

# Beslissing op bezwaar

Kenmerk: 900321 / 903630

Betreft: Beslissing op bezwaar RTVI Zaanstreek

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

gezien het besluit van 1 februari 2022 (kenmerk: 849350 / 897349), waarbij de Stichting Zaan Media Platform De Orkaan (hierna: De Orkaan) is aangewezen als lokale publieke media-instelling voor de gemeenten Zaanstad en Wormerland en waarbij de aanvraag van Stichting Radio Televisie Internet Zaanstreek (hierna: RTVI Zaanstreek) is afgewezen.

gezien het daartegen bij brief van 28 februari 2022 ingediende bezwaarschrift, door het Commissariaat ontvangen op 1 maart 2022,

gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb),

gelet op het bepaalde in de artikelen 2.61 tot en met 2.69 van de Mediawet 2008 (hierna: Mediawet),

overweegt als volgt:

---

## A. Verloop procedure

1. Bij besluit van 1 februari 2022 (kenmerk: 849350 / 897349), verzonden op 2 februari 2022, heeft het Commissariaat de aanwijzingsaanvraag van RTVI Zaanstreek voor de gemeenten Zaanstad en Wormerland afgewezen en De Orkaan als lokale media-instelling voor de gemeenten Zaanstad en Wormerland aangewezen (hierna: het bestreden besluit).
2. Tegen dit besluit heeft RTVI Zaanstreek pro forma bezwaar gemaakt bij brief van 28 februari 2022, door het Commissariaat ontvangen op 1 maart 2022.
3. Bij brief van 11 maart 2022 (kenmerk: 900321 / 900690) heeft het Commissariaat de ontvangst van het pro forma bezwaar bevestigd en RTVI Zaanstreek in de gelegenheid gesteld haar bezwaargronden uiterlijk op 13 april 2022 schriftelijk in te dienen.
4. Bij brief van 11 april 2022, ontvangen op 12 april 2022, heeft RTVI Zaanstreek de gronden van bezwaar ingediend.
5. Op 17 juni 2022 heeft bij het Commissariaat een hoorzitting plaatsgevonden, waarbij RTVI Zaanstreek in de gelegenheid is gesteld haar bezwaar toe te lichten. Op deze hoorzitting zijn tevens De Orkaan en de gemeente Zaanstad verschenen. Het verslag hiervan is als **bijlage 2** bij deze beslissing op bezwaar gevoegd.

### *Opbouw beslissing op bezwaar*

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

**B. Juridisch kader**

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

**C. Ontvankelijkheid bezwaar**

8. Het bezwaarschrift van RTVI Zaanstreek is tijdig ingediend en voldoet aan de overige eisen die de Awb hieraan stelt. Het bezwaar is daarom ontvankelijk. Nu het bezwaarschrift ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats.

**E. Bezwaren**

9. Het Commissariaat heeft kennis genomen van de bezwaren van RTVI Zaanstreek, zoals verwoord in haar aanvullende bezwaar van 11 april 2022 en nader toegelicht tijdens de hoorzitting van 17 juni 2022.
10. De bezwaren kunnen kort en zakelijk als volgt worden samengevat.
11. Allereerst stelt RTVI zich op het standpunt dat de Orkaan handelt in strijd met de Mediawet, omdat zij op het moment van de aanvraag in haar beleidsplan en begroting had aangegeven enkel via internet media-aanbod te gaan verzorgen.
12. Volgens RTVI Zaanstreek voldoet De Orkaan niet aan de vereisten van artikel 2.61, tweede lid, onder b en c, van de Mediawet. Voorts betwist RTVI Zaanstreek dat de adviezen van de gemeenten Zaanstad en Wormerland en het bestreden besluit op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. RTVI Zaanstreek is ook van mening dat De Orkaan ten onrechte haar beleidsplan en begroting gedurende de aanvraagprocedure heeft aangepast.
13. RTVI Zaanstreek voert verder aan dat De Orkaan ten tijde van de aanvraag niet beschikte over een redactiestatuut, de platformen van De Orkaan volop reclame-uitingen bevatten en De Orkaan zich niet houdt aan haar eigen journalistieke werkwijze. Tot slot is RTVI Zaanstreek van mening dat het Commissariaat niet zorgvuldig dan wel onvolledig is omgegaan met een groot aantal argumenten uit haar zienswijze van 30 december 2021.
14. Op basis van weging van alle factoren is RTVI Zaanstreek van mening dat zij de aangewezen partij is om media-aanbod te verzorgen voor de gemeenten Zaanstad en Wormerland. Zij verzoekt het Commissariaat om de aanwijzing van De Orkaan per 1 januari 2023 te doen intrekken, RTVI Zaanstreek per die datum aan te wijzen, en haar schadeloos te stellen voor de geleden en nog te lijden schade.

**F. Overwegingen Commissariaat**

15. Naar aanleiding van de bezwaren van RTVI Zaanstreek overweegt het Commissariaat als volgt.

**Strijd met de Mediawet***Niet verzorgen van media-aanbod via televisie en radio*

16. Het Commissariaat stelt vast dat een groot deel van de bezwaren betrekking heeft op de plannen van De Orkaan om enkel via internet media-aanbod te verzorgen. Volgens RTVI Zaanstreek handelt De Orkaan in strijd met de Mediawet door niet via alle platforms media-aanbod te verzorgen. Verder is RTVI Zaanstreek van mening dat het

Commissariaat in zijn heroverweging in bezwaar niet mag meenemen dat De Orkaan onderzoekt of het media-aanbod eveneens via televisie aangeboden kan worden.

17. Zoals het Commissariaat in het bestreden besluit heeft aangegeven, volgt uit de Mediawet op dit moment geen verplichting voor lokale publieke media-instellingen om zowel op televisie, radio als internet media-aanbod te verzorgen. Evenmin volgt dit uit de stukken die RTVI Zaanstreek heeft aangedragen. Voormalig minister van Media, de heer Slob, schreef in een brief aan de Tweede kamer op 3 december 2019 het volgende: *“De bepaling in de Mediawet 2008 ten aanzien van de publieke mediaopdracht is bedoeld om lokale omroepen de ruimte te geven om naar eigen inzicht van de hen beschikbare aanbodkanalen gebruik te maken. Met deze bepaling is beoogd om een techniek-neutrale taakopdracht voor publieke omroepen tot stand te brengen die voldoet aan Europese regels. Van een verplichting voor lokale publieke omroepen om voor alle aanbodkanalen uitzendingen te verzorgen is geen sprake. Lokale publieke omroepen kunnen nu dus al zelf bepalen welke aanbodkanalen zij gebruiken voor hun uitzendingen. Daar is geen wetswijziging voor nodig.”*<sup>1</sup> Naar het oordeel van het Commissariaat is het op dit moment toegestaan dat een lokale publieke media-instelling zelf bepaalt via welk platform wordt uitgezonden.
18. Dat De Orkaan onderzoekt of zij eveneens via televisie media-aanbod kan aanbieden, speelt - gelet op het voorgaande - geen rol voor het oordeel van het Commissariaat dat de De Orkaan in overeenstemming met de Mediawet handelt. Het Commissariaat acht de bezwaren zoals beschreven onder 16 van het onderhavige besluit dan ook ongegrond.

#### **Wettelijk voorgeschreven advies**

19. Ingevolge artikel 2.61 van de Mediawet kan het Commissariaat voor de verzorging van de publieke mediadiensten op lokaal niveau lokale instellingen als publieke media-instellingen aanwijzen. Voor aanwijzing komen in aanmerking instellingen die voldoen aan de eisen zoals opgenomen in artikel 2.61, tweede lid, van de Mediawet. Het Commissariaat is voor het nemen van een besluit op een aanvraag op grond van het derde lid van voornoemd artikel verplicht de gemeenteraad om advies te vragen over de vraag of de aanvrager voldoet aan voormelde eisen.

#### *Doelstelling statuten*

20. RTVI Zaanstreek stelt dat de statuten van De Orkaan ten tijde van de aanvraag niet voldeden aan het vereiste van artikel 2.61, tweede lid, onder b, van de Mediawet. RTVI Zaanstreek geeft aan dat in de statuten is opgenomen dat De Orkaan tot doel heeft het verzorgen van media-aanbod in de gemeente Zaanstad, Wormerland en Oostzaan, terwijl zij door het Commissariaat slechts is aangewezen voor de gemeenten Zaanstad en Wormerland.
21. Artikel 2.61, tweede lid, van de Mediawet geeft een limitatieve opsomming van de voorwaarden aan waaraan een instelling moet voldoen om als lokale publieke media-instelling te kunnen worden aangewezen. In artikel 2.61, tweede lid, onder b, staat dat een instelling die in aanmerking wil komen voor een aanwijzing, zich volgens de statuten uitsluitend of hoofdzakelijk ten doel moet stellen het op lokaal niveau uitvoeren van de publieke mediaopdracht door het verzorgen van media-aanbod dat is gericht op de bevrediging van maatschappelijke behoeften die in een gemeente waarop de instelling zich richt leven, en het verrichten van alle activiteiten die nodig zijn om daarmee een publieke taak te vervullen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2019-2020, 32827 nr. 178.

22. In de statuten van de Orkaan is opgenomen dat zij tot doel heeft het verzorgen van media-aanbod bestemd voor de gemeente of gemeenten waarvoor zij door het Commissariaat als lokale publieke media-instelling is aangewezen, te weten de gemeente Zaanstad, de gemeente Wormerland en gemeente Oostzaan. Hoewel de Orkaan niet is aangewezen voor de gemeente Oostzaan, richt zij zich conform haar statuten wel hoofdzakelijk op de gemeenten Zaanstad en Wormerland. Naar het oordeel van het Commissariaat wordt daarmee voldaan aan het vereiste van artikel 2.61, tweede lid, onder b van de Mediawet.
23. Voor zover RTVI Zaanstreek betoogt dat De Orkaan niet voldoet aan voornoemd vereiste omdat zij niet via alle platforms media-aanbod verzorgt, verwijst het Commissariaat naar wat hieromtrent is overwogen in randnummer 17 van onderhavig besluit.

*Representativiteit pbo*

24. RTVI Zaanstreek stelt dat De Orkaan niet voldoet aan het representativiteitsvereiste van artikel 2.61, tweede lid, onder c, van de Mediawet, omdat De Orkaan in de afgelopen periode niet voldoende aandacht zou hebben besteed aan de belangrijkste maatschappelijke stromingen.
25. Het Commissariaat wijst er in dit verband op dat het functioneren van het pbo geen onderdeel uitmaakt van de door gemeenteraad uit te voeren toetsing op grond van artikel 2.61 van de Mediawet. In hetgeen RTVI Zaanstreek heeft aangevoerd, ziet het Commissariaat geen aanknopingspunten dat het pbo niet aan het representativiteitsvereiste voldoet.
26. Gelet op het bovenstaande ziet het Commissariaat geen aanleiding om van het wettelijk voorgeschreven advies van de gemeenteraden af te wijken.

**Voorkeursadviezen gemeenteraden**

27. Artikel 2.63, tweede lid, van de Mediawet schrijft voor dat per gemeente slechts één lokale publieke media-instelling kan worden aangewezen. Als er meerdere instellingen zijn die voor een bepaalde gemeente als publieke media-instelling willen worden aangewezen en ook voldoen aan bovenvermelde wettelijke eisen, bevordert het college van burgemeester en wethouders voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is het samengaan van die instellingen. Indien het college van burgemeester en wethouders er niet in slaagt genoemde instellingen te laten samengaan, vraagt het Commissariaat de gemeenteraad gemotiveerd te adviseren welke aanvrager de voorkeur heeft.
28. Het Commissariaat dient zich er ten aanzien van een dergelijk voorkeursadvies van te vergewissen dat deze op voldoende informatie berust en op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Gelet op de wetsgeschiedenis (bij artikel 2.61, derde lid, van de Mediawet), de jurisprudentie en de democratische legitimatie van de gemeenteraad, past het Commissariaat echter wel enige terughoudendheid bij de beantwoording van de vraag welke instelling de voorkeur dient te krijgen.<sup>2</sup> Het Commissariaat overweegt dat de gemeenteraad goed zicht heeft op welke instelling naar verwachting de functie van publieke media-instelling in de gemeente het beste kan uitoefenen. Het Commissariaat toetst dan ook terughoudend of de gemeenteraad tot zijn voorkeursadvies heeft kunnen komen.<sup>3</sup> Voor zover het Commissariaat geen zwaarwichtige redenen ziet om hiervan af te wijken, is het bestendig beleid om het voorkeursadvies te volgen.

<sup>2</sup> RvS 26 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1049; Rb. Noord Holland 13 maart 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:1796. Vgl.: RvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:650.

<sup>3</sup> Rb. Zeeland-West-Brabant 5 juni 2015, ECLI:NL:RBZWB:2015:3948.

29. RTVI Zaanstreek voert een aantal stellingen aan, waaruit volgens haar blijkt dat de gemeenten onzorgvuldig zijn geweest in haar besluitvorming. In het navolgende zal hierop worden ingegaan.

#### *Beleidsplan en begroting De Orkaan*

30. RTVI Zaanstreek stelt zich op het standpunt dat De Orkaan haar beleidsplan en begroting ten onrechte heeft aangepast tijdens de aanwijzingsprocedure. Het Commissariaat volgt RTVI Zaanstreek niet in haar standpunt. Naar het oordeel van het Commissariaat is het onwenselijk en onzorgvuldig om een wijziging of aanvulling van de initiële aanvraag niet mee te nemen in het adviestraject, indien deze wijziging redelijkerwijs nog meegenomen kan worden.
31. Verder stelt RTVI Zaanstreek dat De Orkaan haar visie met betrekking tot televisie heeft aangepast naar aanleiding van een verzoek van het Commissariaat. Het Commissariaat acht het van belang om op te merken dat, anders dan RTVI Zaanstreek doet veronderstellen, geen dergelijk verzoek aan De Orkaan is gedaan.
32. Voorts is RTVI Zaanstreek van mening dat de gemeenteraden de begroting van de Orkaan niet als realistischer hadden kunnen beschouwen dan de voorstellen van RTVI Zaanstreek, omdat de financiële haalbaarheid van de begroting niet is beoordeeld. RTVI Zaanstreek geeft aan dat haar begroting voorzien is van een accountantsverklaring en daardoor een duidelijk en betrouwbaar beeld geeft van de financiële situatie. Het Commissariaat merkt op dat voor het indienen van een aanvraag niet vereist is dat een gecontroleerde begroting wordt overgelegd. Anders dan RTVI Zaanstreek lijkt te veronderstellen, voert het Commissariaat geen inhoudelijke beoordeling van de begroting uit. De gemeenteraad heeft op basis van de financiële stukken een afweging gemaakt die uitvalt in het voordeel van De Orkaan. Het betreft een afweging die het Commissariaat gezien zijn terughoudende toetsing op dit punt voor rekening van de gemeente dient te laten. Het Commissariaat merkt hierbij nog op dat het Commissariaat, conform artikel 2.135, eerste lid, van de Mediawet, erop toeziet dat alle inkomsten van de lokale media-instelling voor de uitvoering van de publieke media-opdracht worden gebruikt. Dit toezicht vindt achteraf plaats, wanneer het Commissariaat de jaarrekening van De Orkaan heeft ontvangen.
33. Het Commissariaat ziet in het bezwaar dan ook geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de voorkeursadviezen van de gemeenteraden onzorgvuldig tot stand zijn gekomen.

#### *Redactiestatuut*

34. Ten aanzien van het redactiestatuut merkt het Commissariaat op dat dit stuk, op grond van artikel 2.61 van de Mediawet, niet bij de aanvraag moet worden ingediend. De stukken die een aanvrager bij de aanvraag moet voegen staan opgesomd in artikel 5 van de Mediaregeling 2008. Gelet op het voorgaande heeft het Commissariaat geen aanleiding om te veronderstellen dat de gemeenteraden op basis van onvoldoende informatie tot hun voorkeursadviezen zijn gekomen.

#### *Omgevingsfactoren*

35. Naar de mening van RTVI Zaanstreek heeft het Commissariaat onvoldoende rekening gehouden met de oudere en hulpbehoevende mediagebruikers in Zaanstad die gebruik maken van televisie en radio, de vrijwilligers van RTVI Zaanstreek en de maatschappelijke aspecten en activiteiten die RTVI Zaanstreek in haar programmering behandelt. Daarnaast vindt volgens haar een grote kapitaalvernietiging plaats en is er sprake van extra kosten, zoals transitie- en frictiekosten.
36. Uit hetgeen hiervoor in randnummer 28 is overwogen, volgt dat het Commissariaat zich terughoudend opstelt en alleen bij zwaarwegende redenen afwijkt van het

voorkeursadvies van de gemeenteraad. In hetgeen RTVI Zaanstreek heeft aangedragen, ziet het Commissariaat geen zwaarwegende redenen om van de voorkeursadviezen van de gemeenteraden af te wijken. De afweging die de gemeenteraden hebben gemaakt, betreft een politieke afweging waar het Commissariaat – gelet op de terughoudende rol – niet in treedt.

37. Het Commissariaat merkt op dat hij zich bewust is van de impact die een afwijzing van een aanvraag heeft voor de op dat moment aangewezen lokale publieke media-instelling. Hoewel het Commissariaat de nadelige gevolgen voor RTVI Zaanstreek begrijpt, erkent het Commissariaat ook de ruimte voor een andere media-instelling om in aanmerking te komen voor een aanwijzing. Dat andere instellingen kunnen opteren voor een aanwijzing is inherent aan de aanwijzingstermijn van vijf jaar voor lokale publieke media-instellingen. Na die periode vervalt deze aanwijzing van rechtswege.
38. Gelet op het voorgaande is het Commissariaat van oordeel dat de voorkeursadviezen op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en er geen sprake is van zwaarwegende gronden om van de voorkeursadviezen van de gemeenteraden af te wijken

### **Overige bezwaren**

39. Voor zover RTVI Zaanstreek betoogt dat De Orkaan zich niet houdt aan haar professionele journalistieke werkwijze en het media-aanbod reclame-uitingen bevat, merkt het Commissariaat op dat voor de aanwijzing als lokale publieke media-instelling niet vereist is dat het Commissariaat of de gemeenteraad onderzoekt of een aanvrager ook aan overige wettelijke bepalingen voldoet.<sup>4</sup> Indien na de aanwijzing als lokale publieke media-instelling blijkt dat de bepalingen van de Mediawet worden overtreden, kan het Commissariaat gebruik maken van haar handhavende bevoegdheden, uit hoofde van zijn toezichthoudende taak. Naar het oordeel van het Commissariaat kunnen deze gronden niet leiden tot een herziening van het bestreden besluit.
40. Tot slot heeft het Commissariaat, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, geen grond gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd is met rechtszekerheidsbeginsel dan wel het zorgvuldigheidsbeginsel.

### **Conclusie**

41. Op grond van bovenstaande overwegingen en na afweging van alle betrokken belangen verklaart het Commissariaat de bezwaren van RTVI Zaanstreek, gericht tegen het bestreden besluit, ongegrond.

### *Schadevergoeding*

42. Naar aanleiding van het verzoek van RTVI om haar schadeloos te stellen, ziet het Commissariaat geen grond om dit toe te kennen. Voor zover het verzoek betrekking heeft op de proceskostenvergoeding op basis van artikel 7:15 Awb, merkt het Commissariaat op dat deze uitsluitend worden vergoed voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Daarvan is geen sprake, aangezien het besluit niet wordt herroepen.

---

<sup>4</sup> Rb. Den Haag 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:15497.

## G. Openbaarmaking

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

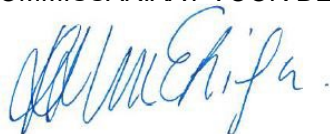
## H. Beslissing op bezwaar

Het Commissariaat:

- I. verklaart het bezwaar van RTVI Zaanstreek tegen het besluit van 1 februari 2022 (kenmerk: 849350 / 897349) ongegrond;
- II. besluit de volledige tekst van dit besluit, veertien dagen na de voorgeschreven bekendmaking daarvan, met uitzondering van de daarin vermelde persoonsgegevens en vertrouwelijke bedrijfsgegevens, openbaar te maken door publicatie op zijn website.

Hilversum, 19 juli 2022

Namens  
COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA,



drs. Renate Eringa-Wensing  
voorzitter



mr. Peter Eijvoogel  
commissaris

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

## Bijlage 1: juridisch kader

**Artikel 2.61 van de Mediawet 2008**

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

**Artikel 2.63 van de Mediawet 2008**

1. Als meer dan één lokale instelling in een gemeente aan de eisen, bedoeld in artikel 2.61, tweede lid, voldoet, bevordert het college van burgemeester en wethouders voor zover dat redelijkerwijs mogelijk is het samengaan van die instellingen.
2. Er kan per gemeente slechts één lokale publieke media-instelling worden aangewezen, waarbij het Commissariaat acht slaat op alle factoren die voor het functioneren van de instelling van belang kunnen zijn.