

Vergaderjaar 2002–2003

28 856

Wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Nieuwe financieringsstructuur regionale omroep

De financiële verantwoordelijkheid voor regionale omroep berust van oudsher op grond van de Mediawet bij de provincies. Dit beginsel is neergelegd in artikel 43, derde lid, van de Mediawet. Daarin is bepaald dat voor regionale omroep slechts zendtijd wordt toegewezen indien het provinciebestuur zich bereid verklaart voor de bekostiging zorg te dragen.

Tot 1 januari 2000 bestond voor de provincies de mogelijkheid om via het heffen van een provinciale opslag op de omroepbijdrage inkomsten te verwerven ten behoeve van de financiering van regionale radio- en televisieomroep. Met de afschaffing van de omroepbijdrage per 1 januari 2000 is deze mogelijkheid komen te vervallen. Ter compensatie van het wegvallen van de mogelijkheid van het heffen van een provinciale opslag is uit de belastingopbrengsten in 2000 structureel € 51,73 miljoen (f 114 miljoen) toegevoegd aan de middelen van het provinciefonds en langs die weg verdeeld tussen de provincies. In de jaren 2001 en 2002 is dit bedrag geïndexeerd. In de jaren 2000 en 2001 is naast deze structurele middelen incidenteel uit de algemene middelen een bedrag van € 6,53 miljoen (f 14,4 miljoen) respectievelijk € 6,85 miljoen (f 15,1 miljoen) voor regionale omroepdoeleinden aan het provinciefonds toegevoegd. De regering heeft naar aanleiding van de amendementen Bakker (Kamerstukken II 2000/01, 27 764, nr. 4; 27 457, nr. 4; 27 778, nr. 13; Kamerstukken II 2001/02, 28 000 hoofdstuk C, nr. 2) besloten dat deze incidentele toevoegingen aan het provinciefonds een structureel karakter krijgen.

Naast de gelden die via het provinciefonds voor regionale omroep beschikbaar komen, worden op grond van de Mediawet uit de mediabegroting middelen ten behoeve van regionale omroep aan provincies ter beschikking gesteld. Voor regionale radio worden de middelen met name ingezet ten behoeve van de dunbevolkte provincies, waar de opbrengst van de radio-opslag ontoereikend is (was).

De financiële ondersteuning vanuit de mediabegroting ten behoeve van regionale televisie (de zogeheten matching) is een tijdelijk instrument dat voor de periode 1997–2001 is ingezet om de start van regionale televisie te

faciliteren. Geconstateerd kan worden dat deze opzet is geslaagd. Inmiddels functioneert in alle provincies regionale televisie.

Zoals gezegd ontvangen alle provincies sedert het jaar 2000 als gevolg van de afschaffing van de omroepbijdrage via het provinciefonds een structurele bijdrage ter compensatie van het vervallen van de mogelijkheid een provinciale opslag op de omroepbijdrage te heffen. De regering deelt de visie van de provincies dat de volledige financiële verantwoordelijkheid voor regionale omroep door de provincies gedragen kan worden en dat daartoe ook de middelen die thans via de mediabegroting voor regionale omroep ter beschikking worden gesteld, kunnen worden overgeheveld naar het provinciefonds.

Zowel de regering als de provincies zijn tevens tot de conclusie gekomen dat het wenselijk is om te komen tot een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel voor regionale omroep, waarbij tegelijkertijd een garantie wordt geboden voor continuering van de publieke omroepfunctie op regionaal niveau.

Op grond van bovenstaande overwegingen is in bestuurlijk overleg met de provincies afgesproken en besloten het huidige financieringsstelsel voor regionale omroep te herzien. In het bestuurlijk overleg is overeenstemming bereikt over de uitwerking daarvan. De hoofdlijn van het nieuwe stelsel kan als volgt geschetst worden:

1. Het huidige gemengde financieringssysteem van de regionale omroep zal worden beëindigd. Middelen ten behoeve van regionale omroep zullen voortaan alleen nog via het provinciefonds beschikbaar zijn. De financiering vanuit de mediabegroting wordt beëindigd. De middelen die tot dusverre nog op de Mediabegroting stonden worden overgedragen aan het provinciefonds.
2. In de Mediawet wordt een zorgplicht voor de provincies opgenomen, die inhoudt dat in elke provincie het provinciebestuur zorgdraagt voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling. Die bekostiging dient in elk geval op zodanig niveau te zijn, dat programmaverzorging voor radio en televisie is gewaarborgd voor het aantal uren zendtijd voor radio en televisie dat de regionale omroepinstellingen in 2001 hebben gebruikt.
3. Uit de algemene rijksmiddelen worden de gelden ten behoeve van regionale omroep via het provinciefonds verdeeld over de provincies. Provincies hebben overeenstemming bereikt over de verdeling en de financiële gevolgen daarvan.

Nu de provincies zich uitdrukkelijk bereid hebben verklaard de gelden die zij via het provinciefonds ontvangen ook daadwerkelijk in te zetten voor regionale omroep en voorts tot overeenstemming zijn gekomen over de verdeling van de gelden over de provincies, rekening houdend met dunbevolkte provincies, is naar de mening van de regering voldaan aan de voorwaarden om tot een nieuwe financieringsstructuur voor regionale omroep te komen. Verwezen moge worden naar de brief aan de Tweede Kamer van 21 november 2001 inzake de mediabegroting (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 VIII, nr. 20), waarin het voornemen tot wijziging van de financieringsstructuur is aangekondigd.

Onderhavig wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de Mediawet met het oog op dit nieuwe financieringsstelsel.

2. Financiële aspecten

Op basis van de artikelen 28, onderdeel b, en 107 tot en met 107c, van de Mediawet, worden uit de mediabegroting via het Commissariaat voor de Media aan de provincies middelen ter beschikking gesteld. Deze middelen betreffen bijdragen in de exploitatie voor regionale radio en televisie, alsmede voor een aantal maatregelen die voortvloeien uit een onderzoek

dat is uitgevoerd naar de financiële situatie inzake regionale radio (de zgn. Quick Scan rapportage).

Ten behoeve van regionale radio is in 2003 een bedrag begroot van € 15,7 miljoen. Een groot deel hiervan, circa € 6,7 miljoen, bestaat uit een bijdrage in de exploitatie, welk bedrag met name terechtkomt bij dunbevolkte provincies. Een bedrag van circa € 3,5 miljoen betreft een pakket maatregelen ter voorkoming van financiële problemen bij de regionale omroepen. Deze maatregelen zouden in beginsel lopen tot en met 2001. De regering heeft echter besloten deze middelen structureel toe te laten komen aan de regionale omroepen. Daarnaast wordt er nog circa € 3,6 miljoen aan de Stichting Regionale Omroep Overleg en Samenwerking (ROOS) afgedragen, die hiermee het grootste deel van de zenderkosten van de regionale omroep bij Nozema financiert.

Voor regionale televisie is in 2003 (inclusief stelpost) € 30,7 miljoen begroot. Dit bedrag bestaat uit de financiële matching van bijdragen door de provincies ten behoeve van de ontwikkeling van regionale televisie en een financiële aanvulling voor dunbevolkte provincies. Gelet op de financiële situatie van de regionale omroepen heeft de regering gemeend ook aan deze beide steunmaatregelen een structureel karakter te geven.

Het bedrag dat in het kalenderjaar voorafgaande aan de invoering van de nieuwe financieringssystematiek ten laste van de mediabegroting wordt uitgekeerd ten behoeve van regionale omroep, zal met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel rechtstreeks vanuit de algemene middelen worden overgedragen aan het provinciefonds. Tegelijkertijd zal per dezelfde datum de rijksomroepbijdrage met hetzelfde bedrag worden verlaagd. Deze verlaging is opgenomen in artikel II van deze wet.

Bij de toedeling van de middelen via het provinciefonds is getracht de huidige verdeling over de verschillende provincies zoveel mogelijk te benaderen en de herverdeeffecten te minimaliseren. Door de reeds met ingang van 2000 aan het provinciefonds toegevoegde € 51,7 miljoen (f 114 miljoen) in de verdeling te betrekken en door toepassing van vaste bedragen per provincie naast meer gebruikelijke verdeelsleutels in de verdelingssystematiek, zijn de herverdeeffecten zeer beperkt gebleven en heeft het bestuur van het IPO op 7 februari 2002 ingestemd met het verdelingsvoorstel, dat structureel van aard is. De beheerders van het provinciefonds, de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zijn akkoord gegaan met het verdelingsvoorstel. Door de toevoeging op grond van de amendementen Bakker is er in absolute zin geen sprake meer van negatieve herverdeeffecten. Dit betekent dat een relatief groot deel van de gelden ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt toebedeeld aan dunbevolkte provincies.

3. Toezicht

Door het opnemen van de zorgplicht voor provincies om zorg te dragen voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling wordt aan provincies een medebewindstaak opgelegd. Het opnemen van deze taak in de Mediawet betekent dat in beginsel het voldoen aan die zorgplicht valt onder de toezichthoudende bevoegdheid van het Commissariaat voor de Media. Op grond van de sanctiebepalingen van de Mediawet heeft het Commissariaat echter geen bevoegdheden om provinciebesturen sancties op te leggen. De regering is van mening dat het in de staatsrechtelijke en bestuurlijke context waarin de medebewindstaak geplaatst moet worden niet past indien het Commissariaat zelfstandig sancties zou kunnen opleggen aan provinciebesturen.

Overweging daarbij is tevens dat er andere wegen zijn om de uitvoering van de medebewindstaak in het uiterste geval te waarborgen. De artikelen 197 en 198 van de Provinciewet bieden de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid om verplichte uitgaven op de provinciebegroting te zetten. Onder verplichte uitgaven vallen onder meer uitgaven die voortvloeien uit de van het provinciebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur.

Uitgaande van de eigen keuze van de provincies om de financiële verantwoordelijkheid voor regionale omroep volledig op zich te nemen, mag verwacht worden dat inzet van dit instrumentarium niet nodig is.

Het nieuwe artikel 107 is in artikel 134 van de Mediawet wel genoemd als artikel op de naleving waarvan het Commissariaat toezicht houdt. Dit is gewenst om het Commissariaat in staat te stellen de uitvoering van de zorgplicht en de ontwikkelingen dienaangaande te volgen en daartoe zonedig alle informatie bij de provinciebesturen te kunnen opvragen.

Het reguliere toezicht op de regionale omroepinstellingen voor zover het betreft de naleving van de specifieke bepalingen van de Mediawet, blijft onveranderd bij het Commissariaat. Een andere wijze van bekostiging brengt immers geen verandering in het normale toezicht door het Commissariaat. Dit reguliere toezicht betreft onder meer het toezicht op de naleving van de programmavoorschriften en de controle op de besteding van inkomsten van de regionale omroepinstellingen aan de hand van de specifieke bepalingen in de Mediawet en het Mediabesluit (onder meer de artikelen. 43c en 57c van de Mediawet en artikel 25a van het Mediabesluit). Dit uit de Mediawet voortvloeiende specifieke toezicht van het Commissariaat heeft dan ook een ander karakter en doel dan het algemene financiële toezicht dat het provinciebestuur uit hoofde van zijn financieringsrelatie met de regionale omroepinstelling kan uitoefenen. Er is derhalve geen sprake van dubbel toezicht.

II. ARTIKELSGEWIJZE DEEL

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 28 van de Mediawet bevat de bestedingsgrondslag voor de middelen van de mediabegroting, voor zover die middelen bestaan uit de STER-opbrengsten en de uit de algemene middelen beschikbare rijksomroepbijdrage. In de nieuwe financieringsystematiek voor de regionale omroep wordt de beschikbaarstelling van gelden op grond van de Mediawet beëindigd. De in onderdeel b van artikel 28 genoemde vergoeding voor regionale omroep komt te vervallen.

Onderdeel B

Indien er in een provincie geen regionale omroep is, kan het provinciebestuur op grond van artikel 42, zesde en zevende lid, van de Mediawet, verzoeken zendtijd voor regionale omroep toe te wijzen aan de NOS. De NOS treedt dan in de plaats van een regionale omroepinstelling. Van deze mogelijkheid is nimmer gebruik gemaakt. Voorts functioneert thans in elke provincie een regionale omroepinstelling en krijgen de provinciebesturen de taak om het functioneren van een regionale omroepinstelling financieel te waarborgen. Aan de mogelijkheid om de NOS zendtijd voor regionale omroep toe te wijzen bestaat derhalve redelijkerwijs geen behoefte meer. Deze bepalingen kunnen vervallen.

Onderdeel C

Artikel 43, derde lid, van de Mediawet, bepaalt dat voor regionale omroep slechts zendtijd wordt toegewezen indien het provinciebestuur zich bereid verklaart voor de bekostiging zorg te dragen. Dit artikel brengt tot uitdrukking dat de primaire verantwoordelijkheid voor de bekostiging van regionale omroep berust bij de provinciebesturen. De huidige bepaling van artikel 43 Mediawet laat aan de provinciebesturen de ruimte om al dan niet voor bekostiging van regionale omroep zorg te dragen. In de nieuwe financieringssystematiek wordt de verantwoordelijkheid van de provinciebesturen versterkt door het opnemen van een plicht om zorg te dragen voor de bekostiging van ten minste één regionale omroepinstelling. Dit sluit aan bij de huidige praktijk, nu in elke provincie inmiddels regionale omroep functioneert. Artikel 43, derde lid, Mediawet wordt thans zodanig aangepast, dat alleen zendtijd wordt toegewezen aan die regionale omroepinstelling(en) voor welke het provinciebestuur garant staat voor de bekostiging.

Onderdelen D en F

In de huidige artikelen 107 tot en met 107c en 109e van de Mediawet is de beschikbaarstelling van middelen uit de mediabegroting ten behoeve van regionale omroep nader geregeld. Artikel 107 bepaalt dat regionale omroepen voor hun omroepactiviteiten een vergoeding krijgen van het provinciebestuur. Op grond van de artikelen 107a tot en met 107c kon het Commissariaat voor de Media op verzoek van het provinciebestuur een vergoeding geven aan de provincie ter dekking van de kosten die verband houden met het functioneren van één regionale omroepinstelling. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen stelt jaarlijks het totaalbedrag vast dat beschikbaar is voor deze vergoedingen. Artikel 109e bevat bepalingen over de financiële verantwoording door de provinciebesturen aan het Commissariaat over de besteding van de vergoedingen. Beëindiging van de verstrekking van gelden ten behoeve van regionale omroep op grond van de Mediawet betekent dat deze bepalingen komen te vervallen. Daarvoor in de plaats komt een nieuw artikel 107, waarin de plicht voor de provinciebesturen is opgenomen om zorg te dragen voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling. De formulering van de zorgplicht in het eerste lid van artikel 107 is afgeleid van artikel 110 van de Mediawet, waarin de algemene aanspraak van de publieke omroep op bekostiging is geregeld. Ter waarborging van een minimaal niveau van regionale omroep in elke provincie is in artikel 107, eerste lid, bepaald dat de bekostiging zodanig dient te zijn dat het bestaande niveau van de regionale omroepfunctie ten minste gehandhaafd blijft. Door uit te gaan van de programmaverzorging voor het aantal uren zendtijd in 2001 kan voldoende waarborg gegeven worden voor continuering van de bestaande publieke omroepfunctie op regionaal niveau. Deze continuïteitswaarborg gaat in elk geval uit van het niveau van programmaverzorging voor het aantal uren zendtijd in 2001 dat met inzet van structurele middelen is gerealiseerd.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 107 is bepaald dat aan de financiering vanuit het provinciebestuur geen voorwaarden gesteld kunnen worden die in strijd komen met de uitgangspunten en bepalingen van de Mediawet. In artikel 13c, tweede lid, onderdeel c, van de Mediawet is bepaald dat de programma's van de publieke omroep onafhankelijk zijn van overheidsinvloeden. In het verlengde daarvan is in artikel 48 van de Mediawet bepaald dat elke omroepinstelling zelf vorm en inhoud van haar programma bepaalt en daarvoor verantwoordelijk is. Verder is in artikel 110 van de Mediawet opgenomen dat instellingen die zendtijd hebben verkregen op onafhankelijke wijze voorzien in publieke omroep door

verzorging van publieke omroepprogramma's. De plicht om voor bekostiging zorg te dragen kan derhalve geen titel zijn voor het stellen van voorwaarden of opleggen van verplichtingen die het beginsel van de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroepinstelling geweld aandoen. Uit hoofde van de bekostigingsrelatie mag het provinciebestuur van de regionale omroepinstelling verantwoording over de besteding van de gelden verwachten. In dat licht is er ruimte voor eventuele nadere voorwaarden die betrekking hebben op de algemene verantwoording over de besteding van de gelden.

Onderdelen E, H, I en J

De wijzigingen in deze onderdelen betreffen technische aanpassingen.

Onderdeel G

Omdat in de nieuwe financieringssysteem geen middelen meer uit de mediabegroting beschikbaar worden gesteld voor regionale omroep, dient de mediabegroting verlaagd te worden met het bedrag dat structureel vanuit de algemene middelen aan het provinciefonds wordt toegevoegd. Daartoe wordt het minimumniveau van de rijksomroepbijdrage, vastgelegd in artikel 111, tweede lid, van de Mediawet, verlaagd met het bedrag dat over het kalenderjaar voorafgaande aan de datum van inwerkingtreding van deze wet beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van regionale omroep. Uit deze formulering volgt dat het gaat om de uiteindelijk op basis van definitieve afrekeningen beschikbaar gestelde bedragen over het desbetreffende kalenderjaar. Jaarlijks zal via de vaststelling van de begroting van het provinciefonds het bedrag ten behoeve van regionale omroep aan provinciefonds worden toegevoegd en langs die weg beschikbaar worden gesteld aan de provincies.

De verlaging betreft een aanpassing van het minimale niveau van de rijksomroepbijdrage. Deze aanpassing heeft een structureel effect doordat het aangepaste minimumniveau de grondslag vormt voor de jaarlijkse vaststelling van de hoogte van de rijksomroepbijdrage.

Artikelen II en III

In het bij koninklijke boodschap van van 22 oktober 2002 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet (het vervallen van de verspreidingsbeperking voor de programma's van lokale en regionale omroepinstellingen, wijziging van de doorgifteplicht via omroepnetwerken van de programma's van lokale omroepinstellingen, alsmede wijziging van bepalingen inzake programmeraden) is eveneens een wijziging van artikel 28 van de Mediawet opgenomen, waarbij verlettering van de onderdelen van dat artikel plaatsvindt. De artikelen III en IV bewerkstelligen dat de in dat voorstel van wet en onderhavig voorstel van wet opgenomen wijzigingen van artikel 28 op elkaar worden afgestemd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
C. H. J. van Leeuwen