

Besluit

Kenmerk: 889171/894633

Betreft: Handhavingsverzoek Stichting Haagse Media

Het Commissariaat voor de Media,

gezien het verzoek van Stichting Haagse Media van 5 november 2020 om handhavend op te treden tegen Stichting Agglomeratieomroep Holland Centraal en Stichting Radio en Televisie Leiderdorp in verband met overtreding van artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008,

gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht,

overweegt als volgt,

A. Procedure

1. Op 5 november 2020, aangevuld bij e-mail en brief van 11 november 2020, heeft Stichting Haagse Media (hierna: SHM) het Commissariaat voor de Media (hierna: het Commissariaat) verzocht om handhavend op te treden tegen Stichting Agglomeratieomroep Holland Centraal (hierna: Holland Centraal) en Stichting Radio en Televisie Leiderdorp (hierna: RTV Leiderdorp). Dit wegens vermeende overtreding van, voor zover nu van belang, de zogenoemde ICE-norm uit artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008.
2. Bij e-mails van 15 november 2020 en 25 februari 2021 heeft SHM haar verzoek aangevuld.
3. Naar aanleiding van het verzoek om handhaving van SHM is het Commissariaat een onderzoek gestart naar mogelijke overtreding van artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008 door Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Dit heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport van 6 oktober 2021 (kenmerk 882018 / 890309; hierna: het onderzoeksrapport).
4. Bij brief van 28 oktober 2021 heeft het Commissariaat het onderzoeksrapport toegezonden aan Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Daarbij heeft het Commissariaat hen verzocht eventuele bezwaren tegen de verzending van het onderzoeksrapport aan SHM naar voren te brengen. Daarnaast heeft het hen uitgenodigd hun zienswijze op het onderzoeksrapport naar voren te brengen.
5. Bij e-mails van 2 en 5 november 2021 hebben Holland Centraal en RTV Leiderdorp hierop gereageerd.

6. Bij brief van 9 november 2021 heeft het Commissariaat het onderzoeksrapport toegezonden aan SHM. Bij deze brief heeft het Commissariaat ook SHM uitgenodigd haar zienswijze op het onderzoeksrapport naar voren te brengen.
7. Op 16 november 2021 heeft SHM hier telefonisch op gereageerd.
8. Het Commissariaat heeft het handhavingsverzoek op 22 november 2021 op een hoorzitting via Teams behandeld. Op deze hoorzitting zijn Holland Centraal, RTV Leiderdorp en SHM verschenen. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt. Dit verslag is als **bijlage 2** bij dit besluit gevoegd.

Opbouw beslissing

9. Dit besluit heeft de volgende opbouw. Hierboven is al ingegaan op het verloop van de procedure (onder A). Hieronder wordt eerst ingegaan op de ontvankelijkheid van het verzoek (onder B). Daarna wordt verwezen naar het wettelijk kader (onder C) en worden de relevante feiten opgesomd (onder D). Vervolgens worden de zienswijzen van Holland Centraal, RTV Leiderdorp en SHM (onder E) en de overwegingen van het Commissariaat (onder F) weergegeven, alsmede zijn conclusie (onder G). Voorts wordt ingegaan op de openbaarmaking van dit besluit (onder H) en ten slotte volgt het besluit (onder I).

B. Ontvankelijkheid

10. Holland Centraal en RTV Leiderdorp betogen dat SHM wat hen betreft geen belanghebbende is. Holland Centraal en RTV Leiderdorp voeren in dit kader aan dat het de vraag is of SHM wel nadeel ondervindt van hun handelen. Volgens hen maakt SHM deze procedure aanhangig omdat zij daar vanuit een andere hoedanigheid baat bij heeft, namelijk als producent van Sleutelstad / de lokale publieke media-instelling van Leiden (Stichting Lokale Omroep Regio Leiden).
11. Het handhavingsverzoek van 5 november 2020, aangevuld bij e-mail en brief van 11 november 2020, is ingediend namens SHM. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (vgl. de uitspraak van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2881](#)) is onder meer degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende. Dit geldt ongeacht de vraag welke rol het concurrentiebelang bij het nemen van dit besluit inhoudelijk mag spelen. Om als concurrent te kunnen worden aangemerkt, dient SHM activiteiten te ontplooiën binnen hetzelfde marktsegment en in hetzelfde verzorgingsgebied als Holland Centraal en RTV Leiderdorp.
12. Het Commissariaat heeft SHM toestemming verleend om als commerciële media-instelling een commerciële radio-omroepdienst te verzorgen. In een eerdere procedure, die heeft geleid tot het besluit van 22 juni 2021 (kenmerk 864941 / 881839), heeft SHM desgevraagd toegelicht dat haar sinds 2003 de concessie is verleend voor kavel B08, ten behoeve van niet-landelijke commerciële radio. Hieronder vallen FM-

frequenties in onder andere de regio Leiden en de regio Den Haag (Haaglanden) en hierop wordt het programma Radio NL uitgezonden, aldus SHM. SHM heeft aangevoerd dat de publieke radioprogramma's die Holland Centraal en RTV Leiderdorp uitzenden via de kanalen Unity.NU en Unity NL concurreren met haar radioprogramma. Dit geldt volgens SHM temeer voor het programma-aanbod dat RTV Leiderdorp op Unity NL uitzendt, nu dat vrijwel geheel bestaat uit non-stop Nederlandstalige muziek en daardoor rechtstreeks concurreert met haar programma Radio NL. Op de hoorzitting van 22 november 2021 heeft SHM desgevraagd verklaard dat deze omstandigheden nog steeds gelden.

13. Mede gelet op het voorgaande acht het Commissariaat aannemelijk dat SHM actief is in hetzelfde marktsegment en verzorgingsgebied als Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Gezien de toelichting van SHM is op voorhand niet uitgesloten dat SHM naar zij stelt nadelige gevolgen ondervindt van het handelen van Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Naar het oordeel van het Commissariaat heeft SHM dan ook een rechtstreeks concurrentiebelang als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Gelet hierop merkt het Commissariaat SHM aan als belanghebbende. Nu het verzoek ook aan de overige eisen voldoet die de Awb hieraan stelt, is het verzoek ontvankelijk. Het Commissariaat zal het verzoek inhoudelijk behandelen en hierop een besluit nemen.

C. Wettelijk kader

14. Ingevolge artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008 dient het programma-aanbod van de lokale publieke mediadienst per programmakanaal voor ten minste vijftig procent van de duur te bestaan uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard dat in het bijzonder betrekking heeft op de gemeente waarvoor het aanbod bestemd is. Deze norm staat bekend als de 'ICE-norm'.
15. Deze en de overige relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in **bijlage 1** bij dit besluit.

D. Relevante feiten

16. SHM betoogt in haar handhavingsverzoek dat Holland Centraal en RTV Leiderdorp op de radioprogrammakanalen Unity.NU en Unity NL de ICE-norm overtreden. SHM voert aan dat zowel Unity.NU, dat wordt uitgezonden onder verantwoordelijkheid van Holland Centraal, als Unity NL, dat wordt uitgezonden onder verantwoordelijkheid van RTV Leiderdorp, voor een substantieel deel uit non-stop muziek bestaat. Wat betreft Unity.NU voegt SHM daaraan toe dat de uren die wel gepresenteerd zijn, ook grotendeels niet aan de ICE-norm voldoen.
17. Naar aanleiding van dit verzoek heeft het Commissariaat onderzoek verricht. Het onderzoek was gericht op de radiokanalen Unity.NU en Unity NL van Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Holland Centraal is door het Commissariaat aangewezen als de lokale

publieke media-instelling voor de gemeenten Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude; RTV Leiderdorp als die voor de gemeente Leiderdorp.

18. Het Commissariaat heeft geconstateerd dat Holland Centraal en RTV Leiderdorp op de radiokanalen Unity.NU en Unity NL de ICE-norm uit artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008 hebben overtreden. Een uitgebreide beschrijving van het onderzoek en de geconstateerde overtredingen is opgenomen in het onderzoeksrapport.

E. Zienswijzen

Holland Centraal en RTV Leiderdorp

19. Holland Centraal en RTV Leiderdorp voeren aan dat zij zijn geschrokken van de berekening door het Commissariaat van het aandeel lokale ICE op de radioprogrammakanalen Unity.NU en Unity NL. Holland Centraal en RTV Leiderdorp voeren aan dat zij intern hebben bekeken welke stappen zij kunnen zetten om het aandeel lokale ICE te vergroten en dat zij daarmee aan de slag zijn gegaan. Tegelijkertijd is volgens Holland Centraal en RTV Leiderdorp van belang dat zij niet als enige op de naleving van de norm worden aangesproken. Voor een *level playing field* zou dit dan ook moeten gelden voor de lokale omroepen waarmee zij in de regio te maken hebben, aldus Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Verder benadrukken Holland Centraal en RTV Leiderdorp dat de ICE-norm een uitdagende norm is en dat het lastig is om aan de norm te voldoen als lokale publieke media-instelling met een beperkt budget.

SHM

20. Volgens SHM zenden Holland Centraal en RTV Leiderdorp als lokale publieke media-instellingen met publiek geld een commercieel programma uit. SHM geeft aan dat het op de radiokanalen Unity.NU en Unity NL geen kwestie is van het net wel of net niet behalen van de ICE-norm, maar van een enorm verschil tussen het aandeel lokale ICE en hetgeen vereist is op basis van de wettelijke norm. In het kader van het betoog van Holland Centraal en RTV Leiderdorp over een *level playing field*, benadrukt SHM dat voor haar ook een strenge regiogerichtheidseis geldt van 48,5 % waarop door het Agentschap Telecom streng wordt gehandhaafd.

F. Overwegingen Commissariaat

21. Vastgesteld is dat Holland Centraal en RTV Leiderdorp op de radiokanalen Unity.NU en Unity NL de ICE-norm uit artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008 hebben overtreden. De bevindingen van het Commissariaat in dit kader zijn beschreven in het onderzoeksrapport, dat is gedeeld met Holland Centraal, RTV Leiderdorp en SHM, en besproken tijdens de hoorzitting van 22 november 2021.

De ICE-norm

22. In artikel 2.1, eerste lid, van de Mediawet 2008 is de publieke mediaopdracht opgenomen. Deze algemene publieke taakopdracht bestaat onder meer uit: "het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van publieke mediadiensten door het aanbieden van media-aanbod dat tot doel heeft een breed en divers publiek te voorzien van informatie,

waaronder journalistieke inhoud, cultuur en educatie, via alle beschikbare aanbodkanalen”.

23. Dit aspect van de publieke mediaopdracht wordt voor lokale publieke media-instellingen verder ingevuld in artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008. Op basis van die bepaling dient het programma-aanbod van de lokale publieke mediadienst per programmakanaal voor ten minste vijftig procent van de duur te bestaan uit aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard dat in het bijzonder betrekking heeft op de gemeente waarvoor het aanbod bestemd is (de ICE-norm). De norm stelt een specifieke eis aan het media-aanbod van de lokale media-instelling: ten minste vijftig procent daarvan moet gericht zijn op de gemeente waarvoor het aanbod bestemd is. De verplichting dat ten minste de helft van het programma-aanbod een lokaal karakter heeft, vormt de waarborg voor het publieke karakter van de activiteiten van de lokale publieke media-instelling, zo volgt uit de memorie van toelichting bij de huidige Mediawet 2008.¹ De wetgever wil hiermee garanderen dat de omroep voldoende aandacht besteedt aan het eigen verzorgingsgebied in de programmering.
24. Volgens bestendig beleid, dat gepubliceerd is op de website van het Commissariaat (www.cvdm.nl), rekent het Commissariaat voor de vaststelling van het aandeel lokale ICE de nachtelijke uren niet mee: er wordt alleen gekeken naar de uitzendingen tussen 7.00 uur en 23.00 uur. De zogeheten toetsingstijd beslaat dus zestien uur per dag (en 112 uur per week). Vervolgens hanteert het Commissariaat de volgende uitgangspunten voor het berekenen van het aandeel lokale ICE op een programmakanaal:
- Alle losse minuten die de media-instelling in programma's besteedt aan lokale informatie, cultuur of educatie, tellen mee als ICE-tijd. De media-instelling dient desgevraagd duidelijk aan het Commissariaat aan te geven hoeveel minuten dit zijn, in welk programma deze zich bevinden en waaruit deze bestaan.
 - Een programma dat voor ten minste de helft van de duur bestaat uit lokale informatie, cultuur of educatie, telt volledig mee als ICE-tijd. De minuten uit dat programma tellen dan uiteraard niet ook nog eens los mee.
 - Herhalingen van lokale ICE-programma's tellen mee als ICE-tijd.
 - Lokale reclameboodschappen tellen niet mee als ICE-tijd.
25. Verder is van belang dat de ICE-norm voor elk kanaal afzonderlijk geldt. Voor media-instellingen die meerdere kanalen exploiteren, is het dus niet mogelijk om onderling te compenseren.
26. Omdat niet alle media-instellingen in staat zijn om uitsluitend op eigen kracht aan de norm van vijftig procent lokale ICE te voldoen, mogen lokale media-instellingen hiervoor samenwerken met regionale of andere lokale media-instellingen. De eigen lokale ICE-inbreng dient in dat geval nog minimaal vijftiwintig procent te bedragen. Voorwaarde hiervoor is wel dat de media-instelling de samenwerking vastlegt in een overeenkomst. Samenwerking van een lokale media-instelling met een regionale media-instelling ten

¹ Kamerstukken II 2007-2008, 31 356, nr. 3, p. 13.

aanzien van de ICE-norm is wettelijk geregeld in artikel 2.71 van de Mediawet 2008 gelezen in samenhang met artikel 4, tweede lid, van het Mediabesluit 2008. Een lokale media-instelling kan de ICE-programma's van de regionale media-instelling overnemen als raamprogrammering. De lokale media-instelling kan deze raamprogrammering dan monteren binnen zijn eigen inbreng. Verder kan een lokale media-instelling samenwerken met lokale media-instellingen uit buurgemeenten. De lokale media-instelling kan in samenwerking met lokale media-instellingen uit buurgemeenten ICE-programma's produceren met een lokaal of bovenlokaal karakter. Per programma moet het programmabeleidsbepalend orgaan (het pbo) echter wel het belang van de samenwerking kunnen motiveren.

Geconstateerde overtreding

27. Gedurende het onderzoek hebben Holland Centraal en RTV Leiderdorp het Commissariaat desgevraagd informatie verstrekt over het programma-aanbod op de kanalen Unity.NU en Unity NL. Meer specifiek gaat het om het aanbod in de week van 14 tot 21 juni 2021. Beide instellingen hebben die week gekozen als representatieve week voor de beoordeling van de naleving van de ICE-norm.
28. Holland Centraal en RTV Leiderdorp stelden zich aanvankelijk op het standpunt dat de ICE-norm op het radioprogrammakanaal Unity.NU met een percentage van 52,11 aan ICE was behaald, maar op Unity NL niet. Op Unity NL zou het percentage ICE 46,88 zijn.
29. Het Commissariaat heeft steekproefsgewijs een aantal uren beluisterd van de opnamen die Holland Centraal en RTV Leiderdorp aan het Commissariaat hadden verstrekt. Het door het Commissariaat geconstateerde aandeel ICE kwam niet overeen met de door beide instellingen opgegeven percentages. Het Commissariaat heeft dit aan Holland Centraal en RTV Leiderdorp teruggekoppeld, waarbij het hen extra uitleg heeft gegeven over de berekening van het aandeel lokale ICE.
30. Holland Centraal en RTV Leiderdorp hebben vervolgens telefonisch contact opgenomen met het Commissariaat en aangegeven dat zij met de extra uitleg van het Commissariaat over de ICE-norm hebben geconstateerd dat de programmering op de kanalen Unity.NU en Unity NL niet voldoet aan de ICE-norm. Beide instellingen hebben vervolgens op 20 augustus 2021 schriftelijk verklaard dat het programma-aanbod op Unity.NU en Unity NL in de week van 14 tot 21 juni 2021 dat bestond uit aanbod van informatieve, culturele en/of educatieve aard, zoals bedoeld in artikel 2.70 van de Mediawet 2008, lager was dan 50% van het totale programma-aanbod.
31. Het Commissariaat komt na onderzoek tot dezelfde conclusie. In geen van de steekproefsgewijs beluisterde programma's is ten minste de helft van de zendtijd besteed aan lokale informatie, cultuur of educatie. Alle losse minuten lokale ICE opgeteld geeft voor beide kanalen een gemiddelde dat zeer ruim onder de norm ligt.
32. Gelet op het voorgaande, hebben Holland Centraal en RTV Leiderdorp gehandeld in strijd met artikel 2.70, aanhef en onder a, van de Mediawet 2008.

Handhaving

33. Het Commissariaat stelt vast dat Holland Centraal en RTV Leiderdorp de ICE-norm uit de Mediawet 2008 hebben overtreden.
34. Tijdens de hoorzitting gaven Holland Centraal en RTV Leiderdorp aan dat de ICE-norm een uitdagende norm is voor een radioprogrammakanaal, hetgeen ook SHM tijdens de hoorzitting erkende. Ook het Commissariaat is gebleken dat verschillende lokale publieke media-instellingen moeite hebben om de ICE-norm na te leven voor zover het gaat om hun radioprogrammakanaal. Uit gesprekken die het Commissariaat hierover met verschillende stakeholders heeft gevoerd, blijkt dat hieraan diverse oorzaken ten grondslag liggen. Allereerst gaven zij aan dat lokale publieke media-instellingen in veel gevallen over onvoldoende financiële middelen beschikken om aan de ICE-norm te kunnen voldoen. Daarbij komt dat voor het maken van media-aanbod van informatieve, culturele of educatieve aard specifieke kennis en vaardigheden vereist zijn. Deze kennis en vaardigheden zijn volgens hen niet altijd voldoende aanwezig bij lokale publieke media-instellingen, die voornamelijk draaien op de inzet van vrijwilligers. Verder gaven zij aan dat ook de hoeveelheid geschikte onderwerpen een rol speelt. Met name in kleinere gemeenten is er vaak weinig lokaal nieuws en vinden er bijvoorbeeld slechts een beperkt aantal lokale evenementen plaats. Daardoor zijn er eenvoudigweg onvoldoende onderwerpen beschikbaar om geschikt media-aanbod van te maken, zo kwam naar voren uit de gesprekken met de verschillende stakeholders.
35. De problematiek met betrekking tot de naleving van de ICE-norm door lokale publieke media-instellingen, komt ook naar voren in het adviesrapport van november 2020 van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur, 'Lokale media: niet te missen'.² Dit rapport is opgesteld naar aanleiding van een (vervolg)adviesaanvraag van de ministers voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, over publieke waarden en democratische functies van media en nieuwsvoorziening op lokaal niveau. In het adviesrapport staat over de ICE-norm onder meer:³

"Informatie, cultuur en educatie

Toen de Mediawet in 1988 van kracht werd, zag het Nederlandse medialandschap er heel anders uit dan nu. In dat jaar kwam er een derde Nederlandse publieke televisiezender en niet veel later volgden de eerste commerciële zenders. In de jaren '90 volgden meer commerciële omroepzenders, zowel op radio als op (kabel-)televisie. Vanaf halverwege de jaren negentig zorgde verregaande technische verbetering van het internet tot het ontstaan van online radio en -videozenders.

Met de Mediawet werd in 1988 de norm van informatie, cultuur en educatie (ICE) voor lokale (en regionale) omroepen ingevoerd. Hoewel er dus in de loop der jaren aan de aanbodkant heel veel veranderd is en burgers kunnen kiezen uit een veelvoud aan radio- en televisiezenders en on-demand kanalen, is deze norm dezelfde gebleven.

² Kamerstukken II 2020-2021, 32 827, nr. 207.

³ Idem, p. 52-53.

De vraag wordt relevant of deze norm, die in kwalitatieve zin in de wet niet nader wordt geduid, nog het juiste doel bereikt.

Bij het Commissariaat voor de Media (CvdM) bestaat de indruk dat een grote groep, van veelal kleine lokale (radio)omroepen, niet aan de norm kan voldoen. Om op een juiste wijze invulling te geven aan informatie, cultuur en educatie is specifieke kennis, waaronder bij bepaalde programma's een journalistieke achtergrond, vereist. Bij veel lokale omroepen die grotendeels met vrijwilligers werken ontbreekt het nog wel eens aan dat soort kennis.

In de praktijk is het vrij eenvoudig om te voldoen aan de 'vage' ICE-norm via televisie-uitzendingen en online, maar radioprogramma's ontberen in de regel wel de in de norm omschreven kwaliteiten. Zo bleek uit gesprekken met veertig lokale omroepen dat het gros van de radiomakers uitsluitend plaatjes wilde draaien. Met de kleine budgetten en een beperkt verzorgingsgebied lijkt zo'n norm voor deze groep omroepen dan ook niet passend. Met de norm heeft de wetgever beoogd dat de omroep voldoende aandacht heeft voor het eigen verzorgingsgebied in de programmering. Het tegen het licht houden van deze norm om deze in lijn te brengen met het huidige medialandschap en de beoogde doelen lijkt dan ook wenselijk. Denkrichtingen daarbij zijn een nadere uitwerking van de norm, differentiatie per kanaal en het verstrekken van meer beleidsruimte voor het CvdM of het vastleggen van doelen in prestatieafspraken."

36. Het Commissariaat heeft de problematiek met betrekking tot de naleving van de ICE-norm door lokale publieke media-instellingen voor wat betreft hun radioprogrammakanalen aangekaart bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Vooralsnog is er echter geen concreet zicht op aanpassing van de norm. Vanwege de geconstateerde problemen stelt het Commissariaat zich ten aanzien van het toezicht op de norm en de handhaving daarvan terughoudend op voor zover het gaat om radioprogrammakanalen van lokale publieke media-instellingen. Dit neemt niet weg dat het Commissariaat bij een klacht of verzoek van een belanghebbende beoordeelt of aanleiding bestaat om handhavend op te treden. Na een verzoek om handhaving zoals in dit geval, maakt het Commissariaat een afweging in het individuele geval. Daarbij is van belang dat het Commissariaat ondanks de geconstateerde moeilijkheden verwacht dat lokale publieke media-instellingen alle inspanningen verrichten die van hen mogen worden verwacht om ook wat betreft hun radioprogrammakanaal aan de wettelijke ICE-norm te voldoen.
37. Ten aanzien van de radiokanalen Unity.NU en Unity NL is gebleken dat de ICE-norm ruimschoots niet gehaald is. Gelet op de bevindingen uit het onderzoek en de verklaringen van Holland Centraal en RTV Leiderdorp op de hoorzitting, is het Commissariaat er niet van overtuigd dat beide media-instellingen alle mogelijke inspanningen verrichten om aan de norm te voldoen. Het Commissariaat is ook niet gebleken dat de haalbaarheid van de ICE-norm voldoende voor ogen is gehouden bij de keuze voor het radioprogrammakanaal Unity NL, dat volgens de website van beide instellingen 'de Nederlandstalige radiozender [is] voor de regio Leiden'. Bij de keuze voor een dergelijk format, met een overwegende nadruk op muziek, dient een media-instelling zich bewust te zijn van de risico's die dit met zich meebrengt voor de naleving van de wettelijke norm. Het is aan de media-instelling

om, met het programmabeleidbepalend orgaan (het pbo), te waarborgen dat ook bij een dergelijk format de nadruk op het eigen verzorgingsgebied ligt.

38. Zoals vermeld, vormt de verplichting dat ten minste de helft van het programma-aanbod een lokaal karakter heeft, de waarborg voor het publieke karakter van de activiteiten van de lokale publieke media-instelling. Het Commissariaat kent aan dit voorschrift dan ook, ondanks de hiervoor genoemde moeilijkheden, een bijzonder belang toe. Toch is het Commissariaat van oordeel dat direct handhavend optreden naar aanleiding van het onderhavige handhavingsverzoek door middel van oplegging van een bestuurlijke boete in dit geval onevenredig zou zijn. Hierbij is rekening gehouden met de terughoudende opstelling die het Commissariaat vanwege de genoemde moeilijkheden in beginsel aanhoudt ten aanzien van de ICE-norm op radioprogrammakanalen van publieke lokale media-instellingen. Ook acht het Commissariaat van belang dat SHM haar concurrentiebelang weliswaar heeft benoemd, maar dat zij verder niet heeft geconcretiseerd in hoeverre zij daadwerkelijk hinder ondervindt van het handelen van Holland Centraal en RTV Leiderdorp. Dit neemt niet weg dat het Commissariaat in het algemeen een zwaarwegend belang hecht aan de waarborging van het eerlijke speelveld, zoals ook door SHM aangevoerd. Dit speelt dan ook een belangrijke rol in het onderhavige geval, waarbij een commerciële en een publieke media-instelling in hetzelfde verzorgingsgebied actief zijn.
39. Gelet op voorgaande omstandigheden volstaat naar het oordeel van het Commissariaat in dit geval op dit moment een lichtere maatregel dan een bestuurlijke boete. Het Commissariaat zal Holland Centraal en RTV Leiderdorp dan ook een waarschuwing geven wegens overtreding van de ICE-norm op de radioprogrammakanalen Unity.NU en Unity NL. Nu gebleken is dat zij de ICE-norm ruimschoots niet gehaald hebben, verwacht het Commissariaat dat beide instellingen de op de hoorzitting aangekondigde maatregelen om het aandeel aan lokale ICE te vergroten op zo kort mogelijke termijn doorvoeren. Het Commissariaat verzoekt Holland Centraal en RTV Leiderdorp om uiterlijk in april 2022 aan het Commissariaat schriftelijk te verklaren welke aanpassingen zij op dat moment hebben gedaan en in hoeverre zij daarmee aan de norm voldoen.

G. Conclusie

40. Gelet op het vorenstaande zal het Commissariaat het verzoek van SHM om handhavend op te treden tegen Holland Centraal en RTV Leiderdorp wegens overtreding van de ICE-norm afwijzen. Het Commissariaat zal beide media-instellingen een waarschuwing geven.

H. Publicatie

41. Het Commissariaat zal op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob) de volledige tekst van dit besluit, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar maken door publicatie op zijn website. De publicatie vindt plaats veertien dagen nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Awb voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Het

Commissariaat ziet daartoe geen belemmering op grond van artikel 10 van de Wob.

I. Besluit

Het Commissariaat:

- I. wijst het verzoek van Stichting Haagse Media om handhavend op te treden tegen Stichting Agglomeratieomroep Holland Centraal en Stichting Radio en Televisie Leiderdorp wegens overtreding van de ICE-norm af;
- II. maakt de volledige tekst van dit besluit, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar door publicatie op zijn website.

Hilversum, 21 december 2021

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,

drs. Renate Eringa-Wensing
voorzitter

mr. Peter Eijsvoogel
commissaris

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het Commissariaat voor de Media, postbus 1426, 1200 BK te Hilversum.

Bijlage 1: Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2

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

[...]

Artikel 4:7

1. Voordat een bestuursorgaan een aanvraag tot het geven van een beschikking geheel of gedeeltelijk afwijst, stelt het de aanvrager in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de afwijzing zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de aanvrager betreffen, en
- b. die gegevens afwijken van gegevens die de aanvrager ter zake zelf heeft verstrekt.

[...]

Artikel 4:8

1. Voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen indien:

- a. de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen, en
- b. die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

[...]

Mediawet 2008

Artikel 2.1

1. Er is een publieke mediaopdracht die bestaat uit:

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

[...]

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;

[...]

Artikel 2.71

1. Een lokale publieke media-instelling kan met de regionale publieke media-instelling in wier verzorgingsgebied zij werkzaam is een samenwerkingsovereenkomst sluiten.

2. De overeenkomst wordt overgelegd aan het Commissariaat.
3. Bij een samenwerkingsovereenkomst voor de verzorging van programma-aanbod kan in afwijking van artikel 2.70 het programma-aanbod van de lokale publieke mediadienst:
 - a. voor ten minste vijftig procent van de duur bestaan uit aanbod dat in het bijzonder betrekking heeft op de gemeente waarvoor het programma-aanbod bestemd is, of op de provincie waarbinnen die gemeente ligt; en
 - b. voor ten minste het percentage, bedoeld in artikel 2.70, onderdeel b, bestaan uit aanbod dat:
 - 1°. geproduceerd is door de lokale publieke media-instelling zelf;
 - 2°. geproduceerd is door de regionale publieke media-instelling waarmee zij de samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten; of
 - 3°. uitsluitend in opdracht van een van hen of van hen beiden, is geproduceerd.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald:
 - a. dat een gedeelte van het aanbod, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, in het bijzonder betrekking heeft op de gemeente waarvoor het programma-aanbod is bestemd; en
 - b. dat een gedeelte van het aanbod, bedoeld in het derde lid, onderdeel b, door de lokale publieke media-instelling zelf of uitsluitend in haar opdracht is geproduceerd.

Artikel 7.11

1. Het Commissariaat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van:
 - a. de artikelen 2.2, eerste lid en tweede lid, onderdelen a tot en met h, j tot en met l, 2.3 tot en met 2.27, 2.29 tot en met 2.33, 2.34a tot en met 2.34j, 2.36 tot en met 2.41, 2.53 tot en met 2.57, 2.59, 2.60, 2.60a tot en met 2.60o, 2.125 tot en met 2.131, 2.143 tot en met 2.145, 2.148a, 2.149, 2.150, eerste lid, 2.151, eerste lid, 2.166 tot en met 2.168, 2.170c, 2.170d, 2.180 tot en met 2.187, 4.2 tot en met 4.5 en 6.26; en
 - b. hoofdstuk 8
- [...]

Artikel 7.12

1. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 2.34, eerste lid, 2.58, onderdelen a tot en met c, en e, 2.170 en 2.170b of artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht kan het Commissariaat aan de overtreder een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste € 225 000 per overtreding.
- [...]
3. Bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze wet, met uitzondering van de artikelen 2.34, tweede lid, 2.35, 2.58, onderdeel d, 2.70, 2.71, derde en vierde lid, 2.88b tot en met 2.92, 2.94 tot en met 2.99, 2.106 tot en met 2.108, 2.111, eerste lid, 2.115 tot en met 2.124, 2.150, tweede en derde lid, 2.151, tweede lid, 2.170 en 2.170b, 3.5b tot en met 3.14, 3.15, tweede lid, 3.16, 3.17, 3.19 tot en met 3.19b, 3.20 tot en met 3.26, 3.29, 3.29d, 3a.5, 4.1, 4.6, 5.1 tot en met 5.4, 6.4, 6.6, tweede lid, en 6.23 tot en met 6.25, of van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht kan het Commissariaat aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Mediabesluit 2008

Artikel 4

[...]

2. Als artikel 2.71, derde lid, van de wet op een lokale publieke media-instelling van toepassing is, zijn de gedeelten, bedoeld in artikel 2.71, vierde lid, onderdelen a en b, van de wet, ten minste de helft.

Wet openbaarheid van bestuur

Artikel 8

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daarvan, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.

2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

- a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.

2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

- a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
- b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

[...]