



Commissariaat
voor de Media

Het handhavingsbeleid van het Commissariaat voor de Media

[Lees verder](#)



Inhoud

1	Inleiding	3
2	Uitgangspunten voor handhaving	4
2.1	Doelgericht	4
2.2	Effectief	4
2.3	Prioriteren	4
2.4	Beginselen van behoorlijk bestuur	4
3	Visie op effectieve handhaving	5
4	Factoren bij de inzet van handhavinginstrumenten	6
4.1	Houding en gedrag	6
4.2	De ernst en de duur van de overtreding	6
4.3	De mate van verwijtbaarheid	6
4.4	Recidive	6
4.5	De getroffen maatregelen om de overtreding te voorkomen	7
4.6	Of de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd	7
5	Openbaarmaking en verantwoording	8

1 Inleiding

Het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) houdt toezicht op de naleving van de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Deze wetten zien op de bescherming van de onafhankelijkheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en veiligheid van media-aanbod. De primaire verantwoordelijkheid voor correcte naleving van de wet ligt bij de media-instellingen en de boekverkopers zelf. Het Commissariaat ziet toe op de naleving.

Om de navolging van de wet te controleren en waar nodig af te dwingen, beschikt het Commissariaat over een breed palet aan toezicht- en handhavingsinstrumenten. Dit document geeft inzicht in de wijze waarop het Commissariaat zijn handhavingsinstrumenten inzet en welke uitgangspunten en factoren daarbij een rol spelen. Onder **handhaving** verstaat het Commissariaat in dit document de reactie op concrete overtredingen.

Handhavingsinstrumenten

Op het moment dat er sprake is van een **specifieke overtreding** van de regels, kan het Commissariaat **handhavingsinstrumenten** inzetten. Dat zijn instrumenten waarmee partijen kunnen worden bewogen of gedwongen de regels na te leven.

Het Commissariaat beschikt zowel over informele als formele handhavingsinstrumenten. Voor de inzet van informele handhavingsinstrumenten is geen wettelijke grondslag nodig, maar voor het toepassen van formele handhavingsinstrumenten wel. In de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs is vastgelegd over welke formele handhavingsinstrumenten het Commissariaat beschikt.

Hieronder volgt een opsomming van de handhavingsinstrumenten die voor dit handhavingsbeleid van belang zijn.

Informele handhavingsinstrumenten

- Het voeren van normoverdragende gesprekken.
- Het geven van een waarschuwing.

Formele handhavingsinstrumenten

- Het opleggen van een last onder dwangsom.
- Het opleggen van een bestuurlijke boete.
- Het terugvorderen van in strijd met de Mediawet gebruikte of gereserveerde gelden.
- Het verminderen of intrekken van uren voor overheidsvoorziening, politieke partijen of de Ster.
- Het intrekken van een aanwijzing van een regionale of lokale publieke media-instelling.¹
- Het intrekken van een toestemming van een commerciële media-instelling.

Overigens richt het Commissariaat zich niet alleen op wettelijk verboden gedrag, maar ook op schadelijk gedrag dat niet illegaal is (zie [Toezichtaanpak 2024](#)). Bij schadelijk gedrag zet het Commissariaat in op beïnvloeding van de betrokken partij(en) door middel van toezichtinterventies. Voorbeelden hiervan zijn het geven van voorlichting, het opstellen van handreikingen en beleidsregels en het voeren van gesprekken. Gedrag dat niet illegaal is, kent geen wettelijke grondslag voor inzet van formele handhavingsinstrumenten.

Leeswijzer

Het document is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten voor handhaving uiteengezet. Deze uitgangspunten spelen een belangrijke rol bij de wijze waarop een passend handhavingsinstrument wordt gekozen. De algemene strategie hiervoor is te vinden in hoofdstuk 3 (visie) en hoofdstuk 4 (factoren). Tot slot staat hoofdstuk 5 stil bij de openbaarmaking van besluiten en de verantwoording.

¹ Voor landelijke publieke media-instellingen geldt dat Onze Minister een erkenning of voorlopige erkenning kan intrekken als Het Commissariaat aan de instelling binnen een jaar ten minste tweemaal een bestuurlijke sanctie heeft opgelegd wegens overtreding van de Mediawet.

2 Uitgangspunten voor handhaving

Aan het geldende Europese en Nederlandse recht (geschreven en ongeschreven) kan een aantal uitgangspunten worden ontleend die centraal staan bij de handhaving van de Mediawet, de Wet op de vaste boekenprijs en aanverwante wet- en regelgeving. Zij vormen de 'onderlegger' van het handhaven- de optreden door het Commissariaat. Hieronder worden de belangrijkste uitgangspunten benoemd en toegelicht.

2.1 Doelgericht

Handhaving door het Commissariaat staat altijd in het teken van de bescherming van de **publieke waarden van het (media)beleid**, zoals deze zijn geborgd in de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs. Het gaat hierbij onder meer om de bescherming van democratische belangen, belangen van mediagebruikers, het bevorderen van een eerlijk speelveld voor media-instellingen, het bevorderen van een integere en beheerste bedrijfsvoering van media-instellingen en het bevorderen van een doelmatige besteding van publieke middelen. In de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs is vastgelegd op welke bepalingen het Commissariaat handhavend kan optreden.

2.2 Effectief

Bij handhavend optreden door het Commissariaat staat het bevorderen van **normconform gedrag** centraal. Dat wil zeggen dat het handhavend optreden is gericht op het beëindigen van de overtreding en herstel van het naleven van de norm. Als de overtreding al is begaan, kijkt het Commissariaat of er aanleiding is om zijn overige handhavingsbevoegdheden in te zetten om ervoor te zorgen dat de norm niet nogmaals wordt overtreden.

2.3 Prioriteren

Handhavingscapaciteit is per definitie schaars. Door te prioriteren op basis van **actuele risico-inventarisaties** kan met een beperkte capaciteit een zo groot mogelijke beperking van de risico's worden bereikt. Vanzelfsprekend wordt waar nodig en bij concrete handhavingsverzoeken ook buiten deze vooraf gestelde prioriteiten opgetreden.

2.4 Beginselen van behoorlijk bestuur

Bij gebruikmaking van zijn handhavende bevoegdheden, houdt het Commissariaat rekening met de zogeheten algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit zijn **gedragsregels** waar de overheid zich aan moet houden ten opzichte van burgers en organisaties. Het gaat onder meer om de volgende beginselen:

Evenredig en proportioneel

Bij het nemen van een handhavingsbesluit door het Commissariaat moeten de gevolgen daarvan altijd in verhouding staan met het beoogde doel van dat besluit. Dat betekent bijvoorbeeld dat de hoogte van een dwangsom of een boete moet worden afgestemd op wat daarmee beoogd wordt. Is er een minder zwaar middel waarmee datzelfde doel kan worden bereikt? Dan zal het Commissariaat daar in principe voor kiezen.

Zorgvuldig en gemotiveerd

Het volgen van handhavingsbeleid is nooit een automatisme; altijd wordt, aan de hand van een afweging van de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen, beoordeeld of en zo ja, welk handhavingsinstrument wordt ingezet. Dit is maatwerk. De keuzes die het Commissariaat hierin maakt moet hij ook duidelijk motiveren zodat de afwegingen die zijn gemaakt ook kenbaar en navolgbaar zijn.

Meer maatwerk

Anno 2024 wordt van bestuursorganen verwacht dat zij bij het nemen van besluiten meer maatwerk toepassen. Dat geldt bij het nemen van besluiten. Maar ook in het algemeen bij contact met burgers en organisaties aan 'de voorkant'. Elke situatie is immers anders. Het Commissariaat volgt de jurisprudentie en de ontwikkelingen hierin.

3 Visie op effectieve handhaving

Zoals gezegd is de inzet van de handhavingsinstrumenten altijd gericht op **herstel** van de rechtmatige toestand. En als dat niet meer mogelijk is op het **voorkomen** van herhaling van de overtreding. Met andere woorden: handhavend optreden is er altijd op gericht ervoor te zorgen dat partijen zich houden aan wet- en regelgeving.

Zacht waar het kan, hard waar het moet

Om te bepalen welk handhavingsinstrument in een specifiek geval wordt ingezet, maakt het Commissariaat gebruik van een getrapt stelsel. Hierbij start het Commissariaat in principe met informele handhaving en wordt er opgeschaald naar formele handhaving als dat noodzakelijk is. 'Zacht waar het kan, hard waar het moet', is in dit verband een veelzeggend citaat.

Deze werkwijze wordt gevisualiseerd in een zogeheten **handhavingspiramide** (Figuur 1). In de onderste twee lagen

liggen de twee informele handhavingsinstrumenten; het voeren van een normoverdragend gesprek en het geven van een waarschuwing. Daarboven bevinden zich de formele handhavingsinstrumenten, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, de bestuurlijke boete en – als ultimum remedium – het intrekken van een toestemming.

De inzet van handhavingsinstrumenten zal niet altijd in deze volgorde plaatsvinden. Vooropgesteld is in de Mediawet en de Wet op de vaste boekenprijs bepaald welke handhavingsinstrumenten het Commissariaat mag inzetten bij overtreding van wettelijke voorschriften. Ook kan het zijn dat het opleggen van een last onder dwangsom niet effectief is, omdat herstel van een overtreding niet meer mogelijk is. Verder kunnen er redenen zijn om gelijk te kiezen voor het opleggen van een boete en af te zien van informele maatregelen. De keuzes voor de inzet van een bepaald handhavingsinstrument zal het Commissariaat altijd moeten motiveren in zijn besluit.



Figuur 1. Handhavingspiramide

4 Factoren bij de inzet van handhavingsinstrumenten

Bij iedere overtreding kijkt het Commissariaat welk handhavingsinstrument 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. Factoren die betrokken worden bij de keuze voor het inzetten van een bepaald instrument zijn onder meer:

4.1 Houding en gedrag

Hoe kan de houding van de partij/degene die de overtreding begaat worden getypeerd?

- Goedwillend: de overtreder is proactief, geneigd de regels te volgen en/of de overtreding is het gevolg van onbedoeld handelen.
- Neutraal/onverschillig: de overtreder is passief of reactief, heeft een houding van 'moet kunnen' en/of de bevindingen en de gevolgen van zijn handelen laten hem koud.
- Calculerend/opportunistisch: de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van zijn gedrag zouden zijn en neemt die op de koop toe en gaat alleen over tot norm-conform gedrag als het Commissariaat daar uitdrukkelijk op wijst.
- Notoir: de overtreder overtreedt de regels bewust en structureel en belemmert bewust de controle door bijvoorbeeld niet mee te werken aan het onderzoek.

Van professionele partijen en ervaren personen mag worden verwacht dat zij de regels kennen en ernaar streven deze na te leven.² Bij hen kan een overtreding eerder wijzen op een onverschillige houding of zelfs een aanknopingspunt zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Dat geldt sterker indien een overtreding (steeds) pas ongedaan wordt gemaakt nadat het Commissariaat erop heeft gewezen.

4.2 De ernst en de duur van de overtreding

Het Commissariaat zal de ernst en de duur van de overtreding beoordelen aan de hand van de relevante omstandigheden van het geval. Bij deze beoordeling houdt het Commissariaat rekening met de mate waarin de *kernwaarden* waarop hij toeziet door de overtreding zijn geschonden: de onafhankelijkheid, toegankelijkheid, pluriformiteit en veiligheid van het media-aanbod. Verder kan bijvoorbeeld het (territoriale) bereik of verspreidingsniveau van de overtreding de impact ofwel de ernst van de overtreding in belangrijke mate beïnvloeden.

4.3 De mate van verwijtbaarheid

In hoeverre de overtreding kan worden verweten aan de overtreder bepaalt mede welk handhavingsinstrument wordt ingezet. Zo zal worden afgezien van het opleggen van een bestuurlijke boete, wanneer blijkt dat de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

4.4 Recidive

Als een overtreder al eerder in de fout is gegaan en eerdere (herstel)sancties onvoldoende effect hebben gehad, ligt ingrijpen met zwaardere middelen voor de hand. Verder kan bij de beoordeling worden meegewogen dat een overtreder vooraf is geïnformeerd over de toepassing van de regelgeving. Of en in hoeverre de overtreder eerder is aangesproken op andersoortige overtredingen kan ook worden meegewogen in de beoordeling.

² Dit neemt uiteraard niet weg dat van het Commissariaat onder toezicht staande partijen voorlicht over nieuwe regels en wijzigingen daarvan.

4.5 De getroffen maatregelen om de overtreding te voorkomen

Als een overtreding heeft plaatsgevonden terwijl de overtreder wel voorzorgsmaatregelen had getroffen kan dat als een verlichtende omstandigheid worden beschouwd. Ook kan de situatie waarbij een overtreder inmiddels adequate maatregelen heeft genomen, ter voorkoming van herhaling van de overtreding, worden meegewogen in de keuze voor een passend handhavingsinstrument.

4.6 Of de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd

Wanneer de overtreder uit eigen beweging de overtreding heeft beëindigd en daarmee de rechtmatige situatie heeft hersteld, ligt een herstelsanctie niet voor de hand. Het Commissariaat zal dan moeten afwegen of er aanleiding bestaat voor de inzet van een ander handhavingsinstrument, zoals het geven van een waarschuwing of het opleggen van een boete. De ernst en impact van de overtreding, normbevestiging en individuele en algemene preventie kunnen redenen zijn om alsnog handhavend op te treden.

Beleidsregel bestuurlijke boetes 2019

Voor de vaststelling van de hoogte van een op te leggen boete volgt het Commissariaat de Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019. Hieruit volgt dat het Commissariaat bij het bepalen van de hoogte van een bestuurlijke boete, uitgaat van een basisboete die afhankelijk is van de overtreden norm en de ernst van de overtreding. De aanwezigheid van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden kan leiden tot aanpassing van dit bedrag.

De beleidsregel is terug te vinden op www.cvdvm.nl.

5 Openbaarmaking en verantwoording

Bij het opleggen van een formeel handhavinginstrument worden de onderliggende besluiten via de website van het Commissariaat openbaar gemaakt. Dit gebeurt twee weken nadat het besluit aan de direct betrokkene(n) bekend is gemaakt. Van het uitgangspunt tot openbaarmaking kan alleen worden afgeweken indien sprake is van zwaarwegende redenen.

De toepassing van informele handhavinginstrumenten (het voeren van een normoverdragend gesprek en het opleggen van een waarschuwing) zijn geen maatregelen die worden neergelegd in een besluit en worden in principe niet gepubliceerd.

De publicatie van besluiten vindt altijd plaats met inachtneming van de [Algemene verordening gegevensbescherming](#), de [Wet open overheid](#) en het beleid van het Commissariaat inzake [toezichtvertrouwelijkheid](#). Dat betekent dat persoonsgegevens en bedrijfsvertrouwelijke gegevens in principe worden weggelakt.

Over de inzet van zijn handhavinginstrumenten legt het Commissariaat verantwoording af in zijn jaarverslagen en de nieuwsberichten op zijn website www.cvdm.nl.

Werkwijze Communicatie

In de [Werkwijze Communicatie Commissariaat voor de Media](#) is uitgewerkt hoe het Commissariaat omgaat met voorlichting, vragen en de openbaarmaking van besluiten.





Commissariaat voor de Media

Commissariaat voor de Media

Juli 2024

Hoge Naarderweg 78
1217 AH Hilversum

Postbus 1426
1200 BK Hilversum

035 773 77 00
cvdm@cvdm.nl

www.cvdm.nl