

Aan de rechtbank Den Haag  
Afdeling publiekrecht,  
team bestuursrecht  
Postbus 20302  
2500 EH Den Haag



Nuth, 1 september 2023

**Külcü Advocaten B.V.**

Inzake: **ON!**  
kenmerk besluit: **uit-2023-725**  
Uw kenmerknummer: **SGR23/04829**  
**Betreft: Aanvullende gronden beroepschrift**

Dorpstraat 83  
6361 EK te Nuth  
T: 085-2006292  
KvK: 88531201

[info@kulcuadvocaten.nl](mailto:info@kulcuadvocaten.nl)  
[www.kulcuadvocaten.nl](http://www.kulcuadvocaten.nl)

Edelachtbare Bestuursrechter, edelachtbare griffier,

In opgemelde zaak heeft de Omroepvereniging Ongehoord Nederland, (verder te noemen: ON!), zetel hebbende in de gemeente Den Haag, postadres 96935, 2509 JH 's-Gravenhage, zich tot mr. H. Külcü, van Külcü Advocaten B.V., gevestigd aan de Dorpstraat 83, te (6361 EK) Nuth, gewend, met het verzoek om haar als advocaat bij te staan. Vriendelijk wordt verzocht om het optreden van onderhavige advocaat als dusdanig te registreren. Voornoemde advocaat en diens kantoor is door de gemachtigde bestuurders van ON! namens ON!, bepaaldelijk gevolmachtigd tot het indienen van de aanvullende gronden van beroep.

Op 24 april 2023 heeft de Raad van Bestuur van de NPO de Staatsecretaris verzocht tot het intrekken van de voorlopige erkenning van ON! op basis van art. 2:33 sub 4 Mediawet 2008 (Bijlage I). Tegen dit verzoekbesluit heeft ON! op 5 mei 2023 een bezwaarschrift ingediend (Bijlage II). Op 27 juni 2023 heeft de Raad van Bestuur van de NPO het bezwaar kennelijk niet ontvankelijk verklaard (Bijlage III) mede op grond van het advies van haar Adviescommissie (Bijlage IV). ON! is niet-ontvankelijk verklaard in bezwaar

op grond van het oordeel dat het verzoek niet als een besluit kan worden aangemerkt.

1. ON! kan zich niet vinden in dit besluit op bezwaar en is hiertegen in beroep gegaan. De gronden hiervan zullen in dit schrijven worden aangevuld.
2. Het voorgaande maakt dat in de hierna te bespreken gronden van beroep aanzienlijk minder aandacht zal zijn voor de inhoudelijke redenen die maken dat het neerleggen van het verzoek bij de staatssecretaris onrechtmatig is. Hier is in het bestreden besluit immers ook niet op ingegaan, aangezien de ontvankelijkheid van het bezwaar reeds wordt betwist door verweerder. We zullen hier slechts kort bij verwijlen in het laatste onderdeel, om uw rechtbank in elk geval een impressie te geven van het belang van de vraag naar de ontvankelijkheid. Daarbij zal voor het leeuwendeel worden verwezen naar bijlagen waarin de materiële gronden die zijn uitgewerkt in verschillende processtukken zijn opgenomen.
3. Het belang van deze zaak is groot. Indien zou blijken dat er rechtens sprake is van een besluit anders dan de Raad van Bestuur heeft gemeend, dan is er sprake van een aantal grove procedurele onrechtmatigheden, die met zich brengen dat de bevoegdheid van de staatssecretaris rechtens nimmer is ontsloten. Dit met als gevolg dat elk besluit van de staatssecretaris op grond van het verzoek tot intrekking onrechtmatig zou zijn met alle schadelijke gevolgen voor het vertrouwen in onze rechtstaat, de democratie en onze internationale reputatie.
4. Dit noopt op zijn minst tot een serieuze analyse en overweging van de door ON! aangedragen argumenten, anders dan tot nog toe is gebeurd door de voorzieningenrechter en (de Adviescommissie van) de Raad van Bestuur.
5. ON! heeft door het bestreden besluit op bezwaar niet de gelegenheid gehad om inhoudelijke gronden aan te voeren bij bezwaar tegen het besluit om het verzoek tot intrekking te doen bij de staatssecretaris. Zij heeft daarbij geen gelegenheid gekregen om over de ontvankelijkheid dan wel omtrent de inhoudelijke argumenten te worden gehoord op een hoorzitting door de



Adviescommissie van de NPO, daar deze het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk vond op grond van schriftelijk ingediende argumenten.

6. ON! is dus bij besluit op bezwaar niet-ontvankelijk verklaard door de Raad van Bestuur van de NPO. Het besluit op bezwaar is echter onvoldoende alsmede gebrekkig gemotiveerd en onzorgvuldig genomen. Het berust daarbij op een verkeerde lezing en toepassing van de wet.
7. Indien de wet juist wordt toegepast dan blijkt dat terdege sprake is een besluit.

### I. Rechtsgevolgen en een besluit

8. Op 24 mei jl. heeft de voorzieningenrechter uitspraak gedaan in het kader van de voorlopige voorziening met betrekking tot het verzoekbesluit, waarbij ON! (ook) zonder te zijn gehoord niet-ontvankelijk is verklaard.
9. Op 27 juni 2023, als gezegd, heeft de Raad van Bestuur op grond van haar Adviescommissie het besluit op bezwaar genomen hieromtrent en ON! eveneens (zonder hoorzitting) niet-ontvankelijk verklaard. ON! is echter nog steeds van oordeel, en zelfs in meerdere mate overtuigd, dat er sprake is van een besluit omdat er inhoudelijk niet (voldoende) wordt gereageerd op het kraakheldere standpunt van ON!.
10. ON! kan zich voorstellen dat de Raad van Bestuur, evenzo als de voorzieningenrechter, in eerste instantie intuïtief vindt dat er geen sprake kan zijn van een besluit daar er immers sprake is van “slechts” een verzoek tot intrekking. Niet op grond van een rationele overweging maar op grond van een intuïtie zegt de voorzieningenrechter:

*“Het gegeven dat verweerder...met dit verzoek een publiekrechtelijke bevoegdheid uitoefent...maakt niet dat dit verzoek kwalificeert als een besluit in de zin van de Awb. Het **verzoek heeft zelf namelijk geen rechtsgevolg**. Het is aan de Minister om met gebruikmaking van haar bevoegdheid op grond van genoemd artikel al dan niet tot inwilliging van dat verzoek over te gaan en een besluit te nemen.”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Zie uitspraak voorzieningenrechter van 24 mei 2023.



11. Volgens ON! getuigt dit van een onjuiste intuïtie en daarmee ook van een onvoldoende doordachte beslissing. De beslissing tot het indienen van een verzoek voldoet namelijk welbeschouwd aan alle voorwaarden voor een besluit.

### De voorwaarden voor een besluit

12. In art. 1:3 lid 1 Awb is een besluit als volgt geformuleerd: “*Het betreft een (I) schriftelijke beslissing, (II) van een bestuursorgaan (III) inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.*”

13. De discussie in de onderhavige zaak draait om de laatste voorwaarde. Er dient sprake te zijn van een publiekrechtelijke *rechtshandeling*. Essentie van het begrip rechtshandeling is dat de auteur van de rechtshandeling met zijn handeling een beoogde verandering van rechten en plichten bewerkstelligt.<sup>2</sup> Toegesplitst op besluiten in de Awb kan men stellen dat er sprake moet zijn van een beslissing van een bestuursorgaan die steunt op een – in de regel – expliciete bestuursbevoegdheid, welke beslissing “*een wijziging in de wereld van het recht met zich meebrengt*”.<sup>3</sup> Het rechtsgevolg moet extern zijn en het rechtsgevolg moet door het bestuursorgaan zijn beoogd.<sup>4</sup>

14. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt dat een beslissing rechtsgevolg heeft, indien zij er op is gericht een bevoegdheid, recht of verplichting voor een of meer anderen te doen ontstaan of teniet te doen, dan wel de juridische status van een persoon of een zaak vast te stellen.<sup>5</sup>

15. ON! is van oordeel dat het besluit is gericht op rechtsgevolgen. Het besluit is gericht op **het ontsluiten** van een bevoegdheid, namelijk het door of namens de minister kunnen intrekken van de erkenning. Immers vormt het verzoek een voldoende voorwaarde tot het ontsluiten van deze bevoegdheid.

---

<sup>2</sup> R.J.N. Schlossels, C.L.G.F.H. Albers, S. Hillegers & S. Kole, Kern van het Bestuursrecht, zesde druk, pagina 157.

<sup>3</sup> R.J.N. Schlossels, C.L.G.F.H. Albers, S. Hillegers & S. Kole, Kern van het Bestuursrecht, zesde druk, pagina 158.

<sup>4</sup> R.J.N. Schlossels, C.L.G.F.H. Albers, S. Hillegers & S. Kole, Kern van het Bestuursrecht, zesde druk, pagina 158.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Raad van State, 30 januari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3065 en Raad van State, 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1426.



## Analoge rechtspraak

16. Uit een uitspraak van de Raad van State van 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1449, in een casus die analoog is aan de onderhavige, blijkt dat het beslissen tot het *waarschuwen* gericht is op een rechtsgevolg.
17. Evenzo als bij een verzoek tot intrekking kan men in eerste instantie intuïtief menen dat een waarschuwing geen rechtsgevolgen met zich brengt. Het is immers maar een waarschuwing of, zoals in het onderhavige geval, maar een verzoek.
18. In die zaak ging het om een bezwaar tegen het besluit van de minister om een waarschuwing als bedoeld in artikel 28a, eerste lid van de Arbeidsomstandigheden wet in te trekken. Ter discussie in die zaak stond of de waarschuwing kon worden aangemerkt als een besluit. Het volgende werd daarover overwogen door de Afdeling:
19. *“Een dergelijke waarschuwing is in ieder geval een besluit als de waarschuwing een voorwaarde is voor het toepassen van een sanctiebevoegdheid in bepaalde situaties en dus een essentieel onderdeel is van een sanctieregime. Hierbij is, anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de uitspraak van de Afdeling van 16 november 2011, niet van belang of bij het opleggen van de sanctie nog een belangenafweging moet plaatsvinden. Het bestaan van de waarschuwing is immers hoe dan ook een toepassingsvoorwaarde voor de uitoefening van de sanctiebevoegdheid. De waarschuwing heeft binnen het sanctieregime rechtsgevolg omdat hiermee een bevoegdheid wordt ontsloten die er anders niet zou zijn, namelijk de bevoegdheid om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie op te leggen die zonder de waarschuwing niet tot de mogelijkheden zou behoren. De waarschuwing zorgt dus in die zin voor een wijziging van de rechtspositie van belanghebbende, dat bij toekomstige vergelijkbare overtredingen een andere sanctie kan worden opgelegd. Hierbij is, anders dan de staatssecretaris betoogt, niet van belang wat de looptijd van een waarschuwing is.*”



In die zaak werd de waarschuwing door de Afdeling dus als een besluit aangemerkt. En dit om de navolgende redenen. (I) Een waarschuwing is een toepassingsvoorwaarde voor de uitoefening van de (sanctie)bevoegdheid; (II) De waarschuwing heeft rechtsgevolg omdat hiermee een bevoegdheid wordt ontsloten die er zonder de waarschuwing niet is, daar deze eerst ontsloten moet worden om actief te zijn; (III) De ontsluiting van de bevoegdheid brengt zodoende een verandering teweeg in de wereld van het recht, waaronder in de rechtspositie van de belanghebbende en de autoriteit die bevoegd wordt.

### **De twee hoorns**

20. De Raad van Bestuur verwijst in haar besluit op bezwaar tot niet-ontvankelijkheidsverklaring naar het advies van de Adviescommissie. De Adviescommissie brengt twee argumenten naar voren ter schraging van het oordeel dat er geen sprake is van een rechtsgevolg en *a fortiori* van een besluit:

*“ten eerste heeft de Staatssecretaris deze bevoegdheid, op grond van de eerste volzin van artikel 2.33, vierde lid, Mw al vanaf het moment dat de Raad van Bestuur op 20 december 2022 een tweede sanctie aan ON! had opgelegd.*

*Verder geeft artikel 2.33 Mw in het eerste tot en met derde lid, nog andere grondslagen voor intrekking van de voorlopige erkenning.”<sup>6</sup>*

21. In het navolgende zal uiteengezet worden waarom de beide hoorns waaraan dit oordeel hangt berust op een onjuist begrip van de wet en het recht.

### **De wet**

22. In de Mediawet valt in artikel 2.33 vierde lid te lezen:

*“Onze Minister kan op verzoek van de raad van bestuur een erkenning of voorlopige erkenning intrekken als:*

*a. de raad van bestuur aan de instelling binnen de erkenningsperiode twee maal een sanctie als bedoeld in artikel 2.154 heeft opgelegd;*

---

<sup>6</sup> Advies van 19 juni 2023, p. 4



*b. of de instelling naar de mening van de raad van bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijk publieke mediadienst.”*

23. Er is in deze bepaling duidelijk sprake van een als-dan constructie met twee varianten. Pas als aan de gestelde voorwaarde voor *sub a* of *sub b* is voldaan wordt de discretionaire bevoegdheid van de minister ontsloten.
24. Er is echter één noodzakelijke en gemeenschappelijke voorwaarde voor de beide varianten. Deze gemeenschappelijke noodzakelijke voorwaarde is de in de eerste volzin van het vierde lid van artikel 2.33 Mediawet genoemde voorwaarde: “**op verzoek van de raad van bestuur**”. Met andere woorden, de wetgever heeft willen voorkomen dat de minister op eigen initiatief of van rechtswege over kan gaan tot een eventuele intrekking, zelfs als de voorwaarde onder *sub a* -tweemaal sanctie ex 2.154- of *sub b*- oordeel Raad van Bestuur over onvoldoende samenwerking- zich voordoet. Er moet dus eerst altijd en noodzakelijk een verzoek van de Raad van Bestuur bij de staatssecretaris liggen wil de bevoegdheid in het vierde lid ontsloten worden. Dit moet de Raad van Bestuur eigenlijk ook hebben geweten daar zij het verzoek ook schriftelijk en onderbouwd heeft gedaan daartoe.

### **De eerste hoorn, het vierde lid**

25. De Adviescommissie overweegt in haar advies echter:

*“ten eerste heeft de Staatssecretaris deze bevoegdheid, op grond van de eerste volzin van artikel 2.33, vierde lid, Mw al vanaf het moment dat de Raad van Bestuur op 20 december 2022 een tweede sanctie aan ON! had opgelegd.”<sup>7</sup>*

Dit is de ene helft van de hoorn op grond waarvan de Adviescommissie tot de conclusie komt dat er geen sprake is van een rechtsgevolg en besluit.

26. De gedachte van de Adviescommissie hierbij is dat de bevoegdheid tot

---

<sup>7</sup> Advies van 19 juni 2023, p. 4



intrekking als genoemd in het vierde lid van rechtswege, dus automatisch, wordt ontsloten zodra twee sancties conform artikel 2.154 Mediawet zijn opgelegd. De Adviescommissie heeft de *sub a* variant hierbij voor ogen. Waarbij de Adviescommissie de noodzakelijke voorwaarde als opgenomen in de eerste volzin van het vierde lid, inhoudende dat de bevoegdheid pas ontsloten wordt “*op verzoek van de raad van bestuur*”, dus geheel over het hoofd. De Raad van Bestuur neemt deze motivering en misvatting met huid en haar over.

27. De ene hoorn van de redenering van de Adviescommissie is dus onjuist gebleken. Uit het voorgaande maken we op dat het verzoek van de Raad van Bestuur terdege een noodzakelijke voorwaarde is tot ontsluiting van de bevoegdheid in het vierde lid.
28. Om dit scherp in het vizier te krijgen zijn de volgende analytische begrippen voorts van belang: ‘potentialiteit’ (besloten) en ‘actualiteit’ (ontsloten) alsmede de Hohfeldiaanse begrippen van wat een recht en een rechtspositie betekent. Begrippen als *disability*, *power*, *immunity* en *liability*, als de begrippen ‘voldoende’ en ‘noodzakelijke (toepassings)voorwaarde’.
29. Dit analytisch instrumentarium sluit goed aan bij wat de Afdeling van de Raad van State in de eerdergenoemde zaak voor ogen heeft. Het begrip ‘ontsluiten van een bevoegdheid’ dat de Afdeling hanteert wijst immers op wettelijk verankerde bevoegdheden die besloten/potentieel zijn en pas ontsloten/geactiveerd worden onder bepaalde voldoende (toepassings)voorwaarden.
30. Het daadwerkelijke verzoek tot intrekking dat de Raad van Bestuur heeft neergelegd bij de staatssecretaris heeft er in onze casus voor gezorgd dat de noodzakelijke voorwaarde -als genoemd in de eerste volzin van het vierde lid- “*op verzoek van de raad van bestuur*”, vervuld is. Waarmee de bevoegdheid van de minister voor het eerst is ontsloten. Voorafgaande aan het verzoek was de minister daarentegen onbevoegdheid volgens de wettelijke bepaling om langs de weg van art. 2.33 lid 4 te oordelen.





31. De ontsluiting van de bevoegdheid in het vierde lid brengt dus evident een verandering in de wereld van het recht teweeg door een wijziging van de rechtspositie van de minister. Die is immers van een actuele onbevoegdheid (*disability*)<sup>8</sup> verandert in een actuele/ontsloten bevoegdheid (*power*) tot intrekking van de erkenning. Daarbij is de rechtspositie van ON! veranderd van een gevrijwaarde rechtspositie (*immunity*) in een rechtspositie waarin zij bloot komt te staan (*liability*) aan de actuele/ontsloten bevoegdheid van de minister om al dan niet de voorlopige erkenning in te trekken.
32. Kortom, met het doen van het verzoek tot intrekking door de Raad van Bestuur verandert er analytisch welbeschouwd veel in de wereld van het recht en de rechtsposities. Er is terdege sprake van rechtsgevolgen en dus van een publieke rechtshandeling op grond van artikel 2.33 lid 4 Mediawet.
33. Dat de beslissing van de minister als vervolgbesluit ook rechtsgevolgen zal (kunnen) hebben neemt niet weg dat het eerdere verzoekbesluit dit ook al heeft.

### **De tweede hoorn, eerste tot het derde lid**

Laten we nu kijken naar de andere hoorn in de argumentatie van de Adviescommissie, die immers ook met huid en haar door de Raad van Bestuur is overgenomen in het besluit op bezwaar:

*“Verder geeft artikel 2.33 Mw in het eerste tot en met derde lid, nog andere grondslagen voor intrekking van de voorlopige erkenning.”<sup>9</sup>*

34. Dit argument wordt op geen enkele wijze nader onderbouwd door de Adviescommissie, evenmin door de Raad van Bestuur. Het is voor ons daarom gissen waarom de genoemde omstandigheid dat er in de voorgaande drie leden andere -besloten- bevoegdheden zijn genoemd relevant is of van

---

<sup>8</sup> De termen die in het Engels tussen haken zijn geplaatst zijn afkomstig uit de klassieke Hohfeldiaanse analyse van rechten en rechtsposities als gebruikt in de rechtsfilosofie om rechten en veranderingen daarin nauwkeurig te kunnen analyseren. Met deze analytische tools wordt het niet alleen gemakkelijker om te zien dat zich veranderingen voordoen in de wereld van het recht, maar ook welke veranderingen dit precies zijn. Dit analytisch instrumentarium logenstraft soms onze eigen eerste ingevingen en intuïties. <http://www.kentlaw.edu/perritt/courses/property/Hohfeld.htm>

<sup>9</sup> Advies van 19 juni 2023, p. 4



doorslaggevend belang zou zijn voor de vraag of er sprake is van een rechtsgevolg en daarmee van een besluit. Daarom is (dit onderdeel van) het besluit onvoldoende en gebrekkig gemotiveerd. Dit gebrek op zichzelf is voldoende grond om het besluit op bezwaar te vernietigen.

35. Mocht hiermee desalniettemin zijn bedoeld dat artikel 2.33 van de Mediawet de minister in lid één tot en met drie andere bevoegdheden heeft verleend tot intrekking van de voorlopige erkenning, dan is daarmee nog niet inzichtelijk gemaakt waarom dit een relevant en doorslaggevend gegeven zou zijn. Dit omdat de verandering in de wereld van het recht -als uiteengezet in het voorgaande- langs de weg van het vierde lid een voldongen feit is met het doen van het verzoek door de Raad van Bestuur. Of er nu andere bevoegdheden (actief/ontsloten) zijn op grond waarvan dit eveneens kan doet daar niets aan af. De minister heeft met het doen van het verzoek door de Raad van Bestuur immers een pijl in haar koker mogen toevoegen. Eén pijl die zij zonder het doen van het verzoek niet had.

### **De overige leden en de besloten bevoegdheden**

36. Hier komt bovendien nog bij dat elk van de drie voorafgaande leden aan het vierde lid in artikel 2.33 Mediawet slechts *voorwaardelijke/besloten* bevoegdheden bevat. De noodzakelijke voorwaarden van geen enkele van deze bevoegdheden was ten tijde van het doen van het verzoek vervuld. Ook thans niet. Dus geen enkele van de genoemde bevoegdheden in het eerste tot het derde lid van artikel 2.33 was en is ontsloten.
37. Daarmee blijkt dat de staatssecretaris geen enkele andere pijl had in haar koker om de voorlopige erkenning in te kunnen trekken. De eerste en nog steeds enige pijl in de koker is die welke door het verzoek van de Raad van Bestuur langs de weg van het vierde lid is toegevoegd.
38. De analogie van de pijlen in de koker maakt duidelijk dat dat de wereld van het recht is gewijzigd door het verzoek tot intrekking. Althans het tegendeel is niet goed gemotiveerd in het besluit op bezwaar.



39. Dat de bevoegdheden in die drie voorgaande leden besloten (niet-geactiveerd) zijn blijkt uit de als-dan constructies die daarin zijn opgenomen:
40. *“1. Onze Minister trekt een erkenning of een voorlopige erkenning in **als** een instelling niet meer voldoet aan de artikelen 2.24, 2.24a, 2.25, eerste lid, onderdeel d, of 2.26, eerste lid, onderdelen f en g, dan wel niet voldoet aan artikel 2.25, eerste lid, onderdeel c, of 2.26, eerste lid, onderdeel c.*
41. *2. Onze Minister kan een erkenning of voorlopige erkenning intrekken **als** het Commissariaat aan de instelling binnen een jaar ten minste tweemaal een bestuurlijke sanctie als bedoeld in titel 7.2 heeft opgelegd wegens overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.*
42. *3. Onze Minister kan een erkenning of voorlopige erkenning daarnaast intrekken **als** bij de tweede evaluatie, bedoeld in artikel 2.184, derde lid, is vastgesteld dat de instelling onvoldoende heeft bijgedragen aan de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau door de wijze waarop zij uitvoering heeft gegeven aan de publieke taak, bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, onderdeel b, of 2.24a, eerste lid, onderdeel b. Artikel 2.31, eerste en tweede lid, is van overeenkomstige toepassing...”.*
43. Hetgeen is onderstreept vormt telkens de ontsluitende noodzakelijke voorwaarde, zo zien we aan de **als** constructie. Geen enkele van deze voorwaarden was ten tijde van het doen van het verzoek tot intrekking vervuld. En die situatie is nog steeds ongewijzigd.
44. Dus zelfs als de redenering dat het actief bezitten van een intrekkingbevoegdheid via een ander lid van artikel 2.33 een relevant gegeven zou zijn in deze *-quod non-*, dan nog is er in casu slechts sprake van verschillende *de facto* besloten bevoegdheden -dus van *onbevoegdheden-* van de minister.
45. Het criterium aan de hand waarvan bepaald wordt of er sprake is van een rechtsgevolg is overigens niet dat zonder het neerleggen van het verzoek, de minister op geen enkele wijze in de toekomst langs de weg van een andere ontsloten bevoegdheid over zou kunnen gaan tot een intrekking. Deze lezing



volgt uit de wet, jurisprudentie noch uit de literatuur. De bepalende factor is of er in de actualiteiten van de wereld van het recht, dus van de bestaande rechten en plichten, een verandering teweeg is gebracht door een beslissing. En dat laatste is het geval, zo is in het voorgaande duidelijk gemaakt. Deswege is er sprake van een rechtsgevolg en daarmee *in casu* ook van een besluit.

46. Dat er meer besloten (inactieve/voorwaardelijke) bevoegdheden in andere leden zijn opgenomen, die in de toekomst mogelijk ontsloten kunnen worden, laat de huidige verandering van het recht door het verzoek neer te leggen langs het vierde lid onverlet.<sup>10</sup>

### **Conclusie vanuit de beoordeling van beide hoorns**

47. Gelet op het voorgaande zijn de beide hoorns, op grond waarvan de Adviescommissie en de Raad van Bestuur hebben gemeend dat er geen sprake is van een besluit en dat het bezwaar niet-ontvankelijk moet worden verklaard, afgebroken.
48. Hiermee is gebleken dat het neerleggen van het verzoek zoals gedaan, terdege een besluit is. ON! is onterecht niet-ontvankelijk verklaard in bezwaar, althans dat oordeel wordt niet gedragen door redelijke gronden en is onvoldoende gemotiveerd.

### **Noodzakelijke of voldoende toepassingsvoorwaarde?**

49. ON! wenst een ander juridisch punt te verduidelijken. Naar aanleiding van de voorgaande argumenten heeft de Raad van Bestuur eerder als verweer het volgende opgevoerd -met een verwijzing naar dezelfde uitspraak van de Afdeling over de gevolgen van een waarschuwing- (bijlage V):

*“Ook zonder verzoek van de NPO kan de Minister tot intrekking overgaan. Van rechtsgevolg kan pas sprake zijn als intrekking zonder verzoek van de NPO **nooit** zou kunnen plaatsvinden.”*



50. Deze stelling is door de Raad van Bestuur later herhaald in een schrijven van 13 juni jl. (bijlage VI):

*“...dat het verzoek **geen noodzakelijke voorwaarde** is voor een besluit tot intrekking van de voorlopige erkenning.”*

51. Dit argument is in het besluit op bezwaar niet herhaald omdat er ter motivering enkel is verwezen naar het advies van de Adviescommissie. En in dat advies wordt dit argument niet gebruikt om het standpunt van ON! te ontzenuwen. Hierdoor is het thans niet duidelijk voor ON! of hierop gereageerd dient te worden in de gronden van beroep tegen het besluit op bezwaar. Ook dit is in samenhang met de eerder geconstateerde gebreken in de motivering voldoende grond om het bestreden besluit te vernietigen wegens onvoldoende motivering, zorgvuldigheid en duidelijkheid.

52. De Raad van Bestuur heeft eerder in elk geval gemeend dat uit de genoemde uitspraak van de Afdeling blijkt dat er sprake moet zijn van **een noodzakelijke voorwaarde** tot uitsluiting van een bevoegdheid om van een rechtsgevolg te kunnen spreken. Nogmaals, of dit argument volgens de Raad van Bestuur nog gelding heeft, is onduidelijk omdat het in de motivering van het besluit op bezwaar weg is gelaten.

53. Het opvallende is nochtans dat dit geopperde criterium van **een noodzakelijke voorwaarde** in de genoemde uitspraak van de Raad van State geheel niet voorkomt. Mogelijk is dit de reden dat dit argument bij nader inzien uit de motivering is gelaten van het bestreden besluit. In de betreffende uitspraak van de Afdeling wordt namelijk (slechts) aangegeven dat:

54. *“Een dergelijke waarschuwing in ieder geval een besluit is als de waarschuwing **een voorwaarde** is **voor het toepassen** van een sanctiebevoegdheid in bepaalde situaties en dus een essentieel onderdeel is van een sanctieregime... Het bestaan van de waarschuwing is immers hoe dan ook **een toepassingsvoorwaarde** voor de uitoefening van de sanctiebevoegdheid. De waarschuwing heeft binnen het sanctieregime*



rechtsgevolg omdat hiermee een bevoegdheid wordt ontsloten die er anders niet zou zijn, namelijk de bevoegdheid om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie op te leggen die zonder de waarschuwing niet tot de mogelijkheden zou behoren. De waarschuwing zorgt dus in die zin voor een wijziging van de rechtspositie van belanghebbende, dat bij toekomstige vergelijkbare overtredingen een andere sanctie kan worden opgelegd...”<sup>11</sup>

55. De overwegingen van de Afdeling zijn glashelder. Overwogen wordt dat indien het doen van een waarschuwing “**een toepassingsvoorwaarde**” is en de (sanctie)bevoegdheid hierdoor wordt ontsloten, sprake is van een rechtsgevolg.
56. De Afdeling spreekt -anders dan de Raad van Bestuur- nergens over een noodzakelijke toepassingsvoorwaarde ter ontsluiting van de bevoegdheid, die alternatieve toepassingsvoorwaarden of bevoegdheden in andere leden en bepalingen moet uitsluiten.
57. De Afdeling gebruikt dus uitdrukkelijk het woord “**een toepassingsvoorwaarde**”. Laat U dus geen zand in de ogen strooien door een verkeerde weergave van die uitspraak door de Raad van Bestuur. Er hoeft geen sprake te zijn van een noodzakelijke toepassingsvoorwaarde.

#### **Indien wel een noodzakelijke voorwaarde benodigd was**

58. Zelfs indien de Afdeling wel om een noodzakelijke toepassingsvoorwaarde had gevraagd, *quod non*, dan nog zou er met het neerleggen van het verzoek tot intrekking ook sprake zijn van het vervullen van de noodzakelijke voorwaarde als genoemd in de eerste volzin van het vierde lid van artikel 2.33 Mediawet, waarin staat “**op verzoek van de raad van bestuur**”. Dus indien een noodzakelijke voorwaarde vereist zou zijn, *quod non*, dan was ook daaraan in casu voldaan.
59. Op het moment dat het verzoek werd neergelegd -en nog steeds- is de bevoegdheid in het vierde lid, als gezegd, de enige vervulde voldoende

---

<sup>11</sup> Raad van State van 2 mei 2018, ECLI:NL: RVS: 2018:1449 overweging 6.1



toepassingsvoorwaarde. In die zin is het verzoek tot intrekking thans de enige en dus *de facto* vervullende (noodzakelijke) toepassingsvoorwaarde voor een ontsloten bevoegdheid van de minister. De enige die dus de wereld van het recht heeft veranderd voor de minister en ON!.

### **Conclusie rechtsgevolg en ontvankelijkheid**

60. Redenen waarom ON! stelt dat er na een gedegen analyse van het voorliggende weldegelijk sprake is van een besluit en dat het bezwaar van ON! ontvankelijk verklaard had dienen te worden door de Raad van Bestuur.
61. De Raad van Bestuur heeft derhalve onterecht het advies van de Adviescommissie opgevolgd. Reden waarom het besluit op bezwaar tot het niet-ontvankelijk verklaren van het bezwaar vernietigd dient te worden.

### **II. De drie sancties en de voorwaarden**

62. In dit tweede onderdeel zal, zoals aangegeven, slechts zeer kort worden aangegeven waarom er geen sprake is van onvoldoende bereidheid tot samenwerking zijdens ON!, anders dan gesteld is door de Raad van Bestuur in het verzoek tot intrekking van de voorlopige erkenning dat neer is gelegd bij de staatssecretaris.
63. De meest fundamentele stelling van de Raad van Bestuur daarin is dus dat er sprake is van onvoldoende uitvoering geven aan de bereidheid tot samenwerking zijdens ON!. Daarmee zou de integriteit van het publiek bestel ernstig in gevaar zijn gebracht. Dit zou de reden zijn tot het grijpen naar *“het uiterste middel dat de wetgever de NPO heeft toegekend.”*<sup>12</sup>
64. Zoals gezegd, ON! realiseert zich dat het in deze beroepszaak niet gaat om deze inhoudelijke redenen om het besluit tot verzoek tot intrekking aan te vechten. Dat wij deze inhoudelijke redenen naar voren brengen is, als gezegd, om een impressie te geven van de belangen die spelen bij de vraag naar de rechtmatigheid van het besluit op bezwaar tot niet-ontvankelijkheid.

---

<sup>12</sup> Mediabericht NPO-brief inzake intrekking erkenning ON!



65. De stellingname van de Raad van Bestuur rust op twee pilaren. Het ene pilaar is die van de drie opgelegde sancties, het andere heeft betrekking op de rapportages die ON! op verzoek van de Raad van Bestuur heeft ingediend. Daarom zal eerst kort worden ingegaan op waarom de drie sancties in essentie onrechtmatig zijn. Voor de nadere onderbouwingen en explicaties daaromtrent zal worden verwezen naar de bijlagen waarin de meest recentelijke processtukken en verweren ten aanzien van elk der drie sancties te vinden zijn. Al de daarin genoemde standpunten en argumenten kunnen als hier herhaald en ingelast worden beschouwd en worden voor zover uw rechtbank verder wenst te kijken dan enkel het ontvankelijkheidsvraagstuk aan uw rechtbank ter beoordeling voorgelegd. Daarna zullen we kort ingaan op de rapportages en de reactie van de Raad van Bestuur hierop.
66. Indien minstens twee van de sancties onrechtmatig (zouden) blijken te zijn, dan zou daarmee de grondslag voor de bevoegdheid in artikel 2.33 lid 4 *sub a* in elk geval komen te vervallen. In dat geval rest enkel nog de mogelijkheid van *sub b* om de genoemde bevoegdheid te doen ontsluiten. ON! zal echter bij inhoudelijk bezwaar duidelijk willen maken dat in redelijkheid niet gesteld kan worden dat ON! onvoldoende bereidheid tot samenwerking toont ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst. Daarmee zou de grondslag voor de bevoegdheid van de minister *de facto* en *de jure* komen te vervallen.
67. De verwijten vanuit de rapportages vertonen veel overlap met wat in het kader van de drie opgelegde sancties naar voren is gebracht. Ze delen ook eenzelfde fundamentele aanname, dat sprake is van het stelselmatig verspreiden van aantoonbaar onjuiste informatie. Hierdoor kan ten aanzien van de rapportages veelal worden volstaan met wat ON! ten aanzien van de drie sancties te berde heeft gebracht.
68. De Raad van Bestuur meent dat er met het opleggen van de drie sancties “*geen sprake is van een beperking van de vrijheid van meningsuiting, omdat geen sprake is van een directe inhoudelijke bemoeienis met programma’s van ON!*”. Deze redenering is voor ON!, noch voor het Commissariaat voor de Media, navolgbaar en zal ook geen stand kunnen houden bij de rechter en het





69. De vermeende systematische schendingen van de journalistieke kwaliteitseisen zouden volgens de Raad van Bestuur de betrouwbare informatievoorziening aantasten van het publieke bestel. Die schendingen zouden met zich brengen -dit is de grote sprong in de gedachtegang- dat ON! onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke mediaopdracht. Want schendingen in een samenwerkingsverband van algemeen aanvaarde normen zou (dermate) contrair zijn aan het zich gezamenlijk inzetten voor het geven van uitvoering aan de landelijke *publieke mediaopdracht*.<sup>14</sup>
70. In het verzoek dat neer is gelegd bij de staatssecretaris wordt in het kader van de eerste sanctie aangegeven dat het stelselmatig schenden van de Journalistieke Code NPO een verwaarlozing betekent van “*de kern van de publieke media-opdracht*”.<sup>15</sup> Onder het kopje van de tweede sanctie wordt aangegeven dat deze is opgelegd vanwege het niet nakomen van de geldende publieke waarden (vooral weer de vermeende schending van de journalistieke kwaliteitseisen) en wegens de opstelling en uitlatingen richting andere omroepen en of organen. De derde sanctie is in wezen gelijksoortig aan de eerste qua onderbouwing. Alleen ditmaal gebaseerd op het tweede rapport van de NPO Ombudsman.
71. Hetgeen ON! naar voren brengt geldt *mutatis mutandis* voor elk der drie sancties en de rapportages. Volgens ON! is het bestuur wettelijk gezien onbevoegd tot het nemen van de sanctiebesluiten. In het geval zij wel bevoegd ware, heeft zij niet de juiste juridische kaders toegepast en is zij zodoende tot een ondeugdelijk gemotiveerde en onzorgvuldig genomen beslissing gekomen. Het NPO bestuur heeft bovendien niet voldoende gemotiveerd dat er überhaupt sprake is van het verspreiden van aantoonbaar onjuiste

---

<sup>13</sup> Besluit van de Commissariaat voor de Media op het handhavingsverzoek van de Nederlandse Publieke Omroep van 28 maart 2023, onder punt 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...dient daarom behoedzaamheid en terughoudendheid te worden betracht.*”

<sup>14</sup> Sanctiebesluit I, randnummer 21 en 22.

<sup>15</sup> Verzoekbesluit tot intrekking van de erkenning van 24 april 2023 p. 2/18.



informatie. Daarnaast ontbreekt de essentiële belangenafweging van de fundamentele waarden die de publieke mediaopdracht vormen in de sleutel van de (vermeende schending) van samenwerkingsverplichting. Voorts doet opgeld dat meerdere beginselen van behoorlijk bestuur in ernstige mate zijn geschonden (vide bijlage VII, VIII, IX voor de meest actuele processtukken hieromtrent).

### **Enkele verwijzing en een gebrekkige motivering**

72. De Raad van Bestuur meent in al haar sanctiebesluiten genoeg te kunnen nemen met een enkele verwijzing naar de twee rapporten van de NPO Ombudsman. Het bestuursorgaan heeft echter zelf een motiveringsplicht bij elk sanctiebesluit.
73. Er kan weliswaar onder strikte voorwaarden worden verwezen naar een extern advies ter motivering. Hier dient evenwel terughoudend en zorgvuldig mee omgegaan te worden. Ook na iedere concrete betwisting zijdens ON! ten aanzien van de bevindingen in dat rapport blijft de Raad van Bestuur slechts verwijzen, zonder enig eigen verder onderzoek of nadere motivering.
74. Er mag echter niet simpelweg worden verwezen naar de rapporten omdat deze rapporten geen adviesrapporten betreffen. De NPO Ombudsman kan immers niet als een adviseur worden aangemerkt. Op grond van art. 3:5 Awb dient, om te kunnen spreken van een adviseur, de advisering te zijn gericht op concrete besluiten van een bestuursorgaan, bijvoorbeeld een concrete beschikking. Zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis is het niet de bedoeling om te algemene beleidsadvisering onder het bereik van de betreffende bepaling te brengen.<sup>16</sup> Als de werkzaamheden van de NPO Ombudsman al als een adviserende rol had kunnen worden aangemerkt, dan had het in het beste geval als een algemene beleidsadvisering gekwalificeerd kunnen worden. Dit laatste valt nochtans niet onder het begrip adviseur. *Ergo*, de Raad van Bestuur kan rechtens niet volstaan met een enkele verwijzing naar het rapport van de NPO Ombudsman ter motivering, al helemaal niet

---

<sup>16</sup> Memorie van Toelichting, Parlementaire Geschiedenis, Awb I, p. 218.



wanneer ON! de gestelde feiten uitdrukkelijk heeft betwist.<sup>17</sup>

75. Bovendien dient voor zulk een verwijzing ter motivering sprake te zijn van een *‘verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies’*. Het rapport van de NPO Ombudsman kan evenwel niet als zodanig worden gekwalificeerd. Want het is niet *gericht op* het door de Raad van Bestuur genomen sanctiebesluit. De door de NPO Ombudsman geconstateerde schendingen van Journalistieke Code door ON! zeggen niets over de mate van ernst van de vermeende schendingen met het oog op een sanctie en al helemaal niets over of de constatering leidt tot onvoldoende bereidheid tot samenwerking en de noodzakelijke afwegingen ten opzichte van andere fundamentele belangen.
76. Het bestuursorgaan dient daarbij ook te beoordelen of het advies inhoudelijk concludent is. Concludent wil zeggen dat moet worden gezien of uit de overwegingen van het advies logischerwijs de conclusie volgt.<sup>18</sup> Het voornoemde brengt met zich dat indien een gebrek wordt geconstateerd in het advies, bijvoorbeeld door een uitdrukkelijke betwisting door de belanghebbende, het bestuursorgaan gehouden is om zelf alsnog daarin te voorzien om het motiveringsgebrek weg te nemen. Uit de rechtspraak blijkt dan een verhoogde motiveringsplicht: *‘als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht...’*<sup>19</sup> ON! heeft, als gezegd, nadrukkelijk onderbouwd en gemotiveerd betwist dat er sprake is van aantoonbaar onjuiste informatie. Daarbij is ook aangegeven dat de gevolgde redeneringen en het aansluiten van de conclusies van de Raad van Bestuur hierop niet begrijpelijk en navolgbaar zijn. In een dergelijk geval dient het bestuursorgaan rechtens zo nodig de adviseur een reactie te vragen op wat over het advies is aangevoerd.<sup>20</sup> In dit concrete geval betekent dit dat

---

<sup>17</sup> De NPO Ombudsman heeft als taak klachten van het publiek betreffende het journalistiek handelen of nalaten van redacties te onderzoeken, becommentariëren en te beantwoorden. Verder toets zij de journalistieke uitlatingen binnen het domein van de landelijke publieke mediadienst aan de Journalistieke Code van de NPO. Ook indien men kijkt naar de Mediawet, geeft art. 2.14a Mediawet geen blijk van een adviserende, maar slecht een beoordelende functie. Kortom, van een advies in de genoemde zin is geen sprake.

<sup>18</sup> RvB 11 oktober 2017, nr. 16/5890 WSF-T, ECLI:NL:CRVB:2017:3538, NJB 2017/2053.

<sup>19</sup> ECLI:NL:RVS:2023:1443

<sup>20</sup> ECLI:NL:RVS:2023:1443



de Raad van Bestuur om een reactie van de NPO Ombudsman had moeten vragen ten aanzien van de betwistingen van ON!. Dit is evenmin gebeurd. Verder is ook inhoudelijk niet ingegaan op de betwistingen. Hierdoor heeft de Raad van Bestuur niet aan haar vergewisplicht en haar motiveringsplicht voldaan.<sup>21</sup>

77. De Raad van Bestuur had zelf in de motivering moeten voorzien, althans in een uitgebreidere motivering moeten voorzien. Niet volstaan kan worden met een enkele verwijzing naar de rapporten van de NPO Ombudsman. Dit is niet gebeurd.
78. Derhalve kunnen de drie sanctiebesluiten geen standhouden.
79. Laat ON! benadrukken dat zij graag wil samenwerken, zowel met de NPO als met de andere omroepen. Echter wordt die samenwerking belemmerd of zelfs onmogelijk gemaakt door de continue aanvallen van de NPO, de NPO-Ombudsman en de andere omroepen. ON! heeft nimmer een overleg geweigerd en altijd aangegeven dat de deur voor iedereen open staat. ON! wil graag samenwerken, doch moet daarbij gelegenheid krijgen om de maatschappelijke opvattingen die zij weerspiegelt te verspreiden.

### III. De verwijten vanuit de rapportages

80. De tweede pijler van het verzoekbesluit bestaat uit de bewering dat ON! de criteria en voorwaarden van het Genrebeleidsplan Journalistiek in het kader van de plaatsing onvoldoende realiseert blijkens de rapportages. Het indienen van rapportages aan de NPO is specifiek aangemerkt als extra vereiste voor

---

<sup>21</sup> Dit neemt niet weg dat ON! blijft werken aan het verbeteren van haar producties. Het is dan ook niet zo dat zij alle aanbevelingen die volgen uit het rapport van de NPO Ombudsman zonder meer terzijde schuift. Zij heeft niet alleen kennisgenomen van het eerste rapport van de NPO Ombudsman en de hierin genoemde beschuldigingen en voorbeelden, maar deze tevens opgevat als feedback en aanbevelingen waar zij actief mee aan de slag is gegaan. Zo is, zoals hierboven al werd beschreven, de categorie ‘kort nieuws’ geschrapt en is er een presentator vervangen. Dit heeft er, samen met andere aanpassingen, toe geleid dat de kwaliteit van *Ongehoord Nieuws* aanzienlijk is verbeterd – en nog altijd verbetert. Het zou volgens ON! dan ook aanbeveling verdienen wanneer er wordt gekeken naar de huidige stand van zaken van dit programma bij de verdere beoordeling van de rechtmatigheid van de opgelegde sanctie in plaats van de verouderde versie.



intekening en plaatsing van *Ongehoord Nieuws* in het uitzendschema. Met andere woorden, als de rapportages in de ogen van de NPO niet voldoende toereikend zijn, zou *Ongehoord Nieuws* mogelijk niet meer op televisie kunnen verschijnen.

81. De verwijten vanuit dit aspect vinden hun grondslag in de stelling dat ON! conform de rapporten van de NPO Ombudsman aantoonbaar onjuiste informatie heeft verspreid. In het voorgaande is aangetoond dat deze stelling aantoonbaar onjuist is. Hiermee vervalt ook de grondslag voor de verscherpte voorwaarden en criteria die aanvullend zijn gesteld aan ON! in het kader van een rapportageplicht.
82. In dit kader zijn een veertiental criteria genoemd waaraan ON! volgens de Raad van Bestuur niet aan voldoet. Hierbij doet zich echter, als gezegd, overlap voor met de verwijten vanuit de drie sancties.
83. Hetgeen gereveleerd is in het verzoekbesluit omtrent de rapportages is op veel punten feitelijk onjuist. Vide bijlage X.1-5 voor de rapportages en de reacties. Uit de rapportages kunt u de welwillende houding van ON! afleiden en uit de geciteerde reacties van de Raad van Bestuur blijkt ook hun, op zijn zachts uitgedrukt, onbuigzame houding.
84. Het fundamentele punt van onenigheid blijft een verschil van opvatting ten aanzien van de mate waarin democratische tolerantie en terughoudendheid geboden is met betrekking tot de interpretatie en toepassing van de Journalistieke Code NPO.<sup>22</sup>

### **Impressie vanuit de inhoudelijke argumenten**

85. Het voorgaande maakt duidelijk dat ON! gedegen inhoudelijke argumenten heeft om het besluit tot het neerleggen van het verzoek tot intrekking van de voorlopige erkenning aan te vechten in bezwaar en daarmee de Adviescommissie en de Raad van Bestuur op andere gedachten te kunnen brengen.

---

<sup>22</sup> Verzoekbesluit p. 12/18 en 16/18.



86. Buitendien dienen grotere belangen mee te worden gewogen bij het doen van het verzoek tot intrekking. Ook deze inhoudelijke redenen wil ON! in bezwaar kunnen aandragen tegen het neerleggen van het verzoek tot intrekking. Het gaat dan om de gevolgen daarvan voor de persvrijheid, het *chilling effect* daarvan, de democratische ruimte om anders te mogen denken, het belang van het beschermen van minderheidsvisies, het beschermen van oppositie opvattingen, de Europese en internationale reputatie en de traditie van Nederland als liberaal land.

### **Conclusie:**

87. ON! stelt dat er met het neerleggen van het verzoek bij de staatssecretaris tot intrekking van de voorlopige erkenning sprake is van een rechtsgevolg en *a fortiori* van een besluit.
88. ON stelt dat de Raad van Bestuur in het besluit op bezwaar onterecht heeft besloten tot niet-ontvankelijkheid en dus onterecht de inhoudelijke gronden van bezwaar niet heeft behandeld en daarbij niet de juiste wettelijke procedures heeft gevolgd.
89. ON! stelt voorts dat het bestreden besluit ondeugdelijk gemotiveerd is en dat deze onzorgvuldig genomen is mede doordat niet voldoende gereageerd is op de verweren.

### **Redenen waarom:**

Uw rechtbank wordt verzocht om het bestreden besluit te vernietigen met veroordeling van de Raad van Bestuur van de NPO in de kosten van deze procedure.

Gemachtigde,



Mr. H. Külcü (BA, Mjur Oxon)

