een groep op een van de gronden genoemd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Lid 3 sub a van dit artikel vereist dat het redactiestatuut van ON! de journalistieke rechten en plichten van de werknemers bevat, waaronder in elk geval waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd. De NPO meent dat ON! blijkens de uitzendingen van 10 mei en 15 september 2022 niet aan die vereisten voldoet. Vanuit haar opdracht als sturings- en samenwerkingsorgaan van de publieke mediadienst heeft de NPO, gelet op het belang van de (continuïteit van de) uitvoering van de publieke mediaopdracht, het Commissariaat verzocht handhavend op te treden jegens ON!.
24. Bij besluit van 28 maart 2023 heeft het Commissariaat op het verzoek van de NPO gereageerd. Het Commissariaat overweegt dat bij overtreding van artikel 2.88 Mw kan worden opgetreden met een boete of een last onder dwangsom, maar dat van die bevoegdheid in dit geval geen gebruik zal worden gemaakt omdat de genoemde uitzendingen via de twee rapporten van de Ombudsman ook reeds mede ten grondslag liggen aan de sanctiebesluiten van de NPO. Het opleggen van een sanctie door het Commissariaat zou daardoor als onevenredig kunnen worden opgevat nu dat zou betekenen dat ON! zich bij twee verschillende instanties zou moeten verweren. Het Commissariaat meent voorts dat het in dit geval de NPO is die vanuit haar wettelijke taak aan zet is om ON! aan te spreken op de naleving van de afspraken die ten behoeve van de samenwerking zijn gemaakt.

2.5 Rapport 2

25. Rapport 1 bevatte de bevindingen van de Ombudsman ten aanzien van uitzendingen van ON! in de periode van 22 februari tot 1 juni 2022. Op 16 augustus 2022 begon een tweede serie tv-uitzendingen van het programma Ongehoord Nieuws. Het programma werd wederom tweemaal per week uitgezonden en duurde 40 minuten. Vanaf de eerste uitzending van deze serie ontving de Ombudsman blijkens Rapport 2 veel klachten over uitzendingen van ON! De Ombudsman ontving tussen 16 augustus en 1 november 2022 1852 klachten over items of uitzendingen van ON!. Het meest werd geklaagd over discriminatie, daarnaast over onjuiste inhoud, taalgebruik, objectiviteit en schokkende beelden. Over 22 van de 23 uitzendingen binnen de onderzoeksperiode werd geklaagd.
26. De Ombudsman is niet gebonden aan ingediende klachten, maar kan ook ongevraagd, "uit eigen beweging" onderzoek doen naar het journalistiek handelen van omroepen, waarbij de normen uit de Code leidend zijn. In dit geval ontving de Ombudsman over 1 van de 23 uitzendingen (uitzending 40

van 30 augustus 2022) geen klachten, maar heeft deze uitzending wel in het onderzoek betrokken. Bij het onderzoek naar de uitzendingen is de Ombudsman voorts niet beperkt tot de inhoud van de klachten maar kan het journalistiek handelen volledig beoordelen. Dat heeft de Ombudsman bij de genoemde 23 uitzendingen ook gedaan.

27. Ten aanzien van de ingediende klachten beoordeelt de Ombudsman of deze ontvankelijk zijn. De klachten worden aan de omroep of het programma voorgelegd om deze gelegenheid te geven zelf een reactie aan de klagers te sturen. De Ombudsman heeft slechts van 8 reacties van ON! op klachten een afschrift ontvangen. De reacties waren op één na vrijwel identiek blijktens Rapport 2.⁵ De Ombudsman heeft de klachten beoordeeld die tussen 16 augustus en 1 november 2022 werden ingediend. Klachten over de uitzending van 1 november 2022 zijn derhalve alleen meegenomen als deze op dezelfde dag waren ingediend. De Ombudsman heeft ON! vragen gesteld over de werkzaamheden van de redactie en in de gelegenheid gesteld op die vragen te reageren, van deze 23 uitzendingen⁶ de ondertitels onderzocht en 13 uitzendingen geheel beoordeeld op enkele aspecten. Op 30 november 2022 heeft de Ombudsman Rapport 2 uitgebracht.
28. Een groot deel van de klachten (1769 van 1852) zag (onder meer) op één specifieke uitzending, een uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022, zes dagen na het aanvullend bezwaarschrift waarin ON! schreef bereid te zijn tot de vereiste aanpassingen bij de voorbereiding en verzorging van de programma's en de Journalistieke Code ten volle te onderschrijven, evenals de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek en de Code van Bordeaux en alle andere door de Ombudsman genoemde "meetlatten." In diverse klachten werd gesteld dat in die uitzending sprake was van racisme en discriminatie, dat beeldfragmenten schokkend waren en dat onjuiste informatie werd verstrekt. Een transcript van fragmenten van de uitzending is als bijlage 6 bij Rapport 2 gevoegd. Daaruit blijkt dat ON! haar toezeggingen uit het aanvullend bezwaarschrift niet nakwam.
29. De Ombudsman concludeert dat in deze uitzending bij het gebruik van beeldmateriaal niet journalistiek correct is gehandeld doordat het in een onjuiste context is gebruikt en daardoor aantoonbaar onjuiste informatie is verstrekt en dat vooraf meer context gegeven had moeten worden over de achteraf geclaimde intentie van het item. De Ombudsman merkte voorts op dat de Code geen grondslag biedt voor een oordeel over de vraag of in een bepaalde uitzending sprake was van racisme en/of discriminatie, maar dat termen zijn gebruikt die volgens de wettelijk toezichthouder, het College voor de Rechten van de Mens,⁷ als discriminerend zijn aangemerkt, dat discriminatie op grond van wet en verdragen verboden is en de Code ervan uitgaat dat journalisten zich aan de wet houden.
30. De overige conclusies van de Ombudsman zien op andere of meer uitzendingen dan de hiervoor genoemde uitzending van 15 september 2022. Zo is geklaagd over onvoldoende objectiviteit in 20 van de 23 uitzendingen. Ten aanzien van 11 van deze uitzendingen licht⁸ de Ombudsman in Rapport 2 bij wijze van voorbeeld toe waarom de klachten gegrond zijn. Het gaat bij die klachten om eenzijdigheid, te veel functioneren als doorgeefluik of als zendtijd voor politieke partijen. Ten aanzien van eenzijdigheid licht de Ombudsman toe dat de aanwezige politieke gasten traditioneel als

⁵ Zie voetnoot 16.

⁶ Uitzending 36 van 16 augustus 2022 tot en met uitzending 58 van 1 november 2022.

⁷ Zie Wet College voor de rechten van de mens.

⁸ Blijkend uit de toelichting in het rapport, de bijlagen of de aan ON! gestelde vragen.

'rechts' geduid worden (gasten kwamen het meest vaak van FvD (7x), BVNL (6x) en Vlaams belang (4x)), maar dat er ook bij andere gasten een eenzijdige houding te zien was (sceptische houding ten opzichte van overheidsbesluiten en -intenties). Juist bij deze eenzijdigheid is het doorvragen door presentatoren volgens de Ombudsman van groot belang, maar dat gebeurt onvoldoende doordat presentatoren gasten kritiekloos stellingen en meningen laten uiten.

31. Voorts zagen klachten op onjuiste inhoud in 17 van de 23 uitzendingen. De Ombudsman meldt dat klagers vele en diverse voorbeelden gaven van in uitzendingen gedeelde informatie die aantoonbaar onjuist was zodat de Code werd geschonden. Klachten hierover kwamen in diverse termen en over vrijwel alle uitzendingen binnen, meldt de Ombudsman.⁹ Ten aanzien van 12 uitzendingen licht de Ombudsman bij wijze van voorbeeld in Rapport 2 toe waarom de klachten gegrond zijn. Daartoe heeft de Ombudsman uit meerdere uitzendingen eenvoudig te controleren uitspraken gecheckt en enkele factchecks van onafhankelijke platforms verzameld. Daarbij heeft de Ombudsman zich ten aanzien van gasten beperkt tot bewering die vooraf door de redactie verwacht konden worden. De Ombudsman heeft ON! vragen gesteld om te beoordelen of vooraf informatie is gecheckt en beoordeeld in hoeverre werd doorgevraagd bij dat soort informatie. De Ombudsman bespreekt de antwoorden in Rapport 2. Met name ten aanzien van specifieke thema's concludeert de Ombudsman op basis van alle informatie, dat sprake is van een patroon van onjuiste informatie. Volgens de Ombudsman zijn patronen zichtbaar bij het delen van onjuiste informatie, in thematiek van de informatie (stikstofproblematiek, coronamaatregelen en vaccinaties, asielzoekers en arbeidsmigratie, gender, de macht van de EU en specifieke intenties van de Nederlandse overheid), gebruikte bronnen en in de manier van delen van informatie (door presentatoren, dan wel door gasten die onvoldoende door presentatoren worden bevraagd). Hetzelfde patroon was volgens de Ombudsman ook zichtbaar in het eerste onderzoek van de Ombudsman naar ON!¹⁰
32. De Ombudsman wijst erop dat ON! inmiddels een herstelpagina aan haar website heeft toegevoegd, maar dat daarop het overgrote merendeel van de in Rapport 2 in paragraaf 3.2.1 als aantoonbaar onjuiste informatie geduide voorbeelden niet is terug te vinden. Er staan slechts weinig correcties vermeld (7). In de gevallen die geen klassieke correcties vormen (onjuiste naam of functie vermeld), erkent ON! voorts niet dat zij onjuiste informatie verstrekke, maar plaatst een brief van een derde zonder enige toelichting of reactie, of verwijst naar nieuwe ontwikkelingen of informatie. Onjuiste informatie wordt dan ook niet of in elk geval niet systematisch gecorrigeerd. Overigens is deze pagina op de landingspagina niet terug te vinden.
33. Daarnaast zagen de beoordeelde klachten op taalgebruik, discriminatie en/of schokkende beelden in 9 uitzendingen. Deze klachten bespreekt de Ombudsman aan de hand van de uitzending van 15 september 2022. De Ombudsman concludeert hierover echter niet omdat niet aan de hand van de Code kan worden beoordeeld of in een bepaalde uitzending sprake was van racisme of discriminatie.
34. De Ombudsman oordeelt samenvattend dat terecht is geklaagd over het stelselmatig en bij voortduring:
 - schenden van de Code op het punt van betrouwbaarheid en waarheidsgetrouwheid door het

⁹ Zie p. 12 Rapport 2.

¹⁰ Zie voetnoot 63.

(passief en actief) bijdragen aan verspreiding van aantoonbaar onjuiste informatie;

- het niet (of niet systematisch) corrigeren van onjuiste informatie;
- het onvoldoende invulling geven aan de journalistieke rol van presentatoren (dit betrof – evenals in Rapport 1 - specifiek het doorvragen naar onderbouwing van beweringen, tegenspreken bij onjuiste informatie, duiden van bronnen).

35. Volgens de Ombudsman toonde zich in de uitzendingen een patroon van het systematisch delen van aantoonbaar onjuiste informatie, enerzijds door presentatoren in het gesprek geïntroduceerde informatie en anderzijds door het niet doorvragen naar opmerkingen van gasten.

3 POSITIE ON!

36. In Inhoudingsbesluit 2 is beschreven dat ON! ook na Inhoudingsbesluit 1 onvoldoende uitvoering blijft geven aan de toezegging tot samenwerking, op vele verschillende manieren. Uit Rapport 2 blijkt hetzelfde. En hoewel ON! beterschap heeft beloofd naar aanleiding van de rapporten en inhoudingsbesluiten tot nu, blijkt uit de uitlatingen en het handelen van ON! dat zij van mening is en blijft dat zij de Code niet schendt, voldoet aan haar toezegging tot samenwerking en niet gehouden is te handelen naar de rapporten van de Ombudsman of de besluiten van de NPO.

3.1 Positie ON! t.a.v. positie Ombudsman

37. Zo betwist ON! steeds opnieuw de positie van de Ombudsman, waardoor niet aannemelijk is dat ON! de aanbevelingen van de ON! ter harte zal nemen en haar houding en werkwijze zal wijzigen:

- *"Wanneer we kijken naar zowel het optreden als de persoon van Smit tekent zich een duidelijk patroon af: zakelijke en privécontacten wisselen zich moeiteloos af of gaan naadloos in elkaar over. Benoemingen of aanstellingen lijken niet alleen samen te hangen met expertise en ervaring, maar ook met persoonlijke connecties of de juiste politieke kleur. Dit geldt zowel, zo ziet het eruit, voor wat betreft de manier waarop Smit op de functie van NPO Ombudsman terecht is gekomen, als voor wat betreft de invulling van haar werk. (...) "Wees transparant en onafhankelijk. Hoe moeilijk kan het zijn?" Voor Margo Smit zelf nogal moeilijk, is de indruk. De vrouw die boven de partijen zou moeten staan, lijkt een kant te hebben gekozen: die van links, liberaal, woke Nederland." (Publicatie "De vrienden van Margo: hoe onafhankelijk is NPO Ombudsman Smit?", 7 februari 2023, website ON!);*
- *"De NPO Ombudsman blijkt vooringenomen en het rapport lijkt op een politieke hetze om ieder afwijkend geluid in de kiem te smoren." (persbericht van ON! van 19 december 2022);*
- *"Dit beeld wordt nog eens versterkt door het feit dat de NPO-Ombudsman zelf niet gecontroleerd wordt. Er wordt kennelijk aangenomen dat de NPO-Ombudsman de waarheid in pacht heeft en voor wat betreft alle zaken die worden besproken de doorslaggevende stem kan hebben. In de huidige ingewikkelde maatschappij, waarin verschillende visies elkaar tegenspreken, is dit noch overtuigend noch toereikend. Het strekt dan ook ter aanbeveling om deze positie van de NPO-Ombudsman kritisch tegen het licht te houden.";*
- ON! noemt de Ombudsman onprofessioneel en niet neutraal (persbericht van 3 maart 2022).

Gelet op deze uitlatingen is niet aannemelijk dat ON! de aanbevelingen van de onafhankelijke Ombudsman serieus en ter harte neemt en zal nemen.

3.2 Positie ON! t.a.v. Journalistieke Code

38. ON! heeft zowel in een e-mail van 3 maart 2021 aan de NPO als tijdens een hoorzitting op 8 april 2021 (georganiseerd door de NPO) bevestigd dat zij zich aan de gezamenlijke spelregels van het bestel zal houden, waaronder de Journalistieke Code NPO. In die hoorzitting is de onlosmakelijke verbondenheid tussen de wettelijk vereiste samenwerking ten behoeve van de publieke mediadienst en de Journalistieke Code NPO ook duidelijk naar voren gekomen en ON! was zich hiervan bewust. Ook aan de Minister heeft ON! toegezegd zich aan de Journalistieke Code NPO te houden, zoals blijkt uit beantwoording van Kamervragen!¹¹

"Antwoord 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."

39. ON! schrijft dat zij de Journalistieke Code wel wil volgen, maar dat zij kennelijk een ander onderscheid tussen feit en mening hanteert dan de Ombudsman.¹² Ook in de hoorzitting inzake het bezwaar van ON! tegen Inhoudingsbesluit 1 van 5 juli 2022¹³ heeft ON! toegelicht dat zij wel aan de Code is gebonden, maar daaraan een eigen invulling moet kunnen geven. De verschillen zijn volgens ON! wel van grote invloed. ON! schrijft immers over zichzelf: *"Zij heeft enkel – op bepaalde fundamentele punten – een andere lezing van de Journalistieke Code."*¹⁴ ON! erkent daarmee dat zij op de meest belangrijke punten niet voldoet en niet wil voldoen aan de gezamenlijk gedragen invulling. Deze stelling herhaalt ON! keer op keer. Dat heeft volgens ON! tot gevolg dat zij niet gehouden is te controleren of de informatie die ON! brengt in overeenstemming is met de opvatting van de waarheid zoals die door de meerderheid wordt geaccepteerd. De Code bepaalt echter expliciet dat de omroepen betrouwbaar zijn en dat dit inhoudt dat de informatie die ze brengen klopt en wordt gecheckt en in lijn is met artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub e Mw. ON! heeft de informatie blijkens het rapport van de Ombudsman echter niet gecheckt. Aan die eis wil ON! niet voldoen. Voorts blijkt hieruit dat ON! haar verantwoordelijkheid, zoals die uit de Code voortvloeit, nog steeds ontkent zodat aannemelijk is dat zij op dat punt structureel niet aan de Code zal blijven voldoen. De NPO blijft dan ook van oordeel dat uit deze opstelling en het feitelijk handelen blijkt dat ON! niet voornemens is zich alsnog in voldoende mate aan de Code te gaan houden.
40. Een recent voorbeeld is de eerste uitzending van Ongehoord Nieuws na de winterstop op 31 januari

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, Aanhangsel 2344, p. 2.

¹² Zie bijvoorbeeld de reactie van ON! op het tweede rapport van de Ombudsman van 19 december 2022, zoals op de website van ON! gepubliceerd.

¹³ Op 18 november 2022.

¹⁴ Rapportage ON! van 30 maart 2023.

2023, waarover Kamervragen zijn gesteld¹⁵ nadat in Trouw was gesteld dat ON! in deze uitzending desinformatie verspreidde. Een statisticus stelde onder meer "Als je je laat vaccineren is de kans één op drieduizend dat je binnen twee weken daarna overlijdt." Verder werd gesteld "De oversterfte die je ziet tijdens de vaccinatiecampagnes gaat vrij snel. Dus die mensen zijn 1, 2 weken nadat ze gevaccineerd zijn, als het daaraan ligt, dan overlijden zij. En het lijkt er op dat dat gebeurt met name bij kwetsbare ouderen. En dan kan het gewoon zo iets heel simpels zijn als dat je zegt van je spuit iets in, dat geeft een bepaalde ontstekingsreactie, koorts enz., en juist bij bepaalde kwetsbare ouderen is dat net te veel en overlijden ze." In het antwoord op de vragen wijst de Staatssecretaris erop dat het van belang is wetenschappelijk onderscheid te maken tussen correlatie en causaliteit. Oversterfte was ook al onderwerp van vele andere en eerdere Kamervragen en –gesprekken waarin genodigden van deze uitzending bij naam een rol speelden. ON! had de stellingen dan ook kunnen verwachten en zich daarop moeten voorbereiden. Op de rectificatiepagina is niets over deze uitzending terug te vinden. De Ombudsman heeft wel klachten over de uitzending ontvangen, maar deze – voor zover de NPO bekend – (nog) niet beoordeeld. De NPO merkt echter op dat zij niet inziet hoe hier sprake kan zijn van een andere "duiding van feiten en meningen". In de uitzending wordt informatie als feit gepresenteerd – zoals bijvoorbeeld blijkt uit het werkwoord "is" in het eerste citaat – zonder bewijs en zonder de informatie te checken. ON! wil en mag ruimte geven aan andere opinies, maar niet als die zonder bewijs als feiten worden gepresenteerd.

41. Ook in het bestuurlijk overleg van 12 december 2022 bleek dat ON! een eigen interpretatie aan de Code wil geven en zich slechts daaraan gebonden acht. Dat is een insteek die bij een tussen de omroepen overeengekomen en ook door ON! onderschreven Code niet past. ON! kan geen afwijkende, eigen invulling kiezen, nog daargelaten dat de opvatting van ON! in strijd komt met de tekst van de Code en de invulling daarvan door de Ombudsman. Tijdens het genoemde overleg bleef ON! herhalen dat de toepassing van de Code door de Ombudsman onjuist is. De NPO heeft herhaald dat ON! een eigen geluid mag laten horen, maar dat ON! zich aan de gemaakte afspraken en regels dient te houden wil ON! binnen het bestel kunnen blijven. De pluriformiteit die de publieke omroep nastreeft ziet op de inhoud van het aanbod, niet op de interpretatie van het gemeenschappelijk acquis van de publieke omroep.
42. Op 9 september 2022¹⁶ schreef ON! de Code ten volle te onderschrijven en bereid te zijn de vereiste aanpassingen te doen. Maar 6 dagen later, op 15 september 2022, verzorgde ON! een uitzending die tot vele klachten leidde en die volgende de Ombudsman om diverse redenen niet aan de Code voldeed. En dat gold blijkens Rapport 2 ook voor de navolgende uitzendingen (22 van 23 uitzendingen voldeden niet). ON! heeft derhalve onvoldoende uitvoering aan haar toezeggingen tot verbetering gegeven, toont onvoldoende zelfreflectie en maakt niet aannemelijk dat dat op korte termijn zal veranderen om stelselmatige schending van de Code te voorkomen.

3.3 Positie ON! t.a.v. taak Ombudsman

43. ON! blijft ook de taak van de Ombudsman om naleving van de Code te beoordelen, miskennen. ON! stelt tegenover het oordeel van de Ombudsman dat de Code is geschonden niet meer dan de stelling dat ON! dan kennelijk een andere invulling aan de Code geeft. Die niet onderbouwde stelling kan

¹⁵ Kamerstukken II 2022/23, Aanhangsel 2114.

¹⁶ Aanvullend bezwaarschrift tegen Inhoudingsbesluit 1.

geen afbreuk doen aan het zorgvuldig gemotiveerde Rapport 2. De Ombudsman heeft met vele voorbeelden toegelicht dat en waarom niet aan de Code is voldaan. Uit de in Rapport 2 opgenomen reactie van ON! blijkt dat bij die voorbeelden geen sprake is van een verschillende invulling van de begrippen mening en feit, zoals in paragraaf 7 nader zal worden toegelicht.

44. In de zienswijze¹⁷ van ON! tegen het voorgenomen Inhoudingsbesluit 2 bestrijdt ON! in reactie op Rapport 2 de conclusies van de Ombudsman. Volgens ON! is van overtredingen van de Code geen sprake. Door het ontkennen van de overtreding, sluit ON! de maatregelen die nodig zijn om de overtreding te beëindigen uit. ON! stelt voorts dat de klachtenprocedure "ondeugdzaam" zou zijn en in strijd komt met de eis dat geen invloed van buitenaf wordt uitgeoefend op de producties. ON! blijft van mening dat de presentatoren voldoende doorvragen en geeft er wederom blijk van de eigen interpretatie voorrang te geven en de eigen overtreding bij voortdurende niet te willen erkennen.

3.4 Positie ON! t.a.v. handhaving door NPO

45. Voorts blijft ON! de inhoudingen van de NPO aanduiden als "frontale aanval op de persvrijheid"¹⁸ of als censuur¹⁹ en kritiek uiten op de NPO:

- *"RvB veroorzaakt censuur"* (publicatie van 12 februari 2023 op website ON!);
- *"Het standpunt van ON! dat een sanctie van circa € 90.000,- materieel tot gevolg heeft dat sprake is van een beperking van haar uitingsmogelijkheden, dus neerkomt op censuur, is volgens de RvB ongepast, getuigt van disrespect en past niet binnen de toepasselijke publieke waarden, omdat het de geloofwaardigheid van de publieke omroep als geheel zou aantasten. Dat is een ideologisch/religieuze opvatting passend in de woke-cultuur. De RvB gaat eraan voorbij dat hij zelf de oorzaak is van deze situatie."* (publicatie van 12 februari 2023 op website ON!);
- *"Coen de Jong heeft in zijn boek Woke Land, 2022, op p. 98 duidelijk gemaakt dat de voorzitter van de RvB, mr. Frederieke Leeftang, een aanhanger van het woke-denken is. Bekend is dat aanhangers van dat denken slechts open staan voor de eigen opvatting en elke afwijking ervan afwijzen. Voor iemand in een machtspositie als die van voorzitter is het dan noodzakelijk dat afstand van dat denken wordt genomen en met distantie en zorgvuldigheid een standpunt wordt ingenomen. Uit deze analyse zal blijken dat zij daartoe niet in staat is en de RvB gegeven bevoegdheid gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die is gegeven."* (publicatie van 12 februari 2023 op website ON!);
- *"NPO-bestuur valt de democratie aan"* (persbericht van ON! van 31 januari 2023);
- *"Het gedrag van het NPO-bestuur past niet in een volwassen democratie waar persvrijheid het hoogste goed is."* (persbericht van ON! van 31 januari 2023);
- *"Met geldboete wil NPO het zwijgen opleggen aan andersdenkenden in Nederland"* (persbericht van ON! van 11 januari 2023);
- *"De NPO-sanctie, die naar aanleiding van het gebrekkig onderbouwde en politiek gekleurde rapport van NPO Ombudsman Margo Smit is opgelegd, blijft omroep ON! zien als een aanval op de Vrijheid van Meningsuiting in Nederland."* (persbericht van ON! van 11 januari 2023);

¹⁷ Zienswijze van 15 november 2022.

¹⁸ Bericht van 15 juni 2022.

¹⁹ Bericht van 7 juli 2022.

- "*Frontale aanval NPO op persvrijheid*" (persbericht van ON! van 15 juni 2022)

46. ON! blijft aldus van oordeel dat de NPO geen maatregelen mag treffen die tot doel hebben ervoor te zorgen dat ON! zich bij haar uitzendingen zal houden aan de Journalistieke Code, dat de NPO niet mag handelen naar de conclusies van de Ombudsman bij het opleggen van kortingen of bij het stellen van voorwaarden aan nieuwe toekenningen.²⁰ ON! blijft volharden in haaropstelling om willens en wetens de uitspraken van de Ombudsman naast zich neer te leggen.
47. Gelet op de positie die ON! kiest, acht de NPO ook Rapport 2 aanleiding en voldoende grondslag om een inhouding van het toegekende budget 2023 aan ON! op te leggen.

4 JURIDISCH KADER

4.1 Bereidheid tot samenwerking en samenwerkingsafspraken

48. Artikel 2.2 Mw²¹ bepaalt dat de NPO het sturings- en samenwerkingsorgaan is voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau als bedoeld in artikel 2.1 Mw. Daarbij heeft de NPO onder meer tot taak sturing te geven aan en de samenwerking te bevorderen tussen de omroepen om ervoor te zorgen dat zij in samenwerking zorgen voor een aanbod van publieke mediadiensten dat voldoet aan de eisen die in artikel 2.1, lid 2 Mw worden gesteld. Sinds 2016 is de rol van de NPO niet slechts een coördinerende maar een sturende rol, zoals uit artikel 2.2 Mw blijkt.
49. Artikel 2.2, derde lid Mw bepaalt dat de NPO bij de uitvoering van haar taken stuurt en de samenwerking bevordert vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod vervat in onder meer het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst en de afspraken tussen de NPO en de landelijke publieke media-instellingen als bedoeld in artikel 2.55 Mw.
50. De NPO vervult haar taken op verschillende wijzen. De NPO geeft sturing en richting aan het in samenwerking te verzorgen media-aanbod door bijvoorbeeld het opstellen van genrebeleidsplannen. De samenwerking wordt niet alleen ingevuld met de wettelijke vereisten in de Mw, het Mediabesluit en bindende regelingen van de NPO maar ook met contractuele afspraken over het media-aanbod met NPO en met andere omroeporganisaties die in het bestel participeren.
51. Onderdeel van de publieke mediaopdracht is blijkens artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub e Mw het verzorgen van media-aanbod dat voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden. Deze eis staat sinds 2008 in de wet. De NPO heeft ten aanzien van deze eis de samenwerking tussen omroepen gestimuleerd bij het tot stand brengen van gemeenschappelijk gedragen journalistieke en professionele kwaliteitseisen, zoals vastgelegd in de Code. De Code is op 1 januari 2017 in werking getreden en door alle omroeporganisaties, ook ON!, onderschreven. De Code behoort daarmee tot het 'acquis' dat ook nieuwkomers moeten accepteren. Het is onderdeel van de kwaliteitseisen waaraan het media-aanbod op grond van artikel 2.1 Mw moet voldoen.

²⁰ Zie bijvoorbeeld de rapportages van 22 december 2022 en van 30 maart 2023 van ON! aan NPO.

²¹ Zie voor een overzicht van de wettelijke normen bijlage 1.

52. De Code geeft uitdrukking aan de afspraken die binnen de samenwerking tot stand zijn gekomen om de vereiste hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen te garanderen. De Code is een afspraak tussen de omroeporganisaties en daarmee één van de samenwerkingsregels. De bepalingen daarin moeten dan ook worden uitgelegd naar de bedoeling die de partijen daarbij gezamenlijk hadden en hebben. Toen de Code tot stand kwam was ON! nog niet tot het publiek bestel toegelaten. ON! heeft bij – en als voorwaarde voor – toetreding toegezegd zich aan deze Code te houden. Dat betekent dat ON! zich moet houden aan de Code zoals die bedoeld is door de partijen die bij de totstandkoming betrokken waren. ON! kan daaraan geen invulling geven die van de invulling die door die partijen afwijkt omdat dat betekent dat zij zich niet houdt aan de gemaakte samenwerkingsafspraken.
53. De NPO kan haar taken alleen vervullen als de omroepen tot de vereiste samenwerking bereid zijn. Daarom bepaalt artikel 2.32, tweede lid, onderdeel d, sub 3 Mw dat een aanvraag om (voorlopige) erkenning wordt afgewezen als de aanvrager onvoldoende aantoonbaar bereid te zijn tot samenwerking ten behoeve van de landelijk publieke mediadienst. Die bereidheid ziet niet alleen op de wettelijke vereisten in de Mw, het Mediabesluit en bindende regelingen van de NPO maar juist ook op contractuele afspraken over het media-aanbod met NPO en met andere omroeporganisaties die in het bestel participeren, zoals de Code. Voor de bij of krachtens de Mw gestelde eisen is immers geen bereidverklaring nodig, die bepalingen zijn van rechtswege verbindend. De bereidverklaring is nodig om gebonden te worden aan contractuele afspraken over het media-aanbod met NPO en met andere omroeporganisaties die in het bestel participeren. Het voorgaande geldt ook voor ON! Ook ON! heeft zich bereid moeten verklaren tot samenwerking en om die reden de afspraken zoals de Code – die door de andere omroeporganisaties al waren onderschreven – alsnog moeten onderschrijven. Dat heeft ON! expliciet gedaan in een toezegging aan de Minister van 2 juni 2021.²²
54. Of de omroeporganisatie deze bereidheid ook feitelijk uitvoert wordt vanaf de (voorlopige) erkenning beoordeeld door de NPO. Zowel het bevorderen van de samenwerking bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau als optreden tegen onvoldoende samenwerking zijn taken die aan de NPO zijn opgedragen. Om te kunnen optreden indien een omroeporganisatie naar de mening van de NPO onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst, heeft de NPO instrumenten gekregen. Artikel 2.154, eerste lid, aanhef en sub b Mw bepaalt dat de NPO ten hoogste vijftien procent van het voor een instelling vastgestelde bedrag kan inhouden als een omroeporganisatie naar de mening van de NPO onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. En artikel 2.33 Mw bepaalt dat de Minister op verzoek van de NPO een (voorlopige) erkenning kan intrekken als de instelling naar de mening van de NPO onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Uit die bevoegdheden blijkt duidelijk dat de wetgever het voor vervulling van de taak van de NPO noodzakelijk heeft geacht dat de omroepen bereid zijn in samenwerking, met een gezamenlijk beleid en op grond van gemeenschappelijk gedeelde normen de publieke mediaopdracht te vervullen.
55. De omroeporganisatie is dus verplicht de bereidheid tot samenwerking uit te spreken om een (voorlopige) erkenning te kunnen krijgen en verplicht die bereidheid uit te voeren om de erkenning

²² Zie onderdeel 27 van het besluit van de NPO aan ON! van 5 juli 2022.

te behouden en inhoudingen op het toegekende budget te vermijden. De NPO geeft sturing aan de vereiste samenwerking en bepaalt wat terzake van de omroepen mag worden verwacht en of daaraan is voldaan. De mening van de NPO is daarbij blijkens artikel 2.154, eerste lid, aanhef en sub b en artikel 2.33, vierde lid, aanhef en sub a Mw bepalend. Deze bepalingen bevatten immers een ruime beoordelingsruimte voor de NPO. Het oordeel van de NPO over de mate waarin een omroeporganisatie feitelijk samenwerkt is door de wetgever zeer belangrijk geacht, omdat de NPO de taak heeft gekregen te zorgen voor uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau door de omroeporganisaties gezamenlijk en in samenwerking. Er is dus bewust niet gekozen voor een stelsel waarin elke omroeporganisatie de eigen plannen kan uitvoeren en de NPO slechts het budget daarvoor verdeelt, maar voor een stelsel waarin de omroeporganisaties met elkaar samen moeten werken om samen de publieke mediaopdracht te vervullen. De samenwerking moet leiden tot een evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand aanbod dat op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving geeft en dat aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen voldoet die binnen de sector worden gehanteerd. Een omroep die daaraan naar de mening van de NPO onvoldoende bijdraagt, kan door de NPO worden gesanctioneerd. Voor de beperkte invulling van de samenwerkingsverplichting die ON! voorstelt, beperkt tot naleving van het eigen beleidsplan, bieden de tekst van deze bepaling, het oogmerk van de wetgever en de wetgeschiedenis geen grondslag.

56. Gelet op het voorgaande kan de NPO haar in artikel 2.154 Mw toegekende bevoegdheid te gebruiken indien de bereidheid tot samenwerking naar de mening van de NPO onvoldoende wordt uitgevoerd. De NPO is van oordeel dat die bereidheid onvoldoende wordt uitgevoerd als samenwerkingsafspraken, die van essentieel belang zijn om de landelijke publieke mediaopdracht conform de daaraan gestelde eisen te kunnen vervullen, stelselmatig niet worden nagekomen. De eis van samenwerking via bindende afspraken ligt in de Mw besloten. Voor zover die afspraken de wettelijke verplichtingen aanvullen is het toezicht op de naleving daarvan niet aan het Commissariaat opgedragen. De NPO is bevoegd in zo'n geval de wettelijke toegekende maatregelen te treffen door een inhouding op te leggen dan wel te verzoeken om intrekking van de (voorlopige) erkenning.

4.2 Rol van de Ombudsman

57. De Ombudsman is per 1 januari 2017 ingesteld om journalistieke uitingen en het journalistiek handelen van de omroepen te volgen en te analyseren.²³ Wettelijke verankering van zijn functie is per 1 juli 2021 gerealiseerd. Artikel 2.14a Mw is bij amendement ingevoegd en de toelichting verwijst naar de motie Elias.²⁴ In die motie wordt overwogen dat de van overheidswege gefinancierde Nederlandse Publieke Omroep het goede voorbeeld zou moeten geven door over de hele linie aan hoge kwalitatieve en journalistieke waarden te voldoen, dat een ombudsfunctie daarvan deel zou moeten uitmaken maar dat belangrijke programma's bij de publieke omroep niet aan zelfregulering op dit vlak wensen deel te nemen. De indiener van de motie verwees naar het Stoll-arrest²⁵ waarin is overwogen dat de bescherming van artikel 10 EVRM slechts toekomt aan journalisten die te goeder trouw en op basis van accurate feitelijk informatie handelen, en aan het publiek '*reliable and precise information*' verschaffen, in overeenstemming met de beroepsethiek van journalisten:

²³ Ombudsman, Jaarverslag 2017, p. 1.

²⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 300 VIII, nr. 85. *Kamerstukken II* 2020/21, 35 554, nr. 13, 24 en 25.

²⁵ EHRM 10 december 2007, NJ 2008, 236 (Stoll / Zwitserland), overweging 103.

"Hence, the safeguard afforded by Article 10 to journalists in relation to reporting on issues of general interest is subject to the proviso that they are acting in good faith and on an accurate factual basis and provide 'reliable and precise' information in accordance with the ethics of journalism"

58. De wettelijke verankering van de Ombudsman had dus tot doel te garanderen dat eenieder binnen de publieke omroep aan de Journalistieke Code NPO als vorm van zelfregulering zou zijn gebonden en aan de instelling van een ombudsfunctie om de naleving van die code te beoordelen. Daarnaast werd de klachtenfunctie, die de Ombudsman vervult, van zo groot belang geacht dat ook om die reden wettelijke verankering nodig werd geacht.²⁶
59. Dat sprake is van zelfregulering blijkt uit artikel 2.14a Mw: de onafhankelijke Ombudsman wordt door de Raad van Bestuur van de NPO benoemd, op voordracht van het college van omroepen en beoordeelt het journalistieke handelen. De NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, zoals blijkt uit artikel 2.1 Mw. De NPO moet ervoor zorgen dat deze opdracht wordt vervuld met media-aanbod dat voldoet aan de in dat artikel gestelde eisen, waaronder de journalistieke en professionele kwaliteitseisen. De overheids-bekostiging moet het vervullen van die taak mogelijk maken: *"De publieke omroep waarborgt een hoogwaardig en pluriform media-aanbod, dat toegankelijk en betaalbaar is voor alle lagen van de bevolking. Daarom bekostigt de Minister van OCW de landelijke en regionale publieke omroep."*²⁷
60. In de wetsgeschiedenis werd specifiek op de positie van de publieke omroep gewezen bij invoering van deze verplichtingen (zowel de ombudsfunctie als de gemeenschappelijke journalistieke code²⁸):
- "Ik kan zijn betoog heel goed volgen: als we een omroep met subsidie- en belastinggeld steunen – lees: de publieke omroep – dan moet diezelfde omroep een voorbeeld zijn op het gebied van journalistieke integriteit en kwalitatieve standaarden."*²⁹
61. De Ombudsman is blijkens het vierde lid van dit artikel onafhankelijk en onpartijdig. Het publiek kan bij de Ombudsman een klacht indienen als het vindt dat een journalistiek programma niet volgens de journalistieke normen van de publieke omroepen heeft gehandeld.³⁰ De Ombudsman heeft de wettelijke opdracht 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"* te beoordelen. De Ombudsman beslist welke klachten nader onderzoek vereisen. Dat kan zijn vanwege de omvang of impact van een publicatie, de aard van het betwist journalistiek handelen of het aantal klachten over eenzelfde fenomeen of programma.³¹
62. De Ombudsman heeft een onderzoekende en corrigerende functie en beoordeelt volgens de door alle omroepen opgestelde en dus nr. 123breed geaccepteerde Journalistieke Code NPO.³² Het doel van

²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 554, nr. 5, p. 12.

²⁷ Ministerie van Financiën (2015). Begroting 2015, VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, artikel 15 Media.

²⁸ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VIII, nr. 124, p. 10-11.

²⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VIII, nr. 123, p. 44. Het betreft een weergave van hetgeen Staatssecretaris Dekker zei.

³⁰ Ombudsman, Jaarverslag 2018, p. 1.

³¹ Ombudsman, Jaarverslag 2017, p. 1.

³² Zie Rapport 1, p. 11.

de wettelijk voorgeschreven Ombudsman is dat het publieke media-aanbod "over de hele linie aan hoge kwalitatieve en journalistieke waarden" voldoet.³³ De Ombudsman draagt daarmee bij aan de eisen die artikel 2.1, tweede lid Mw stelt aan het media-aanbod dat publieke mediadiensten verzorgen. Eén van die eisen is immers dat het media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen de sector gehanteerd worden (sub e).

63. De Journalistieke Code NPO is de algemene code voor alle journalistieke redacties van de publieke omroep. Journalisten binnen de publieke omroep worden geacht zich aan de code te houden en redacties zijn verantwoordelijk voor de naleving. De Journalistieke Code NPO begint met de constatering dat het van belang is dat de publieke omroep geloofwaardig en het vertrouwen van het publiek heeft. Dat doel moet volgens de Journalistieke Code NPO worden bereikt door:
- i) Betrouwbaar te zijn – de informatie die wordt gebracht moet kloppen en worden gecheckt;
 - ii) Nauwkeurig en zorgvuldig te zijn – fouten moeten zo veel mogelijk worden vermeden en het maakproces moet controleerbaar zijn;
 - iii) Onafhankelijk, onpartijdig en onbevooroordeeld te zijn – druk van buiten en binnen de organisatie mag geen invloed op de inhoud van producties hebben; en
 - iv) Evenwichtig en pluriform te zijn – berichtgeving moet gebalanceerd zijn en verschillende visies vertegenwoordigen.
64. Het belang van deze rol is de laatste periode toegenomen. Vanwege de schadelijke effecten van desinformatie en misinformatie, is een hernieuwde Rijksbrede strategie voor het beschermen van het vrije en open publieke debat gepresenteerd op 23 december 2022.³⁴ Onderdeel van deze strategie³⁵ is het voorkomen van de verspreiding van desinformatie en misinformatie via traditionele media door zelfregulering. Ten aanzien van de publieke omroep wordt specifiek de Journalistieke Code NPO en de rol van de Ombudsman genoemd:
- "In de Mediawet is voorgeschreven dat het publieke media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Voor alle journalistieke redacties bij de publieke omroep geldt de journalistieke code van de NPO. Indien een publieke omroep 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 een publieke omroep te toetsen aan de code."*
65. Hiermee wordt nog eens bevestigd dat binnen de publieke omroep geen plaats is voor de verspreiding van onbetrouwbaar nieuws of desinformatie en dat de Ombudsman daar een belangrijke rol bij vervult.
66. De Ombudsman heeft de onderzoekende en corrigerende functie inmiddels ruim zes jaar vervuld. Uit de jaarverslagen blijkt dat de Ombudsman berichten vooral per e-mail ontvangt, dat het overgrote merendeel van de berichten een klacht is, dat klachten primair aan de omroepen worden voorgelegd en dat in enkele gevallen een klacht leidt tot een publicatie door de Ombudsman.

³³ Kamerstukken II 34 300 VIII, nr. 85. Deze motie is de reden voor de wettelijke basis van de Ombudsman blijkens Kamerstukken II 2020/21, 35 554, nr. 13.

³⁴ Kamerstukken II 30 821, nr., 173.

³⁵ Onderdeel C: Inzet op de verantwoordelijkheden van traditionele en sociale media.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Berichten ontvangen	Ca 500	Ruim 1150	Bijna 1000	Ruim 900	Ca 750	3850
Artikelen op website	15	19	21	18	17	18

Het aantal berichten in 2022 is veel hoger dan voorgaande jaren. Van de 3850 berichten had meer dan driekwart betrekking op ON! Gelet op de beperkte hoeveelheid zendtijd van ON! is dat meer dan opvallend te noemen. Deze klachten zijn aanleiding geweest voor de twee door de Ombudsman uitgevoerde onderzoeken in 2022 naar uitzendingen van ON!

67. Door deze ervaring met het beoordelen van de naleving van de Journalistieke Code NPO heeft de Ombudsman een bijzondere expertise ontwikkeld. Gelet op deze expertise en de onafhankelijke positie van de Ombudsman, mag de NPO in beginsel uitgaan van het oordeel van de Ombudsman, zeker nu de NPO niet bevoegd is te beoordelen of in een specifieke uitzending aan de Code wordt voldaan. Die beoordeling is wettelijk aan de Ombudsman opgedragen en ON! is als onderdeel van de publieke omroep aan deze vorm van zelfregulering gebonden.
68. Als de Ombudsman tot het oordeel komt dat de Code niet is nageleefd, kan de Ombudsman echter geen sancties of inhoudingen opleggen. Dat kunnen alleen het Commissariaat bij schendingen van de Mw, de NPO³⁶ bij onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking of een inbreuk op bindende besluiten van de NPO en de Minister ten aanzien van erkenningen.³⁷

5 OVERWEGINGEN NPO DIE AAN DIT BESLUIT TEN GRONDSLAG LIGGEN

69. Het is de taak en opdracht van de NPO de samenwerking te bevorderen en bewaken bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau als bedoeld in artikel 2.1 Mw. De Code is een belangrijke afspraak in de samenwerking tussen de omroeporganisaties van de publieke omroep die gericht is op en bijdraagt aan uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, met name ten aanzien van het vereiste van artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub e Mw (voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen). Het is de algemene code voor alle journalistieke redacties van de publieke omroep. De Code is opgesteld op basis van de Gedragscode voor Journalisten van de Internationale Federatie van Journalisten (1984/1986) en de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek uit 2015. De omroepen in het publieke bestel hebben de Code in samenwerking, onder eigen verantwoordelijkheid opgesteld en alle omroepen in het publieke bestel hebben uitgesproken bij het journalistieke handelen de afspraken in de Code te respecteren. Zij zijn dus gehouden tot de naleving van zowel de tekst als de bedoeling van de Code bij de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Het wederom stelselmatig schenden van de regels uit de Code vormt dan ook een uiting van onvoldoende samenwerking.
70. Uit Rapport 2 blijkt dat in de periode van 16 augustus tot 1 november 2022 sprake was van een patroon van schendingen van de Code door ON! in haar tv-uitzendingen. ON! heeft ter verkrijging van haar voorlopige erkenning expliciet verklaard zich (onder meer) aan de Code te houden. De Code

³⁶ Deze bevoegdheid is aan de Raad van Bestuur NPO opgedragen, die in dit besluit als "NPO" wordt aangeduid.

³⁷ Zie Rapport 1, p. 12.

bepaalt dat bij het maken van journalistieke content van belang is geloofwaardig te zijn het vertrouwen van publiek te hebben. De Code bepaalt:

"Dit doen we door:

- Betrouwbaar te zijn – de informatie die we brengen klopt en wordt gecheckt.*
- Nauwkeurig en zorgvuldig te zijn – fouten worden zoveel mogelijk vermeden en het maakproces is controleerbaar.*
- Onafhankelijk, onpartijdig en onbevooroordeeld te zijn – druk van buiten en binnen de organisatie heeft geen invloed op de inhoud van onze producties.*
- Evenwichtig en pluriform te zijn – berichtgeving is gebalanceerd en vertegenwoordigt verschillende visies."*

71. De Ombudsman concludeert dat aan deze vereisten stelselmatig niet wordt voldaan in de uitzendingen van ON! in de periode van 16 augustus tot 1 november 2022. In de uitzendingen is passief en actief bijgedragen aan het verspreiden van aantoonbaar onjuiste informatie, onjuiste informatie werd niet (of niet systematisch) gecorrigeerd en de journalistieke rol van presentatoren werd onvoldoende ingevuld. Ten aanzien van het delen van aantoonbaar onjuiste informatie ziet de Ombudsman zelfs een patroon: presentatoren introduceren zelf in het gesprek onjuiste informatie en presentatoren vragen niet door naar opmerkingen van gasten waardoor onjuiste informatie vanuit meningen en beweringen als feiten in het vervolg van een gesprek worden meegenomen. Uit Rapport 2 blijkt derhalve dat geen sprake is van incidentele schendingen van de Code maar van stelselmatige schendingen.
72. Juist deze stelselmatige schendingen van de Code, die ON! niet wenst te beëindigen omdat die in haar eigen opvatting wel binnen de Code zouden passen, maken dat andere omroepen niet inhoudelijk met ON! willen samenwerken in het Genreoverleg Journalistiek. De hoofden Journalistiek van de ledenomroepen hebben toegelicht dat de doelen van dit overleg slechts gediend kunnen worden als alle deelnemers dezelfde journalistieke grondbeginselen delen, zoals hoor- en wederhoor en waarheidsvinding. Zij menen dat de programmering van ON! daaraan niet voldoet en daarom willen zij niet met ON! in overleg over journalistieke zaken.³⁸ Het oordeel dat ON! niet aan de in de Code neergelegde journalistieke grondbeginselen voldoet, werd daarna bevestigd in Rapport 2. Hieruit blijkt dat het de opstelling van ON! is die de samenwerking zoals de NPO die moet bewerkstelligen, wordt belemmerd. ON! heeft door haar keuze de gedeelde journalistieke kwaliteitsstandaarden niet te volgen, de andere omroepen van zich vervreemd binnen het bestel en daarmee de basis gelegd voor een ernstige verstoring van de vereiste samenwerking.
73. De NPO heeft niet de taak uitzendingen inhoudelijk te beoordelen. De NPO beoordeelt wel of de bereidheid tot samenwerking voldoende wordt uitgevoerd, onder meer door het naleven van samenwerkingsafspraken zoals de Code bij het maken van uitzendingen. De Ombudsman heeft juist wel tot taak het journalistieke handelen bij de verzorging van media-aanbod te beoordelen. De Ombudsman beoordeelt uitzendingen vanuit die taak wel inhoudelijk. Niet elke verwijt van de Ombudsman betekent per definitie dat de bereidheid tot samenwerking onvoldoende wordt uitgevoerd. Zo kan de Ombudsman een incidentele schending van beperkte omvang in een uitzending constateren die niet direct betekent dat de bereidheid tot samenwerking onvoldoende wordt

³⁸ Zo blijkt uit een e-mail van 29 september 2022, die ON! als bijlage bij haar handhavingsverzoek had gevoegd.

uitgevoerd. Is echter sprake van een patroon van schendingen van de Code, in dit geval in 22 van de 23 uitzendingen, dan wordt deze samenwerkingsafspraken, waaraan ON! zich heeft verbonden, niet nageleefd en wordt derhalve de bereidheid tot samenwerking onvoldoende uitgevoerd. De NPO baseert zich in dit geval dan ook op de beoordeling van de Ombudsman in Rapport 2. Uit Rapport 2 is naar de mening van de NPO gebleken dat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst als bedoeld in artikel 2.154, eerste lid, aanhef en sub a Mw en als bedoeld in artikel 2.33, vierde lid, aanhef en sub b Mw.

74. De NPO meent dat de wijze van totstandkoming van Rapport 2 maakt dat zij daarop ook mag vertrouwen: de onafhankelijkheid van de Ombudsman is wettelijk gegarandeerd en het Rapport is zorgvuldig tot stand gekomen. De Ombudsman heeft transparant toegelicht wat de aanleiding was, hoe de uitzendingen zijn geanalyseerd, hoe wederhoor is toegepast, wat de klachten waren en hoe tot de conclusies is gekomen. De NPO meent dan ook dat met inachtneming van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dit besluit kan worden gebaseerd op Rapport 2.
75. Het is de NPO bekend dat ON! reeds heeft gereageerd op Rapport 2 in een publicatie van 15 december 2022. Deze reactie leidt de NPO niet tot een ander oordeel over Rapport 2:
- ON! vraagt zich af waarom de Ombudsman belang hecht aan de meningen van klagers. Dat ligt echter besloten in artikel 2.14a, vijfde lid Mw. Daar komt bij dat de klachten niet worden overgenomen, maar slechts aanleiding tot onderzoek vormen. In dat onderzoek komt de Ombudsman tot eigen conclusies. De deskundigheid of identificatie van klagers is dan ook van geen belang. De Ombudsman heeft zeer veel klachten ontvangen over nagenoeg alle uitzendingen van ON! in de onderzoeksperiode. Het kan de NPO dan ook niet verbazen dat de Ombudsman het onderzoek is gestart;
 - Of onderzoek naar andere uitzendingen van andere omroepen is gestart, is voor beoordeling van Rapport 2 van geen belang. Van vooringenomenheid is in elk geval geen sprake gelet op het grote aantal klachten;
 - Volgens ON! zorgt het uitnodigingsbeleid ervoor dat de expertise van sprekers bij voorbaat vaststaat. Voor zover ON! daarmee wil onderbouwen dat geen aanleiding bestaat te controleren of onderzoeken of verstrekte informatie juist is, kan de stelling niet slagen. De Ombudsman heeft nu juist aangetoond dat onjuiste informatie direct en indirect is verstrekt en dat daarbij zelfs sprake is van een patroon. Kennelijk is ook bij de door ON! genodigde noodzakelijk de verstrekte informatie te controleren en bevragen. Daar komt bij dat de onjuiste informatie blijkens Rapport 2 ook door gespreksleiders is verstrekt. De NPO benadrukt dat onjuiste informatie geen minderheidsstandpunt is, zoals ON! lijkt te stellen. Daarmee verliest ON! het verschil tussen feit en mening uit het oog, dat zowel door de Ombudsman als de Code wordt benadrukt;
 - ON! stelt wederom dat in de uitzendingen nagenoeg geen feiten voorkomen, maar alleen meningen. De Ombudsman heeft echter diverse malen in verschillende uitzendingen onjuiste feiten geconstateerd. Genodigde kunnen meningen hebben die van de feiten afwijken, maar in dat geval is het van belang dat presentatoren zorgen dat duidelijk is dat sprake is van een mening en doorvragen op de onderbouwing van die mening, die van de feiten afwijkt. Voor een kijker moet duidelijk zijn of sprake is van een bewezen feit of van een opvatting van een persoon waarvoor geen overtuigend wetenschappelijk bewijs is geleverd;
 - ON! stelt dat de verwijzing door de Ombudsman naar het programma Pointer in twee

voetnoten (25 en 36) en in par 3.1.2 maakt dat het rapport vooringenomen is. In voetnoot 25 baseert de Ombudsman zich niet op dat programma, maar verwijst daarnaar slechts omdat daarin een analyse is gemaakt van de bronnen en context van door ON! getoonde fragmenten. In voetnoot 36 wordt vermeld dat Pointer binnen 24 uur na de uitzending de oorsprong van de getoonde filmpjes en de context publiceerde. Hiermee toont de Ombudsman aan dat eenvoudig kon worden vastgesteld dat onjuiste informatie was verspreid. ON! maakt niet duidelijk waarom deze informatie niet juist zou zijn maar maakt alleen een verwijt gericht op de maker. Paragraaf 3.1.2 bevat geen verwijzing naar dit programma;

- ON! stelt dat in de uitzending van 15 september 2022 geen sprake was van discriminatie. Gelet op het transcript acht de NPO die toelichting niet overtuigend. Belangrijker is echter dat deze toelichting niet aan de conclusie van Rapport 2 kan afdoen, nu deze daarop niet is gebaseerd;
- ON! schrijft van oordeel te zijn dat met de uitzending van 15 september 2022 de Code niet is geschonden. Die enkele stelling kan aan het deskundige oordeel van de Ombudsman niet afdoen, wordt door de NPO gelet op de onderbouwing in Rapport 2 niet geloofwaardig geacht en laat onverlet dat ook in de andere uitzendingen schendingen van de Code zijn aangetroffen door de Ombudsman;
- ON! meent dat het gebruik van het woord "neger" niet discriminerend is. Zoals blijkt uit Rapport 2 wijkt ON! daarmee af van de bevoegde toezichthouder op dit gebied, het College voor de rechten van de mens. De enkele stelling is dan ook niet overtuigend;
- ON! betwist de invulling van de vrijheid van meningsuiting in Rapport 2 en wijst daartoe op de expertise van de betrokken presentatrice en het feit dat het Openbaar Ministerie geen vervolging heeft ingesteld. De NPO ziet in die stellingen geen aanleiding te twijfelen aan de totstandkoming van Rapport 2 en de daarin getrokken conclusies.

76. Op 15 december 2022 zond ON! de NPO een rapport toe van de heer Cliteur. In het rapport wordt reeds opgemerkt dat het is geschreven door één van de drie gasten van de uitzending van 15 september 2022 die door de Ombudsman is beoordeeld. Nu dit rapport ook nog specifiek op deze uitzending is gericht, meent de NPO dat dit rapport niet kan afdoen aan de onafhankelijke, systematische beoordeling van de Ombudsman. Enkele korte reacties:

- Cliteur stelt dat het erger had gekund. Dat betwist de NPO niet, maar aan de conclusies doet het niet af;
- Cliteur zet de achteraf door ON! geformuleerde boodschap van de uitzending van 15 september 2022 uiteen. Die boodschap was de kijkers echter niet bekend en kon uit het programma niet worden afgeleid zoals ook blijkt uit het transcript;
- Cliteur gaat gedetailleerd in op de uitzending. De NPO geeft geen inhoudelijke beoordeling van uitzendingen en reageert daarop dus niet. Gelet op de onderbouwing van Rapport 2 en bijlage 6, acht de NPO deze reactie echter niet zodanig dat de NPO zich niet op Rapport 2 kan baseren (zie bijvoorbeeld op p. 67 de tekst van presentatrice 1 11:08; die getuigt niet van een theoretische vraag of discriminatie ook ten aanzien van "blanken" kan plaatsvinden maar van de boodschap dat dergelijke discriminatie in grote mate voorkomt maar ten onrechte niet wordt getoond);
- Cliteur bespreekt de norm van artikel 2.1.2a Mw (bedoeld is artikel 2.1, tweede lid, aanhef en sub a Mw), maar daarop is het oordeel van de Ombudsman niet gebaseerd. De Code is één van de onderdelen van de zelfstandige, contractuele invulling van de samenwerking die

nodig is om aan de landelijke publieke mediaopdracht te voldoen;

- Cliteur gaat in op misinformatie en desinformatie. Hij stelt dat volgens de Ombudsman verantwoording afgelegd zou moeten worden als zij een opvatting hebben die afwijkt van "de consensus." De consensus is echter een term die niet ziet op feiten, maar op overeenstemming over meningen. Daarover gaat het oordeel van de Ombudsman juist niet;
- Cliteur stelt dat ook feiten worden betwist. Dat kan zo zijn, maar het is wel van belang dat dit wordt onderbouwd met bewijzen. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen een betwisting zonder bewijs gebaseerd op een mening of een feit dat met overtuigend bewijs is onderbouwd;
- Cliteur betwist dat het gebruik van het woord "neger" discriminerend is. Daarop is hiervoor reeds gereageerd;
- Ook Cliteur klaagt over de rol van de klagers. Ook daarop is hiervoor reeds gereageerd.

77. Gelet op het voorgaande blijft de NPO van oordeel dat zij zich op Rapport 2 kan baseren en dat uit Rapport 2 blijkt dat ON! ook in de periode van 16 augustus tot 1 november 2022, ondanks haar toezeggingen dat niet te doen en tot verbeteringen te komen, de Code stelselmatig heeft geschonden.
78. Nu dit inmiddels de derde keer is dat de NPO constateert dat sprake is van schending van de verplichting om de toegezegde samenwerking uit te voeren, meent de NPO dat niet kan worden afgezien van het opleggen van een inhouding.

6 VOORGENOMEN INHOUDING

79. De NPO heeft ON! bij brief en e-mail van 31 januari 2023 het voornemen gestuurd tot inhouding ex artikel 2.154, eerste lid sub b Mw gestuurd omdat ON! naar het oordeel van de NPO de bereidheid tot samenwerking onvoldoende heeft uitgevoerd. Daarbij werd ON! in de gelegenheid gesteld uiterlijk 21 februari 2023 – en derhalve binnen drie weken – een zienswijze op het voornemen te geven.

7 ZIENSWIJZE BELANGHEBBENDE EN REACTIE

80. Bij brief van 14 februari 2023 heeft ON! verzocht de termijn voor het geven van een zienswijze te verlengen. De NPO heeft de termijn bij brief van 14 februari 2023 verlengd tot 28 februari 2023. Bij brief van 14 februari 2023 verzocht ON! om langer uitstel en wel tot 14 maart 2023 omdat ON! voor het geven van een zienswijze minimaal zes weken nodig zou hebben en omdat het in het bestuursrecht gangbaar zou zijn om bij een voornemen tot het opleggen van een sanctie een termijn van zes weken te bieden. De NPO heeft de termijn conform verzoek verlengd tot 14 maart 2023 en benadrukt dat nader uitstel niet wordt verleend.
81. ON! stelde bij haar verzoeken tot uitstel van de deadline dat haar zes weken voor een zienswijze geboden zouden moeten worden omdat dat de reguliere termijn zou zijn voor een zienswijze. Die stelling is onjuist. De termijn voor een zienswijze tegen een voorgenomen sanctiebeslissingen is in de praktijk meestal veel korter. Zo is de termijn volgens de boeteprocedure van de Nederlandse

Arbeidsinspectie³⁹ 15 dagen, terwijl die termijn ziet op een bestraffende sanctie, hetgeen de inhouding niet is. Ook het beleid van de Inspectie Leefomgeving en Transport⁴⁰ schrijft een termijn van twee weken voor voor de zienswijze. In sanctiebesluiten van de AFM wordt voorts eveneens veelal een termijn van 10 werkdagen gesteld.⁴¹ Nu ON! uiteindelijk een termijn van zes weken heeft gekregen kan haar bezwaar ten aanzien van de zienswijzetermijn echter in geen geval meer bijdragen aan de zienswijze. ON! stelt ook overigens dat het besluit onzorgvuldig tot stand zou zijn gekomen. Gelet op de gegeven toelichting, de zienswijzegelegenheid die is geboden en de uitgebreide reactie op deze zienswijze, deelt de NPO dit standpunt niet.

82. Samengevat neemt ON! voor het overige in de zienswijze de volgende stellingen in:
- Volgens ON! is er geen sprake van schending van de Journalistieke Code,
 - is de NPO niet bevoegd tegen ON! op te treden wegens schendingen van de Journalistieke Code. Door dat toch te doen zou het verbod van détournement de pouvoir worden geschonden;
 - Het besluit is volgens ON! ondeugdelijk gemotiveerd en onvoldoende zorgvuldig genomen;
 - Met het besluit zou de NPO het legaliteitsbeginsel schenden omdat de gekozen invulling onvoldoende voorzienbaar was;
 - Er is volgens ON! geen dan wel onvoldoende schending waardoor de inbreuk op de persvrijheid niet als noodzakelijk kan worden aangemerkt;
 - Het gelijkheidsbeginsel wordt volgens ON! geschonden omdat tegen andere omroepen niet wordt opgetreden;
 - Het besluit zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel door de hoogte van de sanctie, door de juridische kosten die ON! maakt, door de twee eerdere inhoudingen die zijn opgelegd en door de publicatie van het besluit
 - Het ne bis in idem-beginsel en artikel 5:43 Awb worden volgens ON! geschonden doordat ON! tweemaal zou worden bestraft voor de uitzending van 15 september 2023.
83. Deze zienswijze heeft niet tot gevolg dat de NPO van het voornemen afziet. In het navolgende zal worden toegelicht waarom geen van de stellingen van ON! door de NPO wordt gedeeld.

7.1 Schending Journalistieke Code, rapport Ombudsman en bevoegdheid NPO

84. Primair meent ON! dat zij de Journalistieke Code niet schendt (stelling a) en dat de NPO niet bevoegd is tegen schending van de Journalistieke Code op te treden (stelling b). Hiervoor is reeds toegelicht dat en waarom de NPO wel bevoegd is het inhoudingsbesluit te nemen en daarbij mocht uitgaan van de conclusies van de Ombudsman. In aanvulling daarop wordt het volgende opgemerkt.
85. De primaire stelling van ON! dat de NPO niet bevoegd zou zijn, is gebaseerd op de onjuiste aanname dat de inhouding direct wordt opgelegd wegens schending van de Code. Dat is niet het geval, de NPO controleert niet in hoeverre ON! in haar uitzendingen de Code naleeft. Dat heeft de Ombudsman al gedaan. De inhouding wordt opgelegd omdat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Daartoe is de NPO op grond van artikel 2.154, eerste lid, aanhef en sub b Mw bevoegd. Dat ON! onvoldoende uitvoering aan de

³⁹ <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/nederlandse-arbeidsinspectie/sancties-en-handhavingsmethoden/boeteprocedure#:~:text=Zienswijze,boete%20niet%20betaald%20kan%20worden.>

⁴⁰ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/bestuurlijke-boete-transport/documenten/publicaties/2015/01/30/brochure-bestuurlijke-boete>

⁴¹ Zie bijvoorbeeld <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/oktober/lod-plat.>

bereidheid tot samenwerking geeft blijkt uit Rapport 2, waarin wordt geconstateerd dat ON! een belangrijk onderdeel van de samenwerkingsafspraken tussen de omroepen, de Code, structureel schendt.

86. Dat de NPO niet alleen bevoegd is, maar zelfs het aangewezen orgaan is om op dit punt jegens ON! op te treden blijkt ook uit het besluit van het Commissariaat van 28 maart 2023. Het Commissariaat overweegt dat de NPO stuurt en bij de uitvoering van haar taken de samenwerking bevordert vanuit de kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke omroepen. Op grond daarvan schrijft het Commissariaat dat het zich terughoudend opstelt daar waar de NPO een wettelijke taakopdracht heeft, opdat de NPO uitvoering kan geven aan haar taak als sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Het Commissariaat ziet toe op de wijze waarop de NPO dit doet.
87. In de zienswijze herhaalt ON! haar stellingen uit het bezwaar tegen Inhoudingsbesluit 1 en de zienswijze tegen Inhoudingsbesluit 2 terzake van de bevoegdheidsverdeling tussen de NPO en het Commissariaat. ON! lijkt er dan ook wederom ten onrechte van uit te gaan dat een schending van de Code door de NPO wordt aangemerkt als het niet naleven van artikel 2.1, tweede lid, sub e Mw. Dat is echter niet het geval: zowel Inhoudingsbesluit 1 als onderhavig besluit zijn gebaseerd op artikel 2.154, eerste lid, sub b Mw omdat de NPO meent dat uit Rapport 2 blijkt dat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerken door op structurele wijze een zeer belangrijk deel van de samenwerkingsafspraken te schenden: de Code. Handhaving op grond van art. 2.154 Mw waar het de uitvoering van de bereidheid tot samenwerking betreft is expliciet aan de NPO opgedragen.
88. De conclusie dat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst is gebaseerd op Rapport 2 van de Ombudsman van 30 november 2022. In Rapport 2 doet de Ombudsman verslag van de beoordeling van het programma Ongehoord Nieuws. Dit programma is binnen het genre journalistiek ingetekend. De wijziging van het subgenre naar opinieprogramma doet daaraan niet af. Op een dergelijk programma is de Journalistieke Code van toepassing.
89. Zoals hiervoor in onderdeel 4.2 toegelicht, is de Ombudsman in de Mw met de wettelijke taak belast onafhankelijk en onpartijdig het journalistieke handelen van de landelijke publieke media-instellingen bij de verzorging van media-aanbod op het gebied van nieuws, informatie en educatie te beoordelen. De Ombudsman is een vorm van co-regulering waaraan ON! voor haar functioneren binnen de publieke omroep is gebonden. De Ombudsman is dan ook bij uitstek bevoegd te oordelen over de naleving van de Journalistieke Code en heeft daarin een bijzondere expertise ontwikkeld. Gelet op deze expertise, de wettelijke opdracht aan en de onafhankelijke positie van de Ombudsman en voorts mede gelet op de wijze waarop Rapport 2 tot stand is gekomen, waarbij de volledige gesproken tekst – met uitzondering van columns – is beoordeeld en geanalyseerd en vragen aan ON! zijn gesteld, mag de NPO uitgaan van het oordeel van de Ombudsman, dat in het rapport is vastgelegd.
90. ON! meent (randnrs. 38 en verder van de zienswijze) dat er een grote terughoudendheid zou moeten zijn bij de beoordeling of aan de Code is voldaan omdat de Code op verschillende wijze kan

worden uitgelegd. Daarmee miskent ON! dat de Code en de Ombudsman een vorm van zelfregulering in de publieke omroep zijn, die slechts van belang kan zijn als daaraan een door alle deelnemers gedeelde invulling wordt gegeven. ON! meent voorts dat de NPO niet zou mogen bepalen of aan de Code is voldaan. **Die stelling is juist: dat oordeel is wettelijk opgedragen aan de Ombudsman en op dat oordeel heeft de NPO zich in dit besluit gebaseerd.**

91. Helaas moet de NPO constateren dat uit de zienswijze weer blijkt dat ON! die wettelijke rol van de Ombudsman en zijn oordelen niet erkent. ON! noemt de Ombudsman naïef en gevaarlijk en meent dat de Ombudsman het democratisch debat doodt (randnr. 41). Dat sluit bij eerdere opmerkingen van ON! aan, waarin de Ombudsman onprofessioneel en niet neutraal wordt genoemd.⁴² De NPO meent dat ON! daarmee de belangrijke rol die de Ombudsman speelt en waartoe een wettelijke opdracht is gegeven, miskent. Ook uit deze opstelling blijkt dat ON! onvoldoende bereid is tot de samenwerking die nodig is voor de uitvoering van de landelijke publieke mediaopdracht.
92. ON! stelt dat het oordeel van de Ombudsman ten aanzien van de eis van betrouwbaarheid onjuist is omdat de Ombudsman ten onrechte meningen als feiten heeft aangemerkt (randnr. 40 zienswijze). Deze eis bestaat, zoals hiervoor in paragraaf 4.2 toegelicht uit twee delen: de informatie moet kloppen en moet worden gecheckt. Voorbeelden van passages waarin het oordeel van de Ombudsman onjuist zou zijn, geeft ON! niet. ON! houdt het wederom bij de algemene stelling dat het oordeel van de Ombudsman onjuist zou zijn. De NPO heeft daarom op dit aspect nogmaals het rapport van de Ombudsman bekeken. Voor het verschil tussen feit en mening wordt verwezen naar Rapport 1. Uit Rapport 2 blijkt dat er vele en diverse voorbeelden waren informatie die aantoonbaar onjuist was. Enkele genoemde voorbeelden:
- In de uitzending van 8 september 2022 worden ernstige beschuldigingen aan Jaap van Dissel besproken, gebaseerd op onjuiste informatie die niet of onvoldoende is gecheckt. Dat die gebruikte informatie onjuist was, is nooit erkend. In de reactie erkent ON! "*een zo grondig mogelijk check van juistheid*" te moeten doen, maar schrijft vervolgens om die reden te hebben opgemerkt "*als dit klopt.*" ON! erkent dus de juistheid niet te hebben gecheckt zoals de Code vereist;
 - In de uitzending van 20 oktober 2022 is vermeld dat landen zoals Denemarken gestopt waren met corona vaccinatie vanwege bijwerkingen. De onjuistheid van deze "informatie" is nooit erkend. In de reactie gaat ON! in op het gebruik van stijlmiddelen in columns zonder toe te lichten welk stijlmiddel dit dan zou zijn;
 - In de uitzending van 18 oktober 2022 wordt diverse keren onjuiste informatie verstrekt over Pfizer, mededelingen in het EP en het testproces van vaccinaties. Volgens ON! is er een verschillende lezing van wat er in het EP is gezegd. Wat gezegd is, is echter een feit en geen mening⁴³;
 - In diezelfde uitzending wordt gesteld dat de overheid bewezen actieve medicatie tegen Covid-19 achterhoudt, zonder enig bewijs en in afwijking van openbaar beschikbare informatie. ON! stelt dat dit een mening is en gaat niet in op het door de Ombudsman aangehaalde bewijs;

⁴² Bericht van 3 maart 2022.

⁴³ Zie bijvoorbeeld <https://apnews.com/article/fact-check-pfizer-transmission-european-parliament-950413863226> waarin wordt toegelicht waar de onjuiste informatie die ON! heeft gebruikt vandaan komt.

- etc.

93. Het Rapport 2 beschrijft vele voorbeelden van uitzendingen waarin gepresenteerde informatie onjuist is en waarin in elk geval de informatie onvoldoende is gecheckt. ON! meent (randnr 42 en verder) dat de NPO deze voorbeelden zelf had moeten beoordelen en in het besluit moet opnemen. Die stelling is onjuist, nu de beoordeling of aan de Journalistieke Code is voldaan nu juist aan de Ombudsman is opgedragen.
94. ON! stelt te bestrijden dat de 5 voorbeelden in bijlage 9 van het rapport voorbeelden zijn van aantoonbaar onjuiste informatie. ON! geeft geen enkele onderbouwing voor deze stelling. Bijlage 9 van Rapport 2 bevat voorbeelden van een interviewaanpak waarbij onvoldoende wordt doorgevraagd. Het Rapport 2 bevat vele andere voorbeelden van aantoonbaar onjuiste informatie (zie onder meer de hiervoor besproken voorbeelden), verspreid over vele uitzendingen. Voorts wordt bij vele voorbeelden vermeld dat dezelfde wijze van presenteren voorkwam in andere uitzendingen.
95. Maar ook de voorbeelden in bijlage 9 kunnen aan het oordeel van de Ombudsman bijdragen omdat als feiten gepresenteerde informatie niet gecheckt of tegengesproken wordt. Zo wordt in aflevering 57 als feit gepresenteerd ("Dat is" en niet "Ik vind") dat er Nederlands beleid is om bij meisjes van zestien jaar borst verwijderende operaties uit te voeren zonder enig bewijs. In aflevering 57 wordt zonder bewijs gesteld dat kinderen medicijnen krijgen die zijn ontwikkeld tegen kanker en om verkrachters chemisch te castreren. De Ombudsman verwijst zelfs in de voetnoot naar openbaar beschikbare medische informatie waaruit blijkt dat de informatie onjuist is.
96. In Rapport 2 concludeert de Ombudsman dat ON! in de periode van 16 augustus tot 1 november 2022 in haar uitzendingen de Journalistieke Code stelselmatig heeft geschonden. Deze conclusie is niet beperkt, zoals ON! stelt, tot de uitzending van 15 september 2022, zoals hiervoor in onderdeel 2 ook reeds opgemerkt. De Ombudsman heeft blijkens het rapport 23 uitzendingen beoordeeld en zag daarin *"een patroon van het delen van aantoonbaar onjuiste informatie."* Daarnaast is volgens de Ombudsman terecht geklaagd over schending van de Code op het punt van betrouwbaarheid en waarheidsgetrouwheid, het corrigeren van onjuiste informatie en de wijze waarop de journalistieke rol van presentatoren werd vervuld. Uit het overzicht in bijlage 3 blijkt duidelijk dat de klachten op deze punten op het overgrote merendeel van de uitzendingen van ON! zien. Ook uit bijlage 4 van het rapport blijkt duidelijk dat het oordeel van de Ombudsman op diverse uitzendingen ziet.
97. De Ombudsman heeft geen bevoegdheden die ingezet kunnen worden als wordt geconcludeerd dat de Code is geschonden. De NPO, het Commissariaat en de minister hebben bevoegdheden om op te treden indien normen worden geschonden bij het verzorgen van het landelijke publieke media-aanbod. Als een omroeporganisatie naar de mening van de NPO onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst, kan de NPO ten hoogste vijftien procent van het voor een instelling vastgestelde bedrag inhouden (art. 2.154 Mw) en/of de minister verzoeken de (voorlopige) erkenning in te trekken (art. 2.33 Mw). Deze bepalingen bevatten, zoals hiervoor toegelicht, bewust een ruime beoordelingsruimte voor de NPO. De Code is één van de belangrijke samenwerkingsregels, die door ON! expliciet is onderschreven.
98. Uit Rapport 2 blijkt dat ON! zich, nog steeds, structureel niet aan de afspraken houdt zoals die tussen de omroeporganisaties zijn gemaakt en zijn neergelegd in de Code. Dat bleek ook reeds uit Rapport

1, Inhoudingsbesluit 1 en de beslissing op het bezwaar tegen Inhoudingsbesluit 1. Daarop heeft de NPO – en mocht de NPO – het oordeel gebaseerd dat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. ON! voldoet niet aan de gemaakte samenwerkingsafspraken en weigert die zelfs te erkennen. In plaats daarvan geeft ON! een eigen invulling aan de Code, die afwijkt van de samenwerkingsafspraken, en maakt de samenwerking daarmee onmogelijk zoals inmiddels is gebleken. Als partijen die samenwerken een verschillende invulling geven aan de tussen hen geldende samenwerkingsafspraken, zal van die samenwerking immers niet veel terecht komen.

99. ON! stelt in haar zienswijze dat slechts sprake zou kunnen zijn van onvoldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst als zij zich niet zou houden aan haar eigen beleidsplan. Daarmee gaat ON! er ten onrechte aan voorbij dat zij in aanvulling op haar eigen beleidsplan aan de Minister heeft bevestigd dat zij zich zal houden aan de Code⁴⁴ en die toezegging onderdeel is gaan uitmaken van haar voornemens. Zonder die toezegging zou ON! haar voorlopige erkenning niet hebben verkregen. Voorts beperkt ON! met deze uitleg de samenwerkingsverplichting op een wijze die niet past bij de tekst van de wet, zoals onder meer blijkt uit artikel 2.154 Mw.
100. Ook uit de wetsgeschiedenis waar ON! zelf naar verwijst blijkt reeds dat de interpretatie van ON! niet juist is:

*"Aangrijpingspunt voor de toepassing ligt **bijvoorbeeld** in de voornemens tot samenwerking van elke omroepvereniging, zoals opgenomen in hun beleidsplannen. Indien een omroepvereniging onvoldoende blijkt geeft daaraan uitvoering te geven, kan de sanctiemogelijkheid worden ingezet."*⁴⁵ (nadruk toegevoegd)

101. De voornemens in het beleidsplan worden als voorbeeld genoemd hetgeen impliceert dat ook andere gronden bestaan voor de conclusie dat onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan de bereidheid tot samenwerking. Dat past ook goed bij de passage vóór dit citaat waarin wordt uitgelegd dat sprake is van een open norm die meebrengt *"dat niet eenduidig van te voren is aan te geven in welke gevallen de sanctiemogelijkheid zal worden toegepast."* Uit deze passage blijkt overduidelijk dat het eigen beleidsplan niet het enige aangrijpingspunt vormt. Elders in dezelfde Memorie van Toelichting worden andere voorbeelden gegeven. Zo wordt ook genoemd *"medewerking aan het opstellen van de beleidsplannen."*⁴⁶
102. Een ander voorbeeld dat op de situatie van ON! van toepassing is, is het volgende:

*"Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat een omroepvereniging zich niet of onvoldoende houdt aan afspraken die met betrekking tot de samenwerking bij de uitvoering van de taakopdracht en de wettelijke voorschriften zijn gemaakt."*⁴⁷

103. En datzelfde voorbeeld wordt nogmaals gebruikt:

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, Aanhangsel-2344.

⁴⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 660, nr. 3, p. 49.

⁴⁶ Kamerstukken II 1999/00, 26 660, nr. 7, p. 20.

⁴⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 660, nr. 3, p. 35.

"Tevens wordt in artikel 47 de mogelijkheid opgenomen dat de raad van bestuur aan het Commissariaat voor de Media verzoekt de zendtijd van een omroepinstelling in te trekken indien de desbetreffende omroepinstelling onvoldoende samenwerkt bij de uitvoering van de taakopdracht van de publieke omroep, bijvoorbeeld door zich niet of onvoldoende te houden aan daartoe gemaakte afspraken."⁴⁸

104. Juist het niet nakomen van afspraken die ten behoeve van de samenwerking zijn gemaakt, zoals de Code, is dus een meermaals gebruikt voorbeeld van het onvoldoende samenwerken dat kan leiden tot een inhouding of een verzoek tot intrekking van de voorlopige erkenning. Gelet op het feit dat ON! niet bereid is de Code te volgen conform de invulling die alle andere omroeporganisaties in de samenwerking daaraan geven, moet worden geoordeeld dat ON! onvoldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking geeft.
105. Het is goed te constateren dat ON! in de zienswijze expliciet herhaalt bereid te zijn tot samenwerking met de NPO en de andere omroepen. De enkele stelling van ON! in de zienswijze dat zij bereid en gemotiveerd zou zijn met alle spelers in het publiek bestel samen te werken kan aan de conclusies van de NPO echter niet afdoen.
106. De NPO concludeert dan ook dat zij bevoegd is de inhouding op te leggen zodat van détournement de pouvoir geen sprake kan zijn, dat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking en dat dit blijkt uit Rapport 2. Het besluit is voorts naar het oordeel van de NPO voldoende gemotiveerd.

7.2 Geen schending legaliteitsbeginsel

107. Volgens ON! zou de door de NPO gekozen invulling van de bevoegdheid van artikel 2.154 Mw onvoldoende voorzienbaar zijn geweest. Die stelling verbaast de NPO alleen al omdat de NPO bij besluit van 5 juli 3033 reeds een beschikking tot inhouding heeft opgelegd vanwege dezelfde omstandigheden, eveneens blijkend uit een rapport van de Ombudsman: Rapport 1. Daarnaast heeft de NPO bij besluit van 20 december 2022 een beschikking tot inhouding opgelegd die ook gebaseerd is artikel 2.154, eerste lid, sub b Mw. De invulling van deze bepaling moet ON! dan ook bekend zijn geweest. Voorts past deze invulling, zoals hiervoor in randnrs 99, 101 en 103 is toegelicht goed bij de in de wetsgeschiedenis gegeven toelichting. De NPO acht het besluit dan ook niet in strijd met het legaliteitsbeginsel.

7.3 Geen schending persvrijheid

108. ON! stelt dat de beschreven schending de inbreuk op de persvrijheid niet noodzakelijk maakt. Die stelling is onjuist omdat deze op een onjuist uitgangspunt is gebaseerd.
109. Er is geen enkele inbreuk op de persvrijheid. De NPO verbiedt ON! niet bepaalde uitlatingen te doen. Het staat ON! vrij binnen de wettelijke kaders haar mening te uiten en gebruik te maken van de persvrijheid. Dat betekent echter niet dat ON! binnen het kader van de publieke omroep kan doen en

⁴⁸ Kamerstukken II 1998/99, 26 660, nr. 3, p. 41.

laten wat zij wil. Een door de overheid bekostigde landelijke publieke media-instelling dient aanbod te verzorgen op een wijze die voldoet aan de daaraan in de wet gestelde eisen. De NPO heeft geen verdergaande bevoegdheden dan maximaal 15% van het budget in te houden. Van een verbod op bepaalde inhoud, van censuur of van welke inbreuk op de persvrijheid is derhalve geen sprake. Het staat ON! vrij haar programma's te verspreiden op andere (commerciële) distributieplatformen of als commerciële omroep.

110. Artikel 2.154 Mw geeft de NPO ook niet de bevoegdheid uitingen te verbieden, maar wel om een bedrag van overheidsbekostiging in te houden indien de ontvanger daarvan onvoldoende bijdraagt aan de in samenwerking te realiseren publieke mediaopdracht. Onderdeel van die opdracht is dat het media-aanbod voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen die binnen de sector gehanteerd worden, zoals de Code. Het stelselmatig niet voldoen aan de Code betekent dan ook dat onvoldoende uitvoering aan de vereiste samenwerking wordt gegeven. Uit het feit dat de wetgever de maximale sanctie heeft beperkt tot 15% volgt al dat daarmee een balans is gevonden tussen enerzijds de omvang van de sanctie en anderzijds de positie van ON!; er blijven voldoende middelen over om programma's te maken.
111. Ten overvloede wijst de NPO erop dat ON! overigens ook zal moeten erkennen dat de door art. 10 EVRM gewaarborgde vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd is en juist met bijzondere verantwoordelijkheden gepaard gaat, zéker in de context van de publieke omroep. Dat heeft NPO ook reeds toegelicht in Inhoudingsbesluit 2. Van een omroep zoals ON! in het publieke bestel mag verwacht worden dat zij met haar programma's voldoet aan de normen voor een kwalitatief hoogwaardige en betrouwbare journalistiek (artikel 2.1, tweede lid Mw). De belangrijke rol van de publieke omroep in een democratische samenleving wordt consequent bekrachtigd in de rechtspraak van het EHRM en in tal van juridische en politieke teksten van de Raad van Europa. Deze rol bestaat uit onder meer het bevorderen van pluralisme en diversiteit en het verstrekken van accurate en betrouwbare informatie en nieuws inzake onderwerpen van maatschappelijk belang. Het verkondigen van onwaarden in het publieke bestel onder het mom van pluralisme en vrijheid van meningsuiting wordt niet door art. 10 EVRM beschermd en zal niet uit publieke middelen worden bekostigd nu dit afbreuk doet aan het doel en de taak van het publieke bestel.⁴⁹ ON! zet hiermee als gezegd de integriteit van het publieke bestel (verder) onder druk.

7.4 Geen schending gelijkheidsbeginsel

112. ON! stelt dat het gelijkheidsbeginsel zou worden geschonden doordat de NPO niet op gelijke wijze optreedt tegen andere omroeporganisaties. Ook die stelling kan niet slagen.
113. De NPO legt de beschikking tot inhouding op aan ON! omdat uit Rapport 2 blijkt dat ON! stelselmatig de Code schendt. Met een stelselmatige schending van de Code dan wel van andere samenwerkingsafspraken door andere omroeporganisaties, is de NPO niet bekend. ON! onderbouwt dan ook niet waarom sprake zou zijn van gelijke gevallen. Van schending van het gelijkheidsbeginsel kan dan ook geen sprake zijn.
114. Dat laat overigens onverlet dat de NPO heeft kennisgenomen van de opmerkingen van ON! in de

⁴⁹ Zie ook de overwegingen over interne pluriformiteit in EHRM 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012.

zienswijze over het gedrag van andere omroepen. Hij spreekt andere omroepen net als ON! aan op hun verplichtingen binnen de waarden en normen van het publieke mediabestel. Ook de komende tijd zal de NPO hier de nodige aandacht aan geven. Het gedrag van anderen kan echter geen grondslag zijn voor de NPO om niet over te gaan tot optreden jegens ON!.

7.5 Evenredigheidsbeginsel

115. ON! stelt dat het besluit in strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel door de hoogte van de sanctie, de juridische kosten en de eerdere besluiten tot inhouding. Ook die stelling onderschrijft de NPO niet. Bij de bespreking van de hoogte van de inhouding zal worden toegelicht waarom die hoogte evenredig wordt geacht.
116. ON! gaat uit van een sanctie van 1,5% maar maakt niet duidelijk waar zij dat op baseert. Dit percentage stond in het voornemen niet vermeld, nu de NPO de zienswijze moet betrekken bij het bepalen van de hoogte.
117. Ook de juridische kosten maken het besluit niet onevenredig nu het bestuursrecht een regeling kent voor vergoeding van proceskosten. Ten slotte maken ook de eerdere inhoudingsbesluiten het besluit niet onevenredig. Die besluiten zagen op het budget 2022 en voorts heeft de NPO bij het bepalen van de hoogte rekening gehouden met de eerdere inhoudingen.

7.6 Geen schending ne bis in idem beginsel

118. ON! stelt dat het ne bis in idem-beginsel en artikel 5:43 Awb zouden worden geschonden doordat ON! tweemaal zou worden bestraft voor de uitzending van 15 september 2022.
119. Zowel het beginsel als artikel 5:43 Awb zijn slechts van toepassing op bestraffende sancties. Artikel 5:43 Awb bepaalt "*Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien aan de overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een kennisgeving als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, aanhef en onderdeel a, is bekendgemaakt.*" Deze bepaling is opgenomen in Titel 5.4 van de Awb, een titel die alleen ziet op bestuurlijke boetes. Een bestuurlijke boete is blijkens artikel 5:40 Awb een bestraffende sanctie. Dat betekent dat de sanctie het oogmerk van leedtoevoeging heeft.
120. De Awb kent naast bestraffende sancties ook herstelsancties, zoals blijkt uit artikel 5:2 Awb. Een herstelsanctie is volgens dit artikel "*een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.*"
121. De beschikking tot inhouding is geen bestraffende sanctie. Net zoals inhouding van een subsidie als niet aan de voorwaarden wordt voldaan, geen bestraffende sanctie is.
122. Ook uit de wetsgeschiedenis blijkt dat geen sprake is van een bestraffende sanctie. De wetgever overweegt:

"Eventueel ingehouden bedragen worden toegevoegd aan het budget voor de versterking van het media-aanbod van de landelijke publieke omroep. Op die manier komt het ingehouden geld ten goede aan het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst."

123. Dat betekent dat in geval een omroeporganisatie door onvoldoende samenwerking onvoldoende bijdraagt aan het in samenwerking te realiseren media-aanbod, een inhouding van het budget plaatsvindt en dat bedrag vervolgens alsnog, op andere wijze wordt besteed om de landelijke publieke mediaopdracht te realiseren. Er is geen leedtoevoeging bedoeld met de inhouding, hoewel duidelijk is dat de omroeporganisatie met de inhouding niet blij zal zijn. De inhouding is een herstelsanctie. De inhouding is bedoeld om ON! te stimuleren zijn gedrag aan te passen en voldoende uitvoering te gaan geven aan de bereidheid tot samenwerking door zich aan de geldende samenwerkingsafspraken te gaan houden.

124. In de wetsgeschiedenis staat zelfs expliciet dat de sanctie van inhouding bedoeld is om ervoor te zorgen dat de geldende normen (weer) worden nageleefd. Normherstel is het primaire oogmerk van de inhouding:

"Door toevoeging van de hiervoor bedoelde categorieën besluiten van de raad van bestuur aan artikel 21, eerste lid, wordt bereikt dat de naleving daarvan door de raad van bestuur kan worden afgedwongen. Daartoe beschikt de raad van bestuur over de sancties van korting op het budget voor programmaverzorging (artikel 103a Mediawet) en het verzoek aan de minister tot intrekking van de erkenning (artikel 36b, derde lid, Mediawet) en het verzoek aan het Commissariaat om tot intrekking of vermindering van zendtijd over te gaan (artikel 47, eerste lid, Mediawet)."⁵⁰ (nadruk toegevoegd)

125. Op herstelsancties zijn artikel 5:43 Awb en het ne bis in idem-beginsel niet van toepassing.

126. Volledigheidshalve merkt de NPO op dat wel sprake is van dezelfde norm die wordt overtreden in alle drie de besluiten tot inhouding. De daaraan ten grondslag liggende feitelijke gedragingen zijn echter niet hetzelfde zodat ook om die reden geen sprake kan zijn van schending van artikel 5:43 Awb dan wel van het ne bis in idem-beginsel:

- Inhoudingsbesluit 1 (5 juli 2022) ziet op het onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst in de periode tot 1 juni 2022 blijkend uit de in Rapport 1 geconstateerde structurele schendingen van de Code in 29 tv-uitzendingen;
- Inhoudingsbesluit 2 (20 december 2022) ziet op het onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst in 2022 blijkend uit het in die periode vertoonde gedrag bij feitelijke samenwerking;
- Inhoudingsbesluit 3 ziet op het onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst in de periode van 16 augustus tot 1 november 2022 blijkend uit de in Rapport 2 geconstateerde structurele schendingen van de Code in 22 van 23 tv-uitzendingen.

⁵⁰ Kamerstukken II 1998/99, 26 660, nr. 3, p. 31.

127. Er is derhalve sprake van verschillende gedragingen die beëindigd moeten worden en niet van één feit waartegen meermaals wordt opgetreden. Daarbij is voorts duidelijk dat ON! gelegenheid heeft gehad na Inhoudingsbesluit 1 haar gedrag aan te passen, maar blijktens Rapport 2 dat niet heeft gedaan. De stelling van ON! dat zij die gelegenheid niet zou hebben gekregen kan dan ook niet slagen.

8 HOOGTE VAN DE INHOUDING

128. De NPO overweegt over de hoogte van de inhouding als volgt.
129. Bij het besluit tot inhouding van het budget zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, zoals het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 Awb) en in het verlengde daarvan het zorgvuldigheidsbeginsel (art. 3:2 Awb) en het motiveringsbeginsel (3:46 Awb).
130. Uit het evenredigheidsbeginsel vloeit voort dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn. Uit recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS), ABRS 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) volgt dat dit geldt voor alle besluiten. De NPO kent bij het opleggen van inhoudingen nog geen beleidslijn of vaste gedragslijn om de keuze voor de hoogte van de inhouding te motiveren. De NPO zal hier dan ook alle aan de orde zijnde feiten en belangen op een zorgvuldige wijze tegen elkaar afwegen om de keuze voor de hoogte van de hier aan de orde zijnde inhouding deugdelijk te motiveren.
131. Daarbij kijkt de NPO ook naar de jurisprudentie over de hoogte van de last indien een last onder dwangsom wordt opgelegd. Zowel de inhouding als een last onder dwangsom hebben immers tot doel normconform gedrag te stimuleren. Bij een last onder dwangsom is het uitgangspunt dat de dwangsom in een redelijke verhouding moet staan tot enerzijds de zwaarte van het geschonden belang en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging. Van dwangsommen moet een zodanige prikkel dat de opgelegde last wordt nagekomen en verbeurte van dwangsommen wordt voorkomen.⁵¹ Dat geldt ook voor de inhouding. Nu het doel van de inhouding is ervoor te zorgen dat ON! (weer) voldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking gaat geven, zal de hoogte daarop afgestemd moeten worden. Inhoudingsbesluit 1 en Inhoudingsbesluit 2 hebben niet tot het beoogde herstel geleid, zodat de hoogte van die inhoudingen kennelijk onvoldoende was om te leiden tot het beoogde herstel. Daarbij is vooral Inhoudingsbesluit 1 van belang bij het bepalen van de hoogte van de huidige inhouding omdat ook die inhouding gebaseerd was op het oordeel van de Ombudsman dat ON! in haar uitzendingen de Code onvoldoende naleeft. Om het met de inhouding gewenste resultaat te bereiken is derhalve kennelijk een korting van meer dan 3,5% nodig.
132. Voor de vaststelling van de hoogte van een inhouding beoordeelt de NPO voorts de evenredigheid ten opzichte van het geschonden belang. Daarbij zijn voor de NPO zowel de aard van de overtreding als de ernst, duur 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 NPO als belangen die meegewogen moeten worden. Tevens dient het mediabereik bij de afweging van de aan de orde zijnde belangen bij het bepalen van

⁵¹ Zie bijvoorbeeld ABRS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2797.

de hoogte van de inhouding in ogeschouw te worden genomen.

133. Tegelijkertijd moet bij het bepalen van de hoogte van de inhouding rekening worden gehouden met belangen aan de zijde van ON!, waaronder:
- i. 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;
 - ii. de financiële draagkracht van ON!
 - iii. de vraag of dit een eerste schending betreft of dat sprake is van recidive; en
 - iv. de vraag of ON! de bereidheid tot verbetering heeft getoond om in de toekomst verdere schendingen van de bereidheid tot samenwerking te voorkomen.
134. Met inachtneming van al deze factoren concludeert de NPO dat sprake is van een ernstige overtreding, die al lange tijd duurt en die verwijtbaar is aan ON!, waarbij is gebleken dat eerdere herstelsancties niet het beoogde effect hebben gehad. Daarbij acht de NPO de volgende factoren relevant.
135. Uit Rapport 2 blijkt dat ON! nog steeds structureel de door de omroepen gezamenlijk bepaalde journalistieke eisen, zoals vastgelegd in de Code, niet naleeft. Het is, zoals toegelicht, geen rapport over slechts enkele uitzendingen, zoals ON! stelt. De Ombudsman heeft alle 23 uitzendingen uit de onderzoeksperiode beoordeeld en in de overgrote meerderheid van die uitzendingen schendingen van de Code geconstateerd. Het betreft dan ook een ernstige overtreding van lange duur. Daarbij is ook relevant dat inmiddels sprake is van de derde sanctie. Inhoudingsbesluit 1 was voorts gebaseerd op eenzelfde soort rapport van de Ombudsman, waaraan ook een onderzoek naar de uitzendingen van ON! ten grondslag lag en waarin aanbevelingen aan ON! zijn gedaan.
136. In vergelijking met Inhoudingsbesluit 1 is sprake van een veel ernstiger overtreding. In Inhoudingsbesluit 1 oordeelde de NPO dat sprake was van een ernstige overtreding waarbij een inhouding tussen 5 en 7,5% passend was, maar matigde de inhouding tot 2,5% van het vastgestelde budget voor 2022 om de volgende redenen:
- het betrof een eerste schending;
 - van een recent tot het bestel toegetreden media-instelling;
 - met een beperkt budget en vermogen;
 - waarbij bereidheid tot verbetering van de samenwerking binnen het beste niet geheel uitgesloten kon worden beschouwd; en
 - de houder van de erkenning moet in redelijkheid in staat blijven uitvoering te geven aan haar missie ten behoeve van de landelijke publieke mediaopdracht.
137. De NPO achtte voorts van belang dat het de eerste inhouding betrof die door de NPO aan een media-instelling werd opgelegd.
138. Nu bestaat echter een andere situatie:
- er is echter geen sprake van een eerste schending, maar juist van herhaalde schendingen en

- een derde sanctie;
- ON! is niet meer een recent tot het bestel toegetreden media-instelling, maar een media-instelling met een voorlopige erkenning waarvan al 25% is verstreken. ON! heeft inmiddels ervaring opgedaan, concrete aanbevelingen van de Ombudsman gekregen en alle benodigde wijzigingen kunnen aanbrengen;
 - de bereidheid tot verbetering van de samenwerking ziet de NPO niet. ON! belijdt die bereidheid met de mond, maar toont die niet en sluit samenwerking op diverse punten – naleving van de Code, erkenning van de rol van de Ombudsman en de NPO – zelfs uit. Uit Rapport 2 is gebleken dat de verbetering niet of in elk geval onvoldoende tot stand is gekomen in de periode van vijf maanden na het eerste rapport van de Ombudsman;
 - doordat ON! inmiddels twee sancties heeft ontvangen, was het voorts voorzienbaar dat stelselmatige schendingen van de Code in de nu beoordeelde periode tot een inhoudingsbesluit zouden kunnen leiden.
139. De NPO acht voor de hoogte ook van belang dat ON! de bevoegdheid en positie van zowel de Ombudsman als de NPO blijft betwisten, hun oordelen inhoudelijk blijft bestrijden en blijft stellen een afwijkende invulling aan de geldende eisen te kunnen geven. Daardoor is duidelijk dat ON! zonder deze sanctie niet de samenwerking zal vertonen die de NPO van ON! verwacht en mag verwachten. De stelselmatigheid van deze opstelling, de duur, de opstelling tegenover de Ombudsman en tegenover de andere omroepen en de betwisting van de bevoegdheid van de NPO, brengen voorts schade toe aan de integriteit van het publieke mediabestel. Die schade moet op voorhand in essentie onomkeerbaar worden geacht: als het publiek zich van de publieke omroep afwendt door de uitzendingen van ON! is het onmogelijk of zeer moeilijk dit effect weer ongedaan te maken.
140. De NPO acht het gebrek aan samenwerking in dit geval voorts ernstig vanwege het mediabereik van ON! als omroep. Uit de NPO Analyse Ongehoord Nederland volgt dat het mediabereik van het programma Ongehoord Nieuws op lineaire TV overdag gemiddeld 132.000 kijkers is. ON! heeft daarmee (met haar activiteiten en programma) een niet geringe maatschappelijke impact, terwijl het aanbod van ON! aantoonbaar niet in overeenstemming is met de publieke waarden zoals bedoeld in artikel 2.1, tweede lid Mw zoals blijkt uit de rapporten van de Ombudsman.
141. Hoewel voor een herstelsanctie verwijtbaarheid geen vereiste is, merkt de NPO toch op dat de verwijtbaarheid van de zijde van ON! door de NPO groot wordt geacht omdat dat ook voor de evenredigheid van de maatregel van belang is. ON! is in twee eerdere inhoudingsbesluiten al gewezen op de noodzaak meer en anders uitvoering te geven aan de bereidheid tot samenwerking. Inhoudingsbesluit 1 heeft expliciet kenbaar gemaakt dat structurele schending van de Code, zoals door de Ombudsman vastgesteld, betekent dat onvoldoende uitvoering aan de bereidheid tot samenwerking wordt gegeven. De eerdere inhoudingsbesluiten lijken het beoogde effect echter niet te bereiken. ON! blijft zowel het oordeel van de Ombudsman, als de positie, als de gehanteerde invulling van de Code betwisten. De NPO ziet weinig tot geen verbetering tot op heden. Ook de voorwaarden gesteld aan de nieuwe inschrijving stuiten op protest en ontkenning van de bevoegdheid van de NPO en worden onvoldoende nageleefd. Er is daardoor niet alleen sprake van ernstige verwijtbaarheid maar ook van een lange duur en van herhaalde overtredingen. De NPO zal dan ook overwegen, zoals aangekondigd, naast het opleggen van inhoudingsbesluit 3 ook een verzoek tot intrekking in te dienen.

142. In het eerste inhoudingsbesluit van 5 juli 2022 is uiteengezet dat een basispercentage van de inhouding in de orde van grootte van tussen de 5 en 7,5% gelet op de feiten en omstandigheden die aan dat besluit ten grondslag lagen, passend werd geacht. Dit basispercentage acht de NPO ook voor de nu voorliggende overtreding passend. Daarbij heeft de NPO in acht genomen dat de inhouding maximaal 15% bedraagt. De wetgever achtte de korting van maximaal 15% *"niet van zodanige omvang dat daar een bedreiging voor het voortbestaan van een omroepvereniging uit voortvloeit."*⁵²
143. Gelet op verder in dat sanctiebesluit afgewogen factoren, is uiteindelijk besloten tot een inhouding van 2,5% op het budget voor 2022. In het tweede inhoudingsbesluit is besloten tot een inhouding van 1,5% op het budget voor 2022 omdat enerzijds sprake was van een ernstige overtreding, maar met 1,5% werd gewaarborgd dat ON! in redelijkheid in staat bleef - ondanks de budgettaire inhoudingen - uitvoering te geven aan haar missie ten behoeve van de landelijke publieke mediaopdracht. In totaal is derhalve met deze besluiten een korting van 4% opgelegd.
144. Dit inhoudingsbesluit ziet op het jaar 2023. De NPO meent dat zij op grond van de hierboven beschreven omstandigheden en op grond van het feit dat de eerste twee inhoudingsbesluiten niet hebben geleid tot betere samenwerking, voor een hogere inhouding moet kiezen dan in de eerste twee inhoudingsbesluiten. Gelet op de omstandigheden acht de NPO een inhouding van 5% in de huidige omstandigheden evenredig. Met dit percentage, dat nog steeds op de ondergrens van het hiervoor genoemde basispercentage ligt, houdt de NPO rekening met het beperkte budget en de beperkte draagkracht van ON! Met een korting van 5% blijft ON! enerzijds in staat haar aanbod te verzorgen, maar wordt anderzijds uitdrukking gegeven aan de ernst en duur van de overtreding, de keuze van ON! de overtredingen die de Ombudsman en NPO in Rapport 1 en Inhoudingsbesluit 1 hebben geconstateerd niet weg te nemen en de mogelijke effecten op de landelijke publieke omroep als geheel.
145. NPO heeft echter in beide eerdere inhoudingsbesluiten toegestaan dat ON! de inhouding zou verrekenen met het budget 2023. Om die reden wordt de inhouding van 5% gematigd tot een inhouding van 3,5% van het vastgestelde budget voor het jaar 2023. De totale inhouding die in 2023 effect heeft, blijft daarmee nog steeds ruim onder het maximum van 15%.

9 PUBLICATIE INHOUDING

146. De NPO is voornemens de inhouding openbaar te maken door middel van publicatie van het inhoudingsbesluit op de website van de publieke omroep. De publicatie zal worden vergezeld van een kort nieuwsbericht. De grondslag voor publicatie vormt artikel 3.1 lid 1 Wet open overheid.
147. Het besluit (inclusief de bijlagen) en het nieuwsbericht zijn volgens de NPO voor openbaarmaking geschikt. Het besluit (inclusief de bijlagen) bevat geen bedrijfsvertrouwelijke informatie. Het besluit en de bijlagen bevatten geen persoonsgegevens. Ook anderszins bevat de inhoud van het besluit naar het oordeel van de NPO geen gegevens die met een beroep op de uitzonderingsgronden van art. 5.1 en 5.1 van de Wet open overheid niet voor openbaarmaking in aanmerking zouden komen.
148. Anderzijds is er een groot algemeen belang gemoeid met openbaarmaking gezien de niet geringe

⁵² Kamerstukken II 1999/00, 26 660, nr. 7, p. 20.

maatschappelijke impact van het handelen van ON! op de gehele landelijke publieke mediadienst. Het handelen van ON! raakt de kernwaarden en de integriteit van de gehele publieke omroep. Daarbij speelt mee dat ook ON! zelf de discussie omtrent het eigen handelen voor een belangrijk deel in het openbaar voert, o.a. in persberichten en in eigen media-uitingen.

149. Het nieuwsbericht is neutraal opgesteld, geeft een zakelijke samenvatting van het besluit van de NPO en is uitsluitend bedoeld als publieksvoorlichting over de besluitvorming. Het is daarmee geschikt voor publicatie.
150. De NPO is voornemens het besluit en het nieuwsbericht op de website van de NPO-organisatie te plaatsen, en wel op **24 april 2023 om 13.00 uur**.

10 BESLISSING

Op grond van het voorgaande besluit de NPO als volgt:

- (1) De NPO houdt ingevolge art. 2.154, eerste lid, sub b Mw 3,5 procent van het voor ON! voor het jaar 2023 vastgestelde bedrag in. Uitgaande van het vastgestelde en aan ON! gecommuniceerde bedrag van EUR 3.768.148 bedraagt het in te houden bedrag aldus **EUR 131.885,18**. Zulks omdat ON! naar het oordeel van de NPO onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.
- (2) De NPO maakt de volledige tekst van dit besluit, alsmede een bijbehorend nieuwsbericht, openbaardoor publicatie op zijn website en wel op **24 april 2023 om 13.00 uur**.

Hoogachtend,

Raad van Bestuur NPO



BIJLAGE
Mediawet 2008

Artikel 2.1

1. Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:
 - a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen;
 - a1. het kunnen inzetten van amusement als middel om een informatief, cultureel of educatief doel te bereiken of een breed en divers publiek te trekken en te binden zodat deze doelen onder de aandacht worden gebracht;
 - b. het verzorgen van publieke mediadiensten waarvan het media-aanbod bestemd is voor Nederlanders die buiten de landsgrenzen verblijven; en
 - c. het stimuleren van innovatie ten aanzien van media-aanbod, het volgen en stimuleren van technologische ontwikkelingen en het benutten van de mogelijkheden om media-aanbod aan het publiek aan te bieden via nieuwe media- en verspreidingstechnieken.
2. Publieke mediadiensten zijn in overeenstemming met publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij verzorgen daartoe media-aanbod dat:
 - 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;
 - c. gericht is op een relevant bereik heeft onder zowel een breed en algemeen publiek, als bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling met in het bijzonder aandacht voor kleine doelgroepen;
 - d. onafhankelijk is van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden;
 - e. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden; en
 - f. voor iedereen toegankelijk is.
3. (...).

Artikel 2.2

1. De Stichting Nederlandse Publieke Omroep is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, bedoeld in artikel 2.1.
2. Naast de andere taken die de NPO heeft op grond van deze wet, is zij belast met:
 - a. het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau;
 - b. de coördinatie en ordening op en tussen de aanbodkanalen van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst;
 - b1. het zorgdragen voor de publieksbetrokkenheid bij de invulling van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst;
 - c. de vertegenwoordiging van de landelijke publieke media-instellingen in internationale

- organisaties op het gebied van media en de medewerking aan de oprichting van dergelijke organisaties;
- d. het in samenwerking met buitenlandse omroepinstellingen meewerken aan Europees media-aanbod dat mede op het Nederlandse publiek is gericht;
 - e. het beschikbaar stellen van media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst aan het buitenland;
 - f. het behartigen van zaken die van gemeenschappelijk belang zijn voor de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-instellingen, waaronder de coördinatie van het verwerven, beheren en gebruiken van rechten op media-aanbod en de daaraan verbonden namen en merken;
 - g. het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten en het vaststellen van normen voor de honorering van freelancers, mede in naam van de landelijke publieke media-instellingen;
 - h. de bekostiging van de landelijke publieke media-instellingen, op basis van de door Onze Minister beschikbaar gestelde gelden;
 - i. het zorgdragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het zorgdragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording;
 - j. het inrichten, in stand houden, beheren en exploiteren en regelen van het gebruik van organen, diensten en faciliteiten, waaronder studio's en distributie-infrastructuren, die nodig zijn voor een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau;
 - k. het verspreiden van media-aanbod voor Nederlandstaligen in het buitenland; en
 - l. het in samenwerking met publieke media-instellingen bevorderen van talentontwikkeling.
3. Bij de uitvoering van haar taken stuurt de NPO en bevordert zij de samenwerking vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst, vervat in het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, bedoeld in artikel 2.22, de profielen van de aanbodkanalen, de afspraken, bedoeld in artikel 2.55, de regeling, bedoeld in artikel 2.57, en de begroting, bedoeld in artikel 2.147, en neemt zij bij de verzorging van het media-aanbod door de landelijke publieke media-instellingen artikel 2.88 in acht.

Artikel 2.14a

1. De raad van bestuur benoemt, op voordracht van het college van omroepen, een ombudsman voor de publieke omroep voor een periode van drie jaar. Herbenoeming is mogelijk.
2. De raad van bestuur kan de ombudsman tussentijds ontslaan indien deze, ondanks een voorafgaande waarschuwing van het college van omroepen, naar het oordeel van dit college structureel in gebreke blijft.
3. De raad van bestuur kan voorzien in tijdelijke vervanging van de ombudsman indien deze wegens ziekte of verlof langdurig niet in staat is zijn functie te vervullen.
4. De ombudsman heeft geen financiële of andere belangen bij bedrijven of instellingen en vervult geen nevenfuncties waardoor een goede vervulling van de functie of de handhaving van de onafhankelijkheid van de ombudsman of van het vertrouwen daarin in het geding kan zijn.
5. De ombudsman beoordeelt 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. Dit oordeel is niet bindend en de ombudsman kan geen rectificatie afdwingen.

Artikel 2.32

1. (...)
2. Onze Minister kan een aanvraag afwijzen als:
 - a. (...);
 - b. (...);
 - c. (...); of
 - d. uit de aanvraag naar de mening van Onze Minister onvoldoende blijkt dat:
 - 1) (...);
 - 2) (...); of
 - 3) de aanvrager bereid is tot samenwerking ten behoeve van de landelijk publieke mediadienst en zijn verantwoordelijkheid gewaarborgd is als bedoeld in artikel 2.30, tweede lid, onderdeel c.
3. (...).

Artikel 2.55

1. De raad van bestuur bevordert dat tussen de NPO en de landelijke publieke media-instellingen afspraken tot stand komen over de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod, de publieksbetrokkenheid en het publieksbereik op de aanbodkanalen en over de wederzijdse inspanningen daarvoor.
2. (...)

Artikel 2.149

1. Onze Minister stelt jaarlijks vóór 1 december met inachtneming van artikel 2.148a de budgetten van de landelijke publieke mediadienst voor het komende jaar vast voor:
 - a. de verzorging van het media-aanbod van de omroeporganisaties die een erkenning als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, hebben verkregen, gezamenlijk;
 - b. de verzorging van het media-aanbod van de omroepverenigingen die een voorlopige erkenning als bedoeld in artikel 2.23, tweede lid, hebben verkregen, gezamenlijk;
 - c. (...);
 - d. (...);
 - e. (...; en
 - f. de versterking van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst.
2. (...)

Artikel 2.154

1. De raad van bestuur kan ten hoogste vijftien procent van het voor een instelling vastgestelde bedrag inhouden als:
 - a. de desbetreffende instelling inbreuk heeft gemaakt op bindende besluiten van de raad van bestuur; of
 - b. een omroeporganisatie naar de mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.
2. Ingehouden bedragen worden toegevoegd aan het budget, bedoeld in artikel 2.149, eerste lid, aanhef en onder f.