

Beslissing op bezwaar

Kenmerk: 1007179 / 1020599

Betreft: Sleutelstad – bezwaar tegen besluit nr. 984094/1001517

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

gezien het besluit van 22 april 2025 met kenmerk 9984094 / 1001517,

gezien het daartegen bij brief van 7 juni 2025 ingediende bezwaarschrift,

gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht,

gelet op het bepaalde in Mediawet 2008 en de Algemene wet bestuursrecht

overweegt als volgt:

A. Verloop procedure

1. Op 22 april 2025 nam het Commissariaat een besluit op het verzoek van Sleutelstad Media B.V. om handhavend op te treden vanwege het overtreden van de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet) door Stichting Agglomeratieomroep Holland Centraal, Stichting Radio en Televisie Leiderdorp en Stichting Lokale Media Wassenaar (hierna gezamenlijk: de stichtingen).
2. Sleutelstad Media B.V. (hierna: bezwaarmaker) maakte bezwaar tegen dit besluit. Het Commissariaat ontving dit bezwaar op 8 juni 2025. Bij brief van 25 juni 2025 stuurde het Commissariaat een ontvangstbevestiging naar bezwaarmaker.
3. Het Commissariaat stuurde de stichtingen op 18 juli 2025 een kennisgeving van ontvangst van het bezwaarschrift.
4. Bij brief van 18 juli 2025 gaf het Commissariaat aan bezwaarmaker aan dat hij de termijn om een beslissing te nemen inzake het bezwaarschrift met zes weken verdaagde.
5. Op 1 augustus 2025 nodigde het Commissariaat bezwaarmaker uit voor een hoorzitting. De hoorzitting vond plaats op 2 september 2025. Tijdens de hoorzitting gaf het Commissariaat te kennen dat hij niet in staat zou zijn om binnen de uiterlijke termijn op het bezwaar te beslissen. Het Commissariaat deelde mee zes weken na de datum van de hoorzitting op het bezwaarschrift te kunnen beslissen. Bezwaarmaker stemde hiermee in. Op 8 september 2025

berichtte het Commissariaat in het verlengde hiervan de stichtingen dat de termijn om een beslissing te nemen met zes weken was uitgesteld.

6. Op 9 september 2025 nodigde het Commissariaat de stichtingen uit voor een gesprek. Dit gesprek vond plaats op 16 september 2025.
7. Op 29 september 2025 stuurden de stichtingen een nieuwe berekening van de ICE-norm aan het Commissariaat. Op 6 oktober 2025 stuurden de stichtingen op verzoek van het Commissariaat een aangepaste versie van deze berekening.
8. Op 6 oktober 2025 stelde het Commissariaat nadere vragen aan de stichtingen. Hierop hebben zij op 6 oktober 2025 gereageerd.
9. Per brief van 9 oktober 2025 heeft het Commissariaat de beslistermijn verlengd tot 25 november 2025 nadat bezwaarmaker hiermee telefonisch had ingestemd.
10. Op 10 oktober 2025 stuurde het Commissariaat wederom nadere vragen aan de stichtingen. Op 20 oktober 2025 hebben de stichtingen hierop gereageerd.

Opbouw beslissing op bezwaar

11. De beslissing op bezwaar heeft de volgende opbouw. Hierboven is al ingegaan op het verloop van de procedure (A). Hieronder wordt eerst verwezen naar het juridisch kader (B) en ingegaan op de ontvankelijkheid van het bezwaar (C). Vervolgens worden het bezwaar van bezwaarmaker (D) en de overwegingen van het Commissariaat (E) weergegeven en wordt ingegaan op de openbaarmaking (F). Ten slotte volgt de beslissing op bezwaar (G).

B. Juridisch kader

12. Voor de relevante juridische bepalingen wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze beslissing op bezwaar.

C. Ontvankelijkheid bezwaar

13. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook aan de overige eisen die de Awb daaraan stelt. Het bezwaar is daarom ontvankelijk en op grondslag daarvan vindt een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats.'

D. Bezwaren

Programmabeleidsbepalend orgaan (hierna: PBO)

14. Bezwaarmaker suggereert dat het PBO niet functioneert. Zo stelt bezwaarmaker dat uitnodigingen voor PBO vergaderingen (te) laat worden verzonden en niet

enkel naar (huidige) leden, dan wel niet naar alle leden van het PBO worden verzonden. Ook stelt bezwaarmaker dat PBO vergaderingen regelmatig (kort van te voren) worden verplaatst. Voorts stelt bezwaarmaker dat in het verslag van de vergadering van het PBO van 27 november 2023 informatie is opgenomen die pas na die vergadering bekend is geworden. Het betrof de vaststelling van de datum voor de navolgende vergadering. Volgens bezwaarmaker blijkt daaruit “zonneklaar dat notulen achteraf in elkaar zijn gezet”.

Informatie, Cultuur en Educatie norm (hierna: ICE-norm)

15. Ten aanzien van de ICE-norm stelt bezwaarmaker dat de waarschuwing die het Commissariaat heeft gegeven om de overtreding te adresseren niet proportioneel en effectief is. Dit blijkt volgens bezwaarmaker uit het feit dat het Commissariaat al twee keer eerder een waarschuwing heeft gegeven aan de omroepen die in het verleden uitzonden onder de namen Unity.NU en UnityNL en tegenwoordig onder de namen Centraal+ en UnityNL voor het niet halen van de ICE-norm. Desondanks voldoen zij nog steeds niet aan deze norm. Bezwaarmaker vindt het onbegrijpelijk dat het Commissariaat “weigert in te grijpen”.

Nevenactiviteiten

16. Bezwaarmaker meent dat het Commissariaat onterecht stelt dat geen sprake is van recidive ten aanzien van het niet aanmelden van “Unity NL on Tour” als nevenactiviteit. Bezwaarmaker verwijst daarbij naar evenementen die ten tijde van het indienen van het bezwaarschrift nog moesten plaatsvinden in de maanden juni, juli en september van 2025 en een evenement dat plaatsvond op 5 mei 2022.¹

Dienstbaarheidsverbod

17. Bezwaarmaker stelt dat de stichtingen evenementen die door een van de ondernemingen van de heer [vertrouwelijk:] worden georganiseerd standaard media-aandacht krijgen vanuit de stichtingen. Hij geeft hiervan een vijftal voorbeelden. Volgens bezwaarmaker levert dit commercieel voordeel op voor de heer [vertrouwelijk:]

Reclame om niet

18. Bezwaarmaker stelt dat sprake is van reclame-uitingen waarvoor niet is betaald en legt ter onderbouwing facturen over.

E. Overwegingen Commissariaat

PBO

19. Het Commissariaat kan ernstige twijfel hebben over de representativiteit van het PBO door een wijziging in de samenstelling van het PBO of dat het PBO niet meer (of zeer beperkt) bijeenkomt. Dan rijst de vraag of de lokale publieke media-

¹ Het betreft Dorpsfeest Zoeterwoude op 27 juni 2025, de Lakenfeesten op 4, 5 en 6 juli 2025, de vriendenfeesten van 5, 6, en 7 september 2025 en Unity NL on Tour op het Bevrijdingsplein in Leiden op 5 mei 2022.

instelling nog voldoet aan de Mediawet. Als tijdens de aanwijzingsperiode bij het Commissariaat ernstige twijfel bestaat of de lokale publieke media-instelling nog aan de eisen van artikel 2.61, tweede lid, van de Mediawet voldoet, kan hij een tussentijds advies vragen aan de gemeenteraad.

20. In het primaire besluit heeft het Commissariaat als volgt vastgesteld dat het PBO representatief is:

“12. Het Commissariaat concludeert dat er op 28 oktober 2024 10 PBO-leden zijn en een voorzitter. Die leden vertegenwoordigen een aantal belangrijke in de gemeente voorkomende stromingen. Om diens taak uit te kunnen voeren moet het PBO regelmatig bijeenkomen, minimaal drie vergaderingen per jaar, maar vaker kan vanzelfsprekend ook. Op basis van de ontvangen verslagen stelt het Commissariaat vast dat in 2024 het PBO drie keer bijeenkwam, in 2023 vier keer en in 2022 drie keer. Dit is aldus voldoende. Het Commissariaat heeft verder geen aanwijzingen die erop duiden dat er tijdens de aanwijzingsperiode ernstige twijfel bestond over of de stichtingen over een representatief PBO beschikten, dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt en dat representatief is voor de belangrijkste in de gemeente voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. Er bestond aldus geen noodzaak om de gemeenteraad om een tussentijds advies te vragen over de samenstelling van het PBO.”

21. De bezwaargronden van bezwaarmaker doen niet af aan bovenstaande overweging van het Commissariaat. Het Commissariaat merkt op dat het niet ongebruikelijk is dat vergaderverslagen worden vastgesteld bij de eerstvolgende vergadering en dat daartussen enige tijd kan verstrijken. Bezwaarmaker wijst erop dat in het verslag van de vergadering van 27 november 2023 informatie is opgenomen die pas na de betreffende vergadering bekend werd. Het Commissariaat constateert dat in het verslag van de betreffende vergadering niet is opgemerkt dat de daarin opgenomen datum voor de navolgende vergadering pas is vastgesteld nadat de vergadering had plaatsgevonden, hetgeen een zorgvuldige verslaglegging wel vereist.² Dit maakt volgens het Commissariaat echter niet dat dit hele verslag ondeugdelijk is en verslagen in zijn algemeenheid ondeugdelijk zijn. Uit het vergaderverslag van 28 februari 2024 blijkt bovendien dat de aanwezigen geen opmerkingen hebben gemaakt bij het verslag van de vergadering van 27 november 2023. Het Commissariaat neemt dan ook aan dat het PBO zich heeft kunnen vinden in het opnemen van de later vastgestelde datum in dit verslag. Ten aanzien van de stelling van bezwaarmaker dat uitnodigingen niet op tijd werden verstuurd en niet aan de juiste mensen, hebben de stichtingen tijdens het overleg van 16 september 2025 verklaard dat mogelijk in 2024 enkele uitnodigingen onjuist of kort dag verstuurd werden, omdat zij een gezamenlijk PBO in oprichting hadden. Hierdoor verliep de organisatie van de vergaderingen in die periode minder ordelijk en werden

² Uit bijlage 1 bij het bezwaarschrift van bezwaarmaker blijkt dat op 6 februari 2024 een e-mail is gestuurd van de secretaris van de stichtingen namens het bestuur, gericht aan het PBO, waarin zij worden geïnformeerd over het verplaatsen van de PBO vergadering van 7 februari 2024 naar 28 februari 2024.

uitnodigingen mogelijk naar oud-leden gestuurd. Dit betrof echter een tijdelijke omstandigheid die zich thans niet meer voordoet, aldus de stichtingen.

22. Het Commissariaat ziet in het voorgaande geen aanwijzingen die leiden tot ernstige twijfel over de representativiteit van het PBO als bedoeld in artikel 2.³ Relevant is dat het PBO in ieder geval drie keer per jaar bijeenkwam in de periode 2022-2024, zoals het Commissariaat op basis van de ontvangen verslagen heeft vastgesteld. Het Commissariaat heeft naar aanleiding van de heroverweging van het primaire besluit in bezwaar geen noodzaak gezien om de gemeenteraad tussentijds advies te vragen over de representativiteit van het PBO. Overigens heeft de gemeenteraad Leiderdorp met het oog op de komende aanwijzingsperiode op 13 oktober 2025 vastgesteld dat het PBO van de stichtingen representatief is voor de belangrijkste maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen in de gemeente en de streek.⁴
23. De in bezwaar aangevoerde gronden tegen de overwegingen van het Commissariaat over het PBO geven geen aanleiding om te oordelen dat sprake is van een overtreding van artikel 2.61, tweede lid, Mediawet die tot handhaving noopt. Op grond van het voorgaande concludeert het Commissariaat dat het bestreden besluit op dit onderdeel in stand kan blijven.

ICE-norm

24. Het Commissariaat heeft in zijn Handhavingsbeleid⁵ uiteengezet welke handhavingsinstrumenten tot zijn beschikking staan. De informele handhavingsinstrumenten zijn een norm-overdragend gesprek of een waarschuwing, waarbij laatstgenoemde instrument zwaarder is dan een norm-overdragend gesprek. Het formele instrumentarium van het Commissariaat voor de handhaving van artikel 2.70 van de Mediawet is beperkt tot het opleggen van een boete.⁶
25. Het Commissariaat stelt voorop dat hij de stelling van bezwaarmaker niet kan volgen dat een waarschuwing niet voldoende effectief kan zijn, als deze al eerder is opgelegd voor een vergelijkbare overtreding. Dat de ICE-norm door de stichtingen niet wordt gehaald, betekent niet dat handhaving door middel van het opleggen van een (eerdere) waarschuwing niet effectief is gebleken.
26. Het Commissariaat overweegt dat deze norm voor veel lokale media-instellingen vaak lastig haalbaar is vanwege gebrek aan capaciteit of financiële middelen.⁷ Dit geldt in het bijzonder als het gaat om programma-aanbod op radiokanalen. Het Commissariaat verwacht van de lokale media-instellingen dat zij zich

⁴ Te raadplegen via: <https://leiderdorp.qualigraf.nl/app/public/agenda/808a088aa8aa8a22028288a2ab7af625/vod>.

⁵ Te raadplegen via: <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2024/07/Handhavingsbeleid-juli-2024.pdf>.

⁶ Op grond van artikel 7.11 jo 7.12 van de Mediawet 2008.

⁷ Zie nieuwsbericht van het Commissariaat, te raadplegen via: <https://www.cvdm.nl/nieuws/lokale-omroepen-moeten-zich-inspannen-voor-de-ice-norm/>.



inspannen om aan de norm te voldoen. Dit laat onverlet dat het resultaat soms (langdurig en/of herhaaldelijk) kan zijn dat de ICE-norm niet wordt behaald ondanks deze inspanning.

27. Verder maakt het Commissariaat uit het bezwaar op dat bezwaarmaker het Commissariaat wil verzoeken om een boete op te leggen, nu hij de waarschuwing niet effectief vindt. Immers, de boete is het enige formele en zwaardere instrument dat het Commissariaat in dit verband kan inzetten.
28. Hierover merkt het Commissariaat op dat voor een verzoek tot het opleggen van een boete geen beginselplicht tot handhaving geldt. Dit betekent dat het Commissariaat meer afwegingsruimte heeft om van boeteoplegging af te zien in vergelijking met de oplegging van herstelsancties. De bestuursrechter toetst het besluit van het bestuursorgaan om van boeteoplegging af te zien minder indringend dan het besluit om geen herstelsanctie op te leggen.
29. Voor de keuze om bij overtreding van artikel 2.70 van de Mediawet 2008 al dan niet een boete op te leggen kijkt het Commissariaat naar de specifieke omstandigheden van het geval, en beoordeelt hij daarbij of de lokale media-instelling zich voldoende inspant om te voldoen aan de ICE-norm. Daarbij betreft hij de eerdere waarschuwingen en andere omstandigheden die zich sindsdien hebben voorgedaan. In randnummers 17 tot en met 26 van het primaire besluit heeft het Commissariaat uitvoerig uiteengezet op welke wijze de stichtingen zich inspannen, en in de toekomst ook nader zullen inspannen. Het Commissariaat ziet ook in bezwaar geen reden om een boete op te leggen voor deze overtreding.
30. Tijdens het gesprek dat het Commissariaat op 16 september 2025 voerde met de stichtingen hebben zij verklaard dat alle aangekondigde inspanningen om het ICE-aanbod op het radioprogrammakanaal te vergroten, zoals in het besluit genoemd, ook daadwerkelijk in gang hebben gezet. Op 6 oktober 2025 hebben de stichtingen op verzoek van het Commissariaat een nieuwe meting overgelegd. Hieruit blijkt dat het aandeel ICE-aanbod op de programmakanalen Centraal+ is gestegen van 18% naar 21,24% en voor UnityNL is gestegen van 24% naar 36,94%. Daarbij melden zij dat ze in de loop van oktober 2025 bij Centraal+ starten met een extra live uur op de radio (16.00 – 17.00 uur), waarin iedere werkdag twee gasten aanschuiven in de studio. Deze wijziging is nog niet opgenomen in de herberekening van het percentage. Daarnaast zijn de stichtingen in afwachting van bericht over de vraag of zij voor 2026–2027 een subsidie vanuit het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek zullen ontvangen, waardoor ze nog meer programmering kunnen verzorgen die kwalificeert als ICE-aanbod. De inspanningen van de stichtingen hebben er dus toe geleid dat zij dichterbij de ICE-norm komen.
31. Het Commissariaat ziet in de bezwaren van bezwaarmaker tegen de overwegingen van het Commissariaat over overtreding van de ICE-norm geen reden om het besluit op dit onderdeel ter herzien en verklaart het bezwaar om die reden in zoverre ongegrond.

Nevenactiviteiten

32. Ter onderbouwing van de stelling van bezwaarmaker dat sprake is van recidive ten aanzien van de overtreding van artikel 2.132 van de Mediawet wegens het niet melden van Unity NL on Tour als nevenactiviteit stuurt hij verwijzingen naar verschillende evenementen mee. Het betreft één evenement uit 2022 en drie evenementen in 2025, die ten tijde van het primaire besluit nog niet hadden plaatsgevonden. Het Commissariaat stelt voorop dat het primaire besluit geen betrekking heeft op evenementen die na de datum van dat besluit zouden plaatsvinden, zodat bezwaren die zien op deze evenementen falen.
33. Ten aanzien van evenementen die vóór de datum van het besluit plaatsvonden geldt dat het Commissariaat op 25 februari 2025 de overtreding van het niet melden van nevenactiviteiten uit 2024 heeft besproken met de stichtingen. Op dat moment, en in het schriftelijk contact dat na dit gesprek plaatsvond met de stichtingen, heeft normoverdracht plaatsgevonden. Dit betekent dat de stichtingen geacht worden bekend te zijn met de norm vanaf 25 februari 2025.
34. Dat er in 2022 (mogelijk) nog een evenement van Unity NL on Tour plaatsvond zonder dat dit aan het Commissariaat is gemeld maakt niet dat sprake is van recidive. Daarvan zou in dit verband sprake zijn als het Commissariaat daarvan zou hebben vastgesteld dat sprake is van een overtreding en de stichtingen hiervan op de hoogte zou hebben gesteld, waarna zij opnieuw een vergelijkbare overtreding zouden begaan. Dit is in dit geval niet aan de orde.
35. Ten overvloede: Het Commissariaat heeft in mei en juni 2025 contact gehad met de stichtingen over de evenementen die in de zomer van 2025 zouden plaatsvinden. De stichtingen hebben het Commissariaat laten weten dat zij voornemens waren om de audio van de optredens tijdens de evenementen op te nemen en deze te gebruiken voor de radio-uitzendingen. Op basis daarvan gaat het Commissariaat ervan uit dat de activiteiten onder de hoofdtaak vallen en geen nevenactiviteit (meer) zijn. Tijdens het gesprek met het bestuur van de stichtingen op 16 september 2025 hebben de stichtingen bevestigd dat deze evenementen inderdaad worden opgenomen en uitgezonden tijdens een radio-uitzending.
36. Het Commissariaat ziet in de bezwaren van bezwaarmaker gericht tegen de overwegingen van het Commissariaat over nevenactiviteiten van de stichtingen geen reden om het besluit op dit onderdeel ter herzien en verklaart het bezwaar om die reden in zoverre ongegrond.

Dienstbaarheidsverbod – reclame om niet

37. Bezwaarmaker stelde in zijn handhavingverzoek dat sprake is van een overtreding van het dienstbaarheidsverbod door het uitzenden van reclame om niet. Het Commissariaat heeft in het primaire besluit vastgesteld dat er is

gefactureerd voor reclame voor de ondernemingen van de heer [vertrouwelijk:
[REDACTED]]

38. In bezwaar heeft bezwaarmaker facturen overgelegd die hij uit het facturatiesysteem van de stichtingen heeft gehaald toen Sleutelstad nog in samenwerking was met de stichtingen. Hiervan stelt hij dat dit alle facturen zijn uit de periode tussen 2 februari 2024 en 7 juli 2024.⁸ Hij stelt dat als de stichtingen daarnaast ook andere facturen hebben overgelegd bij het Commissariaat, die zien op diezelfde periode dat deze gefabriceerd zouden zijn.
39. Bezwaarmaker gaat er in bezwaar ten onrechte vanuit dat alle facturen voor reclameboodschappen die zijn uitgezonden in de eerste helft van 2024 ook in diezelfde periode (moeten) zijn verstuurd. Uit het onderzoeksdossier blijkt namelijk dat facturatie voor reclame die is uitgezonden in diezelfde periode ook na 7 juli 2024 heeft plaatsgevonden.⁹
40. Het Commissariaat heeft in het kader van de heroverweging in bezwaar wel aanleiding gezien om nadere vragen te stellen over de gefactureerde kosten. Het Commissariaat heeft aan de stichtingen gevraagd om toe te lichten welke reclamediensden zijn afgenomen door de ondernemingen van de heer [vertrouwelijk: [REDACTED]] in de periode van zes maanden waarop de facturatie betrekking had en hoe het gefactureerde bedrag tot stand is gekomen. Hierop hebben de stichtingen aangegeven dat tussen het bestuur en de heer [vertrouwelijk: [REDACTED]] een bedrag van € [vertrouwelijk: [REDACTED]],- per maand is afgesproken, en dat zij niet meer konden achterhalen hoeveel advertentietijd hiervoor precies is afgenomen in de periode waarop de factuur ziet. Zij lichtten verder toe dat de facturatie maatwerk betrof waarbij korting is gegeven vanwege de omvang en duur van de campagne.
41. Het Commissariaat constateert in bezwaar het volgende. Het gefactureerde bedrag voor reclame voor de ondernemingen van de heer [vertrouwelijk: [REDACTED]] is naar het oordeel van het Commissariaat aan de (zeer) lage kant, vergeleken met 40¹⁰ andere facturen van de stichtingen die het Commissariaat heeft ontvangen van bezwaarmaker. Het Commissariaat constateert echter ook dat de stichtingen op zeer uiteenlopende wijzen hebben gefactureerd, wat maakt dat deze niet eenvoudig te vergelijken zijn met elkaar. De stichtingen beschikken naar eigen zeggen ook niet over administratie op basis waarvan het Commissariaat zou kunnen vaststellen hoeveel reclame precies is gemaakt voor de ondernemingen van de heer [vertrouwelijk: [REDACTED]] in de periode waarvoor is gefactureerd.
42. Het Commissariaat acht zich evenmin in staat om zelfstandig vast te stellen wanneer en op welke kanalen reclameboodschappen voor ondernemingen van de heer [vertrouwelijk: [REDACTED]] in de door bezwaarmaker genoemde periode

⁸ Het gaat om 44 facturen, met de oplopende kenmerken 2024001 tot en met 2024044.

⁹ Kenmerk 985650 / 989324. Deze factuur ziet op de periode 1-1-2024 tot en met 31-6-2024.

¹⁰ Van de 44 facturen zien er 40 op commerciële boodschappen die zijn uitgezonden in 2024.

zijn uitgezonden. De bewaarplicht op grond van artikel 7.18 van de Mediawet stelt immers: *“De publieke [...] media-instellingen, [...] bewaren gedurende twee weken na de uitzending opnamen van het door hen verzorgde programma-aanbod en stellen deze desgevraagd ter beschikking van het Commissariaat.”*

43. Het dienstbaarheidsverbod beoogt te voorkomen dat omroepen zich voor het karretje van commerciële derden laten spannen. Voor producten en diensten die de lokale publieke media-instellingen aanbieden aan derden dienen zij niet minder dan marktconforme vergoedingen en voorwaarden te bedingen. Het Commissariaat kan echter gelet op het voorgaande niet sluitend vaststellen welke vergoeding in dit verband marktconform zou zijn geweest, nu hij de omvang van de geleverde reclamedienst niet kan vaststellen.
44. Nu het Commissariaat geen overtreding kan vaststellen van het dienstbaarheidsverbod, ziet hij in het bezwaar geen grond om het primaire besluit op dit punt te herzien. Het Commissariaat verklaart het bezwaar van bezwaarmaker op dit punt dan ook ongegrond. Wel ziet het Commissariaat nadrukkelijk aanleiding zijn zorgen te uiten over het volgende.
45. Het Commissariaat beschouwt het feit dat de stichtingen niet over de gevraagde administratie beschikken, op basis waarvan het Commissariaat kan vaststellen dat een marktconforme vergoeding is betaald voor een dienst, als ernstig. Immers, lokale publieke media-instellingen moeten ten genoegen van het Commissariaat kunnen aantonen dat zij onder meer niet dienstbaar zijn geweest in de zin van de Mediawet. De wetgever heeft hiermee tot uitdrukking gebracht *“dat op de instellingen die zendtijd hebben verkregen de zware verantwoordelijkheid rust als het gaat om de handhaving van het niet-commerciële karakter van het publieke bestel en dat de wet daarvoor zoveel mogelijk waarborgen wil bieden.”*¹¹ In dit verband rust op de stichtingen de plicht om hun administratie dusdanig op orde te hebben, zodat zij kunnen verantwoorden dat zij zich niet dienstbaar opstellen. Het Commissariaat constateert bij de stichtingen een veronachtzaming van deze verantwoordelijkheid die schadelijk is voor het aanzien van en vertrouwen in het publieke (lokale) omroepbestel.
46. Ten overvloede: in het eerste kwartaal van 2025 heeft de wetgever de *Wet versterking lokale omroepen* geconsulteerd.¹² Met de in dit wetsvoorstel opgenomen bepalingen beoogt de wetgever in de toekomst (mogelijk per 2028) bij de lokale publieke omroepen een verbetering van professionaliteit, stabiliteit en onafhankelijkheid en financiële verantwoording te bewerkstelligen.¹³ Het Commissariaat wijst de stichtingen erop dat een grote professionaliseringslag nodig zal zijn als het gaat om de inrichting van hun bedrijfsprocessen en het

¹¹ Zie: Handelingen II 1985/86, 2 september 1986, nr. 89, p. 5542.

¹² Consultatie voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de versterking van de uitvoering van de publieke mediaopdracht op lokaal niveau. Geraadpleegd via: <https://www.internetconsultatie.nl/lokalepubliekeomroepen/b1>.

¹³ Onder meer door artikel 2.142a en artikel 2.178 van de Mediawet van toepassing te verklaren op lokale publieke media-instellingen.



voeren van een deugdelijke administratie, als zij onder dit te verwachten nieuwe regime als streekoproep willen worden aangewezen. Dit laat onverlet dat de administratieve basis van de stichtingen nu ook al op orde dient te zijn gelet op het gestelde in randnummers 40-45.

Dienstbaarheidsverbod – uitzending van evenementen Rudeboy Media B.V.

47. Onder verwijzing naar randnummer 51 van het primaire besluit geeft bezwaarmaker aan dat hij een aantal voorbeelden heeft van evenementen die door Rudeboy Media B.V. worden georganiseerd en die standaard worden uitgezonden via kanalen van de stichtingen.
48. Ook in bezwaar heeft het Commissariaat niet kunnen vaststellen dat er door Rudeboy Media B.V. evenementen worden georganiseerd die standaard worden uitgezonden via de kanalen van de stichtingen. Dit licht het Commissariaat in de navolgende randnummers toe.
49. Het Commissariaat stelt voorop dat het publiceren van artikelen over een evenement dat wordt georganiseerd door Rudeboy Media B.V., of over één van de organisaties waarbij de heer [vertrouwelijk: ██████████] betrokken is, niet per definitie een overtreding van het dienstbaarheidsverbod oplevert. Dit is pas aan de orde als de publieke media-instelling dienstbaar is aan het behalen van meer dan normale winst of ander concurrentievoordeel door derden. Hieruit volgt ook dat het enkel verstrekken van een aantal voorbeelden waarin ondernemingen of organisaties waarbij de heer [vertrouwelijk: ██████████] betrokken is worden genoemd of getoond niet per definitie overtredingen van het dienstbaarheidsverbod opleveren.¹⁴ Waar het om gaat is of meer dan normale winst, of ander concurrentievoordeel wordt behaald.
50. De stichtingen hebben tijdens het gesprek van 16 september 2025 aangegeven dat de heer [vertrouwelijk: ██████████] geen onderdeel uitmaakt van de redactie voor de aanbodkanalen van de stichtingen (zie ook randnummer 52 van het primaire besluit). De redactie bepaalt of een evenement uitgezonden wordt. Dit kan dus ook een evenement zijn waarbij de heer [vertrouwelijk: ██████████] vanuit enigerlei rol betrokken is.
51. Het Commissariaat heeft de door bezwaarmaker ingebrachte voorbeelden met de stichtingen besproken tijdens het gesprek van 16 september 2025. De stichtingen lichten toe dat items over organisaties zonder commercieel oogmerk, zoals een vereniging waarvan de heer [vertrouwelijk: ██████████] voorzitter is, niet raken aan het dienstbaarheidsverbod. Bij items waarbij één van de ondernemingen van de heer [vertrouwelijk: ██████████] een rol speelt bepaalt de redactie of het item nieuwswaarde heeft. Alleen dan wijden ze media-aanbod aan een evenement. Ten aanzien van één van de voorbeelden van bezwaarmaker geven de stichtingen aan dat sommige evenementen door een derde, zoals de

¹⁴ Voor de landelijke, en regionale publieke media-instellingen volgt uit artikel 2.178, eerste lid van de Mediawet een verplichting om het risico op belangenverstrengeling te beheersen.

gemeente worden georganiseerd, die een etablissement van de heer
[vertrouwelijk: ██████████] uitkiest als locatie.

52. Het Commissariaat heeft op 16 september 2025 met de stichtingen besproken welke risico's hij ziet ten aanzien van het dienstbaarheidsverbod, op basis van de in het voorgaande randnummer opgenomen uitleg. Het Commissariaat wijst erop dat bij nieuwswaardige evenementen ook concurrentievoordeel kan worden behaald door een onderneming, als de stichtingen media-aanbod wijden aan zo'n evenement. Aan het media-aanbod van een publieke media-instelling worden hoge eisen gesteld als het gaat om commerciële invloeden. De redactie moet altijd bedacht zijn op eventueel concurrentievoordeel dat een bedrijf kan behalen bij pers-aandacht. Dit geldt in het bijzonder voor de commerciële ondernemingen, niet voor bijvoorbeeld verenigingen of stichtingen. De stichtingen moeten daarbij ook regels voor vermijdbare uitingen in acht nemen.¹⁵
53. Het Commissariaat ziet geen grond voor de stelling dat de stichtingen het dienstbaarheidsverbod overtreden door evenementen die door Rudeboy Media B.V. worden georganiseerd standaard uit te zenden of op te nemen in nieuwsartikelen. Het Commissariaat ziet dan ook geen reden het primaire besluit op dit onderdeel te herzien.

Conclusie

54. Het Commissariaat ziet na volledige heroverweging van alle onderdelen van het besluit, en gelet op de bezwaargronden van bezwaarmaker, geen reden om het besluit te herzien. Wel ziet het Commissariaat aanleiding om de stichtingen onder verscherpt toezicht te plaatsen, gelet op de geconstateerde overtredingen en ernstige tekortkomingen mede op grondslag van de handhavingsverzoeken van bezwaarmaker. Dit betekent dat het Commissariaat gedurende een periode van twaalf maanden, of zo veel langer als nodig, zal monitoren of de stichtingen de gewenste verbeteringen doorvoeren om de naleving van de Mediawet beter te borgen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de naleving van het dienstbaarheidsverbod en het voeren van een administratie op basis waarvan zij ten genoegen van het Commissariaat kunnen aantonen dat zij onder meer niet dienstbaar zijn geweest.

F. Openbaarmaking

55. Het Commissariaat zal de volledige tekst van het 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 Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 5.1 van de Wet open overheid.

¹⁵ Het Commissariaat heeft hiervoor ook de *Regeling toegestane vermijdbare uitingen publieke media-instellingen 2016* opgesteld.

G. Beslissing op bezwaar

Het Commissariaat:

1. verklaart de bezwaren van Sleutelstad Media B.V. tegen het besluit van 22 april 2025 ongegrond.
2. 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, 18 november 2025

Hoogachtend
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



drs. Amma Asante
Voorzitter



mr. Peter Eijvoogel
Commissaris

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan de natuurlijke persoon of rechtspersoon wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, daartegen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt, beroep instellen bij de Rechtbank van het arrondissement waarbinnen zijn woonplaats zich bevindt.

Bijlage 1: juridisch kader

Mediawet 2008

Artikel 2.61

1. Voor de verzorging van de publieke mediadiensten op regionaal en lokaal niveau kan het Commissariaat regionale respectievelijk lokale instellingen als publieke media-instellingen aanwijzen volgens de bepalingen van deze paragraaf.
2. Voor aanwijzing komen slechts in aanmerking instellingen die:
 - a. rechtspersoon naar Nederlands recht met volledige rechtsbevoegdheid zijn;
 - b. zich volgens de statuten uitsluitend of hoofdzakelijk ten doel stellen het op regionaal respectievelijk lokaal niveau uitvoeren van de publieke mediaopdracht door het verzorgen van media-aanbod dat gericht is op de bevrediging van maatschappelijke behoeften die in een provincie, een gemeente of een deel van de provincie waarop de instelling zich richt leven, en het verrichten van alle activiteiten die nodig zijn om daarmee een publieke taak te vervullen; en
 - c. volgens de statuten een orgaan hebben dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt en dat representatief is voor de belangrijkste in de desbetreffende provincie of gemeente voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen.
3. Aanwijzing geschiedt nadat provinciale staten hebben dan wel de gemeenteraad heeft geadviseerd over de vraag of de instelling aan de eisen, bedoeld in het tweede lid, voldoet.

Artikel 2.70

Het programma-aanbod van de regionale en lokale publieke mediadienst bestaat per programmakanaal:

- a. voor ten minste vijftig procent van de duur uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard dat in het bijzonder betrekking heeft op de provincie respectievelijk gemeente waarvoor het aanbod bestemd is; en
- b. voor ten minste uit een bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen percentage aanbod als bedoeld in onderdeel a dat door de regionale respectievelijk lokale publieke media-instelling zelf of uitsluitend in haar opdracht is geproduceerd.

Artikel 2.132

1. De NPO en de publieke media-instellingen mogen alleen na voorafgaande toestemming van het Commissariaat nevenactiviteiten verrichten.
2. Nevenactiviteiten zijn activiteiten, directe of indirecte deelnemingen in rechtspersonen daaronder begrepen, die niet rechtstreeks verband houden met of ten dienste staan van de uitvoering van de publieke mediaopdracht, met uitzondering van verenigingsactiviteiten als bedoeld in artikel 2.136.
3. Toestemming kan alleen worden gegeven als een nevenactiviteit verband houdt met of ten dienste staat van de verwezenlijking van de publieke mediaopdracht en direct gerelateerd is aan het media-aanbod van de publieke media-instelling, op marktconforme wijze wordt verricht en ten minste kostendekkend is.
4. In afwijking van het eerste lid is geen voorafgaande toestemming van het Commissariaat nodig voor het bij wijze van experiment van beperkte omvang en duur

verrichten van nevenactiviteiten die bestaan uit het leveren van goederen of diensten, met inbegrip van rechten en verplichtingen aan:

- a. mediabedrijven ten behoeve van de versterking en verbetering van de nieuws- en informatievoorziening; of
- b. culturele instellingen.

5. De NPO en de publieke media-instellingen melden nevenactiviteiten als bedoeld in het vierde lid bij het Commissariaat.

6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over:

- a. de wijze van melden;
- b. de omvang en duur van het experiment;
- c. de aard en inhoud van de nevenactiviteiten; en
- d. de samenwerking met de in het vierde lid, onderdelen a en b, bedoelde instellingen.

Artikel 2.141

1. De NPO, de RPO en de publieke media-instellingen zijn met al hun activiteiten niet dienstbaar aan het maken van winst door derden en tonen dat desgevraagd naar genoegen van het Commissariaat aan. (...)