

Desinformatie en publieke omroep

Wouter Hins, Tarlach McGonagle & Ymre Schuurmans¹

In dit artikel wordt ingegaan op het geschil tussen de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en de vereniging Ongehoord Nederland. De laatste kreeg sancties opgelegd door de NPO en de NPO heeft daarnaast de staatssecretaris verzocht om de voorlopige erkenning van ON! in te trekken. De stellingen van beide partijen worden in dit artikel getoetst langs de lijnen van de bevoegdheidsgrondslag van de NPO en de vrijheid van meningsuiting die een omroep als ON! toekomt. Misverstanden en knelpunten in de normering van publieke omroepen in de Mediawet en de Journalistieke Code NPO worden geduid. Het artikel eindigt met een aantal suggesties voor verbeteringen.

1. Inleiding

Het publieke omroepbestel in Nederland is gebaseerd op twee uitgangspunten die met elkaar kunnen botsen. Enerzijds bestaan er verschillende omroepen, die elk een eigen achterban vertegenwoordigen en autonoom zijn in hun programmabeleid. Anderzijds moeten deze omroepen in goede samenwerking gemeenschappelijke journalistieke waarden uitdragen. Die botsing vond het afgelopen jaar plaats tussen de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en de vereniging Ongehoord Nederland (ON!). Het bestuur van de stichting NPO legde drie sancties op voor overtreding van de Mediawet en vroeg onlangs de staatssecretaris de voorlopige erkenning van ON! in te trekken. De NPO stelt dat ON! stelselmatig journalistieke waarden schendt door onder meer verspreiding van desinformatie en beroept zich op haar bestuurlijke bevoegdheid om goede samenwerking af te dwingen; ON! slaat de trom van de vrijheid van meningsuiting. In deze bijdrage analyseren wij deze standpunten en voeren een juridische 'fact-check' uit. In paragraaf 2 zetten we kort de stand van zaken in het geschil tussen NPO en ON! uiteen. De door hen ingenomen stellingen analyseren we langs twee lijnen: de bevoegdheidsgrondslag van de NPO en de vrijheid van meningsuiting die een omroep als ON! toekomt. In paragraaf 3 beogen wij enkele misverstanden weg te nemen ten aanzien van de normering van publieke omroepen. Paragraaf 4 benoemt knelpunten in de regulering door de Mediawet en de normering door het algemeen bestuursrecht en de mensenrechtenverdragen. In paragraaf 5 doen wij enkele suggesties om regulering en normering aan te passen ten einde een toekomstig conflict te doen voorkomen.

2. Voorgeschiedenis geschil NPO – ON!

Op 24 april 2023 schreef de Raad van Bestuur van de NPO een opmerkelijke brief aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), mevrouw Uslu. De Raad van Bestuur verzocht de staatssecretaris de voorlopige erkenning van ON! in te trekken.² Met andere woorden: ON! zou geen bekostiging meer mogen ontvangen en geen programma's meer mogen verzorgen voor de aanbodkanalen van de publieke mediadienst. Als wettelijke basis noemde de brief artikel 2.33 lid 4 Mediawet. Daarin staat dat de minister die belast is met het mediabeleid, op verzoek van de Raad van Bestuur een erkenning of voorlopige erkenning in twee situaties kan intrekken. In de eerste plaats als de instelling minstens tweemaal een financiële sanctie opgelegd heeft gekregen door de Raad van Bestuur en in de tweede plaats als de instelling naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. ON! had inmiddels drie keer een financiële sanctie opgelegd gekregen en telkens om dezelfde reden: 'onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de publieke mediadienst'. Twee keer was de 'onvoldoende uitvoering' afgeleid uit een stelselmatige schending van de Journalistieke Code van de NPO en één keer uit vijandige uitlatingen door ON! over autoriteiten en partners in het publieke bestel.³

Het begrip 'de bereidheid tot samenwerking' moet gelezen worden tegen de achtergrond van artikel 2.32 Mediawet. De verantwoordelijke minister kan een aanvraag om een erkenning of voorlopige erkenning afwijzen wanneer uit de aanvraag naar zijn mening

onvoldoende blijkt dat de aanvrager bereid is tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.⁴ Daar is bij de toelating van ON! in 2021 stevig over gediscussieerd. ON! had een aanvraag ingediend om met een voorlopige erkenning toe te treden tot het publieke bestel met ingang van 1 januari 2022. De vereniging voldeed aan het kwantitatieve criterium van minimaal 50.000 betalende leden, maar er waren twijfels van kwalitatieve aard. ON! had zich namelijk geprofileerd als een stem voor wantrouwende burgers, die denken te worden bedrogen door politici, rechters, wetenschappers en gevestigde media. Hun theorie is dat een kosmopolitische elite het gewone volk voorliegt over het klimaat, de coronacrisis en asielzoekers, daarbij geholpen door dienstwillige journalisten. Zou ON! zich na toelating gaan keren tegen de waarden van de publieke mediadienst en een spreekbuis worden voor desinformatie? Het geven van een stem aan Nederlanders die zich tot dusver niet vertegenwoordigd voelen in de publieke omroep past binnen de Mediawet, die pluriformiteit nastreeft en een evenwichtig beeld wil geven van onder de bevolking levende overtuigingen, opvattingen en interesses.⁵ Het is echter ook een eis van de Mediawet dat het media-aanbod van de publieke mediadienst voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen (artikel 2.1 lid 2 aanhef en onder e Mediawet).

De drie instanties die de verantwoordelijke minister in 2021 moesten adviseren over de aanvraag van ON! waren er niet gerust op.⁶ Het Commissariaat voor de Media, de Raad voor Cultuur en de stichting NPO zagen weinig mogelijkheden om de aanvraag af te wijzen, maar achtten het zorgelijk dat ON! niet-onderbouwde beschuldigingen publiceerde aan het adres van vooral de NOS. Dat zou afbreuk doen aan de samenwerking en het vertrouwen van het publiek. De adviseurs benadrukten bovendien dat ON! de journalistieke kwaliteitsstandaarden voor de publieke omroep zou moeten onderschrijven en toepassen. Bij brief van 2 juni 2021 aan de toenmalige Minister voor mediabeleid, de heer Slob, beloofde ON! zich

‘te allen tijde’ te zullen conformeren aan alle ‘interne gedragscodes, beleidslijnen en bindende regels van de NPO’ en zich te zullen houden aan de internationale journalistieke maatstaven.⁷ Daarmee werd het voor de minister moeilijk de aanvraag af te wijzen. Hij verleende de voorlopige erkenning dan ook bij brief van 8 juli 2021, waarin echter een verhulde waarschuwing aan ON! is opgenomen. De minister herinnerde eraan dat binnen de publieke omroep voor desinformatie geen plaats is.⁸ Integendeel, het is de taak van de publieke omroep desinformatie te bestrijden door het uitvoeren van fact-checks en door data-gedreven onderzoeksjournalistiek.

De Ombudsman voor de publieke omroepen kwam tot de conclusie dat ON! de Journalistieke Code NPO stelselmatig heeft overtreden

De bezorgdheid bleek terecht. De Ombudsman voor de publieke omroepen, mevrouw Smit, werd in de loop van 2022 overspoeld met klachten over het televisieprogramma ‘Ongehoord Nieuws’. Zij kwam in twee uitvoerige rapporten tot de conclusie dat ON! de Journalistieke Code NPO stelselmatig heeft overtreden, welk standpunt door de Raad van Bestuur van de NPO is overgenomen.⁹ ON! verweert zich daartegen met de stelling dat, mocht zij de Journalistieke Code NPO al hebben geschonden, dat nog geen sanctiebevoegdheid voor de Raad van Bestuur van de NPO oplevert. Bovendien stelt ON! dat zij een andere definitie geeft aan sleutelbegrippen in de code, zoals betrouwbaarheid, onpartijdigheid en transparantie. De twee sanctiebesluiten van de Raad van Bestuur die mel-

Auteurs

1. Prof. mr. A.W. Hins, prof. dr. T.E. McGonagle en prof. mr. Y.E. Schuurmans zijn allen verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden in de hoedanigheid van emeritus hoogleraar Mediarecht, respectievelijk hoogleraar Mediarecht en informatiesamenleving en hoogleraar Staats- en bestuursrecht. Zij hebben in het najaar van 2022 aan de NPO een advies uitgebracht over de mogelijkheid tot sanctieoplegging.

Noten

2. De brief is gepubliceerd op de website van NPO over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten/besluiten-en-publicaties/regelingen-en-besluiten#content. Bij brief van 25 april 2023 heeft staatssecretaris Uslu de Tweede Kamer over het verzoek geïnformeerd en aangekondigd voor het zomerre-

ces met nadere informatie te zullen komen.

Zie *Kamerstukken II 2022/23*, 29692, nr. 25.

3. Het eerste sanctiebesluit dateert van 5 juli 2022 en is gehandhaafd bij beslissing op bezwaar d.d. 10 januari 2023. Op het budget van ON! wordt € 84.098,19 ingehouden. Het tweede sanctiebesluit dateert van 20 december 2022. Op het budget van ON! wordt € 56.065,45 ingehouden. Het derde sanctiebesluit dateert van 20 april 2023. Op het budget van ON! wordt € 131.885,18 ingehouden. De genoemde besluiten zijn gepubliceerd op de website van NPO. Tegen het eerste sanctiebesluit is beroep aangezet; het beroepschrift is raadpleegbaar op de site van ON!.

4. Art. 2.32 lid 2 aanhef en onder d ten 3^e Mediawet. De toelatingseisen voor een omroepvereniging zijn te vinden in art. 2.26 Mediawet.

5. Art. 2.1 lid 2 sub b Mediawet.

6. Krachtens art. 2.31 Mediawet moet de minister alvorens te besluiten over het verlenen van een erkenning of voorlopige erkenning advies inwinnen bij de Raad voor Cultuur, het Commissariaat voor de Media en de NPO. Bij brief van 8 juli 2021 heeft minister Slob, die in het kabinet Rutte III verantwoordelijk was voor het mediabeleid, de genoemde drie adviezen naar de Tweede Kamer gezonden en een reactie daarop gegeven (*Kamerstukken II 2020/21*, 32827, nr. 215).

7. Brief van ON!, d.d. 2 juni 2021, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 32827, nr. 215.

8. Zie rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/07/08/twee-nieuwe-aspiranten-krijgen-voorlopige-erkenning. De brief van NPO aan de staatssecretaris van 24 april 2023, waarin de Raad van Bestuur om

intrekking van de voorlopige erkenning van ON! vraagt, vat de voorgeschiedenis samen en citeert op p. 3 uitvoerig uit de erkenningsbrief d.d. 8 juli 2021.

9. Rapport van de Ombudsman voor de publieke omroepen d.d. 7 juni 2022, ‘Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in publicaties van omroep ON (en hoe dit de journalistiek bij alle publieke omroepen aangaat)’ en Rapport van de Ombudsman voor de publieke omroepen d.d. 30 november 2022, ‘Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in uitzendingen van *Ongehoord Nieuws* uit de periode 16 augustus – 1 november 2022’. Beide rapporten zijn te vinden op omroepombudsman.nl/uitspraken-en-columnns. Het eerste rapport leidde tot het sanctiebesluit van 5 juli 2022, het tweede rapport tot het derde sanctiebesluit van 20 april 2023.



© antonio iacobelli / Getty Images

ding maken van een stelselmatige schending van de Journalistieke Code, worden dan ook vooral aangevochten met een beroep op de vrijheid van meningsuiting.¹⁰ Het sanctiebesluit dat gebaseerd is op vijandige uitingen van ON! over andere partijen in de publieke omroep, wordt aangevochten met het argument dat de overige omroepen minstens zo vijandig doen tegen haar.¹¹ En waar staat dat je geen kritiek mag uiten op wat andere omroepen doen? Ook de Staatssecretaris van OCW die binnenkort moet oordelen over het verzoek van NPO de voorlopige erkenning van ON! in te trekken, zal zich afvragen: hoever reikt de vrijheid van meningsuiting van een dissidente omroep en bestaat er voldoende wettelijke basis om het verzoek van NPO in te willigen? In de tussentijd mobiliseert ON! haar achterban door massaal bezwaar in te laten stellen tegen het verzoek van de Raad van Bestuur van de NPO met gestandaardiseerde bezwaarschriften op de eigen website.¹²

3. Misverstanden rond de normering van publieke omroepen

Het is nuttig eerst een 'fact check' uit te voeren op een aantal goed in het gehoor liggende stellingen.¹³ Zo leest men dat de vrijheid van meningsuiting wordt bedreigd. 'Het scherm gaat op zwart voor ON!'. De werkelijkheid is een stuk minder dramatisch. Zeker, ON! zou na het intrekken van de voorlopige erkenning door de Staatssecretaris van OCW het recht op financiering uit de publieke omroepmiddelen verliezen. Uit het bestel gezet worden is echter zeker niet het ergste wat ON! kan overkomen. Na anderhalf jaar gesubsidieerd uitzenden op de kanalen van NPO heeft de vereniging inmiddels een flinke naamsbe-

kendheid opgebouwd. Zij kan zich straks aan haar achterban presenteren als een martelaar van het vrije woord en hetzij doorgaan onder de vleugels van een bestaande commerciële omroep, hetzij een eigen 'streamingdienst' op het internet beginnen.¹⁴ Donateurs worden nu al ijverig geworven. Tegenover het verlies aan subsidie staan de mogelijkheden die een private omroep heeft voor het verwerven van inkomsten uit reclame en merchandising. Zo duur hoeft een talkshow zoals 'Ongehoord Nieuws' niet te zijn. En zeer aantrekkelijk: met de Journalistieke Code NPO, de Ombudsman voor de publieke omroepen en de Raad van Bestuur heeft een commerciële opvolger van ON! niets te maken. Vanuit het perspectief van de vrijheid van meningsuiting heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat er geen recht bestaat op 'vrijheid van forum', of anders gezegd een specifiek recht op toegang tot een bepaald medium.¹⁵ Wel is het belangrijk dat er andere daadwerkelijke alternatieven zijn voor het uitoefenen van het recht op vrije meningsuiting, zodat het recht geen dode letter wordt.¹⁶

Ook wordt wel verkondigd: 'ON! heeft geen enkele norm overtreden.' Die uitspraak is twijfelachtig. Het is logisch dat de Ombudsman voor de publieke omroepen, bedoeld in artikel 2.14a Mediawet, zich bij de beoordeling van de programma's van ON! heeft laten leiden door de Journalistieke Code NPO. Deze code is vastgesteld op 15 september 2016 en in werking getreden op 1 januari 2017. Een centraal beginsel is dat journalistieke informatie betrouwbaar moet zijn. De informatie moet kloppen en moet zijn gecheckt. Verder worden in de code nauwkeurigheid en zorgvuldigheid genoemd, wat inhoudt dat de werkwijze van journalisten controleerbaar moet zijn.

Verondersteld wordt dat journalisten zich aan de (straf)wet houden en te goeder trouw handelen om het publiek accurate en betrouwbare informatie te verstrekken in overeenstemming met de ethiek van de journalistiek

Een volgend beginsel is dat journalisten onafhankelijk, onpartijdig en onbevooroordeeld te werk gaan. In publicaties maken zij een duidelijk onderscheid tussen feiten en meningen. Blijkt onverhoopt dat een publicatie onjuistheden bevat of verwijtbaar onvolledig is, dan volgt zo snel mogelijk een passende rectificatie. Volgens de Ombudsman heeft ON! deze beginselen stelselmatig overtreden.¹⁷ Hoewel de Journalistieke Code NPO geen algemeen verbindend voorschrift is, zijn de daaruit voortvloeiende normen voor ON! van belang. Om toe te kunnen treden tot het publieke bestel heeft ON! uitdrukkelijk verklaard alle 'interne gedragscodes' van NPO te aanvaarden. Bij een goede samenwerking past dat men beloftes nakomt. De norm dat omroepen voldoende uitvoering moeten geven aan de uitgesproken bereidheid tot samenwerking vloeit uit de Mediawet zelf voort (zie artikel 2.33 en 2.154 Mediawet). Daarnaast dienen publieke omroepen in overeenstemming te zijn met publieke waarden en verbinden zij zich een media-aanbod te verzorgen dat evenwichtig, pluriform, gevarieerd en kwalitatief hoogstaand is (artikel 2.1 lid 2 Mediawet). De wet deelt de omroepen ook een zorgplicht toe, artikel 2.88 Mediawet. De wet schrijft niet voor hoe journalistieke kwaliteit moet worden bereikt, maar maakt dat expliciet de verantwoordelijkheid van de omroepen. Zij moeten een redactiestatuut tot stand brengen en daarin waarborgen dat normen inzake journalistieke kwaliteit worden gehanteerd – en die plicht geldt dus ook voor ON!

Een derde stelling luidt: 'ON! heeft het volste recht een eigen interpretatie aan de Journalistieke Code NPO te geven.'¹⁸ Deze uitspraak suggereert dat de uitleg van de Ombudsman voor de publieke omroepen ook maar een mening is. Dat doet onvoldoende recht aan het feit dat journalistieke beroepsregels op nationaal en Europees niveau als juridisch relevant worden beschouwd. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is de bijzondere bescherming voor journalisten en mediaorganisaties krachtens artikel 10 EVRM onlosmakelijk gekoppeld aan de naleving van deze beroepsregels.¹⁹ Om hun rol als publieke waakhonden effectief te kunnen vervullen hebben journalisten en de media de vrijheid informatie en ideeën te selecteren, te bewerken en te presenteren op elke gewenste manier (conform de wet en de journalistieke ethiek). Dit betekent dat journalisten en de media een aantal specifieke vrijheden genieten, waaronder vrijheid van verslaggeving/commentaar,²⁰ redactionele vrijheid en operationele autonomie,²¹ bronbescherming²² en vrijheid van nieuwsgaring.²³ Deze vrijheden zijn echter niet onbegrensd. Op grond van artikel 10 lid 2 EVRM wordt de uitoefening van het recht op vrije meningsuiting ingekaderd door plichten en verantwoordelijkheden.²⁴ Verondersteld wordt dat journalisten zich aan de (straf)wet houden en te goeder trouw handelen om het publiek accurate en betrouwbare informatie te verstrekken in overeenstemming met de ethiek van de journalistiek, zoals uitgewerkt in onder andere de IFJ Global Charter of Ethics for Journalists,²⁵ de Lei-

10. Zie het eerste sanctiebesluit van 5 juli 2022 en het derde sanctiebesluit van 20 april 2023. Blijkens de website van ON! meent ON! dat deze besluiten in strijd zijn met art. 10 EVRM. Zie [ongehoordnederland.tv](https://www.oni.nl).

11. Zie het tweede sanctiebesluit van 20 december 2022. ON! heeft op 11 november 2022 zelf een handhavingverzoek ingediend bij de Raad van Bestuur NPO om de andere omroepen tot samenwerking met haar te dwingen. Dat verzoek is door de Raad van Bestuur afgewezen blijkens p. 9 van de brief d.d. 24 april 2023 aan de Staatssecretaris van OCW.

12. Zie [ongehoordnederland.tv](https://www.oni.nl), persbericht van 23 mei 2023. Het verzoek van de Raad van Bestuur vormt echter geen appellabel besluit in de zin van art. 8:1 Awb, omdat het verzoek geen zelfstandige rechtsgevolgen teweegbrengt.

13. De hierna volgende stellingen zijn

gedestilleerd uit de opmerkingen die gemaakt zijn op de website van ON!, [ongehoordnederland.tv](https://www.oni.nl).

14. In 1995 trad de omroepvereniging Veronica Omroep Organisatie (VOO) vrijwillig uit het publieke bestel om onder de vleugels van de formeel Luxemburgse zender RTL door te gaan via de joint venture Holland Media Groep. Het vrijwillig uittreden is thans geregeld in de art. 2.138 en 2.138a Mediawet.

15. EHRM 6 mei 2003, ECLI:CE:ECHR:2003:0506JUD004430698, NJ 2010/207, m.nt. E.J. Dommering (Appleby e.a./het Verenigd Koninkrijk), par. 47.

16. *Id.*, par. 48.

17. Zie de reeds genoemde rapporten van de Ombudsman voor de publieke omroepen d.d. 7 juni 2022 en 30 november 2022.

18. Cliteur heeft in twee rapporten ten behoeve van ON! betoogd dat de Ombuds-

man te veel is afgegaan op haar eigen smaak. Zie P. Cliteur, *Diversiteit en kwaliteit van het Nederlands omroepbestel: een commentaar op het rapport van de Ombudsman over ON!* en P. Cliteur, *Een botsing van journalistieke visies: commentaar op het tweede rapport van de NPO Ombudsman over Ongehoord Nieuws*. Zie ook Cees Hamelink, *Opmerkingen bij het rapport Onderzoek naar de schending van de Journalistieke Code in publicaties van omroep ON!*. De drie rapporten zijn gepubliceerd op de website <https://ongehoordnederland.tv>.

19. EHRM (GK) 10 december 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1210JUD006969801, NJ 2008/238, m.nt. E.J. Dommering (Stoll/Zwitserland), par. 103.

20. EHRM 8 oktober 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1008JUD001542816, EHRC 2020/14, m.nt. T. McGonagle (Szurovecz/Hongarije); EHRM 20 mei 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0520JUD002198093

(*Bladet Tromsø en Stensaas/Noorwegen*).

21. Zie, naast vele andere uitspraken, EHRM 23 september 1994, ECLI:CE:ECHR:1994:0923JUD001589089, NJ 1995/387, m.nt. G. Knigge en E.J. Dommering (*Jersild/Denemarken*).

22. EHRM 27 maart 1996, ECLI:CE:ECHR:1996:0327JUD001748890, NJ 1996/577, m.nt. E.J. Dommering (*Goodwin/het Verenigd Koninkrijk*).

23. EHRM 25 april 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:0425JUD007755101 (*Dammann/Zwitserland*).

24. EHRM 21 januari 1999, ECLI:CE:ECHR:1999:0121JUD002918395, NJ 1999/713, m.nt. E.J. Dommering (*Fressoz en Roire/Frankrijk*), par. 52.

25. International Federation of Journalists (IFJ), *Global Charter of Ethics*, Tunis, 12 juni 2019 (ter voltooiing van de IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists ('Code de Bordeaux', 1954).

draad van de Raad voor de Journalistiek²⁶ en, specifiek voor de Nederlandse publieke omroep, de Journalistieke Code NPO. Deze plichten en verantwoordelijkheden krijgen dus een specifieke invulling binnen de publieke omroep, voortvloeiend uit de publieke mediaopdracht.

Als iedere journalist zelf zou mogen bepalen wat de regels inhouden, zou de voorwaarde die het EHRM stelt dat journalistieke vrijheid en bescherming gekoppeld zijn aan de naleving van beroepsregels zinledig zijn. Daar komt bij dat de uitleg die ON! geeft aan de Journalistieke Code NPO afwijkt van de interpretatie die alle andere deelnemers in het publieke bestel daaraan geven. Het doet denken aan de soldaat die bij het marcheren uit de pas loopt en achteraf verklaart dat hij als enige het juiste ritme aanhield. De wetgever heeft ervoor gekozen de publieke omroep als een orkest te behandelen en niet als een verzameling solisten. Daarbij past dat de afzonderlijke omroepen niet onverkort kunnen vasthouden aan hun eigen voorkeuren, maar rekening moeten houden met het collectieve belang.

Ten slotte wordt verkondigd dat de gevestigde politieke partijen ON! monddood zouden willen maken. Het is inderdaad onwenselijk wanneer politici een oordeel vellen over de journalistieke kwaliteit van programma's. Zij hebben immers belang bij de wijze waarover bericht wordt over het regeringsbeleid en hun eigen functioneren. Een kenmerk van de Mediawet is echter dat deze de Minister van OCW zo veel mogelijk op afstand houdt van het reilen en zeilen binnen de publieke omroep.²⁷ Het toezicht op de naleving van de Mediawet is daarom voor het overgrote deel opgedragen aan zelfstandige bestuursorganen, zoals het Commissariaat voor de Media en de Raad van Bestuur van de NPO. De bevoegdheid om een (voorlopige) erkenning in te trekken is in artikel 2.33 Mediawet weliswaar toegekend aan de Minister van OCW, maar alleen onder strikte voorwaarden. Intrekking wegens onvoldoende samenwerking is slechts mogelijk op verzoek van de Raad van Bestuur van de NPO. Ook de Raad van Bestuur meet zich geen oordeel aan over de journalistieke kwaliteit, maar laat zich op dat vlak leiden door de rapportage van de Ombudsman voor de publieke omroepen. Deze functionaris wordt alleen formeel benoemd door de Raad van Bestuur. De materiële voordracht vindt krachtens artikel 2.14a Mediawet plaats door het College van Omroepen, waarin alle landelijke media-instellingen één lid benoemen.

4. Knelpunten in de normering van publieke omroepen

Sommige argumenten van ON! snijden wel hout. Wat betreft de vrijheid van meningsuiting heeft de Raad van Bestuur van NPO herhaaldelijk betoogd dat dit grondrecht niet is aangetast.²⁸ Er zou geen sprake zijn van een 'inhoudelijke bemoeienis met welk programma van ON! dan ook'.²⁹ Volgens NPO zijn de sancties alleen opgelegd omdat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de publieke mediadienst. Dat lijkt op het eerste gezicht een semantisch onderscheid, nu de gebrekkige samenwerking vooral blijkt uit overtredingen van de Journalistieke Code. Bovendien is het praktische gevolg van de sancties dat ON! zich niet langer kan uiten op de manier die zij

wenst. Ook het Commissariaat voor de Media overwoog in een besluit van 28 maart 2023 dat ON! in beginsel beschermd wordt door artikel 10 EVRM.³⁰ Het Commissariaat besloot toen voorlopig geen handhavingsmaatregelen te nemen jegens ON!, omdat dit naast de maatregelen van de NPO dubbelop zou zijn. Een sanctie die aan een publieke media-instelling wordt opgelegd wegens overtreding van regels die uitsluitend gelden voor de publieke mediadienst blijft een beperking van de uitingsvrijheid. Het feit dat de instelling vrijwillig heeft gekozen voor een gesubsidieerde status doet daar niet aan af. Ook een ambtenaar heeft in beginsel het recht op vrijheid van meningsuiting. Wel moet hij vanwege zijn ambtelijke positie meer beperkingen gedogen, bijvoorbeeld door een zekere discretie en terughoudendheid te betrachten, dan iemand die niet in dienst is van de overheid.³¹

ON! heeft bovendien een punt als zij de status van de Journalistieke Code problematiseert en stelt dat de code geen grondslag voor sanctionering biedt. De code is vastgesteld door het College van Omroepen, dat in de Mediawet genoemd wordt als een orgaan van de stichting NPO met een adviserende taak. Artikel 2.88 Mediawet garandeert de programmatische onafhankelijkheid van de afzonderlijke media-instellingen, onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet. Een besluit van een adviesorgaan, zoals het College van Omroepen, blijft een advies en vormt geen wettelijk voorschrift dat de programmatische vrijheid inperkt. Zou de code een privaatrechtelijke overeenkomst zijn geweest, dan had men kunnen redeneren: *'pacta sunt servanda'*. Wie zich vrijwillig verbindt bepaalde beperkingen op zijn uitingsvrijheid te aanvaarden, moet achteraf niet klagen. ON! was echter niet betrokken bij de totstandkoming van de code

Het is begrijpelijk dat de Raad van Bestuur zo veel mogelijk afstand houdt van de Journalistieke Code en voor het anker gaat liggen van de gebrekkige samenwerking

in 2016. De vereniging bestond toen nog niet. Weliswaar heeft ON! in 2021 aan minister Slob voor mediabeleid geschreven zich te zullen conformeren aan alle interne gedragscodes van NPO, maar dat is te mager om een privaatrechtelijke overeenkomst aan te nemen. Het is daarom begrijpelijk dat de Raad van Bestuur zo veel mogelijk afstand houdt van de Journalistieke Code en voor het anker gaat liggen van de gebrekkige samenwerking. Doet zich een gebrekkige samenwerking voor, dan kan de Raad van Bestuur van de NPO ten hoogste 15% van het omroepbudget inhouden, artikel 2.154 Mediawet.

In welke gevallen mag de Raad van Bestuur besluiten dat een omroep onvoldoende samenwerkt en een sanctie opleggen? Dat is geen gemakkelijk te beantwoorden vraag. Artikel 2.154 lid 1 sub b Mediawet bevat een zeer open norm. De Raad kan een budgetkorting toepassen als de omroep naar zijn oordeel onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.³² Aan de ene kant staat een dergelijke open norm op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel.³³ Een bestuurlijke sanctie kan slechts worden opgelegd indien de overtreding in een wettelijk voorschrift is omschreven, artikel 5:4, lid 2 Awb. Aan de andere kant zijn open normen geen onbekend fenomeen in het bestuurlijke sanctierecht.³⁴ Juist daar waar de wetgever de verantwoordelijkheid voor compliance sterk bij de sector wil leggen, legt zij geregeerde zorgplichten op en handhaaft zij op het zich voldoende inspannen en nakomen van die zorgplicht.³⁵ Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de Mediawet heel precies voorschrijft wat omroepen allemaal moeten doen en nalaten. Zij stuurt op publieke mediawaarden als evenwichtigheid, pluriformiteit, gevarieerdheid en kwalitatief hoogstaand mediaaanbod. De publieke omroepen kunnen zelf kiezen hoe zij die waarden borgen en dat hebben zij deels gedaan door vaststelling van de Journalistieke Code. Maar ook zonder code moet een omroep als ON! zelf normstellend optreden.³⁶ Van marktpartijen kan een hoge mate van deskundigheid worden verwacht, een grote zorg om aan de open normen te voldoen en om initiatief te nemen om informatie bij de toezichthouder in te winnen.³⁷ Het EHRM neemt ook niet snel aan dat professionele journalisten niet bekend zijn met de inhoud van geldende journalistieke codes.³⁸ Sanctionering volgt als duidelijk is dat de zorgplicht niet is nagekomen of als sprake is van een evidente schending van het belang waarvoor geregeerden een zorgplicht hebben. Daarom is het van belang dat

de Journalistieke Code niet een enkele keer is geschonden, maar dat sprake is van structurele veronachtzaming door ON!. Die stelselmatigheid maakt dat ON! naar het oordeel van de Raad van Bestuur van de NPO 'onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst'.

In het tweede sanctiebesluit van 20 december 2022 verschilt de aard van de overtreding en gaat de Raad van Bestuur nog een stap verder in de interpretatie van zijn sanctiebevoegdheid. Oncollegiaal gedrag en een gebrek aan zelfreflectie zouden voldoende zijn voor een sanctie. In het genoemde besluit werd het budget van ON! met 1,5% verminderd, omdat zij scherpe kritiek had geleverd op de Ombudsman, de Raad van Bestuur en andere partners in het bestel. Het is de vraag of de bevoegdheid van de NPO zo ver gaat. Toen de regering het wetsvoorstel indiende om de voorheen 'coördinerende' taak van de NPO in artikel 2.2 van de Mediawet te veranderen in een 'sturende' taak, stuitte dat op verzet in de Eerste Kamer. Diverse fracties waren bevreesd dat de macht te veel zou verschuiven van de afzonderlijke omroepen naar de NPO. Het wetsvoorstel kon alleen gered worden door een tweede wetsvoorstel aan te kondigen dat de bevoegdheden van de NPO weer terugdrong.³⁹ Hieruit is het derde lid van artikel 2.2 Mediawet voortgekomen, dat bepaalt dat de NPO bij de uitvoering van haar sturende taak moet handelen vanuit doelstellingen die zijn vervat in een aantal met name genoemde documenten. Het belangrijkste daarvan is het Concessiebeleidsplan ex artikel 2.20 Mediawet, dat onder meer de doelstelling van betrouwbare informatie formuleert. Een document dat collegiaal gedrag tussen de omroepen voorschrijft bestaat echter niet. Journalisten van de publieke omroep mogen in beginsel kritiek uiten op bijvoorbeeld het programmabeleid of de werkwijze van de publieke omroep; dit zijn immers onderwerpen van maatschappelijk belang. Kritiek uiten om bij te dragen aan het publieke debat hoeft niet zonder meer een belem-

26. Leidraad van de Raad voor de Journalistiek, mei/juni 2021.

27. Het beginsel 'Overheid op afstand' (oftewel 'government at arm's length' in het Engels) had al een centrale plaats in de Medianota van minister Brinkman van 29 augustus 1983 (*Kamerstukken II* 1982/83, 18035, nr. 1). Zie in het bijzonder paragraaf 7 met deze leuze als opschrift op p. 8-10.

28. Het EHRM heeft onlangs geoordeeld dat sancties tegen een omroeporganisatie en de intrekking van een uitzendvergunning geen schending van het recht op vrijheid van meningsuiting van de omroeporganisatie inhielden (sancties wegens discriminerende inhoud en negatieve stereotypering bij een entertainmentprogramma met commercieel oogmerk, EHRM 9 februari 2023, ECLI:CE:CHR:2023:0209JUD005895118 (C8 (*Canal 8*)/*Frankrijk*); intrekking van een uitzendvergunning na herhaalde en ernstige inbreuken op de wettelijke verplichting om politiek evenwicht en pluralisme in nieuwsprogram-

ma's te waarborgen, EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD00202847012, *EHRM* m.nt. M.Z. van Druenen (*NIT S.r.l./Moldavië*). Een belangrijk verschil tussen deze zaken en ON! is dat het in deze zaken om commerciële omroepen ging.

29. Brief van de Raad van Bestuur NPO d.d. 24 april 2023, p. 13 en 15. Zie ook bijvoorbeeld p. 4 van de beslissing op het bezwaar d.d. 10 januari 2023 tegen het eerste sanctiebesluit.

30. Besluit van het Commissariaat voor de Media d.d. 28 maart 2023, 922217/932072. Zie www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2023/04/Besluit-handhavingsverzoek-NPO-ON.pdf.

31. EHRM 26 september 1995, ECLI:CE:ECHR:1995:0926JUD001785191 (*Vogt/Duitsland*), par. 53.

32. Deze budgetkorting is geen boete. Het sanctiebesluit verplicht niet tot het betalen van een geldsom, maar onthoudt een aanvankelijk toegekend bedrag. In die zin lijkt de

budgetkorting meer op het terugvorderen van een deel van een subsidie of een subsidiëekorting, omdat niet volledig aan de subsidiëvoorwaarden wordt voldaan, vgl. ABRvS 26 januari 2011, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM2146, *JB* 2011/49, m.nt. B. de Kam; Cbb 16 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:65, *AB* 2016/421, m.nt. J.E. van den Brink & L.W. Verboeket; HvJ EU 5 juni 2012, C-489/10, ECLI:EU:C:2012:319 (*Bonda*).

33. Daarbij is ook van belang dat de inmening in de vrijheid van meningsuiting 'voorzien bij wet' is, zie voor een mediarechtelijke context ook EHRM (GK) 5 april 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, *EHRM*, m.nt. M.Z. van Druenen (*NIT S.r.l./Moldavië*), par. 157 en 159.

34. Zie o.a. H.E. Bröring & E.M. van Vorselen, 'Lex certa en het financieel bestuursrecht', *JBplus* 2013, p. 102-128; A.P.W. Duijkersloot, 'Lex certa: recente ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak', *JBplus* 2023, p. 25-45.

35. Zie o.a. de preadviezen van respectievelijk A. Collignon en R. Stijnen in: *Zorgplichten in het bestuursrecht* (VAR-reeks nr. 170), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2023, p. 135-201 en 203-266.

36. Zie ook art. 2.88 Mediawet.

37. Zie o.a. HR 31 oktober 2000, ECLI:NL:2000:HR:2000:AA7954, *NJ* 2001/14 (*Kruisla*).

38. Zie o.a. EHRM 17 januari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0117JUD002957609 (*Lahtonen/Finland*), par. 59.

39. Het oorspronkelijke wetsvoorstel stond in *Kamerstukken II* 2014/15, 34264, nrs. 1-3. De Eerste Kamer maakte bezwaar in haar vergaderingen van 1 maart en 8 maart 2016. De voorgestelde wet werd weliswaar aangenomen en verscheen in *Stb.* 2016, 114, maar pas nadat de regering een reparatiewet had toegezegd. Het voorstel voor de reparatiewet stond in *Kamerstukken II* 2015/16, 34459, nrs. 1-3 en verscheen in *Stb.* 2016, 388.

mering te zijn voor samenwerking binnen de publieke omroep.⁴⁰

De Ombudsman voor de publieke omroepen heeft de taakopdracht het journalistieke handelen van de publieke omroepen te beoordelen, na klachten of uit eigen beweging.⁴¹ Noch uit de tekst van de Mediawet, noch uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de Ombudsman een centrale rol moet spelen in het sanctiebeleid. De wetgever heeft eerder gedacht aan een wijze journalist die creatief meedenkt over het verbeteren van journalistieke kwaliteit binnen de publieke mediadienst dan aan een soort officier van justitie. Het verschil in beoordelende autoriteit is met name van belang als het gaat om de vraag of ON! te veel een platform biedt aan rechtse partijen zoals PVV en FvD. Vanuit een oogpunt van journalistieke neutraliteit is dat onwenselijk. Of het ook in strijd is met de Mediawet is een andere vraag. In de tijd van de verzuiling was het volstrekt normaal dat de VARA als spreekbuis diende voor de PvdA, de KRO voor de KVP, de NCRV voor de ARP et cetera.⁴² Deze vorm van (externe) pluriformiteit zorgde voor het nodige evenwicht in de breedte van het publieke omroepbestel. Vandaag de dag is dat minder het geval, maar men herkent nog steeds bepaalde politieke voorkeuren bij bepaalde omroepen. In een adviserende rol zou de Ombudsman zich vrijer kunnen voelen om hedendaagse opvattingen over goede journalistiek te propageren dan als haar rapporten gebruikt worden als opmaat voor een financiële sanctie.

5. Suggesties

Al deze problemen kunnen worden opgelost door een verandering van de Mediawet die de autonome publieke media-instellingen op landelijk niveau afschaft. Conflicten met autonome omroepen verdwijnen als er geen autonome omroepen meer zijn. De NPO wordt in dat geval zelf verantwoordelijk voor alle programma's, ook als die bij een onafhankelijke producent zijn ingekocht. De NPO zou dan gaan lijken op de publieke omroepen in de landen om ons heen, zoals de VRT, het ZDF en de BBC. Politiek onhaalbaar lijkt zo'n wetswijziging niet bij voorbaat. De Tweede Kamerfracties die altijd als steunpilaar voor ons 'verzuilde' omroepbestel hebben gediend – CDA, PvdA en CU – zijn bij elkaar opgeteld nu kleiner dan ooit. Een bekende wijsheid is echter dat je geen oude schoenen moet weggoeien voordat je nieuwe hebt. Pluriformiteit is een belangrijk goed. Binnen één organisatie kan weliswaar ook pluriformiteit bereikt worden (interne pluriformiteit), maar dan ben je al snel afhankelijk van de goede wil van commissies, directeuren en coördinatoren. Het huidige systeem heeft in ieder geval het voordeel dat een zekere geschiktheid door de Mediawet zelf wordt gegarandeerd en dat burgers de mogelijkheid hebben invloed uit te oefenen. Zij kunnen immers lid worden van een omroep van hun voorkeur en hun lidmaatschap opzeggen. Met 50.000 leden kunnen nieuwe omroepen toetreden. Omroep Zwart en ON! zijn daar recente voorbeelden van.

Het is daarom verstandig eerst te kijken naar verbeteringen die geen wetswijziging vergen. Zo zou de juridische status van de Journalistieke Code NPO versterkt kunnen worden. Deze code is nu alleen een tekst vastgesteld door het adviesorgaan College van Omroepen, waaraan alle landelijke publieke omroepen geacht worden zich te

De juridische status van de Journalistieke Code NPO zou versterkt kunnen worden

houden. Waarom wordt de Journalistieke Code niet omgezet in een afspraak als bedoeld in artikel 2.55 Mediawet? Dergelijke afspraken worden gemaakt tussen de stichting NPO en de publieke media-instellingen en vormen thans het geijkte sturingsinstrument.⁴³ Het grote voordeel van een afspraak als bedoeld in artikel 2.55 Mediawet is dat de Raad van Bestuur dergelijke afspraken kan gebruiken bij het uitvoeren van zijn sturende taak. Zolang de Journalistieke Code niet medeondertekend is door de stichting NPO kunnen geen directe sancties worden opgelegd wegens overtreding van deze code. Dat volgt uit artikel 2.2 lid 3 Mediawet. Nu moet de Raad van Bestuur zich behelpen met een vage sanctiebevoegdheid in artikel 2.154 lid 2 Mediawet en een verwijzing naar het Concessiebeleidsplan 2022-2026, waarin slechts in algemene termen melding wordt gemaakt van de ambitie betrouwbaar en onafhankelijk nieuws en informatie te verspreiden.⁴⁴

Het toezicht op de naleving van de Journalistieke Code is ook aan verbetering toe. Laat de Ombudsman voor de publieke omroepen doen waar zij goed in is: het bieden van een luisterend oor aan kijkers en luisteraars met klachten en het geven van journalistieke adviezen ter verbetering van de kwaliteit. Een centrale rol in het sanctieregime lijkt ons ongelukkig. Het instituut heeft in de Mediawet weinig vorm gekregen, oordeelsvorming is niet met wettelijke waarborgen omgeven, is vooral kwaliteit verbeterend van aard, ten einde het vertrouwen in publieke media te vergroten. Een centrale rol in de sanctieering past daar niet goed bij. Voor de voorbereiding van sancties door de Raad van Bestuur kan beter een afzonderlijke toetsingscommissie worden ingesteld waarin zowel journalisten als buitenstaanders (met name juristen) zitting hebben. De instelling van een dergelijke toetsingscommissie met adviserende bevoegdheden kan plaats vinden door de Raad van Bestuur van NPO op grond van artikel 2.10 lid 2 onder c Mediawet. Weliswaar heeft de Raad van Bestuur niet de bevoegdheid gedetailleerde regels vast te stellen over de inhoud van programma's gezien de autonomie van de media-instellingen ex artikel 2.88 Mediawet, maar de instelling van een adviserend orgaan is wel mogelijk. Niets verhindert de wetgever om in een later stadium de toetsingscommissie alsnog bij wet te regelen. Zo is dat bij de Ombudsman voor de publieke omroepen ook gebeurd: eerst ingesteld door de Raad van Bestuur, later in de Mediawet opgenomen door toevoeging van artikel 2.14a. Te overwegen valt overigens de Ombudsman ambtshalve deel te laten uitmaken van de toetsingscommissie, zodat de commissie goed op de hoogte is van de reacties die bepaalde programma's hebben opgeroepen.

Blijft over de vraag hoe de staatssecretaris moet omgaan met het verzoek van de Raad van Bestuur de voorlopige erkenning van ON! in te trekken. Voorop staat dat een politiek verantwoordelijke bewindspersoon zo ver mogelijk weg moet blijven van de vraag of een omroep

Een centrale rol voor de Ombudsman voor de publieke omroepen in het sanctieregime lijkt ons ongelukkig

voldoende journalistieke kwaliteit levert. Een dergelijke beoordeling zou haaks staan op de geschiedenis van de Mediawet ('overheid op afstand') en in strijd zijn met aanbevelingen van onder meer de Raad van Europa.⁴⁵ Een aantal aanbevelingen van o.a. het Comité van Ministers ziet op het waarborgen van 'een passend niveau van onafhankelijkheid van de overheid of andere publieke en particuliere belangen'.⁴⁶ Centraal in deze teksten staat een uitgewerkte visie op de belangrijkste doelstellingen van de publieke omroep, die overeenkomen met de publieke media-opdracht zoals omschreven in artikel 2.1 Mediawet. Ook de vraag of ON! blijk heeft gegeven van een onvoldoende bereidheid tot samenwerking kan beter door de Raad van Bestuur worden beantwoord dan door de staatssecretaris. Zij kan de dagelijkse gang van zaken op het Mediapark in Hilversum immers niet controleren. Mevrouw Uslu zou het verzoek van NPO wel kunnen afwijzen wanneer de Raad van Bestuur geen enkele wettelijke grondslag zou hebben voor zijn verzoek. Die wettelijke grondslag is er echter wel. De doelstelling dat de publieke omroep betrouwbare en onafhankelijke informatie moet aanbieden is te vinden in het Concessiebeleidsplan 2022-2026, waaraan ook ON! zich heeft gecommitteerd. De publieke omroep wordt grotendeels beschouwd als een vertrouwde en betrouwbare bron van informatie⁴⁷ en er is een speciale rol voor hem weggelegd bij het promoten van diversiteit en het stellen van kwaliteitsnormen.⁴⁸ Het Comité van Ministers benadrukt dat de publieke omroep ervoor moet zorgen dat hij 'de hoogste redactionele en journalistieke standaarden hanteert'.⁴⁹ Het Comité van Ministers gaat stellig en gedetailleerd hierop in. Deze hoogwaardige journalistieke taken van de publieke omroep worden 'versterkt en beschermd door het bestaan van duidelijke en openbaar toegankelijke gedrags-

codes voor journalistiek en productie, waarin de regels zijn opgenomen die de publieke omroep voornemens is te hanteren en waaraan zijn output moet worden beoordeeld'.⁵⁰ De gedragscodes 'zouden niet beperkt moeten blijven tot journalistiek gedrag, maar zouden ook bredere kwesties van redactionele normen en ethisch gedrag moeten omvatten'.⁵¹ Dat ON! herhaaldelijk dit streven heeft belemmerd, blijkt voldoende uit de twee rapporten van de Ombudsman voor de publieke omroepen. De omstandigheid dat de juridische status van de Journalistieke Code betrekkelijk zwak is en dat de Ombudsman minder geschikt is voor de rol van openbaar aanklager doet aan die conclusie niet af.

6. Conclusie

In deze bijdrage hebben we het geschil tussen de Raad van Bestuur van de NPO en ON! in een juridische context geplaatst en misverstanden en knelpunten in de normering van publieke omroepen geïdentificeerd. Daarbij gingen wij in het bijzonder in op de bevoegdheid om op te treden tegen publieke media en de vrijheid van meningsuiting. Wat betreft de vrijheid van meningsuiting is het belangrijk voor ogen te houden dat het nu niet gaat om de rechten van eenieder, maar om de plichten en verantwoordelijkheden van een door de staat gefinancierde publieke media-instelling. Daarmee is niet gezegd dat een beroep op artikel 10 EVRM geheel kansloos is. Er zijn wel meer beperkingen op het grondrecht toegestaan. Hoewel iedere vergelijking mank gaat, kan men tot op zekere hoogte een parallel trekken met artikel 10 Ambtenarenwet. Extra beperkingen zijn mogelijk om de goede vervulling van de opgedragen omroepertaak of de goede functionering van het publieke bestel als geheel te waarborgen. Wat betreft de bevoegdheid valt op dat de Journalistieke Code niet als grondslag kan dienen voor het opleggen van sancties dan wel het intrekken van een erkenning. De Raad van Bestuur van NPO kan zijn beleid wel baseren op de publieke mediaopdracht in de Mediawet en het daarop gebaseerde Concessiebeleidsplan. Voor de toekomst zou het echter verstandig zijn de juridische status van de Journalistieke Code op te waarderen en het toezicht op de naleving daarvan anders in te richten. Zo zouden de journalistieke kwaliteitsnormen in de Mediawet echt hoog worden gehouden. •

40. EHRM 16 juli 2009, appl. nr. 20436/02, ECLI:CE:ECHR:2009:0716JUD002043602 (*Wojtas-Kaletka/Polen*); EHRM 21 oktober 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1021JUD007357110 (*Matúz/Hongarije*); EHRM 12 november 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:1112DEC006899513, EHRC 2020/17, m.nt. A.W. Hins (*Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft e.a./Zwitserland*).

41. Art. 2.14a lid 5 Mediawet.

42. N.A.N.M. van Eijk, *Omroepvrijheid & Overheidsbemoeienis* (diss. Amsterdam (UvA)), Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 1992.

43. Zie lid 1 van artikel 2.55 Mediawet: '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.'

44. Het Concessiebeleidsplan is gepubliceerd op over.npo.nl/organisatie/openbare-documenten.

45. P.W.C. Akkermans e.a., *De overheid op afstand. Commentaren op het voorontwerp -Mediawet*, Hilversum: VPRO 1985; o.a. Declaration of the Committee of Ministers on the guarantee of the independence of

public service broadcasting in the member states, 27 september 2006 en Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member States on the guarantee of the independence of public service broadcasting, 11 september 1996.

46. Declaration of the Committee of Ministers on Public Service Media Governance, 15 februari 2012; Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance, 15 februari 2012.

47. Guidelines on promoting quality journalism in the digital age, Bijlage bij Committee of Ministers' Recommendation CM/Rec(2022)4 to member States on promoting

a favourable environment for quality journalism in the digital age, 17 maart 2022, par. 14.

48. *Ibid.*, par. 1.1.4.

49. Guiding principles for public service media governance, Bijlage bij Recommendation CM/Rec(2012)1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance, 15 februari 2012, par. 48. Zie ook Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society, 31 januari 2007, par. c.12.

50. Recommendation CM/Rec(2012)1, par. 49.

51. *Id.*