

Sanctiebeschikking

VERTROUWELIJK

Kenmerk: 1000389 / 1008325

Betreft: Sanctiebeschikking van het Commissariaat voor de Media voor overtreding van de artikelen 2.178 en 2.88 in samenhang met 7.21, vierde lid van de Mediawet 2008.

A. AANLEIDING EN SAMENVATTING

1. Ongehoord Nederland ('**ON**') is een landelijke publieke media-instelling. Zij beschikt sinds 1 januari 2022 over een voorlopige erkenning en is daarmee een zogeheten aspirant-omroep. Zij zendt tweemaal per week het opinieprogramma *Ongehoord Nieuws* uit.
2. Het Commissariaat voor de Media ('**Commissariaat**') heeft vanaf augustus 2024 onderzoek gedaan naar de (schijn van) belangenverstrengeling en de mogelijke schending van het redactiestatuut bij Ongehoord Nederland naar aanleiding van (externe) signalen.
3. Dit onderzoek heeft geresulteerd in een onderzoeksrapport gedateerd op 6 maart 2025. Op basis van de feiten en bevindingen in het onderzoeksrapport heeft het Commissariaat aan ON zijn voornemen bekend gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 2.178 van de Mediawet 2008 ('**Mediawet**') en overtreding van artikel 2.88 in samenhang met artikel 7.21, vierde lid van de Mediawet.
4. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van de regels uit de Mediawet die zien op een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen bij onder andere landelijke publieke media-instellingen. Een adequate beheersing van het risico op belangenverstrengeling is belangrijk voor de publieke mediasector. Deze wordt immers voor een groot deel uit publiek geld gefinancierd. (Financiële) rechtmatigheid is daarom van groot belang. Bovendien heeft de publieke mediasector een wettelijke taakopdracht om media-aanbod onafhankelijk tot stand te brengen. In de meerjarenstrategie 2025-2030 heeft het Commissariaat op basis van een risico-inventarisatie in de sector zowel goed functionerende publieke media als robuuste nieuwsvoorziening als focusthema's voor zijn toezicht opgenomen. Het voorkomen van iedere (schijn van) belangenverstrengeling, is daarvoor een belangrijke randvoorwaarde.
5. In deze zaak stelt het Commissariaat vast dat bij ON in twee gevallen (de schijn van) belangenverstrengeling is ontstaan. Het eerste geval heeft betrekking op de situatie dat een bestuurder van ON verantwoordelijk is geweest voor personeelsaangelegenheden van een familielid waardoor de schijn van



VERTROUWELIJK

belangenverstrengeling is ontstaan. De tweede situatie heeft betrekking op de vermenging van redactionele en (privé) politieke belangen van een medewerker van ON waardoor sprake is geweest van daadwerkelijke belangenverstrengeling.

6. ON heeft in deze situaties de potentiële belangenverstrengelingen onvoldoende herkend dan wel onvoldoende beheersmaatregelen genomen om te voorkomen dat sprake was van schijnbare en daadwerkelijke belangenverstrengeling. Daarmee heeft ON haar organisatie niet zodanig ingericht dat sprake is van een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van haar bedrijfsprocessen, waardoor zij artikel 2.178 van de Mediawet heeft overtreden.
7. Landelijke publieke media-instellingen moeten op grond van de Mediawet ook beschikken over een zogeheten redactiestatuut. Het redactiestatuut bevat de journalistieke rechten en plichten van de werknemers en waarborgt onder meer de redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van commerciële partijen, de overheid (waaronder de politiek) en interne bestuurlijke invloeden. Onafhankelijke journalistiek is essentieel om burgers objectief en betrouwbaar te informeren. Het Commissariaat houdt toezicht op de naleving van het redactiestatuut.
8. In dit besluit stelt het Commissariaat ook vast dat naast de vermenging van redactionele en (privé) politieke belangen een lid van de redactie van ON directe binding heeft met een politieke partij, anders dan een lidmaatschap. Omdat ON in haar redactiestatuut heeft opgenomen dat dit niet is toegestaan, heeft ON hiermee ook haar redactiestatuut niet nageleefd. Daarmee heeft ON artikel 2.88 van de Mediawet overtreden.
9. Op grond van artikel 7.12, eerste lid van de Mediawet is het Commissariaat bevoegd een boete op te leggen wegens overtreding van de artikelen 2.178 en 2.88 van de Mediawet van ten hoogste € 225.000 per overtreding.
10. Het Commissariaat besluit gezien de ernst van deze overtredingen aan ON twee boetes op te leggen van in totaal € 40.000. Bij het bepalen van de hoogte van dit bedrag, weegt het Commissariaat als boeteverhogende omstandigheden mee dat ON er in 2023 reeds op is gewezen dat zij het risico op (schijnbare) belangenverstrengeling beter moet beheersen en ON op de hoogte is gebracht van de toepassing van de regelgeving. Als boeteverlagende omstandigheid neemt het Commissariaat in aanmerking dat ON stappen heeft gezet in de formalisering en aanscherping van haar processen.

B. OPBOUW VAN HET BESLUIT

11. Dit besluit is als volgt opgebouwd:

Paragraaf A: Aanleiding en samenvatting

Paragraaf B: Opbouw van het besluit



VERTROUWELIJK

- Paragraaf C: Verloop van de procedure
Paragraaf D: Juridisch kader ten aanzien van belangenverstrengeling
Paragraaf E: Casus [REDACTED] met betrekking tot belangenverstrengeling
Paragraaf F: Casus [REDACTED] met betrekking tot belangenverstrengeling
Paragraaf G: Juridisch kader met betrekking tot het redactiestatuut
Paragraaf H: Casus [REDACTED] met betrekking tot overtreding van het redactiestatuut
Paragraaf I: Bestuurlijke boete
Paragraaf J: Eindconclusie

C. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

12. Op 6 augustus 2024 verschenen op de website van GeenStijl artikelen met de titel: "NIEUWS. [REDACTED] GSTV " [REDACTED] Op 6⁴ en 7 augustus⁵ 2024 [REDACTED]
13. Op 7 augustus 2024 ontving het Commissariaat per e-mail informatie (op eigen initiatief) van [REDACTED].
14. Op 6 en 8 augustus 2024 vonden gesprekken plaats tussen het Commissariaat en de Raad van Bestuur ('RvB') respectievelijk de Raad van Toezicht ('RvT') van ON. De aanleiding voor deze gesprekken was onder meer, maar niet uitsluitend, de berichtgeving, zoals genoemd onder 12.
15. Op 30 augustus 2024 zond het Commissariaat brieven aan de RvB en RvT van ON met een terugkoppeling naar aanleiding van de gesprekken op 6 en 8 augustus 2024. Over deze brieven vond op 23 september 2024 een gesprek plaats tussen het Commissariaat en een vertegenwoordiging van de RvB en RvT van ON. Tijdens dit gesprek kondigde het Commissariaat tevens een informatieverzoek aan.
16. Op 26 september 2024 verzocht het Commissariaat ON om informatie op grond van artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Het informatieverzoek zag onder andere op twee kwesties aangaande vermeende belangenverstrengeling en niet-naleving van het redactiestatuut door ON. In reactie hierop, ontving het Commissariaat op 16 oktober, 6 en 11 november



VERTROUWELIJK

2024 inlichtingen en documenten van ON.

17. Op 6 maart 2025 heeft het Commissariaat het onderzoeksrapport vastgesteld. Dit rapport is als **bijlage 2** aan deze sanctiebeschikking gehecht.
18. Op basis van dit onderzoeksrapport heeft het Commissariaat ON op 12 mei 2025 zijn voornemen bekend gemaakt om een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 2.178 van de Mediawet en overtreding van artikel 2.88 in samenhang met artikel 7.21, vierde lid van de Mediawet.
19. Op 26 juni 2025 hebben ON en [REDACTED] in gezamenlijkheid een mondelinge en schriftelijke zienswijze naar voren gebracht. Op 3 juli 2025 heeft [REDACTED] zienswijze mondeling en schriftelijk naar voren gebracht. De verslagen van beide hoorzittingen zijn als **bijlage 3** aan deze sanctiebeschikking gehecht.
20. ON, [REDACTED] en [REDACTED] hebben kennisgenomen van elkaars zienswijzen en zijn in de gelegenheid gesteld om daarop schriftelijk te reageren. Van die mogelijkheid hebben zij gebruik gemaakt. Vervolgens heeft het Commissariaat op 28 juli 2025 de hoorfase gesloten en aangegeven dat hij medio september een besluit neemt.

D. JURIDISCH KADER TEN AANZIEN VAN BELANGENVERSTRENGELING

21. Voor de relevante juridische bepalingen wordt verwezen naar **bijlage 1** bij dit besluit. Deze bepalingen vormen tezamen het juridisch kader ten aanzien van bedrijfsprocessen rondom (de schijn van) belangenverstrengeling, dat hierna zal worden toegelicht.
22. Op grond van artikel 2.178 van de Mediawet richten landelijke publieke media-instellingen, zoals ON, hun organisatie zodanig in dat een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen gewaarborgd is. Ter nadere duiding heeft het Commissariaat de Beleidsregels governance en interne beheersing 2017 ('**Beleidsregel**') uitgebracht. Daarmee geeft het Commissariaat inzicht in de wijze waarop hij deze voorschriften uit de Mediawet uitlegt.
23. Uit artikel 2.5 van de Beleidsregel volgt de verplichting dat iedere vorm van belangenverstrengeling tussen een landelijke publieke media-instelling enerzijds en haar bestuurders, leden van de raad van toezicht of medewerkers anderzijds wordt vermeden. Op grond van artikel 2.6 van de Beleidsregel is het bestuur verantwoordelijk voor het vastleggen van de wijze waarop wordt omgegaan met belangenverstrengeling. In dat verband moet worden vastgelegd wat in elk geval onder belangenverstrengeling wordt verstaan, hoe de besluitvorming hierover plaatsvindt en op welke wijze met nevenfuncties wordt omgegaan. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor naleving van artikel 2 van de Beleidsregel (artikel 2.8 van de Beleidsregel). Daarnaast is het bestuur op grond van artikel 3.2 van de Beleidsregel verantwoordelijk voor het

VERTROUWELIJK

bestaan, de inrichting en adequate werking van het interne risicomanagement- en controlesysteem, inclusief de periodieke toetsing van de effectiviteit van het systeem.

24. Daarnaast heeft de NPO – ter uitvoering van artikel 2.3, tweede en derde lid van de Mediawet – een gedragscode opgesteld, genaamd Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021 (**‘Gedragscode’**). Landelijke publieke media-instellingen dienen deze gedragscode na te leven (artikel 2.3, vijfde lid van de Mediawet). Principe 2 van de Gedragscode schrijft voor dat het bestuur, de raad van toezicht en medewerkers van een mediaorganisatie integer handelen en voorkomen dat hun persoonlijke belangen met die van de mediaorganisatie verstrengeld raken. Principe 6 houdt in dat het bestuur verantwoordelijk is voor een goed systeem van risicobeheersing, de risico’s die aan de activiteiten zijn verbonden kenbaar maakt en zorg draagt voor sluitende interne processen, procedures en externe verslaggeving. De raad van toezicht heeft daarbij een toezichthoudende taak.
25. Eind november 2023 bracht het Commissariaat de Handreiking ‘Voorkomen van belangenverstrengeling bij mediaorganisaties’ uit met ‘goede voorbeelden uit de praktijk’ (**‘Handreiking’**). Deze Handreiking volgde op een sectorbreed onderzoek van het Commissariaat in 2023 naar de omgang met (de schijn van) belangenverstrengeling bij de landelijke publieke media-instellingen, waaronder ON. Met de Handreiking verduidelijkte het Commissariaat zijn verwachtingen over de wijze waarop mediaorganisaties omgaan met het thema belangenverstrengeling, indachtig de hierboven onder randnummers 22, 23 en 24 geschetste verplichtingen op grond van de Mediawet, de Beleidsregel en de Gedragscode. De Handreiking bevat definities van potentiële belangenverstrengeling, schijnbare belangenverstrengeling en daadwerkelijke belangenverstrengeling. Het Commissariaat geeft daarin aan te verwachten dat mediaorganisaties bij het inrichten van hun processen en beleid zich bewust zijn van de verschillende vormen van belangenverstrengeling. Het (her)kennen van potentiële belangenverstrengelingen en het nemen van beheersmaatregelen is van belang om te voorkomen dat schijnbare of daadwerkelijke belangenverstrengeling zich voordoet. Zoals volgt uit de Handreiking, verwacht het Commissariaat bijvoorbeeld ook dat het bestuur van een mediaorganisatie periodiek een risicoanalyse uitvoert, waarbij het onder andere relevante integriteitsrisico’s – inclusief de specifieke risico’s ten aanzien van belangenverstrengeling – in kaart brengt en schriftelijk vastlegt.

E. CASUS [REDACTED] T MET BETREKKING TOT BELANGENVERSTRENGELING

26. [REDACTED] T was in de periode 1 oktober 2020 tot 1 juli 2024 bestuurder van ON. Van 1 januari 2022 tot 1 juli 2024 was [REDACTED] T Zakelijk Directeur van ON. Van 1 januari 2021 tot 30 september 2024 was [REDACTED] T – werkzaam bij ON. Eerst als vrijwilliger, vanaf 1 april 2022 in vaste dienst. In deze paragraaf worden de feiten en bevindingen uit het onderzoeksrapport besproken, de geconstateerde overtreding die ziet op de



VERTROUWELIJK

schijn van belangenverstrengeling, de zienswijze van ON en [T] daarover, de beoordeling van deze zienswijzen en tot slot de conclusie van het Commissariaat.

27. Uit het onderzoek volgt dat [T], de volgende functies bij ON vervulde:
- 1 januari 2021 – 31 maart 2022: vrijwilliger bij de ledenadministratie;
 - 1 april 2022 – 31 juli 2022: aanstelling als Marketing Medewerker (schaal F) voor 8 uur per week;
 - 1 augustus 2022 – 31 december 2022: aanstelling als Marketing Medewerker (schaal F) voor 12 uur per week;
 - 1 januari 2023 – 31 mei 2023: aanstelling als Marketing Medewerker (schaal F) voor 12 uur per week;
 - 1 juni 2023 – 30 juni 2024: aanstelling als Ledenmanager (schaal H) voor 16 uur per week;⁶
 - 1 juli 2024 – 30 september 2024: aanstelling als Zakelijk manager (schaal K) voor 24 uur per week.
28. ON heeft aangegeven dat [T] in [T] rol als Zakelijk Directeur in algemene zin verantwoordelijk was voor het personeelsbeleid en -administratie. [T] was betrokken bij het aanstellen van medewerkers, het beoordelen van het functioneren van medewerkers en besluitvorming over de beloning en promoties van medewerkers.⁷
29. Het Commissariaat vernam van ON dat [T] ook eindverantwoordelijk was voor besluitvorming over aanstellingen, promoties en bijbehorende beloningen van [T] als Marketing Medewerker en Ledenmanager.⁸ ON gaf aan dat [T] “uit het eigen netwerk, in dit geval via [T] (...) bij de omroep betrokken [is] geraakt”. Op het moment dat de aanstelling van [T] overging van onbetaald naar betaald in april 2022, was [T] tevens compliance officer.
30. Het Commissariaat stelt vast dat [T] verantwoordelijk was voor de aanstelling, beloning en promotie van al het personeel en dus ook van [T]. Binnen ON zijn geen maatregelen genomen om te zorgen dat [T] geen bemoeienis zou hebben met de aanstelling, beloning en promotie van [T]. Uit de stukken volgt onder meer dat [T] aanwezig was bij het functioneringsgesprek van [T] (samen met [T] op 28 augustus 2023). De wijziging van de arbeidsduur per 1 augustus 2022, de verlenging van de arbeidsovereenkomst per 1 januari 2023 en benoeming per 1 juni 2023 zijn voorts ondertekend door [T]. Met de aanstelling als Ledenmanager per 1 juni 2023 ontving [T]

⁶ Volgens informatie ontvangen van ON is de arbeidsovereenkomst van [T] per 1 januari 2024 omgezet naar een contract voor onbepaalde tijd.

⁷ Brief van 6 november 2024 van ON in reactie op het informatieverzoek van het Commissariaat.

⁸ Brief van 6 november 2024 van ON in reactie op het informatieverzoek van het Commissariaat, p. 5-6.



VERTROUWELIJK

_____ een significante salarisverhoging.⁹ Uit het voorgaande blijkt dat _____ op verschillende momenten directe bemoeienis had met besluiten over de aanstelling, beloning en promotie van _____. Daarmee is sprake van ten minste de schijn van belangenverstrengeling.

31. Binnen ON moeten medewerkers jaarlijks een compliance verklaring ondertekenen. Daarin was in 2022 en 2023 geen vraag opgenomen over familiebanden of belangenverstrengeling maar in het compliance formulier over die jaren wordt wel de vraag gesteld: "Zijn er nog (andere) dingen die op grond van de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep gemeld moeten worden of heb je nog opmerkingen of suggesties?". Zowel _____ als _____ hebben deze vraag met nee beantwoord. Dat geldt ook voor de compliance verklaring die zij eind 2023 hebben ondertekend, hoewel in de begeleidende tekst een passage over belangenverstrengeling was opgenomen:

Belangenverstrengeling in het kort

Belangenverstrengeling is een situatie waarin een persoon, vaak onbedoeld, een conflict tussen zijn of haar persoonlijke belangen en professionele verplichtingen creëert. Het kan leiden tot het nemen van beslissingen die niet uitsluitend gebaseerd zijn op het welzijn van de organisatie, haar doelstellingen, en het publiek dat we bedienen. Dit vormt niet alleen een inbreuk op de integriteit van onze organisatie, maar kan ook het publieke vertrouwen ondermijnen en schade toebrengen aan ons imago.

Voorbeelden van belangenverstrengeling:

- 1. Journalisten of programmamakers accepteren geschenken, reizen of gunsten van derden in het kader van hun functie, wat hun vermogen om onpartijdig te rapporteren kan beïnvloeden.*
- 2. Medewerkers van de publieke omroep hebben persoonlijke financiële belangen in bedrijven die in de programma's worden besproken, wat de objectiviteit van hun berichtgeving kan beïnvloeden.*
- 3. Een medewerker van de publieke omroep is actief betrokken bij lobbyactiviteiten voor bepaalde industrieën of belangenorganisaties, en gebruikt zijn/haar invloed om bepaalde standpunten te bevorderen in de berichtgeving.*

In november 2023 is dus opnieuw geen melding gemaakt van de familierelatie tussen _____ en _____ en daarmee verband houdende potentiële dan wel schijnbare belangenverstrengeling.

32. Het Commissariaat stelt vast dat ON in de periode 1 april 2022 – 30 juni 2024, waarin _____ Zakelijk Directeur was en _____ werkzaam was als Marketing Manager en vervolgens als Ledenmanager, geen maatregelen of waarborgen heeft getroffen om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen dan wel te mitigeren. Daar bestond

⁹ Op basis van bij het Commissariaat beschikbare informatie, gaat het om een loonsverhoging van 35,9 % ten opzichte van het laatst genoten fulltime salaris als Marketing Medewerker, terwijl het niet duidelijk is voor het Commissariaat dat het takenpakket als Ledenmanager substantieel zwaarder is.

VERTROUWELIJK

vanwege de familierelatie tussen [REDACTED] als werknemer en [REDACTED] als bestuurslid en Zakelijk Directeur, die tevens verantwoordelijk was voor het personeelsbeleid, wel aanleiding toe.¹⁰ Ook heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen dat de RvT enige betrokkenheid heeft getoond bij de identificatie en mitigatie van (potentiële of schijnbare) belangenverstrengeling noch is gebleken dat de RvT daarover kritische vragen heeft gesteld. Juist nu het ([REDACTED]) een bestuurslid betrof dat onder meer verantwoordelijk was voor de aanstelling, beloning en promotie van werknemers, moest van de RvT worden verwacht dat zij zou toezien op het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.¹¹

33. ON geeft aan dat door het bestuur een risicoanalyse is gemaakt “waarbij zowel de kans en impact van een potentiële belangenverstrengeling als laag werd gekenmerkt”.¹² *“Het risico op potentiële belangenverstrengeling werd gedurende de gehele aanstelling van [REDACTED] bij ON! als laag ingeschat”*.¹³ ON heeft aangegeven dat deze risicoanalyse niet (schriftelijk) is vastgelegd. Het Commissariaat verwacht dat in een situatie waarin sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling de risicoanalyse en de naar aanleiding daarvan genomen maatregelen worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een afzonderlijk document of in notulen van een bestuursvergadering. Het bestaan van deze analyse heeft ON in dit geval niet aangetoond. Daarbij komt dat ook al zou deze risicoanalyse er wel aantoonbaar zijn, het Commissariaat deze risico-inschatting zoals door ON gesteld niet volgt, gelet op de feiten (de positie en verantwoordelijkheden van [REDACTED] als bestuurder van ON, ten opzichte van [REDACTED] tevens werknemer van ON).
34. Op basis van bovengenoemde feiten en bevindingen constateerde het Commissariaat in het sanctievoornemen dat in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan en dat ON daarmee haar organisatie niet zodanig heeft ingericht dat sprake is van een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen. Aldus heeft ON gehandeld in strijd met de verplichtingen uit artikel 2.178 van de Mediawet, de artikelen 2.5, 2.6 en 2.8 van de Beleidsregel en artikel 2.3 van de Mediawet in samenhang met de principes 2 en 6 van de Gedragscode.

Zienswijzen ON en [REDACTED] met betrekking tot de casus [REDACTED]

35. Zowel ON als [REDACTED] hebben (afzonderlijk) gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om een zienswijze te geven op het sanctievoornemen. De zienswijzen worden hieronder samengevat. Voor zover tussen beide zienswijzen

¹⁰ Zie in dat verband bijvoorbeeld Bepaling 2.4 uit de Gedragscode: “Uitgangspunt is dat een medewerker die familie- of vriendschapsbetrekkingen of op een andere manier persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de mediaorganisatie, zich onthoudt van besluitvorming over de opdracht met betrekking tot die diensten of zaken.”

¹¹ Zie onder andere artikel 2.8 van de Beleidsregels.

¹² Brief van 6 november 2024 van ON in reactie op het informatieverzoek van het Commissariaat, p. 7.

¹³ Brief van 6 november 2024 van ON in reactie op het informatieverzoek van het Commissariaat, p. 7.



VERTROUWELIJK

inhoudelijk overlap bestaat, worden de zienswijzen op dat punt samengenomen en duidelijk gemaakt dat zowel [REDACTED] als ON dat standpunt innemen.

36. In [REDACTED] zienswijze stelt [REDACTED] dat artikel 2.178 van de Mediawet eisen stelt aan media-instellingen om de organisatie op een zodanige wijze in te richten dat een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen is gewaarborgd en om een deugdelijke administratie te voeren. Dit artikel biedt volgens [REDACTED] echter geen basis voor een onderzoek naar de beheersing van risico's ten aanzien van de schijn van belangenverstrengeling. Zowel [REDACTED] als ON stellen dat de Beleidsregel niet kan worden gebruikt om rechtstreekse verplichtingen op te leggen aan ON omdat de Mediawet daarvoor geen grondslag biedt. Ook in het geval dat wel zou kunnen, kan op basis van de Beleidsregel geen sanctie worden opgelegd wegens *de schijn van* belangenverstrengeling, omdat de Beleidsregel alleen ziet op *feitelijke/daadwerkelijke* belangenverstrengeling. Dat geldt evenzeer voor principe 2 uit de Gedragscode, aldus ON en [REDACTED]. Voor zover het Commissariaat meent dat de normen ten aanzien van belangenverstrengeling over de band van de Gedragscode (principes 2 en 6) in de beleidsregel kunnen worden uitgewerkt, stelt ON dat de Gedragscode een vorm van zelfregulering is en de wetgever uitdrukkelijk heeft aangegeven dat het Commissariaat zich voor wat betreft de inhoud van de Gedragscode zeer terughoudend dient op te stellen. Over de Gedragscode geeft [REDACTED] aan dat het hebben van familiebanden *an sich* daarin niet wordt genoemd, hetgeen volgens haar aangeeft dat dergelijke banden niet worden aangemerkt als een bijzonder risico.
37. ON geeft in haar zienswijze ook aan dat het Commissariaat in zijn onderzoek juridische normen heeft uitgelegd op een manier die ten tijde van de feiten nog niet bekend waren. In de Handreiking heeft het Commissariaat namelijk verschillende vormen van belangenverstrengeling geïntroduceerd die ON achteraf worden tegengeworpen, terwijl zij daar destijds niet mee bekend was en ook niet kon zijn. Over de Handreiking die het Commissariaat heeft uitgebracht stelt [REDACTED] dat dit slechts aanbevelingen zijn. De verschillende varianten van belangenverstrengeling die hierin worden onderscheiden zijn derhalve niet bindend, zo stelt [REDACTED].
38. Onder verwijzing naar de statuten van ON geeft [REDACTED] aan dat het bestuur van ON – destijds bestaande uit drie personen – gezamenlijk bevoegd en eindverantwoordelijk was voor het beleid en alle processen van ON. Dat de taken waren verdeeld in portefeuilles doet niet af aan deze gezamenlijke verantwoordelijkheid, aldus [REDACTED]. Vrijwel alle besluiten werden gezamenlijk genomen door het bestuur tijdens de bestuursvergaderingen, zo blijkt ook uit de toegestuurde notulen van enkele bestuursvergaderingen. Het Commissariaat heeft deze praktijk en de aard en omvang van ON volgens [REDACTED] ten onrechte niet betrokken in zijn voornemen. Ook het besluit om [REDACTED] een arbeidsovereenkomst aan te bieden in de functie van Marketing Medewerker, is in de bestuursvergadering van 27 maart



VERTROUWELIJK

2022 in gezamenlijkheid besloten. Dat geldt ook voor de uitbreiding van [T] contract per 1 augustus 2022, de vaste aanstelling op 1 januari 2023, de functiewijziging naar Ledenmanager en het besluit dat [T] door [T] zou worden ingewerkt als back-up voor financiën en personeelszaken. Dat [T] deze stukken ondertekende was slechts een administratieve handeling, zo stelt [T]. De salarissen zijn altijd aan de hand van de functieprofielen en bijbehorende salarisschalen conform de Omroep CAO vastgesteld en de NTR heeft daar – als hostomroep – op toegezien. [T] [T] benadrukt dat [T] niet betrokken is geweest bij de keuze en het besluit om [T] per 1 juli 2024 aan te stellen als Zakelijk manager.

39. Voor zover het Commissariaat aangeeft dat op het compliance formulier niet is aangegeven dat tussen [T] en [T] een familieband bestond, geeft [T] aan dat het formulier hierover geen vragen bevatte en de familierelatie bovendien intern algemeen bekend was. Er bestonden binnen ON ook voldoende waarborgen om belangenverstrengeling te voorkomen, aldus [T]. [T] wijst er verder op dat ON lopende het onderzoek van het Commissariaat in het kader van het voorkomen van belangenverstrengeling, stappen heeft gezet om haar processen verder te formaliseren. Ook heeft ON lopende het onderzoek per direct een aparte compliance officer aangesteld toen het Commissariaat aangaf het onwenselijk te vinden dat een bestuurder deze rol vervulde. Wel benadrukt [T] dat in artikel 2.142a van de Mediawet ook staat dat de omroepen hun organisatie sober, doelmatig en evenwichtig moeten inrichten. Voor een kleine omroep zoals ON is een inrichting met informelere processen en meer ad hoc overleg daarom passend.
40. Voor zover het Commissariaat in het sanctievoornemen stelt dat ON de Regeling Belangenverstrengeling niet is nagekomen, stelt [T] dat [T] niet bekend is met deze regeling en dat deze regeling in de tijd dat [T] bij ON werkte niet was vastgesteld. De Regeling dateert daarmee van na de datum van de vermeende overtreding. Het vaststellen van deze Regeling is wel één van de verbeterpunten die ON heeft doorgevoerd naar aanleiding van het onderzoek van het Commissariaat. Overigens is in de Regeling opgenomen dat privérelaties moeten worden gemeld als een integriteitsrisico dreigt. Daarvan was geen sprake omdat iedereen binnen ON op de hoogte was van de familierelatie, aldus [T].
41. Tot slot acht [T] de redenering van het Commissariaat in het sanctievoornemen dat ook zonder bemoeienis van [T] voor de buitenwereld de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan met het aanstellen van [T] als Zakelijk manager van ON, onnavolgbaar nu vaststaat dat [T] daarbij geen bemoeienis had. Het Commissariaat legt het begrip schijnbare belangenverstrengeling hiermee onredelijk breed uit waardoor in feite iedere familierelatie op de werkvloer leidt tot de schijn van belangenverstrengeling.



VERTROUWELIJK

42. ON stelt dat zij wel degelijk (het risico op) belangenverstrengeling heeft ingezien en hierop adequaat heeft gereageerd, mede gelet op de omvang van de organisatie. ON geeft aan dat [T] in haar rol als Zakelijk Directeur in algemene zin (eind)verantwoordelijk was voor personeelsbeleid- en administratie maar dat het in de praktijk ging om een gezamenlijke bevoegdheid van het bestuur. Het feit dat [T] contracten en benoemingen van [T] heeft ondertekend betekent volgens ON niet dat [T] ook de daadwerkelijke inhoudelijke beslissingen nam. ON erkent dat [T] per 1 juni 2023 een significante loonsverhoging van 35,9% ontving, maar dat die verhoging paste bij [T] nieuwe functie als ledenmanager en bovendien alle medewerkers in die periode loonsverhoging kregen. Volgens ON zou dit hooguit de schijn van belangenverstrengeling opleveren, waarop het Commissariaat niet kan handhaven.
43. Dat geldt evenzeer voor zover het Commissariaat constateert dat met de benoeming van [T] tot Zakelijk manager per 1 juli 2024 de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan. Iedereen binnen ON was op de hoogte van de familierelatie en dat werd ook openlijk besproken. Onder verwijzing naar principe 2 van de Gedragscode wijst ON erop dat zowel [T] als [T] daarop ook aanspreekbaar waren. Ook de RvT was betrokken bij de benoeming. Dat ON in reactie op het informatieverzoek heeft aangegeven dat zij het risico op belangenverstrengeling laag heeft ingeschat, betekent niet dat zij het risico hierop niet heeft ingezien. Dat risico is laag ingeschat nadat binnen ON wel degelijk de risico's hierop zijn gesignaleerd en zijn besproken. Overigens heeft ON zijn verslaglegging thans verder geformaliseerd en is een verdere professionalisering in gang gezet. Het Commissariaat geeft er volgens ON in het sanctievoornemen geen blijk van dat mee te wegen.
- Beoordeling Commissariaat van de zienswijzen**
44. Artikel 2.178 van de Mediawet bepaalt dat landelijke publieke media-instellingen hun organisatie zodanig inrichten dat een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen gewaarborgd is. De Beleidsregel die het Commissariaat heeft vastgesteld¹⁴ werkt uit hoe het Commissariaat dit artikel uitlegt en wat hij verstaat onder een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen. Anders dan ON en [T] stellen, kunnen de bepalingen in de Beleidsregel over het voorkomen van belangenverstrengeling rechtstreeks gekoppeld worden aan het wettelijke vereiste van een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen zoals dat is bepaald in artikel 2.178 van de Mediawet. Artikel 2.178 van de Mediawet maakt onderdeel uit van de afdeling over de financiële verantwoording van de landelijke publieke mediadiensten. De voorschriften in de Beleidsregel die zien op het voorkomen van belangenverstrengeling hebben tot doel dat de publieke middelen van de omroepen rechtmatig worden besteed. Voor een deugdelijke controle van de juistheid van deze gegevens is van belang dat ook inzicht wordt verkregen in

¹⁴ Op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.



VERTROUWELIJK

het proces dat voorafgaat aan het vastleggen van deze gegevens.¹⁵ Dat houdt in dat van publieke omroepen mag worden verwacht dat zij een deugdelijk intern risicomanagement- en controlesysteem hanteren. Het voorkomen van belangenverstrengeling is daarvan een onderdeel. De stelling dat artikel 2.178 van de Mediawet in samenhang met de artikelen 2.5 en 2.6 uit de Beleidsregel geen basis kan zijn voor een onderzoek naar de beheersing van risico's ten aanzien van de schijn van belangenverstrengeling, volgt het Commissariaat dan ook niet.

45. Voor zover ON en [REDACTED] stellen dat de Beleidsregel uitsluitend gaat over *daadwerkelijke* belangenverstrengeling en niet over *de schijn van* belangenverstrengeling, wijst het Commissariaat erop dat in artikel 2.5 staat dat het gaat om 'elke vorm' van belangenverstrengeling en dat in randnummer 39 van de toelichting op de Beleidsregel is opgenomen dat het gaat om (mogelijke) belangenverstrengeling. In het licht van de verplichting van een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen (en het voorkomen van belangenverstrengeling als één van de maatregelen in het kader van intern risicomanagement), ligt het overigens ook voor de hand om niet alleen daadwerkelijke belangenverstrengeling te voorkomen maar ook de schijn van belangenverstrengeling, als één van de gradaties van belangenverstrengeling. Juist de omstandigheid dat in een organisatie maatregelen ontbreken die voorkomen dat een medewerker zijn of haar positie kan gebruiken om een familielid te bevoordelen (waardoor tenminste de schijn van belangenverstrengeling ontstaat) laat zien dat de bedrijfsvoering onvoldoende wordt beheerst. Anders dan [REDACTED] stelt, hebben artikel 2.178 van de Mediawet alsmede de artikelen 2.5 en 2.6 van de Beleidsregel dus ook betrekking op de schijn van belangenverstrengeling. Bij de afweging van de inzet van zijn handhavende bevoegdheden houdt het Commissariaat overigens wel rekening met de verschillende gradaties van belangenverstrengeling. In het geval dat er sprake is van daadwerkelijke belangenverstrengeling (dus als het belang van de mediaorganisatie daadwerkelijk of naar alle waarschijnlijkheid op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door andere (privé)belangen van een medewerker) zal dat doorgaans zwaarder wegen dan dat sprake is van de schijn van belangenverstrengeling.
46. Met betrekking tot de stelling van ON dat het Commissariaat in de Handreiking verschillende vormen van belangenverstrengeling heeft geïntroduceerd die ten tijde van de feiten nog niet bekend waren, wijst het Commissariaat op hetgeen hierboven is opgenomen. In de Beleidsregel is al opgenomen dat elke vorm van belangenverstrengeling dient te worden voorkomen. Dat het Commissariaat meerdere vormen van belangenverstrengeling nader heeft uitgewerkt in een Handreiking betekent niet dat hij daarmee nieuwe normen heeft geïntroduceerd die ON achteraf worden tegengeworpen. Voor zover [REDACTED] over de Handreiking stelt dat deze niet bindend is, verwijst het Commissariaat eveneens naar het bovenstaande waaruit volgt dat

¹⁵ Zie ook de toelichting bij de Beleidsregel waar wordt verwezen naar Kamerstukken II 2012/13, 33 664, nr. 7 (Nota van wijziging) waarin dit expliciet is opgenomen.

VERTROUWELIJK

een brede uitleg van het begrip belangenverstrengeling al sinds de vaststelling van de Beleidsregel in 2017 werd gehanteerd. Dat de Handreiking op zichzelf niet bindend is, doet daaraan niet af.

47. In het sanctievoornemen is opgenomen dat ook de Principes 2 (Integer handelen) en 6 (Risicobeheersing) van de Gedragscode publieke omroepen zijn overtreden. In de Gedragscode worden familiebanden wel degelijk benoemd onder Principe 2, namelijk onder 2.4: “Uitgangspunt is dat een medewerker die familie- of vriendschapsbetrekkingen of op een andere manier persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de mediaorganisatie, zich onthoudt van besluitvorming over de opdracht met betrekking tot die diensten of zaken”. Daarbij is in de Gedragscode bij Principe 2 opgenomen dat ‘een afvinkcultuur geen garantie is voor succes van integriteitsbeleid’ en ‘dat het uitgangspunt is dat elke medewerker integer handelt’. Dat het hebben van familiebanden in de toelichting bij Principe 2 is genoemd onder het kopje ‘financiële belangen en beleggingen’ en dat daarvan volgens [REDACTED] in dit geval geen sprake is, gaat uit van een zeer beperkte uitleg van Principe 2 die niet strookt met het doel van deze bepaling. Naar het oordeel van het Commissariaat vormt het bestaan van familiebanden binnen een organisatie, hoewel ook afhankelijk van de verdere omstandigheden van het geval, een evident risico op (de schijn van) belangenverstrengeling. Daarmee is in het sanctievoornemen terecht geconstateerd dat de (bindende) Principes 2 en 6 van de Gedragscode zijn overtreden.
48. In de zienswijze van zowel [REDACTED] als ON is toegelicht dat ON destijds zo was ingericht dat er drie bestuurders waren met elk de verantwoordelijkheid over een eigen portefeuille. [REDACTED] was Zakelijk Directeur en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor onder andere personeelszaken. Het bestuur vergaderde met regelmaat over zaken die binnen alle afzonderlijke portefeuilles vielen en besloot hierover in gezamenlijkheid. [REDACTED] heeft er, onder verwijzing naar verschillende notulen van deze vergaderingen, op gewezen dat werd gewerkt met een vaste agenda waar personeelszaken onderdeel van uitmaakte. Op de vraag of specifieke agendapunten vooraf werden ingebracht en zo ja, door wie, is toegelicht dat binnen ON – als kleine organisatie – alle bestuurders op de hoogte waren van de lopende zaken.
49. In een situatie waarin sprake is van een familieband, mag echter worden verwacht dat de bestuurder ten aanzien van wie (de schijn van) belangenverstrengeling speelt, zich geheel onthoudt van deelname aan de besluitvorming en de beraadslagingen niet bijwoont waar het dat familielid betreft. Uit de door ON overgelegde gegevens noch uit de zienswijzen volgt dat [REDACTED] of ON maatregelen hebben genomen om te voorkomen dat [REDACTED] deel uitmaakte van het besluitvormingsproces rond de aanstelling, beloning en promotie van [REDACTED]. Uit de feiten en bevindingen volgt zelfs dat [REDACTED] ook feitelijk bemoeienis had met de aanstellingen, promoties en bijbehorende beloningen van [REDACTED]. Zo was [REDACTED] aanwezig bij het functioneringsgesprek van [REDACTED] (samen met [REDACTED] op 28 augustus 2023. De wijziging van



VERTROUWELIJK

de arbeidsduur per 1 augustus 2022, de verlenging van de arbeidsovereenkomst per 1 januari 2023 en de benoeming per 1 juni 2023 zijn voorts ondertekend door [T]. Hoewel [T] wat betreft de ondertekening van formele stukken zoals arbeidscontracten, stelt dat [T] dit slechts vanuit [T] eindverantwoordelijkheid voor personeelszaken heeft gedaan, kan uit de notulen worden opgemaakt dat [T] mede betrokken is geweest bij de besluitvorming over [T]. In aansluiting daarop is ook niet gebleken dat en op welke wijze ON dit risico heeft ondervangen met het nemen van beheersmaatregelen, bijvoorbeeld zoals hierboven genoemd door te waarborgen dat [T] geen bemoeienis zou hebben met de besluitvorming over de aanstelling, beloning en promotie van [T]. Daarbij merkt het Commissariaat op dat uit de stukken volgt dat het eerste contract van 1 april 2022, waarin [T] een vast dienstverband krijgt in de functie van Marketing Medewerker, is ondertekend door [T] en niet door [T] maar dat opvolgende contracten wel door [T] zijn ondertekend. Dat, zoals [T] en ON beide aangeven, sprake was van een open cultuur en aanspreekbaarheid binnen ON en iedereen ervan op de hoogte was dat er een familieband bestond tussen [T] en [T], maakt onder de gegeven omstandigheden geen verschil. Een 'open cultuur' is geen adequate waarborg om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Daarvoor was noodzakelijk dat ON zaken zoals de interne besluitvorming- en beoordelingsprocessen zo had georganiseerd dat er geen (schijnbare) vermenging van belangen had kunnen optreden. Bovendien is niet alleen de interne perceptie maar juist ook de perceptie van de buitenwereld relevant voor de vraag of sprake is van de schijn van belangenverstrengeling vanwege de rechtmatige besteding van publieke middelen.

50. Daar komt bij dat het Commissariaat in de terugkoppelingsbrief van 29 november 2023 naar aanleiding van het sectorbrede onderzoek naar belangenverstrengeling, heeft aangegeven wat het Commissariaat van ON verwacht en welke verbetermaatregelen zij moet doorvoeren om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen. De conceptbrief is op 14 september 2023 met ON gedeeld en de inhoud van de brief is op 17 oktober 2023 ook mondeling met ON besproken. [T] was destijds bij dit gesprek aanwezig. Vervolgens wordt in de compliance verklaringen van eind november 2023 van [T] en [T] opnieuw geen melding gemaakt van de familierelatie, terwijl in de begeleidende tekst bij de compliance verklaring over 2023 ook een uitgebreide passage over belangenverstrengeling is opgenomen. Ook de compliance officer is hierop niet aangeslagen.
51. Voor zover [T] aangeeft dat de Regeling belangenverstrengeling van ON niet gold in de tijd dat [T] bij ON werkte, volgt uit randnummer 50 dat met het feitelijk handelen van [T] is komen vast te staan dat ON geen adequate beheersmaatregelen heeft genomen waardoor de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan en artikel 2.178 van de Mediawet is

VERTROUWELIJK

overtreden. De vraag of de Regeling belangenverstrengeling op dat moment gold is daarom niet van belang.

52. Dat, zoals [T] stelt, publieke media-instellingen op grond van artikel 2.142a van de Mediawet sober, doelmatig en evenwichtig moeten worden ingericht en een balans moet worden gevonden tussen formele en informele processen, staat los van het feit dat ON in dit geval maatregelen had moeten treffen om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen.
53. Het punt in het sanctievoornemen dat betrekking heeft op de aanstelling van [T] als Zakelijk manager van ON, legt het Commissariaat niet ten grondslag aan de vastgestelde overtredingen in deze sanctiebeschikking.

Conclusie

54. Gelet op het vorenstaande stelt het Commissariaat vast dat met de indiensttreding van [T] bij ON en het feit dat [T] als bestuurder respectievelijk Zakelijk Directeur op verschillende momenten heeft (mee)beslist over [T] aanstelling, beloning en promotie in de verschillende functies die [T] vervolgens binnen ON heeft bekleed, in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling is ontstaan. ON heeft daarmee gehandeld in strijd met de verplichtingen uit artikel 2.178 van de Mediawet, de artikelen 2.5, 2.6 en 2.8 van de Beleidsregel en artikel 2.3 van de Mediawet in samenhang met de principes 2 en 6 van de Gedragscode. Het Commissariaat heeft op basis van de feiten en bevindingen niet kunnen concluderen dat sprake is van daadwerkelijke belangenverstrengeling.

F. CASUS [T] MET BETREKKING TOT BELANGENVERSTRENGELING

55. [T] is sinds september 2023 presentator van Ongehoord Nieuws. Daarnaast is [T] fractievoorzitter, partijvoorzitter en gemeenteraadslid van/voor [T] ([T]). ON was bekend met deze functies van [T] bij [T] en heeft deze vanaf september 2023 vermeld in haar openbare registers.
56. ON heeft aangegeven dat er een risicoanalyse is uitgevoerd aan de hand van de Regeling Belangenverstrengeling voorafgaand aan het besluit om [T] aan te stellen als presentator. Het risico op belangenverstrengeling werd echter “als laag beoordeeld”.¹⁶ ON heeft desgevraagd aangegeven dat bij de risicoanalyse rondom [T] een rol speelde dat [T] slechts lokaal opereert, de gemeente [T] klein is (circa 24.000 inwoners) en dat ON melding heeft gemaakt bij de NPO van de benoeming van [T] en daarover geen vragen of opmerkingen ontving. Deze risicoanalyse is niet (schriftelijk) vastgelegd, zo heeft ON aangegeven.

¹⁶ Brief van 6 november 2024 van ON in reactie op het informatieverzoek van het Commissariaat, p. 13.



VERTROUWELIJK

57. De compliance verklaring over 2023 die [redacted] op 29 november 2023 heeft ondertekend, bevat geen specifieke vraag over (de schijn van) belangenverstrengeling. Ook vindt in de compliance verklaring geen uitvraag naar nevenfuncties plaats. Wel bevatte de begeleidende tekst bij de compliance verklaring een uitgebreide passage over “Belangenverstrengeling in het kort”. Desondanks was het antwoord op de vraag “24. Zijn er nog (andere) dingen die je in het kader van deze compliance verklaring wilt melden?” van [redacted] in november 2023 “nee”.
58. [redacted] neemt actief deel aan de (lokale) politiek en is dus meer dan alleen maar lid van een politieke partij. Gelet op de andere carrière van [redacted], namelijk als politicus en volksvertegenwoordiger, was er bij de aanstelling van [redacted] als presentator van Ongehoord Nieuws volgens het Commissariaat tenminste sprake van potentiële belangenverstrengeling.¹⁷
59. In het onderzoeksrapport is opgenomen dat op 6 mei 2024 op het YouTube-kanaal van [redacted] een video is geplaatst waarin een fragment te zien is van de uitzending van ON van 30 januari 2024. In dit fragment is [redacted] te zien als presentator van Ongehoord Nieuws terwijl hij het beleid van de gemeente [redacted] ten aanzien van statushouders ter sprake brengt. Vervolgens is te zien dat [redacted] het woord voert over hetzelfde onderwerp in de gemeenteraad van [redacted].
60. Het voorgaande laat zien dat de standpunten van [redacted] als (lokale) politicus raken aan onderwerpen die – door hem als presentator – worden behandeld bij Ongehoord Nieuws. [redacted] heeft zijn positie als presentator van Ongehoord Nieuws gebruikt om zijn eigen politieke standpunt te uiten, daarbij refererend aan het beleid in zijn eigen gemeente, waardoor sprake was van daadwerkelijke belangenverstrengeling.¹⁸ De RvB noch de RvT hebben dit onderkend.
61. Het Commissariaat heeft daarom in het sanctievoornemen geconstateerd dat ON heeft gehandeld in strijd met de verplichtingen uit artikel 2.178 van de Mediawet, de artikelen 2.5, 2.6 en 2.8 van de Beleidsregel en artikel 2.3, vijfde lid in samenhang met de principes 2 en 6 van de Gedragscode.

¹⁷ Zie in dat verband de definities van potentiële belangenverstrengeling in de Handreiking: “Potentiële belangenverstrengeling doelt op de situatie waarbij andere (privé)belangen van een medewerker of externe opdrachtnemer in de toekomst kunnen conflicteren met het belang van de mediaorganisatie waarvoor deze persoon werkzaam is, bijvoorbeeld in geval van een verandering van functie, betrokkenheid bij een nieuw programma of nieuwe samenwerkingsverbanden. Bij een potentieel belangenconflict is dus op het moment van beoordelen nog geen sprake van een (daadwerkelijk of schijnbaar) belangenconflict, maar dit is in potentie wel aanwezig.”

¹⁸ Zie in dat verband de definitie van daadwerkelijke belangenverstrengeling in de Handreiking: “Van daadwerkelijke belangenverstrengeling is sprake wanneer de behartiging van het belang van de mediaorganisatie daadwerkelijk of naar alle waarschijnlijkheid op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door andere (privé)belangen van een medewerker of externe opdrachtnemer. (...) Bij belangenverstrengeling gaat het dus om een verstrengeling van (privé) belangen en functionele belangen. (Privé)belangen kunnen van financiële of van niet-financiële aard zijn. (...) Niet-financiële belangen kunnen bijvoorbeeld gelegen zijn in voormalige dienstverbanden, vriendschappen, familiebanden of andere persoonlijke belangen.”

VERTROUWELIJK

Zienswijze ON en [T] met betrekking tot belangenverstrengeling

62. Voor zover ON in de zienswijze stelt dat de Beleidsregel onverbindend is voor zover hierin normen zijn opgenomen die betrekking hebben op (het voorkomen van) belangenverstrengeling, verwijst het Commissariaat korthedshalve naar de randnummers 44 en 45 van dit besluit, waar dit onderdeel van de zienswijze reeds is behandeld.
- Dat geldt evenzeer voor zover ON stelt dat de Handreiking niet ten grondslag kan worden gelegd aan het onderzoek. Daarvoor verwijst het Commissariaat naar randnummer 46.
63. ON geeft in de zienswijze verder aan dat bij het aanstellen van [T] [T] zijn nevenactiviteiten bekend waren bij ON en in overleg met de NPO ook in de openbare registers waren opgenomen om achteraf problemen te voorkomen. ON vindt het opvallend dat het Commissariaat nu tot een voorgenomen boete komt, zonder dat hierover enig overleg met ON heeft plaatsgevonden. Bovendien wordt ON verweten dat in de compliance verklaring geen uitvraag wordt gedaan naar nevenfuncties terwijl nevenfuncties door ON apart worden geïdentificeerd en in het openbare register worden opgenomen.
- Voor de inschatting van het risico op (daadwerkelijke) belangenverstrengeling is de afweging geweest dat het risico laag was, nadat hierover openlijk met alle partijen gesproken was, hierover afspraken zijn gemaakt en de lokale aard van de politieke ambities en werkzaamheden van [T] zijn vastgesteld en gewogen. Voor zover het Commissariaat in het sanctievoornemen stelt dat er bij de aanstelling van [T] tenminste sprake was van potentiële belangenverstrengeling, stelt ON dat van een overtreding pas sprake kan zijn als zich daadwerkelijke belangenverstrengeling voordoet. Bovendien heeft het Commissariaat sinds de aanstelling van [T] in 2023 nimmer met haar (ON) over deze kwestie gesproken. De voorgenomen boete doorkruist hiermee de handelwijze die het Commissariaat zelf heeft te betrachten, zo stelt ON.
64. ON stelt in de zienswijze verder dat in de uitzending van 30 januari 2024 geen sprake is geweest van daadwerkelijke belangenverstrengeling. In de uitzending is geen fragment getoond van [T] waarbij hij zelf het woord voert in de gemeenteraad van [T]. Dat was ook niet mogelijk omdat de bewuste gemeenteraadsvergadering dateert van na de uitzending. ON acht deze vaststelling door het Commissariaat zeer onzorgvuldig. Bovendien heeft ON afspraken gemaakt om schendingen te voorkomen. In het geval de partij van [T] of zijn gemeente landelijk nieuwswaardig zouden worden, mag [T] niet presenteren.
65. [T] geeft aan dat toen [T] werd gevraagd om Ongehoord Nieuws te presenteren, [T] direct duidelijk heeft gemaakt dat [T] ook gemeenteraadslid en voorzitter van een politieke partij was. Het bestuur liet hem weten dat het met de NPO was besproken, waardoor [T] gerustgesteld was dat dit geen probleem zou zijn. Verder benadrukt [T] dat [T] nooit beelden

VERTROUWELIJK

van zichzelf als gemeenteraadslid in een uitzending van Ongehoord Nieuws heeft laten zien. Volgens [REDACTED] heeft [T] zich altijd journalistiek zuiver opgesteld en zijn de verschillende rollen gescheiden gehouden.

Beoordeling Commissariaat

66. ON stelt in de zienswijze terecht dat in het onderzoeksrapport en het sanctievoornemen ten onrechte de conclusie is opgenomen dat ON in de uitzending van Ongehoord Nieuws een fragment laat zien van een debat in de gemeenteraad van [REDACTED] [T] waarin [REDACTED] [T] als gemeenteraadslid een standpunt inneemt over voorrang bij huisvesting voor asielzoekers. Dit is feitelijk niet juist aangezien het debat in de gemeenteraad van [REDACTED] [T] plaatsvond na de uitzending van Ongehoord Nieuws van 30 januari 2024.
67. Dat neemt echter niet het feit weg dat [REDACTED] [T] in de uitzending van Ongehoord Nieuws van 30 januari 2024 specifiek de Huisvestingsverordening uit de gemeente [REDACTED] [T] bespreekt, ingaat op de regels voor statushouders en slachtoffers van geweld en kritisch is over de voorrang die [REDACTED] [T] gemeente kennelijk verleent aan statushouders bij het krijgen van een woning.¹⁹ [REDACTED] [T] gebruikt daarom wel degelijk voorbeelden uit [REDACTED] [T] politieke praktijk in [REDACTED] [T] rol als presentator voor ON. Hiermee is sprake van daadwerkelijke belangenverstrengeling doordat [REDACTED] [T] in [REDACTED] [T] werk voor ON een onderwerp aansnijdt waar [REDACTED] [T] direct bij betrokken is als gemeenteraadslid van [REDACTED] [T]. Mede doordat de partij van [REDACTED] [T], [REDACTED] [T], op het eigen YouTube kanaal, gebruik maakt van de uitzending van ON met [REDACTED] [T] als presentator, ontstaat in elk geval de indruk dat [REDACTED] [T] als presentator ook de partijpolitieke standpunten van [REDACTED] [T] uitdraagt.
68. Dat ON bij de aanstelling van [REDACTED] in september 2023 een risicoanalyse heeft uitgevoerd aan de hand van de Regeling belangenverstrengeling, heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen nu deze risicoanalyse niet is vastgelegd door ON. Het Commissariaat verwacht dat in een situatie waarin sprake is van (de schijn van) belangenverstrengeling de risicoanalyse en de naar aanleiding daarvan genomen maatregelen worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een afzonderlijk document of in notulen van een bestuursvergadering. Het bestaan van deze analyse heeft ON in dit geval niet aangetoond. Daarbij komt dat ook al zou deze risicoanalyse er wel aantoonbaar zijn, het Commissariaat de risico-inschatting zoals door ON gesteld niet volgt, nu belangenverstrengeling zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Uit de reactie op het informatieverzoek volgt niet dat ON beheersmaatregelen heeft genomen. In de zienswijze op het sanctievoornemen geeft ON aan dat de afspraak is gemaakt dat [REDACTED] [T] niet mag presenteren in het geval de partij van [REDACTED] [T] of zijn gemeente landelijk nieuwswaardig zouden worden om daadwerkelijke belangenverstrengeling te voorkomen. Hoewel ON geen schriftelijke

VERTROUWELIJK

onderbouwing heeft gegeven van deze afspraak, is deze afspraak in de praktijk onvoldoende gebleken omdat in mei 2024 daadwerkelijke belangenverstrengeling plaatsvond doordat [T] in [T] hoedanigheid als presentator een voorbeeld aanhaalt uit [T] eigen politieke praktijk.

69. ON voert aan dat de rol van [T] als gemeenteraadslid was opgenomen in het register van nevenfuncties van ON. Het Commissariaat is van mening dat een dergelijke vermelding niet voldoende is om te zorgen dat geen sprake is van (schijn van) belangenverstrengeling. In de eerste plaats zullen de meeste ON-kijkers niet in het register verifiëren of er sprake is van een presentator die ook een politieke rol vervult. Daarnaast gebruikt [T] [T] zijn functie als presentator om een onderwerp te agenderen waar [T] ook in politieke zin actief tegen ageert. Het vermelden van zijn nevenfunctie in het register van ON en op de compliance verklaring doet daar niet aan af. Het feit dat deze dubbelrol zowel binnen ON bekend is als daarbuiten bekend zou kunnen zijn voor degenen die het register raadplegen maakt nog niet dat [T] [T] rol als presentator ook zou mogen inzetten om [T] politieke standpunten voor het voetlicht te brengen.

Conclusie

70. Het Commissariaat stelt vast dat ON met de aanstelling van [T] het risico op belangenverstrengeling ten onrechte laag heeft ingeschat en vervolgens onvoldoende beheersmaatregelen heeft genomen om belangenverstrengeling te voorkomen. Doordat [T] in zijn hoedanigheid als presentator een onderwerp agendeert dat ook op [T] politieke agenda staat als gemeenteraadslid, maakt dat sprake is van belangenverstrengeling. Dat blijkt ook uit het feit dat een video op het YouTube kanaal van de partij van [T], [T], is geplaatst waarin beelden te zien zijn van de uitzending Ongehoord Nieuws waarin [T] [T] het woord voert over de Huisvestingsverordening van de gemeente [T].
71. ON heeft hierdoor gehandeld in strijd met de verplichtingen uit artikel 2.178 van de Mediawet, de artikelen 2.5, 2.6 en 2.8 van de Beleidsregels en artikel 2.3, vijfde lid in samenhang met de principes 2 en 6 van de Gedragscode.

G. JURIDISCH KADER REDACTIESTATUUT

72. In deze en de volgende paragraaf bespreekt het Commissariaat de niet-naleving van het redactiestatuut door ON. Voor de relevante juridische bepalingen wordt verwezen naar **bijlage 1** bij dit besluit. Deze bepalingen vormen tezamen het juridisch kader ten aanzien van het redactiestatuut, dat hierna zal worden toegelicht.
73. Op grond van artikel 2.88, tweede lid van de Mediawet, dient een publieke media-instelling, zoals ON, een redactiestatuut tot stand te brengen. Een redactiestatuut bevat journalistieke rechten en plichten. In algemene zin ligt bij

VERTROUWELIJK

een redactiestatuut de nadruk op bewaking van onafhankelijke, professionele journalistieke normen.²⁰

74. Het Commissariaat handhaaft op grond van artikel 7.21, vierde lid van de Mediawet de naleving van het redactiestatuut als bedoeld in artikel 2.88, tweede lid van de Mediawet. Met de invoering in 2021 van artikel 7.21, vierde lid van de Mediawet, werd deze bevoegdheid verduidelijkt.²¹
75. Op grond van artikel 4 van de Beleidsregel, is het bestuur verantwoordelijk voor de naleving van de wet- en regelgeving, in het bijzonder de waarborgen van de redactionele onafhankelijkheid in de zin van artikel 2.88 van de Mediawet. Bij het opstellen van deze Beleidsregel, maakte het Commissariaat duidelijk dat een redactiestatuut een waarborg vormt voor de redactionele onafhankelijkheid.²²
76. Op grond van artikel 5.2 van het Redactiestatuut van ON is het de redactie niet toegestaan om directe binding met enige politieke of levensbeschouwelijke groepering of met belangengroepen, anders dan een lidmaatschap te hebben²³.
77. Artikel 3.1 van het Redactiestatuut van ON bepaalt dat tot de redactie behoren degenen die als journalist door de omroep zijn aangesteld en/ of anderszins onder directe verantwoordelijkheid van de hoofdredacteur functioneren.

H. CASUS [REDACTED] MET BETREKKING TOT OVERTREDING REDACTIESTATUUT

78. In deze paragraaf beschrijft het Commissariaat welke feiten en overwegingen ten grondslag liggen aan de door het Commissariaat geconstateerde niet-naleving van het Redactiestatuut van ON.
79. [REDACTED] treedt sinds september 2023 op als presentator van Ongehoord Nieuws. [REDACTED] is niet in dienst bij ON, maar brengt [REDACTED] werkzaamheden in rekening bij ON. In het sanctievoornemen is opgenomen dat [REDACTED] deel uitmaakt van de redactie als bedoeld in artikel 3.1 van het Redactiestatuut ON, aangezien [REDACTED] door ON is aangesteld als presentator en het gezicht is van Ongehoord Nieuws; een functie die doorgaans onder verantwoordelijkheid van de hoofdredacteur wordt uitgevoerd.
80. Daarnaast is [REDACTED] fractievoorzitter, partijvoorzitter en gemeenteraadslid van/voor [REDACTED]. [REDACTED] is als politieke partij ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Uit informatie van de Kamer van Koophandel volgt dat [REDACTED] als voorzitter deel uitmaakt van het bestuur van [REDACTED] sinds

²⁰ Kamerstukken I 2019/20, 35 042, D, p. 12.

²¹ Kamerstukken I 2019/20, 35 042, D, p. 12.

²² Toelichting bij Beleidsregels governance en interne beheersing 2017, *Stcrt.* 2017/57731.

²³ Waar wordt gesproken over het Redactiestatuut ON, gaat het om het Redactiestatuut zoals dat gold ten tijde van de aanstelling van [REDACTED] en ten tijde van de uitzending van Ongehoord Nieuws op 24 januari 2024.



VERTROUWELIJK

12 januari 2023.

81. ON was vanaf het begin op de hoogte van de politieke carrière van [REDACTED]. [REDACTED] ON heeft deze politieke functies van [REDACTED] bij [REDACTED] namelijk vermeld in haar openbare registers vanaf september 2023. De politieke binding van [REDACTED], anders dan een lidmaatschap van een politieke partij, was ON dus bekend voorafgaand aan de beslissing om [REDACTED] aan te nemen als presentator. Dat volgt tevens uit de toelichting van ON in reactie op het informatieverzoek van het Commissariaat:

“Voorafgaand aan het besluit om [REDACTED] de uitzendingen van Ongehoord Nieuws te laten presenteren, is een risicoanalyse uitgevoerd door het bestuur aan de hand van de Regeling Belangenverstrengeling ON! (te vinden in bijlage 5.1 getiteld ‘Regeling Belangenverstrengeling ON!’). Het risico op belangenverstrengeling aan de hand van deze analyse werd als laag beoordeeld. Dit oordeel hangt voornamelijk samen met het feit dat de politieke partij [REDACTED] waarvan [REDACTED] fractievoorzitter is zich volgens de statuten slechts lokaal opereert (zie bijlage 14.1 getiteld ‘Statuten [REDACTED]’).”²⁴

82. Gelet op het voorgaande, had [REDACTED] in de periode september 2023 tot heden een politieke binding met [REDACTED], anders dan alleen een lidmaatschap, terwijl [REDACTED] onderdeel uitmaakt van de redactie van ON. Deze combinatie van functies was echter niet toegestaan op grond van het Redactiestatuut ON. Op basis van het voorgaande heeft het Commissariaat in het sanctievoornemen geconstateerd dat ON artikel 5.2 van haar redactiestatuut niet heeft nageleefd en derhalve artikel 2.88 van de Mediawet heeft overtreden.

Zienswijze ON en [REDACTED] met betrekking tot overtreding van het redactiestatuut

83. ON stelt in de zienswijze dat geen sprake kan zijn van overtreding van het redactiestatuut vanwege de politieke binding van [REDACTED], omdat [REDACTED] geen onderdeel uitmaakt van de redactie. [REDACTED] presenteert Ongehoord Nieuws en valt strikt genomen niet onder de directe verantwoordelijkheid van de hoofdredacteur. In de praktijk wordt hier ook naar gehandeld. Presentatoren mogen bijvoorbeeld niet meestemmen in vergaderingen van de redactie, zo stelt ON. ON geeft verder aan dat zij het redactiestatuut inmiddels heeft aangepast waardoor thans geen sprake meer is van voortdurende van een overtreding.
84. [REDACTED] licht in [REDACTED] mondelinge zienswijze toe dat de redactie van ON altijd de uiteindelijke beslissingen over de inhoud van uitzendingen heeft en neemt. Tijdens de specifieke uitzending van 30 januari 2024 verwees [REDACTED] naar de gemeente [REDACTED] om een punt te illustreren, zonder een politiek standpunt in

²⁴ Reactie ON op informatieverzoek d.d. 6 november 2024, p. 13.



VERTROUWELIJK

te nemen. Volgens [REDACTED] heeft [REDACTED] zich altijd journalistiek zuiver opgesteld en zijn de verschillende rollen gescheiden gehouden.

Beoordeling zienswijzen Commissariaat

85. Het Commissariaat volgt ON en [REDACTED] niet in hun stelling dat [REDACTED] als presentator geen onderdeel uitmaakt van de redactie en ON zodoende niet het redactiestatuut heeft geschonden. ON heeft in haar redactiestatuut opgenomen dat tot de redactie behoren degenen die als journalist door de omroep zijn aangesteld en/ of anderszins als journalist onder directe verantwoordelijkheid van de hoofdredacteur functioneren. Ongehoord Nieuws is een opinieprogramma dat live wordt uitgezonden. Gasten worden bevroegd en soms geïnterviewd. De presentator van het programma speelt hierin een actieve rol. Hij moet op de hoogte zijn van de inhoud van het onderwerp en (inhoudelijk) kunnen inspelen op het live gesprek. Dat betekent dat [REDACTED] actief moet worden betrokken bij de voorbereiding van de uitzending. Het feit dat [REDACTED] in de uitzending van Ongehoord Nieuws van 24 januari 2024 de Huisvestingsverordening van [REDACTED] aanhaalt, en daarbij vermeldt dat het gaat om de Huisvestingsverordening van [REDACTED] eigen gemeente, en dit vervolgens becommentarieert, bevestigt dit. Bovendien geeft ON aan dat na afloop van de uitzending wordt geëvalueerd door de eindredacteur, de presentator en de betrokken redacteurs. Die werkwijze sluit aan bij de in het Redactiestatuut ON opgenomen verantwoordelijkheid van de hoofdredactie (bestaande uit de hoofdredacteur en/of eindredacteur) voor de inhoud en de vorm van de redactionele programma's. Dat presentatoren, zoals ON stelt, niet mogen meestemmen in de vergadering en de (eind- of hoofd)redactie uiteindelijk beslist, bevestigt dat [REDACTED] aanwezig is bij de vergaderingen. Dat [REDACTED] niet mag meestemmen en de (eind- of hoofd)redactie uiteindelijk beslist, maakt niet dat [REDACTED] daardoor geen onderdeel is van de redactie, aangezien de verantwoordelijkheid voor de inhoud en de vorm van de redactionele programma's uitdrukkelijk bij deze personen is belegd in het Redactiestatuut ON.

Conclusie

86. Op basis van het voorgaande stelt het Commissariaat vast dat ON haar redactiestatuut niet heeft nageleefd en derhalve artikel 2.88 van de Mediawet heeft overtreden.

I. BESTUURLIJKE BOETE

87. Bij iedere overtreding kijkt het Commissariaat welk handhavingsinstrument hij bevoegd is in te zetten en vervolgens welke maatregel het meest effectief is om herstel te bereiken of herhaling te voorkomen. Bij deze keuze baseert het Commissariaat zich op feiten die zijn verzameld en een beoordeling van de aard en de ernst van de overtreding en de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Hoewel het uitgangspunt is dat het Commissariaat in principe start met informele handhaving en opschaaft naar formele handhaving als dat noodzakelijk is, is in het handhavingbeleid ook opgenomen dat er



VERTROUWELIJK

redenen kunnen zijn om gelijk te kiezen voor het opleggen van een boete en af te zien van informele maatregelen. In dit geval ziet het Commissariaat aanleiding om aan ON voor de vastgestelde overtredingen een boete op te leggen om normconform gedrag te bevorderen en te voorkomen dat de normen nogmaals worden overtreden. Hieronder wordt dit verder toegelicht.

88. Een adequate beheersing van het risico op belangenverstrengeling is belangrijk voor de publieke mediasector. Deze wordt immers voor een groot deel uit publiek uit gefinancierd. (Financiële) rechtmatigheid is daarom van groot belang. Bovendien heeft de publieke mediasector een wettelijke taakopdracht om media-aanbod onafhankelijk tot stand te brengen. Het voorkomen van iedere (schijn van) belangenverstrengeling, is daarvoor een randvoorwaarde. Het Commissariaat stelt vast dat ON niet in staat is gebleken om (schijnbare) belangenverstrengeling te herkennen en zo nodig mitigerende maatregelen te treffen. Ook niet nadat het Commissariaat haar medio oktober 2023 wees op tekortkomingen in de inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen, specifiek op het gebied van belangenverstrengeling. Ook de naleving van het redactiestatuut is een belangrijke voorwaarde voor onafhankelijke journalistiek, dat essentieel is om burgers objectief en betrouwbaar te informeren.
89. ON heeft in haar zienswijze opgenomen dat zij zorgen heeft over de neutraliteit van het Commissariaat jegens ON. Dat blijkt volgens haar uit het feit dat het Commissariaat gelijk kiest voor het instrument van een boete terwijl hij ON niet eerder heeft aangesproken op de vermeende overtredingen. Daar komt bij dat als ON twee boetes opgelegd krijgt, haar erkenning mogelijk in gevaar komt. Ook heeft ON uiteengezet dat inmiddels stappen zijn gezet in het verbeteren van haar governance. Het Commissariaat heeft daar volgens ON onvoldoende oog voor.
90. Vooropgesteld geldt dat het aan het bestuur van ON is om te voldoen aan wet- en regelgeving. Het Commissariaat beslist als toezichthouder op grond van zijn handhavingsbeleid in welke gevallen hij aanleiding ziet om handhavend op te treden en op welke wijze. Daarbij houdt hij onder meer rekening met de ernst van de overtreding. Zoals hierboven is uiteengezet, vindt het Commissariaat het niet voldoende beheersen van het risico op belangenverstrengeling ernstig en acht hij het om die reden proportioneel om in dit geval een boete op te leggen. ON heeft weliswaar het bestuur (gedeeltelijk) vernieuwd en enkele interne processen verder geformaliseerd, maar ook de afgelopen maanden laten zien dat ON haar governance nog niet op orde heeft. Het Commissariaat heeft daarover ook herhaaldelijk zijn zorgen geuit aan het bestuur van ON²⁵. Bovendien heeft het Commissariaat op 9 mei 2025 aan ON een waarschuwing gegeven die ook ziet op een adequate inrichting, sturing en beheersing van haar bedrijfsprocessen.

²⁵ Brieven van 30 augustus 2024 en 17 februari 2025.



VERTROUWELIJK

91. Conform de standaardprocedure heeft ON in het kader van het sanctievoornemen de gelegenheid gekregen om feitelijke onjuistheden te benoemen en haar standpunten kenbaar te maken ten aanzien van de geconstateerde overtredingen, zowel schriftelijk als mondeling. Deze standpunten zijn meegenomen in het besluit.
92. ON voert aan dat een opgelegde boete kan leiden tot intrekking van een erkenning. Daarmee doelt ON op artikel 2.33 van de Mediawet, waarin is bepaald dat de Minister een (voorlopige) erkenning kan intrekken als het Commissariaat aan de instelling binnen een jaar ten minste tweemaal een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd. Het intrekken van een erkenning is een besluit dat is voorbehouden aan de Minister. Van een (voornemen tot) intrekking is op dit moment geen sprake. Daarbij geldt dat het primair de verantwoordelijkheid van het bestuur van ON is om zorg te dragen voor naleving van wet- en regelgeving. Wanneer wet- en regelgeving niet worden nageleefd is het aan het Commissariaat om daarop gepaste maatregelen te nemen. Het Commissariaat is van mening dat de ernst van de overtreding in dit geval een boete rechtvaardigt.
93. Op grond van artikel 7.12, eerste lid van de Mediawet kan het Commissariaat aan een media-instelling een bestuurlijke boete van maximaal € 225.000 opleggen per overtreding van de Mediawet. Voor de vaststelling van de hoogte van een op te leggen bestuurlijke boete hanteert het Commissariaat beleid dat is neergelegd in de Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019. Uit de Beleidsregels bestuurlijke boetes volgt dat het Commissariaat bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete de toepasselijke basisboete als uitgangspunt neemt. De basisboete is afhankelijk van het bereik van de overtreder, de overtreden norm en de ernst van de overtreding in het concrete geval. De aanwezigheid van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden kan leiden tot aanpassing van de basisboete. Het Commissariaat komt als volgt tot de hoogte van de onderhavige boetes.
94. In de randnummers 54 en 70 is vastgesteld dat ON in de Casus [REDACTED] T en de Casus [REDACTED] T met de vastgestelde feiten en gedragingen twee overtredingen heeft begaan, namelijk van de artikelen 2.3, vijfde lid en 2.178 van de Mediawet. Onder verwijzing naar artikel 5:43 van de Awb geldt dat een bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien aan de overtreder wegens dezelfde feiten en gedragingen meerdere overtredingen begaat en er reeds eerder dan wel tegelijkertijd een bestuurlijke boete is/wordt opgelegd. De overtreding van zowel artikel 2.3, vijfde lid als artikel 2.178 van de Mediawet vallen op grond van de Beleidsregels bestuurlijke boetes in Categorie C zodat daarvoor dezelfde basisboete geldt. Het Commissariaat baseert de sanctiebeschikking voor zover die ziet op (de schijn van) belangenverstrengeling daarom uitsluitend op artikel 2.178 van de Mediawet.
95. Overtreding van artikel 2.178 van de Mediawet valt in Categorie C. In het sanctievoornemen heeft het Commissariaat de overtreding van artikel 2.178 van de Mediawet als 'zeer ernstig' (Zwaarte III) aangemerkt. Vervolgens is het



VERTROUWELIJK

Commissariaat in het sanctievoornemen uitgegaan van een basisboete van € 27.500. Zoals in randnummer 45 van dit besluit staat, wordt de ernst van de overtreding in het geval dat sprake is van *de schijn van* belangenverstrengeling als lichter beoordeeld dan het geval dat sprake is van *daadwerkelijke* belangenverstrengeling. Op grond van de feiten en bevindingen zoals die zijn verwoord in dit besluit, ziet het Commissariaat geen aanleiding om uit te gaan van een lagere basisboete door de overtreding als 'ernstig' in plaats van 'zeer ernstig' aan te merken. Dat betekent dat voor de overtreding van artikel 2.178 van de Mediawet als basisboete wordt uitgegaan van € 27.500 (zie artikel 6, vierde lid van de Beleidsregels bestuurlijke boetes).

96. Overtreding van artikel 2.88 van de Mediawet valt in Categorie A. Het Commissariaat merkt de overtreding aan als licht (Zwaarte I). De niet-naleving van het redactiestatuut acht het Commissariaat op zichzelf wel ernstig. Met name omdat het in dit geval direct raakt aan de onafhankelijkheid van het media-aanbod. De kwalificatie van de overtreding als 'licht' met de daarbij behorende basisboete doet in dit geval recht aan zowel de ernst van de overtreding als de omstandigheden van het geval. Gelijk aan het sanctievoornemen, volstaat het Commissariaat voor deze overtreding met een basisboete van € 17.500 op grond van artikel 6, vierde lid van de Beleidsregels bestuurlijke boetes.
97. Op basis van het voorgaande neemt het Commissariaat voor de twee overtredingen een basisboete van in totaal € 45.000 als uitgangspunt (€ 27.500 + € 17.500). Als boeteverhogende omstandigheden weegt het Commissariaat mee dat ON in 2023 er reeds op is gewezen dat zij het risico op (schijnbare) belangenverstrengeling beter moet beheersen en ON op de hoogte heeft gebracht van de toepassing van de regelgeving. Als boeteverlagende omstandigheid neemt het Commissariaat in aanmerking dat ON stappen heeft gezet in de formalisering van haar processen. Het Commissariaat zal de boete gelet op de evenredigheid daarom verlagen.

J. EINDCONCLUSIE

98. Gelet op het voorgaande legt het Commissariaat ON een boete ter hoogte van **€ 40.000** op wegens overtreding van de artikelen 2.178 van de Mediawet, in samenhang met de artikelen 2.5, 2.6 en 2.8 van de Beleidsregel, alsmede artikel 2.88 van de Mediawet.

Hilversum, 18 september 2025

Commissariaat voor de Media

drs. Amma Asante
Voorzitter

mr. Peter Eijvoogel
Commissaris

W. de la Motte
Commissaris

VERTROUWELIJK

Bijlagen:

- 1 - Juridisch kader
- 2 - Onderzoeksrapport d.d. 6 maart 2025
- 3 - Verslagen hoorzittingen d.d. 26 juni 2025 en 3 juli 2025

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het Commissariaat voor de Media, postbus 1426, 1200 BK, te Hilversum. Bezwaar kan ook worden gemaakt via het E-loket op de website van het Commissariaat voor de Media (www.cvdm.nl).

VERTROUWELIJK

Bijlage 1: juridisch kader

Mediawet

Artikel 2.3, voor zover relevant, bepaalt:

2. De NPO stelt in het kader van haar taak, bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, onderdeel f, een gedragscode op ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en de Ster.

3. De gedragscode omvat in elk geval:

- a. aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie, waaronder bestuurlijk toezicht;*
- b. een beloningskader;*
- c. gedragsregels voor integer handelen van bestuurders en medewerkers;*
- d. gedragsregels voor publieke en transparante verantwoording en verslaglegging; en*
- e. procedures voor de behandeling van meldingen en vermoedens over mogelijke misstanden.*

4. (...)

5. De gedragscode wordt nageleefd door de NPO en de landelijke publieke media-instellingen.

Artikel 2.88, voor zover relevant, bepaalt:

1. De publieke media-instellingen bepalen, onverminderd het bepaalde bij of krachtens deze wet, vorm en inhoud van het door hen verzorgde media-aanbod en zijn daar verantwoordelijk voor.

2. De publieke media-instellingen brengen in overeenstemming met hun werknemers die zijn belast met de verzorging en samenstelling van het media-aanbod een redactiestatuut tot stand.

3. Het redactiestatuut bevat de journalistieke rechten en plichten van de werknemers, waaronder in elk geval:

- a. waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd; en*
- b. waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod.*

Artikel 2.178 bepaalt:

1. De landelijke en regionale publieke media-instellingen en de Ster richten hun organisatie zodanig in dat een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen gewaarborgd is.

2. De landelijke en regionale publieke media-instellingen en de Ster voeren een deugdelijke administratie waaruit te allen tijde Onze Minister, de raad van bestuur en het Commissariaat elk de benodigde informatie die zij voor de uitvoering van hun taken nodig hebben, op eenduidige wijze kunnen verkrijgen.



VERTROUWELIJK

3. De landelijke publieke media-instelling die samenwerkingsomroep is, draagt ervoor zorg dat de omroepverenigingen die hij vertegenwoordigt, overeenkomstig het eerste en tweede lid handelen.

4. De raad van bestuur en het Commissariaat bevorderen dat onderscheidenlijk de landelijke publieke media-instellingen en de regionale publieke media-instellingen een eenduidige financiële boekhouding voeren.

Artikel 7.11, voor zover relevant, bepaalt:

Het Commissariaat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van:

a. de artikelen 2.2, eerste lid en tweede lid, onderdelen a tot en met h, j tot en met l, 2.3, eerste tot en met vierde lid, 2.4 tot en met 2.16, 2.18 tot en met 2.27, 2.29 tot en met 2.33, 2.34a tot en met 2.34j, 2.36 tot en met 2.41, 2.53 tot en met 2.57, 2.59, 2.60, 2.60a tot en met 2.60o, 2.125 tot en met 2.131, 2.143 tot en met 2.145, 2.148a, 2.149, 2.150, eerste lid, 2.151, eerste lid, 2.166 tot en met 2.168, 2.169c, eerste tot en met vierde lid, 2.170c, 2.170d, 2.180 tot en met 2.187, 4.2 tot en met 4.5 en 6.26; en

b. hoofdstuk 8.

Artikel 7.12, voor zover relevant, bepaalt:

1. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 2.34, eerste lid, 2.58, onderdelen a tot en met c, en e, 2.170, eerste tot en met zesde lid, en achtste en negende lid, en 2.170b, of van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan het Commissariaat aan de overtreder een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 225 000 per overtreding.

Artikel 7.21, voor zover relevant, bepaalt:

4. Het Commissariaat handhaaft de naleving van het redactiestatuut, bedoeld in de artikelen 2.88, tweede lid, en 3.5, tweede lid.

Beleidsregels governance en interne beheersing 2017

Artikel 2, voor zover relevant, luidt:

2.5 Elke vorm van belangenverstrengeling tussen de NPO, de RPO en de landelijke of de regionale publieke media-instelling enerzijds en haar bestuurders, leden van de raad van toezicht of medewerkers anderzijds, wordt vermeden.

2.6 Het bestuur is verantwoordelijk voor het vastleggen van de wijze waarop wordt omgegaan met belangenverstrengeling. In dat verband wordt vastgelegd wat in elk geval onder belangenverstrengeling wordt verstaan, hoe de besluitvorming hierover plaatsvindt en op welke wijze met nevenfuncties wordt omgegaan.

2.7 (...)

VERTROUWELIJK

2.8 De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het bepaalde in dit artikel.

Artikel 3, voor zover relevant, luidt:

3.2 Het bestuur is verantwoordelijk voor het bestaan, de inrichting en adequate werking van het interne risicomanagement- en controlesysteem, inclusief de periodieke toetsing van de effectiviteit van het systeem.

Artikel 4, voor zover relevant, luidt:

4.1 Het bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van de geldende wet- en regelgeving, in het bijzonder voor het waarborgen van redactionele onafhankelijkheid in de zin van artikel 2.88 van de Mediawet 2008. Het bestuur draagt voorts zorg voor een cultuur die is gericht op het vervullen van de publieke mediaopdracht overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving.

4.2 Het bestuur is verantwoordelijk voor het treffen van adequate interne beheersingsmaatregelen gericht op de naleving van de geldende wet- en regelgeving, inclusief de periodieke toetsing van de effectiviteit van deze maatregelen. Onderdeel daarvan is de inrichting en adequate werking van een regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden die een risico (kunnen) vormen voor de naleving van de geldende wet- en regelgeving binnen en door de organisatie.

4.3 (...)

4.4 De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het bepaalde in dit artikel.

Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021

Principe 2 Integer handelen, luidt:

Voorzitter en leden van zowel het bestuur als de raad van toezicht en overige medewerkers van de mediaorganisatie handelen integer. Door openheid en aanspreekbaarheid voorkomen zij dat hun persoonlijke belangen met die van de mediaorganisatie verstrengeld raken.

Bepaling 2.4 bij Principe 2, luidt:

Uitgangspunt is dat een medewerker die familie- of vriendschapsbetrekkingen of op een andere manier persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan de mediaorganisatie, zich onthoudt van besluitvorming over de opdracht met betrekking tot die diensten of zaken.

Principe 6 Risicobeheersing, luidt:

Het bestuur is verantwoordelijk voor een goed systeem van risicobeheersing, maakt de risico's die aan de activiteiten zijn verbonden kenbaar en draagt zorg voor sluitende interne processen,



VERTROUWELIJK

procedures en externe verslaggeving, voorzien van een controleverklaring door een externe accountant. De raad van toezicht heeft hierbij een toezichhoudende taak.

Handreiking Voorkomen belangenverstrengeling bij mediaorganisaties

Van **daadwerkelijke belangenverstrengeling** is sprake wanneer de behartiging van het belang van de mediaorganisatie daadwerkelijk of naar alle waarschijnlijkheid op oneigenlijke wijze wordt beïnvloed door andere (privé)belangen van een medewerker of externe opdrachtnemer. (...)

Potentiële belangenverstrengeling doelt op de situatie waarbij andere (privé)belangen van een medewerker of externe opdrachtnemer in de toekomst kunnen conflicteren met het belang van de mediaorganisatie waarvoor deze persoon werkzaam is, bijvoorbeeld in geval van een verandering van functie, betrokkenheid bij een nieuw programma of nieuwe samenwerkingsverbanden. (...) De situatie kan door verandering van omstandigheden op termijn resulteren in een daadwerkelijk of schijnbaar belangenconflict. Bijvoorbeeld wanneer er een familierelatie bestaat tussen een medewerker van de mediaorganisatie en de eigenaar van een bedrijf waarmee de mediaorganisatie in de toekomst mogelijk zaken zal doen. (...)

We spreken van **schijnbare belangenverstrengeling** wanneer een ander (privé)belang van een medewerker of externe opdrachtnemer de uitvoering van zijn/haar taken op onjuiste wijze lijkt te beïnvloeden, terwijl dit niet het geval is. In de buitenwereld, waar men niet altijd beschikt over alle feiten, kan een schijnbaar conflict een reactie oproepen die mogelijk niet juist is, maar wel voor onrust in de mediaorganisatie of de maatschappij kan zorgen. Bijvoorbeeld een mediaorganisatie gunt een opdracht aan de partner van een medewerker. Ondanks dat de betreffende medewerker niet betrokken is geweest bij de besluitvorming over deze opdracht, kan het toch lijken alsof er sprake is van belangenverstrengeling die de besluitvorming beïnvloedt.

Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019

Artikel 2 luidt:

Deze beleidsregels zijn van toepassing op alle overtredingen waarbij het Commissariaat op basis van artikel 7.12 van de Mediawet 2008 bevoegd is om een bestuurlijke boete op te leggen.

Artikel 3, voor zover relevant, luidt:

1. Het Commissariaat bepaalt de hoogte van een bestuurlijke boete overeenkomstig het bepaalde in de artikelen 4 en verder van deze beleidsregels, tenzij de boete betrekking heeft op overtreding van artikel 2.34, eerste lid, van de Mediawet 2008.

2. (...)

Artikel 4, voor zover relevant, luidt:

De door het Commissariaat te handhaven normen zijn, afhankelijk van een algemene waardering van de aard van de betreffende norm, onderverdeeld in de volgende categorieën:



VERTROUWELIJK

- a. *Categorie A: overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen (...) 2.88, 2.88a, 2.89, 2.90, 2.91, 2.94, 2.95, 2.96, 2.97, 2.106, 2.107, 2.108, 2.109, 2.110, 2.111, 2.112, 2.113, 2.114, 2.132, 2.133, 2.134, 2.135, 2.136, 2.137, 2.138, 2.138a, 2.139, 2.141, 2.142, 2.142a, 2.151, tweede lid, 2.170, zevende lid, 13.1, 3.2, 3.5, 3.5a, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 3.13, 3.15, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.19a, 3.19b, 4.1, 4.6, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 6.13, 6.14, 6.15, 7.18 van de Mediawet 2008 en 5:20 van de Awb.*
- b. *Categorie B: overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.35, 2.70, 2.71, 2.92, 2.93, 2.99, 2.115, 2.116, 2.117, 2.119, 2.124, 2.171, 2.172, 3.6, 3.20 t/m 3.26, 3.29, 3.29b, 3.29c, 3.29d, 6.4, 6.6, 6.9, 6.10, 6.23, 6.24 en 6.27 van de Mediawet 2008.*
- c. *Categorie C: overtreding van enig ander bij of krachtens de Mediawet 2008 gesteld voorschrift op de naleving waarvan het Commissariaat toeziet en waarvoor het Commissariaat de bevoegdheid heeft een bestuurlijke boete op te leggen.*

Artikel 5, voor zover relevant, luidt:

De ernst van de overtreding in het concrete geval beoordeelt het Commissariaat aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Het Commissariaat beoordeelt of er in het concrete geval omstandigheden bestaan die ertoe leiden dat het de overtreding als licht (zwaarte I) of als zeer ernstig (zwaarte III) aanmerkt. Bij afwezigheid van dergelijke omstandigheden gaat het Commissariaat uit van een overtreding met zwaarte II.

Artikel

6

luidt:

1. *Bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete in het concrete geval neemt het Commissariaat de toepasselijke basisboete uit onderstaande tabellen als uitgangspunt.*
2. *De basisboete is afhankelijk van het bereik van de overtreder, de overtreden norm en de ernst van de overtreding in het concrete geval.*
3. *Het Commissariaat stelt de basisboete vast met inachtneming van het bepaalde in de [artikelen 4](#) (overtreden norm) en 5 (ernst van de overtreding) van deze beleidsregels.*
4. *Als de overtreder een landelijke publieke media-instelling is of een commerciële media-instelling dan wel een cmoa met een bereik van meer dan 500.000 huishoudens, dan gelden de volgende bedragen als basisboete:*

Zwaarte I	€ 17.500	€ 10.000	€ 3.000
-----------	----------	----------	---------

Redactiestatuut Ongehoord Nederland

Artikel 3.1 Redactie, luidt:

Tot de redactie behoren degenen die als journalist door de omroep zijn aangesteld en/of anderszins onder directe verantwoordelijkheid van de hoofdredacteur functioneren. Zij worden benoemd en ontslagen door Hoofd Zakelijk, op voordracht van de hoofdredactie.

Artikel 5 Journalistieke onafhankelijkheid, voor zover relevant, luidt:



VERTROUWELIJK

5.1 De redactie oefent de haar opgedragen programmatische journalistieke taken uit zonder rechtstreekse beïnvloeding door wie dan ook, noch van buitenaf, noch van binnenuit, anders dan op de wijze zoals in dit statuut beschreven.

5.2 De redactie heeft geen directe binding met enige politieke of levensbeschouwelijke groepering of met belangengroepen, anders dan een lidmaatschap.

5.3 (...)

Regeling Belangenverstrengeling ON!

"Blijf jezelf steeds afvragen of je jouw gedrag als goed werknemer kunt verantwoorden. Het is daarbij belangrijk te beseffen dat juist ook de schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden. Ook al kan je voor jezelf volledig verantwoord en beargumenteren dat er geen sprake is van belangenverstrengeling, dan nog kan bepaald gedrag of handelen de schijn van belangenverstrengeling oproepen en daarmee ongewenst zijn. (...)

Als jouw nevenwerkzaamheden maken dat aan jouw betrouwbaarheid kan worden getwijfeld, heeft dit namelijk invloed op het vertrouwen dat in jou als werknemer bij ON! wordt gesteld. Dit kan jouw goed functioneren of het goed functioneren van ON! op een onaanvaardbare manier in de weg staan. In sommige gevallen kunnen nevenwerkzaamheden naar buiten toe de schijn oproepen dat de noodzakelijke onafhankelijke opstelling in jouw functie bij ON! niet is gewaarborgd. Deze schijn alleen al kan zo onwenselijk zijn dat het jouw goed functioneren of het goed functioneren van ON! belemmert. De aard van jouw functie en werkzaamheden speelt hierbij een belangrijke rol. Sommige functies zijn wat dit betreft kwetsbaarder dan andere en zullen striktere eisen stellen aan nevenwerkzaamheden. Maar ook de aard van de nevenwerkzaamheden speelt een rol. (...)

Meld privérelaties bij de (naast hogere) leidinggevende als er een integriteitsrisico dreigt; (...) Overal waar mensen samen komen kunnen privérelaties ontstaan, dus ook op het werk. Er kan sprake zijn van een familierelatie, (...). Daar is op zichzelf niets mis mee.

In sommige gevallen kan het echter problematisch zijn of worden en kan het een integriteitsrisico met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan (de schijn van) belangenverstrengeling, of aan het delen van vertrouwelijke informatie. Zo kan bijvoorbeeld de schijn ontstaan van bevoordeling. (...) Het risico is groter als de functies elkaar op de een of andere manier raken. Het risico is eveneens groter als er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, zoals bij een relatie tussen een leidinggevende en een ondergeschikte, (...). Bedenk dat relaties niet altijd volledig gelijkwaardig zijn, omdat ON! beslissingen neemt over de aanschaf van diensten of producten en over budgetten en plaatsing van programma's en dat ook de schijn van belangenverstrengeling ongewenst is. Goed werknemerschap houdt in dat je op het werk professioneel en objectief blijft. (...). Uitgangspunt is dat een medewerker die familie- of vriendschapsbetrekkingen, of op een andere manier persoonlijke betrekkingen heeft met een aanbieder van diensten of zaken aan ON!, zich onthoudt van besluitvorming over de opdracht met betrekking tot die diensten of zaken. Zo nodig worden er werkafspraken gemaakt of taken anders verdeeld, maar ook een overplaatsing naar een andere afdeling of directie kan aan de orde zijn."

VERTROUWELIJK