



Besluit

Kenmerk: 922217/ 932072

Betreft: Besluit op het handhavingsverzoek van de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: de NPO).

Het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat),

gezien het verzoek van de NPO van 10 november 2023 om handhavend op te treden tegen de omroepvereniging Ongehoord Nederland;

gelet op het bepaalde in de Mediawet 2008 (hierna: de Mediawet) en de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb);

overweegt als volgt:

A. Relevante feiten

1. Bij brief van 10 november 2022, door het Commissariaat ontvangen op 14 november 2022, heeft de NPO een verzoek ingediend om handhavend op te treden tegen Ongehoord Nederland in verband met de uitzendingen van Ongehoord Nieuws van 10 mei 2022 en 15 september 2022.
2. Bij brief van 14 november 2022 heeft het Commissariaat aan de NPO de ontvangst van het handhavingsverzoek bevestigd.
3. Naar aanleiding van het verzoek om handhaving heeft op initiatief van het Commissariaat op 8 december 2022 een gesprek plaatsgevonden met de NPO voor een nadere toelichting en een onderbouwing van het handhavingsverzoek en om haar belanghebbendheid bij het handhavingsverzoek te bespreken.
4. Bij brief van 15 december 2022 heeft het Commissariaat de NPO in de gelegenheid gesteld om haar belanghebbendheid bij het handhavingsverzoek nader schriftelijk te onderbouwen. De NPO heeft bij brief van 9 januari 2023 van die gelegenheid gebruik gemaakt.
5. Bij brief van 1 februari 2023 heeft het Commissariaat de beslissing op het verzoek om handhaving met acht weken verdaagd.



Opbouw beslissing

6. Dit besluit heeft de volgende opbouw. Hierboven is al ingegaan op het verloop van de procedure (onder A). Hieronder wordt eerst verwezen naar het wettelijk kader (onder B). Daarna wordt ingegaan op de achtergrond van de zaak (onder C), de inhoud van het handhavingsverzoek (onder D) en de beoordeling door het Commissariaat (onder E), waarna de conclusie van het Commissariaat volgt (onder F). Vervolgens wordt ingegaan op de openbaarmaking van dit besluit (onder G) en ten slotte volgt het besluit (onder H).

B.Relevante bepalingen

7. Voor een overzicht van de relevante wettelijke bepalingen wordt verwezen naar **bijlage 1** bij dit besluit.

C. Inleiding en achtergrond

Commissariaat als onafhankelijk toezichthouder

8. Het Commissariaat houdt als onafhankelijk toezichthouder toezicht op de naleving van verschillende regels uit de Mediawet. Gelet op de (grond)wettelijke waarborgen oefent het Commissariaat, voor zover hij daartoe bevoegd is, uitsluitend achteraf toezicht uit op de inhoud van media-aanbod¹. Bij de uitvoering van zijn toezichthoudende taak stimuleert en bewaakt het Commissariaat dat het media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, pluriform en veilig is en dat verschillende beelden en geluiden vertegenwoordigd zijn, zodat iedereen zich een vrije mening kan vormen.
9. Een belangrijke taak van het Commissariaat is het toezicht op de landelijke publieke media-instellingen. De omroeporganisaties die media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst verzorgen, beschikken – met uitzondering van de zogeheten taakomroepen²
- over een (al dan niet voorlopige) erkenning die wordt afgegeven door de daartoe bevoegde bewindspersoon van het ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap³. De landelijke publieke media-instellingen worden bekostigd door de overheid en hebben als taak de zogeheten publieke mediaopdracht uit te voeren. Kort gezegd houdt die opdracht in dat de omroeporganisaties media-aanbod verzorgen dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen⁴.

¹ Artikel 7.20, tweede lid, van de Mediawet en artikel 7, tweede lid, van de Grondwet.

² Dat zijn de NOS (artikel 2.34a van de Mediawet) en de NTR (artikel 2.35 van de Mediawet).

³ Artikel 2.23 van de Mediawet.

⁴ Artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Mediawet.

NPO is het sturings- en samenwerkingsorgaan

10. De NPO is in de Mediawet aangewezen als het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau⁵. In artikel 2.2, tweede lid van de Mediawet is nader uitgewerkt welke taken de NPO in dat verband heeft. Onder andere is de NPO belast met het geven van sturing en het bevorderen van samenwerking tussen de omroepen met het oog op de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau en de coördinatie en ordening op en tussen de aanbodkanalen van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst. In artikel 2.2, derde lid van de Mediawet is bepaald dat de NPO bij de uitvoering van haar taken de samenwerking vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke omroepen stuurt en bevordert. Daarbij dient de NPO artikel 2.88 van de Mediawet in acht te nemen.
11. De raad van bestuur van de NPO verzorgt de plaatsing van het media-aanbod van de landelijke publieke media-instellingen en de Ster op de aanbodkanalen met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 2.54 tot en met 2.57 van de Mediawet.
12. De raad van bestuur van de NPO is belast met de dagelijkse leiding over de werkzaamheden van de NPO⁶. Aan de raad van bestuur van de NPO is in artikel 2.154 van de Mediawet de bevoegdheid toegekend om ten hoogste vijftien procent van het voor een omroep vastgestelde bedrag in te houden als de desbetreffende omroep inbreuk heeft gemaakt op besluiten en bindende regelingen van de raad van bestuur of als een omroep naar de mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

Toetreding Ongehoord Nederland tot het landelijke publieke bestel

13. Ongehoord Nederland heeft een voorlopige erkenning gekregen om vanaf 2022 voor een periode van vijf jaar media-aanbod voor de landelijke publieke omroep te verzorgen⁷. Ongehoord Nederland is daarmee een zogeheten aspirant-omroep. De stroming die Ongehoord Nederland vertegenwoordigt, staat in haar statuten als volgt beschreven: '(...) *in het media-aanbod de grote groep 'ongehooarden' in Nederland, dat wil zeggen de Nederlanders die nu buiten het gevoerde publieke debat staan, te vertegenwoordigen en wel door een kritische stem te laten horen over massale migratie, het klimaatbeleid en de Europese Unie die gezamenlijk één globalistische agenda vertegenwoordigen waardoor de Nederlandse cultuur, democratie en natiestaat wordt ondergraven*'. Het media-aanbod dat Ongehoord Nederland verzorgt, dient de identiteit en missie zoals die in de statuten zijn omschreven te weerspiegelen⁸.

⁵ Artikel 2.2, eerste lid, van de Mediawet.

⁶ Artikel 2.10 van de Mediawet.

⁷ Op basis van artikel 2.23, tweede lid van de Mediawet.

⁸ Artikel 2.34, tweede lid van de Mediawet.



D. Handhavingsverzoek

14. In het handhavingsverzoek verzoekt de NPO het Commissariaat om handhavend op te treden jegens Ongehoord Nederland op grond van de artikelen 2.88, derde lid, en 2.88, vijfde lid van de Mediawet alsmede afdeling 6.1.1. van de Mediawet naar aanleiding van – in ieder geval – de uitzendingen van het programma Ongehoord Nieuws op 10 mei 2022 en 15 september 2022.
15. De NPO heeft, zoals zij aangeeft, het handhavingsverzoek vanuit haar wettelijke taak als sturings- en samenwerkingsorgaan orgaan ingediend. Met die taak is volgens haar onlosmakelijk verbonden dat zij de verantwoordelijkheid draagt om het publieke bestel zo te laten functioneren dat de uitvoering van de publieke mediaopdracht zo optimaal mogelijk wordt uitgevoerd. De vermeende overtredingen waarop het handhavingsverzoek ziet, kunnen de aan de NPO toevertrouwde belangen alsmede het vertrouwen in de landelijke publieke mediadienst als zodanig schaden, zo stelt zij. De raad van bestuur van de NPO is in het kader van de systeemverantwoordelijkheid verantwoordelijk voor het dagelijks functioneren van de publieke omroep terwijl het Commissariaat is belast met het toezicht op de naleving van de artikelen 2.88, derde en vijfde lid van de Mediawet en afdeling 6.1.1. van de Mediawet, zo stelt zij. Het is op die grond dat de NPO het Commissariaat verzoekt om onderzoek te doen naar de uitzendingen van Ongehoord Nieuws.
16. In het handhavingsverzoek stelt de NPO dat bij het verzorgen van media-aanbod een ruime mate van vrijheid van meningsuiting geldt, maar dat Ongehoord Nederland in het programma Ongehoord Nieuws de grenzen van de journalistieke vrijheid en het normenkader opzoekt. Ten aanzien van de specifiek gestelde overtredingen van de Mediawet door Ongehoord Nederland, geeft de NPO het volgende aan.

Verbod op haatzaaien

17. De NPO wijst erop dat naar aanleiding van de uitzending van Ongehoord Nieuws van 10 mei 2022, waarin de heer Dewinter te gast was en in de gelegenheid werd gesteld om de omvolkingstheorie toe te lichten, brede ophef ontstond die onder meer de naleving van artikel 2.88, vijfde lid van de Mediawet betrof. In die bepaling is opgenomen dat een publieke media-instelling passende maatregelen neemt om te voorkomen dat haar media- aanbod aanzet tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van een groep, op een van de gronden genoemd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, of uitlokt tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Naar aanleiding van de uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022 concludeert de NPO dat Ongehoord Nederland onvoldoende passende maatregelen heeft genomen om strafrechtelijk laakbare uitingen te voorkomen, hoewel zij daarop wel door de NPO is aangesproken. De NPO leidt uit de reactie van Ongehoord Nederland af dat zij niet inziet dat hierover zorgen leven. De



NPO verzoekt het Commissariaat daarom te onderzoeken of Ongehoord Nederland in de twee uitzendingen van Ongehoord Nieuws artikel 2.88, vijfde lid van de Mediawet heeft overtreden.

Normen inzake journalistieke kwaliteit

18. Ook de naleving van de verplichting in artikel 2.88, derde lid, onder a, van de Mediawet staat volgens de NPO onder druk. Deze bepaling vereist dat het redactiestatuut van Ongehoord Nederland de journalistieke rechten en plichten van de werknemers bevat, waaronder in elk geval waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd. Het onvoldoende treffen van maatregelen leidt tot de kans en het risico op verspreiding van onbetrouwbaar nieuws en desinformatie.

Uitzending voor politieke partijen

19. Verder verzoekt de NPO het Commissariaat te onderzoeken of de programma's van Ongehoord Nederland met voldoende afstand van de politiek tot stand komen en of sprake is van onafhankelijke nieuwsvoorziening. De nadrukkelijke aanwezigheid van Kamerleden en hun wijze van participatie en bevraging door Ongehoord Nederland roept de vraag op of in het media-aanbod van Ongehoord Nederland de grens tussen politieke zendtijd en nieuwsvoorziening, opinie en debat nog wel herkenbaar is en of er niet sprake is van oneigenlijke zendtijd voor politieke partijen als bedoeld in afdeling 6.1.1. van de Mediawet.

E. Beoordeling

Gezamenlijk doel Commissariaat en NPO

20. Voorop staat dat zowel het Commissariaat als de NPO in ieder geval een belangrijke gemeenschappelijke deler hebben en dat is – kort samengevat – een goed functionerend landelijk publiek bestel⁹.
21. Hoewel in de Mediawet de afzonderlijke taken en bevoegdheden van het Commissariaat enerzijds en de NPO anderzijds voor wat betreft het landelijke publieke bestel zijn beschreven, is een scherpe afbakening daartussen niet altijd gemakkelijk te maken. Zo heeft de NPO aan Ongehoord Nederland op 5 juli 2022 een sanctie opgelegd op grond van artikel 2.154, eerste lid, onder b, van de Mediawet naar aanleiding van de uitzending van Ongehoord Nieuws op 10 mei 2022. Dit sanctiebesluit is genomen op de grond dat in het programma geen sprake was van hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onder e, van de Mediawet. Aan dit inhoudelijke oordeel ligt het rapport van de Ombudsman voor de publieke omroepen (hierna: Ombudsman) van 7 juni 2022¹⁰ ten

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 34 264, nr. 3.

¹⁰ Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in publicaties van omroep ON: www.ombudsman.nl.



grondslag. In dit rapport wordt – kort gezegd – geconcludeerd dat Ongehoord Nederland de Journalistieke Code van de NPO heeft overtreden.

Aan het Commissariaat is ook een toezichthoudende taak toegekend als het gaat om journalistieke en professionele kwaliteitseisen. Om te beginnen is de naleving van artikel 2.1, tweede lid, sub e, van de Mediawet niet van zijn toezicht uitgezonderd. Verder is in de Mediawet bepaald dat het Commissariaat is belast met het toezicht op de naleving van artikel 2.88, derde lid, sub a, van de Mediawet. In die bepaling staat dat het redactiestatuut van publieke media-instellingen in elk geval waarborgen bevat dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd. In artikel 7.21, vierde lid van de Mediawet is bepaald dat het Commissariaat de naleving van het redactiestatuut handhaaft.

22. Hoewel het Commissariaat en de NPO op grond van hun afzonderlijke bevoegdheden (kunnen) optreden, kan de uitoefening daarvan door beide instanties de (financiële) positie van de omroepverenigingen binnen het landelijke publieke bestel raken. Vast staat dat aan Ongehoord Nederland op dit moment – op verschillende gronden – door de NPO twee bestuurlijke sancties zijn opgelegd alsmede een voornemen tot het opleggen van een (derde) bestuurlijke sanctie. Hoewel deze sancties nog niet in rechte vaststaan, weegt het Commissariaat deze omstandigheid mee in het kader van de evenredigheid als bedoeld in artikel 3:4 van de Awb bij de beoordeling van dit handhavingsverzoek.
23. Hierna zal het Commissariaat achtereenvolgens ingaan op de belanghebbendheid van de NPO bij het handhavingsverzoek en de beoordeling van het handhavingsverzoek.

Belanghebbendheid van de NPO bij het handhavingsverzoek

24. Alvorens het Commissariaat overgaat tot een inhoudelijke beoordeling van het handhavingsverzoek, zal eerst de vraag naar de belanghebbendheid van de NPO bij het handhavingsverzoek worden geadresseerd. Op grond van de Awb en de rechtspraak kunnen alleen belanghebbenden een verzoek om handhaving indienen waarop een bestuursorgaan een besluit moet nemen.
25. In artikel 1:2, eerste en tweede lid van de Awb is bepaald dat onder een belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

Dat betekent dat de NPO belanghebbende bij het handhavingsverzoek is indien de aan haar toegekende wettelijke taken en bevoegdheden rechtstreeks zijn betrokken bij de onderdelen waarover zij om handhaving vraagt, namelijk het verbod op het aanzetten tot haat, het hanteren van normen inzake journalistieke kwaliteitseisen en – zo interpreteert het Commissariaat dit onderdeel van het handhavingsverzoek – het bieden van politieke zendtijd in het media-aanbod buiten de toegekende zendtijd voor politieke partijen.



26. Het Commissariaat heeft tijdens een gesprek met de NPO op 8 december 2022 en nadien bij brief van 15 december 2022 de NPO verzocht haar belanghebbendheid nader te onderbouwen. Bij brief van 9 januari 2023 heeft de NPO daarop gereageerd. Voornoemd gesprek en de nadere schriftelijke toelichting van de NPO, hebben bij het Commissariaat echter niet alle twijfel omtrent haar belanghebbendheid bij het handhavingsverzoek weggenomen. Het Commissariaat is echter van mening dat het belang om het handhavingsverzoek inhoudelijk te bespreken zwaarder weegt dan een principiële discussie over de belanghebbendheid van de NPO bij het handhavingsverzoek. Dat geldt zowel voor de NPO die zich tot het Commissariaat heeft gewend met haar handhavingsverzoek, maar ook Ongehoord Nederland die zich mogelijk geconfronteerd ziet met handhavend optreden door het Commissariaat. Daarbij komt dat de betreffende uitzendingen van Ongehoord Nieuws ook maatschappelijke onrust teweeg heeft gebracht, wat onder meer heeft geleid tot het indienen van vele klachten bij de Ombudsman en aandacht in verschillende media.

Tussenconclusie

27. Het voorgaande betekent dat het Commissariaat de vraag of de NPO belanghebbende is bij het verzoek om handhaving in dit geval in het midden laat en het verzoek om handhaving inhoudelijk zal beoordelen.

Beoordeling van het handhavingsverzoek

Beginselflicht tot handhaving

28. Vaste rechtspraak is dat in het geval een bestuursorgaan een voldoende concreet verzoek tot handhaving ontvangt, waarin een begin van de onderbouwing van de vermeende overtreding(en) is neergelegd en het bestuursorgaan ter zake van dit verzoek bevoegd is om bij een geconstateerde overtreding een herstelsanctie op te leggen, in beginsel verplicht is om te handhaven. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan daarvan afzien. De vaste overweging waarin deze beginselflicht tot handhaving en de uitzonderingen daarop tot uitdrukking komt luidt:

"Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen.

Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien."

Normen inzake journalistieke kwaliteit

29. In het handhavingsverzoek stelt de NPO dat de naleving van de verplichting in artikel 2.88, derde lid, onder a, van de Mediawet onder druk staat. In deze bepaling staat dat het redactiestatuut van Ongehoord Nederland de journalistieke rechten en plichten van haar werknemers bevat, waaronder in elk geval waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd. Het onvoldoende



treffen van maatregelen leidt tot de kans en het risico op verspreiding van onbetrouwbaar nieuws en desinformatie, zo stelt de NPO.

30. Ten aanzien van de normen inzake journalistieke kwaliteit heeft de NPO op basis van haar bevoegdheden aan Ongehoord Nederland een eerste bestuurlijke sanctie opgelegd, een tweede bestuurlijke sanctie waarin de journalistieke kwaliteitseisen zijdelings een rol spelen en een voornemen tot het opleggen van een derde sanctie aan Ongehoord Nederland uitgebracht.

Het **eerste sanctiebesluit** volgde naar aanleiding van klachten over de uitzending van Ongehoord Nieuws van 10 mei 2022. Daarop is de Ombudsman een onderzoek gestart dat op 7 juni 2022 heeft geleid tot het rapport 'Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in publicaties van omroep (en hoe dit de journalistiek bij alle publieke omroepen aangaat)'. In het rapport is geconstateerd dat in publicaties van omroep Ongehoord Nederland – waaronder Ongehoord Nieuws - van de afgelopen maanden de Journalistieke Code van de NPO op diverse punten is geschonden. Het gaat onder meer om schending van de Journalistieke Code op het punt van betrouwbaarheid en daardoor het passief en actief bijdragen aan verspreiding van aantoonbaar onjuiste informatie. Bij besluit van 5 juli 2022 heeft de NPO zich – samengevat weergegeven – onder verwijzing naar het rapport van de Ombudsman van 7 juni 2022 op het standpunt gesteld dat door Ongehoord Nederland niet wordt voldaan aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, onder e, van de Mediawet.

Het **tweede sanctiebesluit** volgde op 20 december 2022 naar aanleiding van de uitzending van 15 september 2022. De NPO legde de sanctie op, op de grond dat Ongehoord Nederland op zeer korte termijn na het opleggen van de eerdere sanctie, wederom onvoldoende uitvoering heeft gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediaopdracht als bedoeld in artikel 2.154, eerste lid, onder b, van de Mediawet. In het besluit zet de NPO uitvoerig uiteen welke omstandigheden (gesprekken, brieven, formele overlegmoment) maken dat zij tot de conclusie komt dat Ongehoord Nederland de toepasselijke regels (zoals de Journalistieke Code NPO, het Coördinatieglement Aanbodkanalen en het Genrebeleid Journalistiek) niet naleeft en evenmin de bereidheid toont tot naleving ervan. Verder wijst de NPO erop dat Ongehoord Nederland zich meermaals (publiekelijk) heeft uitgesproken jegens andere organen en organisaties binnen de publieke omroep, zoals de Ombudsman en de NPO zelf. Volgens de NPO wordt hierdoor de continuïteit en integriteit van de uitvoering van de wettelijke taakopdracht en het publieke bestel duurzaam geschaad. Ten tijde van het nemen van dit handhavingsbesluit is het bezwaar van Ongehoord Nederland tegen dit besluit in behandeling bij de Adviescommissie Bezwaarschriften.

Op 31 januari 2023 heeft de NPO bekend gemaakt dat een **derde voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie** aan Ongehoord Nederland bekend is gemaakt. Aan het voornemen ligt het tweede rapport van de Ombudsman van 30 november 2022 ten grondslag¹¹. Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van de uitzending van Ongehoord Nieuws van 15 september 2022. Daarin wordt geconcludeerd dat Ongehoord Nederland in het tweede seizoen van Ongehoord



Nieuws de Journalistieke Code van de NPO opnieuw op diverse punten heeft geschonden, onder meer op het punt van betrouwbaarheid door het verspreiden van aantoonbaar onjuiste informatie. Ten tijde van het nemen van dit handhavingsbesluit heeft Ongehoord Nederland haar zienswijze tegen dit voornemen ingediend en zal de NPO een besluit nemen over het al dan niet opleggen van een derde sanctie.

31. In artikel 7.21, vierde lid van de Mediawet is bepaald dat het Commissariaat de naleving van het redactiestatuut handhaaft. In het geval dat het Commissariaat tot de conclusie zou komen dat artikel 2.88, derde lid van de Mediawet is overtreden, dan is hij bevoegd om handhavend op te treden door Ongehoord Nederland een boete op te leggen of een last onder dwangsom die strekt tot het voorkomen van verdere overtreding. Dat betekent dat als het Commissariaat tot de conclusie zou komen dat bovenstaande bepalingen in de Mediawet door Ongehoord Nederland zijn overtreden, hij daartegen in beginsel ook handhavend zal moeten optreden, tenzij sprake is van een bijzonder geval (zicht op legalisatie of onevenredigheid). Een *last onder dwangsom* is een zogeheten herstelsanctie waarvoor de beginselplicht tot handhaving geldt, zoals verwoord in randnummer 28.
32. Aan de vraag of Ongehoord Nederland blijkens de uitzendingen van het programma Ongehoord Nieuws op 10 mei 2022 en 15 september 2022 artikel 2.88, derde lid van de Mediawet heeft overtreden, komt het Commissariaat in dit besluit niet toe, omdat het Commissariaat in dit geval van mening is dat handhavend optreden jegens Ongehoord Nederland op deze grondslag onevenredig zou zijn in verhouding tot het daarmee te dienen doel. Daarvoor zijn de vier volgende argumenten van belang die achtereenvolgens worden toegelicht:
 1. het formuleren van een last onder dwangsom kan niet eenvoudig voldoen aan het vereiste dat deze zodanig duidelijk en concreet geformuleerd is dat degene tot wie de last is gericht weet wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen (randnummer 33);
 2. handhavend optreden is in dit geval onevenredig (randnummer 34 en 35);
 3. handhavend optreden zou in strijd kunnen komen met artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) (randnummer 36); en
 4. in dit geval is de NPO vanuit haar wettelijke taak ook als eerste aan zet om Ongehoord Nederland aan te spreken op de naleving van – onder andere – de journalistieke kwaliteitseisen (randnummer 37).
33. Volgens vaste rechtspraak dient het bestuursorgaan een last onder dwangsom als bedoeld in artikel 5:31d van de Awb helder en concreet te omschrijven. Immers, het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een last zodanig duidelijk en concreet geformuleerd wordt, dat degene tot wie de last is gericht niet in het duister hoeft te tasten over wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen.

¹¹ [Onderzoek naar schending van de Journalistieke Code in uitzendingen van Ongehoord Nieuws uit de periode 16 augustus – 1 november 2022](#)



Als het Commissariaat handhavend zou optreden ten aanzien van de naleving van journalistieke kwaliteitseisen, zou een last onder dwangsom niet eenvoudig kunnen voldoen aan voornoemd vereiste dat deze zodanig duidelijk en concreet geformuleerd is dat degene tot wie de last is gericht weet wat gedaan of nagelaten moet worden om de overtreding te beëindigen. Daarnaast is het Commissariaat van mening dat handhavend optreden door het opleggen van een boete in dit geval onevenredig is, nu voor dezelfde gestelde gedragingen al twee sanctiebesluiten en een sanctievoornemen zijn opgelegd door de NPO. Daarvoor is het hiernavolgende van belang.

34. In artikel 5:8 van de Awb is de samenloop van bestuursrechtelijke sancties geregeld. Volgens deze bepaling kan bij overtreding van verschillende voorschriften voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie worden opgelegd waardoor cumulatie dus mogelijk is. De wetgever heeft met deze regeling willen aansluiten bij de strafrechtelijke regeling voor de zogeheten meerdaadse samenloop die ook cumulatie van geldboeten mogelijk maakt (zie artikel 57, tweede lid van het Wetboek van Strafrecht). Daarbij heeft de wetgever echter aangegeven dat dit niet tot een onevenredige bestraffing mag leiden¹²:

“Een bestuursorgaan dat voor te onderscheiden, maar wel samenhangende overtredingen twee of meer bestuurlijke boeten oplegt, zal zich dan ook moeten afvragen of het totaal van de boeten nog wel aansluit bij de ernst van de overtreding. Evenzo zal een bestuursorgaan dat een boete oplegt voor een overtreding die samenhangt met een overtreding waarvoor reeds door een ander bestuursorgaan een boete is opgelegd, dan wel een strafsancie is opgelegd of een strafrechtelijke transactie heeft plaatsgevonden, zo nodig rekening moeten houden met eerder door andere organen opgelegde straffen”.

35. Het Commissariaat stelt vast dat de inhoud van de twee sanctiebesluiten en het derde voornemen tot het opleggen van een sanctie van de NPO (mede) zijn geënt op de naleving van de journalistieke kwaliteitseisen die de omroepen in acht moeten nemen. In het eerste en in het tweede sanctiebesluit wordt direct gerefereerd aan artikel 2.1, tweede lid, onder e, van de Mediawet, waarin is bepaald dat de publieke mediadiensten media- aanbod verzorgen dat voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden. De NPO heeft zich (hetzij direct, hetzij indirect) in alle drie de procedures – onder verwijzing naar de rapporten van de Ombudsman – op het standpunt gesteld dat Ongehoord Nederland zich niet heeft gehouden aan de Journalistieke Code van de NPO en dit artikel verschillende keren heeft overtreden. Dat geldt in ieder geval voor de uitzendingen van Ongehoord Nieuws van 10 mei 2022 en 15 september 2022. Daarmee hebben de twee sanctiebesluiten en het derde voornemen tot het opleggen van een sanctie eveneens betrekking op de journalistieke deontologie en kwaliteitseisen.

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 91.



Het Commissariaat stelt vast dat het verzoek om handhaving van de NPO daarmee een vergelijkbare strekking heeft en zo wezenlijk samenhangt met de bestuursrechtelijke sancties die zij zelf heeft opgelegd en voornemens is op te leggen, dat daardoor sprake is van samenloop. Hoewel op grond van artikel 5:8 van de Awb bij overtreding van twee of meer voorschriften voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever cumulatie van sancties bij samenloop onwenselijk acht. Het evenredigheidsbeginsel, zoals vervat in artikel 3:4 van de Awb, verzet zich daar in dit geval tegen. Ongehoord Nederland zou zich in dat geval bij twee verschillende instanties tegen dezelfde overtreding moeten verweren.

36. Ten derde speelt een rol dat handhavend optreden naar aanleiding van een schending van journalistieke kwaliteitseisen leidt tot een inmenging in het door artikel 10 van het EVRM gewaarborgde recht op vrijheid van meningsuiting. Op grond van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dient een inmenging evenredig te zijn aan het daarmee te dienen legitieme doel en mag deze niet verder gaan dan noodzakelijk. Bij de in dat kader te maken afweging komt veel gewicht toe aan de belangrijke rol die journalistieke media vervullen in een democratische samenleving. In gevallen waar handhavend optreden kan leiden tot een inmenging in de vrijheid van meningsuiting van journalistieke media, dient daarom behoedzaamheid en terughoudendheid te worden betracht. Dat betekent niet dat handhavend optreden in dergelijke gevallen onmogelijk is, maar dat betekent wel dat de evenredigheid van eventueel op te leggen maatregelen kritisch moet worden beoordeeld. Omdat de NPO al twee bestuurlijke sancties aan Ongehoord Nederland heeft opgelegd en voornemens is een derde bestuurlijke sanctie aan Ongehoord Nederland op te leggen, zou handhavend optreden door het Commissariaat in strijd kunnen komen met artikel 10 van het EVRM. Ook daarom is naar het oordeel van het Commissariaat sprake van onevenredigheid dat handhavend optreden in dit geval in de weg staat.
37. Tot slot betreft het Commissariaat in zijn afweging tevens de bevoegdheidsverdeling tussen de NPO en het Commissariaat zoals deze uit het stelsel van de Mediawet volgt. Van belang is dat de NPO en de omroepen op grond van artikel 2.1 van de Mediawet gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Dit omvat onder andere de verzorging en verspreiding van publiek media-aanbod dat aan de eisen die in de Mediawet worden genoemd moet voldoen. Zo dient het media-aanbod onder andere kwalitatief hoogstaand te zijn en te voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. De omroepen verzorgen het media-aanbod. Dit aanbod dient de identiteit en missie van die organisatie zoals die in de statuten zijn omschreven te weerspiegelen. De NPO stuurt en bevordert bij de uitvoering van haar taken de samenwerking vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media- aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke omroepen. De raad van toezicht van de NPO is belast met het toezicht op de uitvoering van de (landelijke) publieke mediaopdracht. Dit betekent dat de raad van toezicht van de NPO erop moet toezien dat de NPO en de omroepen hun verantwoordelijkheid zoals beschreven in de publieke mediaopdracht in artikel 2.1,



naar behoren uitvoeren.

Als onafhankelijk toezichthouder houdt het Commissariaat toezicht op de naleving van de Mediawet door – in dit geval – de landelijke omroepen en de NPO. Dat betekent dat het Commissariaat zich in eerste instantie terughoudend opstelt daar waar de NPO een wettelijke taakopdracht heeft, opdat de NPO uitvoering kan geven aan haar taak als sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau. Het Commissariaat ziet daarop toe. Dat betekent evenzeer dat als het Commissariaat van mening is dat de NPO de uitvoering van haar wettelijke taken niet of onvoldoende ter hand neemt, hij de NPO daarop kan aanspreken.

In de context van dit besluit, betekent het voorgaande dat het Commissariaat van mening is dat in dit geval de NPO vanuit haar wettelijke taak ook als eerste aan zet is om Ongehoord Nederland aan te spreken op de naleving van – onder andere – de journalistieke kwaliteitseisen. Nu zij dit gedaan heeft, acht het Commissariaat het - in elk geval op dit moment - niet evenredig ook zelf nog handhavend op te treden.

Zendtijd voor politieke partijen

38. Voor zover de NPO het Commissariaat verzoekt om te onderzoeken of in de uitzendingen van Ongehoord Nederland sprake is van oneigenlijke zendtijd voor politieke partijen als bedoeld in afdeling 6.1.1. van de Mediawet, overweegt het Commissariaat het volgende.

39. Zoals hiervoor onder randnummer 28 is weergegeven, dient degene die verzoekt om handhavend op te treden dit verzoek zo concreet mogelijk te onderbouwen zodat duidelijk is op grond waarvan hij om handhavend optreden verzoekt. Daarbij is het tevens aan de verzoeker om enig aanknopingspunt te bieden voor onderzoek naar de vraag of – in dit geval – Ongehoord Nederland een overtreding heeft begaan (een begin van onderbouwing).

Door enkel te verwijzen naar afdeling 6.1.1. van de Mediawet, heeft de NPO onvoldoende concreet gemaakt op basis waarvan het Commissariaat in dit geval handhavend zou moeten optreden. Deze afdeling beschrijft namelijk de procedure tot aanwijzing van zendtijd voor politieke partijen, de omstandigheden waaronder aan een politieke partij geen uren worden toegekend en de bepaling dat een politieke partij de aan haar toegewezen uren geheel en alleen gebruikt voor programma-aanbod op politiek terrein. In het handhavingsverzoek heeft de NPO bovendien geen (begin van) onderbouwing gegeven op basis van welke omstandigheden in de uitzendingen van Ongehoord Nieuws sprake zou zijn van overtreding(en) van deze afdeling. De enkele stelling dat met de nadrukkelijke aanwezigheid van Kamerleden en door hun wijze van participatie en bevraging door Ongehoord Nederland de grens tussen politieke zendtijd en nieuwsvoorziening, opinie en debat mogelijk sprake is van oneigenlijke zendtijd voor politieke partijen is daarvoor onvoldoende. Hierover merkt het Commissariaat op dat, zoals de Ombudsman in haar onderzoek van 7 juni 2022 ook heeft verwoord, omroepen met de sprekers die zij uitnodigen ook uitvoering geven aan hun taak om met het media- aanbod dat zij verzorgen hun identiteit en missie te weerspiegelen.



40. De NPO heeft in het gesprek met het Commissariaat van 8 december 2022 toegelicht dat dit onderdeel van het handhavingsverzoek erop ziet dat sprake is van politieke beïnvloeding van het media-aanbod en dat dit raakt aan de onafhankelijkheid van de informatievoorziening. Een overtreding op die grondslag raakt daarmee aan de journalistieke kwaliteit van het media-aanbod. Voor zover NPO met dit onderdeel van haar verzoek feitelijk handhaving van de normen die gelden inzake journalistieke kwaliteitseisen beoogt, verwijst het Commissariaat naar hetgeen hij onder randnummers 29 tot 35 heeft verwoord en zijn conclusie dat handhavend optreden in verband met de schending van journalistieke kwaliteitseisen in dit geval onevenredig zou zijn vanwege de bestuurlijke sancties die de NPO hiervoor zelf reeds heeft opgelegd dan wel voornemens is op te leggen na het uitbrengen van haar derde sanctievoornemen.

Verbod op het aanzetten tot haat

41. Het verzoek van de NPO om concreet te onderzoeken of uit de afleveringen van 10 mei en 15 september 2022 van Ongehoord Nieuws (en ook overigens andere uitzendingen van Ongehoord Nieuws en ander media-aanbod van Ongehoord Nederland) blijkt dat zij in strijd heeft gehandeld met de normen die zijn opgenomen in artikel 2.88, vijfde lid van de Mediawet, wijst het Commissariaat af. Artikel 2.88, vijfde lid van de Mediawet schrijft voor dat een publieke media-instelling passende maatregelen neemt om te voorkomen dat haar media-aanbod aanzet tot geweld of haat. Deze bepaling ziet op het tot stand brengen van maatregelen die het doen van bepaalde strafbare uitingen moeten voorkomen. Deze maatregelen hebben een preventief karakter. Het bestaan, de werking en de effectiviteit hiervan worden daarom niet getoetst op basis van de inhoud van het media-aanbod, al kan het media-aanbod wel een aanleiding zijn om te onderzoeken of passende maatregelen zijn getroffen. Deze bepaling leent zich naar het oordeel van het Commissariaat dus niet om op programmaniveau, te weten de twee uitzendingen van Ongehoord Nieuws, inhoudelijk te toetsen.
42. Het Commissariaat begrijpt de stellingen van de NPO aldus dat het Commissariaat zich op grond van het bepaalde in artikel 2.88, vijfde lid, een inhoudelijk oordeel moet vormen over het media-aanbod van Ongehoord Nederland en meer specifiek over de vraag of in de twee uitzendingen van Ongehoord Nieuws sprake is van media-aanbod dat aanzet tot haat of geweld. Zoals hiervoor overwogen, berusten deze stellingen op een onjuiste uitleg van artikel 2.88, vijfde lid van de Mediawet. Het Commissariaat wijst het verzoek van de NPO daarom ook op dit onderdeel af. De beoordeling van de vraag of sprake is van media-aanbod dat aanzet tot geweld of haat is voorbehouden aan de strafrechter (en daarmee in eerste instantie aan het Openbaar Ministerie), aangezien het hier gaat om de kwalificatie van strafrechtelijke begrippen¹³. Overigens wijst de NPO hier zelf ook op in randnummer 14 van het tweede sanctiebesluit.

¹³ Zie Kamerstukken II 2019/20, 35 361, nr. 6, p. 21.



F. Conclusie

43. Gelet op het voorgaande, ziet het Commissariaat geen grond om met toepassing van de artikelen 2.88, derde lid, 2.88, vijfde lid van de Mediawet en afdeling 6.1.1. van de Mediawet handhavend op te treden jegens Ongehoord Nederland. Het Commissariaat zal het handhavingsverzoek van de NPO daarom afwijzen.
44. Dat neemt niet weg dat het Commissariaat het debat (zowel binnen het publieke bestel, de politiek als in de samenleving) waar het gaat over de onafhankelijkheid, pluriformiteit en toegankelijkheid van het media-aanbod en de informatievrijheid - mede in relatie tot het media-aanbod van Ongehoord Nederland - met een open maar scherpe blik volgt. Het Commissariaat weegt in zijn toezicht of hij aanleiding ziet tot het ondernemen van actie.

Die acties kunnen verschillende vormen hebben, zoals het aangaan van gesprekken met Ongehoord Nederland of het uitvoeren van onderzoek, zoals het onderzoek naar betrouwbaarheid van journalistiek media-aanbod dat momenteel plaatsvindt bij de landelijke publieke media-instellingen. Het Commissariaat treedt over zijn toezichtsacties echter niet altijd publiekelijk naar buiten.

G. Openbaarmaking

45. Het Commissariaat zal op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: de Woo) de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Awb voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe verder geen belemmering op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 van de Woo.

H. Besluit

46. Het Commissariaat:
- I. wijst het verzoek van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) om handhavend op te treden tegen omroep Ongehoord Nederland af;

- II. besluit dat de volledige tekst van dit besluit openbaar wordt gemaakt door publicatie op de website van het Commissariaat, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens.

Hilversum, 28 maart 2023

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Amma Asante
voorzitter

mr. Peter Eijvoogel
commissaris

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Awb 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



Bijlage 1 – juridisch kader

Mediawet

Artikel 2.1

1. Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:

a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie, waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen

[...]

2. Publieke mediadiensten zijn in overeenstemming met publieke waarden, waarbij zij voorzien in democratische, sociale en culturele behoeften van de Nederlandse samenleving. Zij verzorgen daartoe media-aanbod dat:

[...]

e. voldoet aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen, die binnen deze sector gehanteerd worden; en

[...]

Artikel 2.2

1. De Stichting Nederlandse Publieke Omroep is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau, bedoeld in artikel 2.1.

[...]

3. Bij de uitvoering van haar taken stuurt de NPO en bevordert zij de samenwerking vanuit de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik van de landelijke publieke mediadienst, vervat in het concessiebeleidsplan, de prestatieovereenkomst, bedoeld in artikel 2.22, de profielen van de aanbodkanalen, de afspraken, bedoeld in artikel 2.55, de regeling, bedoeld in artikel 2.57, en de begroting, bedoeld in artikel 2.147, en neemt zij bij de verzorging van het media-aanbod door de landelijke publieke media-instellingen artikel 2.88 in acht.

Artikel 2.88

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.



[...]

5. Een publieke media-instelling neemt passende maatregelen om te voorkomen dat het aanbod van haar mediadiensten aanzet tot geweld of haat jegens een groep personen of een lid van een groep, op een van de gronden genoemd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, of uitlokt tot het plegen van een terroristisch misdrijf. [...]

Artikel 2.154

1. De raad van bestuur kan ten hoogste vijftien procent van het voor een instelling vastgestelde bedrag inhouden als:

- a. de desbetreffende instelling inbreuk heeft gemaakt op bindende besluiten van de raad van bestuur; of
- b. een omroeporganisatie naar de mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

[...]

Artikel 7.20

[...]

2. Het Commissariaat oefent geen voorafgaand toezicht uit op de inhoud van media-aanbod.

Artikel 7.21

[...]

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

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.

[...]

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Artikel 5:8

Indien twee of meer voorschriften zijn overtreden, kan voor de overtreding van elk afzonderlijk voorschrift een bestuurlijke sanctie worden opgelegd.