

No.W05.06.0469/III

's-Gravenhage, 8 januari 2007

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 november 2006 heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Bakker¹ tot wijziging van de Mediawet (financiering lokale omroep), met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel beoogt de lokale publieke omroep op een andere wijze te financieren en daartoe de middelen die thans in het gemeentefonds zijn gestort er uit te nemen en het Commissariaat voor de Media (hierna : CvdM) aan de lokale omroepinstelling een bijdrage te laten toekennen.

De initiatiefnemer is van mening dat de door het rijk aan de gemeenten ter beschikking gestelde middelen ten behoeve van de lokale omroep onvoldoende worden doorgegeven. De lokale omroep kan daardoor onvoldoende invulling geven aan de brede informatiefunctie die zij geacht wordt uit te oefenen. Verder bestaat volgens de toelichting het gevaar dat er in de verhouding tussen de gemeente en de lokale omroep elementen van afhankelijkheid binnensluipen.

De Raad van State merkt het volgende op.

1. Financiering van de lokale omroepinstellingen

Sinds 2000 ontvangen gemeenten als gevolg van de fiscalisering van de omroepbijdrage een structurele compensatie uit de algemene middelen, die wordt verdeeld via het gemeentefonds. In dat jaar is de mogelijkheid voor gemeenten om opslag te heffen ter financiering van de lokale omroep, vervallen.²

De financiële verantwoordelijkheid voor de lokale omroep berust derhalve bij het gemeentebestuur. Het is de gemeenteraad die het besluit neemt of een lokale omroepinstelling die aan de criteria van artikel 30 van de Mediawet voldoet, in aanmerking komt voor subsidie. In dat verband wordt een afweging gemaakt, waarbij onder meer rekening kan worden gehouden met het belang van de lokale omroepinstelling voor de inwoners van de gemeente of gemeenten, mede gelet op de aanwezigheid van andere communicatiemiddelen waarmee de burgers van de nodige lokale informatie worden voorzien, maar ook met andere voorzieningen waarvoor men voor een gemeentelijke subsidie in aanmerking wenst te komen. Ook kan de gemeenteraad er voor kiezen dat subsidie wordt gegeven aan de regionale omroep, omdat deze in voldoende mate tegemoet komt aan de lokale informatiebehoefte. Het gevolg van de in 2000 gemaakte keuze is dat het gemeentebestuur deze vrijheid heeft. Dat elke gemeente haar eigen subsidievoorwaarden, termijnen en bedragen kent, zoals in de toelichting wordt vermeld, is daaraan inherent.

Dat deze situatie ongewenst zou zijn, zoals in de toelichting wordt betoogd, valt naar het oordeel van de Raad zonder nadere onderbouwing niet in te zien. De

¹ Bij brief van 6 december 2006 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft het lid Van der Ham meegedeeld dat hij dit initiatiefvoorstel zal verdedigen in verband met het vertrek van het lid Bakker (Kamerstukken II 30 855, nr. 4).

² Stb. 1999, 573; Kamerstukken 26 707.

financiering van de lokale omroep is een aan de gemeentebesturen overgelaten taak, die elk gemeentebestuur met inachtneming van de plaatselijke omstandigheden en wensen kan verrichten. Als raadsleden of inwoners van de gemeente van oordeel zijn dat er een lokale omroep moet komen of dat de faciliteiten van de bestaande lokale omroep moeten worden uitgebreid en er daarom (meer) geld beschikbaar moet worden gesteld, kan de raad daartoe besluiten. De inwoners kunnen zonodig hun invloed uitoefenen op de leden van de gemeenteraad, eventueel bij gelegenheid van de verkiezing. De Raad adviseert om het voorstel tot wijziging van de financieringssystematiek van de lokale omroepinstellingen van een dragende motivering te voorzien.

2. Interbestuurlijke verhoudingen

Rijk, provincies en gemeenten hebben in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen afgesproken zich onder meer te richten op verruiming van de decentrale beleidsvrijheid, zowel in bestuurlijke als financiële zin, vermindering van centrale regels en vermindering van specifieke uitkeringen.³ Voorts is het streven van het kabinet er op gericht het aantal specifieke uitkeringen in lijn met de aanbevelingen van de commissie Brinkman te beperken.⁴ Bij een specifieke uitkering wordt geëist dat de beschikbare middelen louter worden besteed aan het doel waarvoor de uitkering bestemd is. Van een specifieke uitkering ten behoeve van de financiering van de lokale omroepinstellingen is op grond van de vigerende bepalingen geen sprake.

Met het aanwenden van middelen uit het gemeentefonds en het "rechtstreeks toekennen" aan lokale omroepen zou ook worden afgeweken van bovengenoemde afspraken. Wat thans een louter decentrale bevoegdheid tot financiering is, wordt met het initiatiefvoorstel gewijzigd in een financiering op centraal niveau, zij het dat het CvdM de bijdrage toekent. Hiervoor zou alleen aanleiding kunnen zijn als gebleken zou zijn dat gemeentebesturen dit onderwerp niet op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen behartigen of hebben behartigd.⁵ De toelichting geeft van dat laatste onvoldoende blijk.

De Raad adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

3. Positie Commissariaat voor de Media (CvdM)

Het CvdM krijgt met het toekennen van de bijdragen een nieuwe taak.⁶ Naast het toekennen van zendtijd aan een instelling voor lokale omroep⁷ en de handhavende bevoegdheid met betrekking tot de etherreclame⁸, wordt het CvdM op grond van het voorstel tevens belast met verstrekken van de bijdrage aan de lokale omroepinstellingen.

De voorgestelde taak is vreemd aan de thans in de Mediawet voor het CvdM geregelde taken en bevoegdheden in het algemeen en met betrekking tot de lokale

³ Code Interbestuurlijke verhoudingen, blz. 28; Kamerstukken II 2004/05, 29 800VIII, nr. 159, blz. 6.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 28 856, nr. 11, blz. 4.

⁵ Zie artikel 117 Gemeentewet.

⁶ Het CvdM heeft de volgende kerntaken: garanderen van een eerlijke toegang tot de media, bewaken van de kwaliteit, de diversiteit en de onafhankelijkheid van de informatievoorziening, zorgen voor optimale condities voor het naleven van de wet en effectief toezien op de handhaving.

⁷ Artikel 42 Mediawet.

⁸ Artikelen 43b en 43c van de Mediawet.

omroep in het bijzonder⁹. Uit het voorstel blijkt overigens niet op welke wijze door het CvdM de besteding van de bijdrage uit de algemene middelen dient te worden verantwoord, nu artikel 12 van de Mediawet daarvoor onvoldoende basis biedt.

Iedere lokale omroepinstelling komt in aanmerking voor bekostiging naar rato van het aantal wooneenheden in de gemeente of gemeenten, aldus het voorstel. Ingevolge het voorgestelde artikel 107a, derde lid, mogen aan de beschikbaarheid van de bijdrage alleen die voorwaarden worden gesteld, die bij of krachtens de wet zijn of kunnen worden gesteld. Uit de toelichting blijkt dat hiermee wordt bedoeld dat er geen andere inhoudelijke, programmatische eisen mogen worden gesteld, anders dan die krachtens de Mediawet kunnen worden gesteld. Niet duidelijk is of het CvdM aan de hand van een jaarrekening of begroting van de instelling mag beoordelen of de bijdrage aan lokale omroepinstelling gerechtvaardigd is. Niet valt in te zien waarom een dergelijke beoordeling in het kader van subsidieverlening wel en bij een bijdrageverlening niet nodig of wenselijk zou zijn.

4. Bekostiging

Bekostiging vindt plaats aan een lokale omroepinstelling waaraan zendtijd is toegewezen. Indien daarvan sprake is, kent het CvdM "automatisch" een bijdrage toe. Niet iedere gemeente heeft echter een lokale omroepinstelling. Als aan het CvdM jaarlijks een bedrag wordt toegekend op grond van het totaal aantal wooneenheden maal € 1,07 en niet voor iedere wooneenheid behoeft te worden uitgekeerd, zal een bedrag resteren.

In de toelichting wordt dit onderkend. Dat bedrag wordt dan toegevoegd aan de middelen voor het jaar daarop, hetgeen dan leidt tot een (in beginsel eenmalig) hoger bedrag, aldus de toelichting. De Raad merkt op dat de wijze waarop de bijdrage wordt toegekend en de hoogte van het bedrag per wooneenheid in het voorgestelde artikel 107a worden bepaald, maar dat een wettelijke grondslag voor fondsvorming of toekenning van een afwijkend of eenmalig bedrag alsook een discretionaire bevoegdheid voor het CvdM daartoe, in het voorstel ontbreekt. Derhalve is er geen grondslag voor de wijze van handelen die de toelichting beoogt.

5. Handhaving

Tot slot merkt de Raad op dat in artikel 134, eerste lid, aanhef en onder b, van de Mediawet is bepaald dat het CvdM is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 107 tot en met 109 e. Het voorgestelde artikel 107a zal daaronder ook gaan vallen.

Omdat het CvdM ingevolge artikel 107a zelf wordt belast met de uitvoering van het daarin bepaalde, heeft het opdragen van toezicht op die uitvoering aan hetzelfde bestuursorgaan geen betekenis en derhalve gevolgen voor artikel 134, als hierboven bedoeld.

⁹ Hoofdstuk III, titel 4, afdeling 2, van de Mediawet.


6. Inwerkingtreding

Het voorstel voorziet in inwerkingtreding midden in een begrotingsjaar. Dat leidt tot onnodige complicaties.

De Raad adviseert te kiezen voor de datum van 1 januari van enig jaar.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Vice-President van de Raad van State,


A handwritten signature in cursive script, starting with 'Dr.' followed by a name that appears to be 'Henk W. van der ...'. The signature is written in dark ink and is underlined with a single horizontal stroke.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W05.06.0469/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 107a, tweede lid, de woorden "stelt ... bij met" vervangen door "pastaan aan" en de zinsnede "met de door het Centraal Planbureau voor het desbetreffende jaar geraamde consumentenprijsindex" wijzigen in: de consumentenprijsindex.
- Verwijzingen naar feiten en gegevens, zoals in de eerste twee alinea's van de memorie van toelichting, voorzien van bronvermelding.