

Vergaderjaar 1995–1996

24 648

Wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met het omvormen van de met de inning van de omroepbijdragen belaste dienst van de Koninklijke PTT Nederland N.V. tot een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1. Algemeen

In het onderhavige voorstel tot wijziging van de Mediawet wordt voorgesteld het zelfstandig bestuursorgaan dat belast is met de inning van de omroepbijdragen en dat thans als dienst ressorteert onder Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN), om te vormen tot een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan (de Dienst omroepbijdragen, hierna te noemen: DOB). Deze wijziging wordt tevens aangegrepen om aan dit bestuursorgaan de bevoegdheid toe te kennen een aantal met de Mediawet strijdige gedragingen op administratiefrechtelijke wijze af te doen.

Voor het overige wordt geen ingrijpende wijziging beoogd in het systeem van de heffing van de omroepbijdragen. Ook de vaststelling van de hoogte van de omroepbijdrage bij algemene maatregel van bestuur wordt gehandhaafd. De Dienst omroepbijdragen heeft daarbij geen zelfstandige bevoegdheden. In het kader van de aangekondigde discussie over de toekomstige positie van het publieke bestel komen de financiering, werkwijze en organisatie van de publieke omroep opnieuw aan de orde.

Over het voorliggende wetsvoorstel is in het kader van artikel 63, eerste lid, van de Comptabiliteitswet overleg gevoerd met de Algemene Rekenkamer. Dit overleg heeft geresulteerd in een aantal verduidelijkingen in de memorie van toelichting.

§ 2. Takenpakket van de DOB

De DOB kan worden gekenschetst als een uitvoerings- en opsporingsorganisatie. Het takenpakket van de DOB is vrijwel volledig publiekrechtelijk van aard; bovendien voert hij als enige en op centraal niveau de bepalingen van de Mediawet uit, voor zover die zien op inning van de omroepbijdragen, opsporing van met de verplichting tot betaling van de omroepbijdrage samenhangende overtredingen en de invordering van ten onrechte niet betaalde omroepbijdragen. Deze wijze van taakvervulling door de DOB biedt weinig ruimte tot eigen beleidsvorming; slechts met betrekking tot de wijze van bekendmaking met en oproep tot betaling van

de omroepbijdrage in bijvoorbeeld de media en in brochures, alsmede de wijze van opsporing van overtredingen kan de DOB zelfstandig vormgeven aan zijn handelen.

Jaarlijks incasseert de DOB circa één miljard gulden aan omroepbijdragen. Naast de normale incasso oefent de DOB door middel van zijn opsporingsfunctionarissen een handhavingsbeleid uit, inhoudende dat kijkers en luisteraars die geen omroepbijdrage betalen, worden gecontroleerd op het aanwezig hebben van een of meer ontvanginrichtingen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de Algemene wet op het binnentreden, terwijl eventueel met behulp van de sterke arm voor toegang wordt zorg gedragen. Indien de opsporingsfunctionaris een ontvanginrichting aantreft waarvan de houder niet is geregistreerd of die niet ten name van de houder is geregistreerd, is hij bevoegd de houder ambtshalve te doen registreren, waarop de DOB een bewijs van registratie verstrekt.

Op overtreding van de Mediawet zullen krachtens dit wetsvoorstel de sancties van bestuurlijke boete en eventueel verzegeling dan wel meevoeren en opslaan van de ontvanginrichting van toepassing zijn (zie § 6).

Gezien de grote ervaring die de DOB heeft bij de uitvoering van de incasso van de omroepbijdrage en handhaving van de wet door uitvoering van het handhavingsbeleid, is het van groot belang deze dienst als geheel in stand te laten en separaat te positioneren.

§ 3. Verzelfstandiging in de vorm van een publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan

De DOB was tot 1989 functioneel gekoppeld aan het toenmalige Staatsbedrijf der PTT. Deze koppeling is verklaarbaar, omdat de PTT ook belast was met het frequentiebeheer, de uitgifte van zend- en ontvangmachtigingen ten behoeve van het gebruik van radiozend- en ontvanginrichtingen en de controle daarop. Na de verzelfstandiging van het Staatsbedrijf der PTT zijn deze specifieke overheidstaken overgegaan naar de Hoofddirectie Telecommunicatie en Post van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De DOB is echter op goede gronden bij de verzelfstandigde KPN gebleven, welke gronden zijn uiteengezet in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij de Machtigingswet PTT Nederland NV (Kamerstukken II 1987/88, 20 370, nrs. 3 en 6).

Het gevolg van het met het Staatsbedrijf der PTT mee-verzelfstandigen van de DOB was dat de incasso van aan de overheid verschuldigde bedragen in handen kwam te liggen van een privaatrechtelijke organisatie. Vergelijkbare voorbeelden van een dergelijke situatie waren op dat moment niet aanwezig, maar wel werd gewezen op de diverse inhoudingsplichten in de sfeer van de omzet- en loonbelasting.

Sinds haar verzelfstandiging is KPN van een staatsbedrijf met een primaire openbare nutsfunctie omgevormd naar een private onderneming die weliswaar nog gedeeltelijk de nutsfunctie van weleer vervult, maar daarnaast vooral op commerciële wijze wordt geleid en gevoerd. Door de recente plaatsing van een tweetal pakketten aandelen KPN is het imago van het bedrijf nog verder af komen te staan van dat van een door de overheid beheerste onderneming.

Was het in 1989 nog zo dat het Staatsbedrijf der PTT werd omgevormd tot een naamloze vennootschap waarvan alle aandelen in handen van de Staat waren, thans zal KPN een geheel eigen koers moeten en kunnen gaan nu het bedrijf op alle fronten in het volle licht van de concurrentie zal komen te staan. Het recentelijk toelaten van een tweede operator voor mobiele telecommunicatie is daar een voorbeeld van.

Deze ontwikkelingen hebben het kabinet tot het inzicht geleid dat de inning van de omroepbijdrage en het toezicht op naleving van de

Mediawet niet langer tot de kernactiviteiten van KPN zouden moeten behoren. Dit inzicht wordt ook door KPN zelf gedeeld.

De positionering van de DOB als publiekrechtelijk vormgegeven bestuursorgaan (vanuit de privaatrechtelijke positionering binnen KPN) kan slechts als zodanig plaatsvinden, indien de taken die de DOB vervult, kunnen worden gekwalificeerd als overheidstaak.

De DOB houdt zich ten behoeve van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op grond van de Mediawet bezig met de incasso van de omroepbijdrage. Dit dient te worden gekwalificeerd als overheidstaak, welke zich naar haar aard leent voor onderbrenging in een zelfstandig bestuursorgaan.

Aangezien het handelen van de DOB enerzijds tot gevolg heeft dat de burger moet betalen voor een niet door hem met de DOB overeengekomen dienstverlening en anderzijds door de DOB opsporingsactiviteiten jegens de burgers plaatsvinden, is sprake van politiek gevoelige activiteiten. De verantwoordelijke minister moet derhalve ten opzichte van de DOB de beschikking hebben over voldoende sturingsmogelijkheden. In het onderhavige voorstel is hiermede rekening gehouden. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen behoudt algemene beleidsverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken van de DOB. Voor zover het gaat om het handhavingsbeleid, deelt hij deze verantwoordelijkheid met de Minister van Justitie. De waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheid is gelegen in de inrichting van de DOB, met name door de instelling van een raad van toezicht waarvan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de meerderheid van de leden benoemt. Voorts kan de minister voorzieningen treffen indien hij constateert dat de DOB de bij of krachtens deze wet opgedragen taken verwaarloost. Voor zover de verwaarlozing betrekking heeft op de handhaving, worden deze voorzieningen getroffen in overeenstemming met de Minister van Justitie. Hiermede is zowel de continuïteit van als de controle op de taakuitoefening afdoende gewaarborgd.

Gegeven de aard van de materie, zou overwogen kunnen worden de uitvoering van de regeling inzake omroepbijdragen op te dragen aan de belastingdienst en de heffing onder het fiscale regime te brengen. Het is de regering evenwel niet gebleken dat dit uit een oogpunt van doelmatigheid of kostenbeheersing voordelen zou opleveren. Mede als gevolg van een aantal voorlichtingscampagnes en een verscherpte controle is het aantal niet geregistreerde huishoudens thans zeer gering, terwijl tegen wanbetalers effectief wordt opgetreden. De inningskosten zijn, mede als gevolg van de ver doorgevoerde automatisering, laag te noemen.

§ 4. De organisatie van de DOB

De DOB kent twee organen: de directeur en de raad van toezicht.

Operationeel is de leiding van de DOB in handen van de directeur. Hij is belast met de dagelijkse leiding van de DOB en voorts met alle taken die niet bij of krachtens de Mediawet aan de raad van toezicht zijn opgedragen. De directeur vertegenwoordigt de DOB in en buiten rechte.

De raad van toezicht is belast met het toezicht op de werkzaamheden van de directeur en staat de directeur met raad terzijde. Hij heeft het goedkeuringsrecht van belangrijke besluiten van de directeur, zoals de besluiten betreffende (grote) investeringen, de begroting, het financieel verslag, het jaarverslag en nevenwerkzaamheden. De raad van toezicht bestaat uit vijf personen, onder wie de voorzitter. Drie van deze leden worden door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen benoemd, terwijl de voorzitter van het Commissariaat voor de Media en de voorzitter van de Nederlandse Omroep Stichting (beiden als zodanig bij koninklijk besluit benoemd) qualitate qua deel uitmaken van de raad

van toezicht. De leden van de raad hebben daarin zitting op persoonlijke titel en opereren zonder last of ruggespraak. Door de keuze voor een aldus samengestelde raad van toezicht wordt bereikt dat hij maximale kennis in zich heeft met betrekking tot het werkterrein van de DOB en zo in staat zal zijn de directeur daadwerkelijk met raad en daad terzijde te staan, waardoor kan worden gerekend op een consistent beleid enerzijds en een verantwoorde taakuitoefening anderzijds.

Deze hierboven omschreven vormgeving is zeer geschikt voor de DOB, omdat deze dienst hiermee niet dichter bij de overheid wordt gebracht dan voor zijn functioneren als overheidsorgaan noodzakelijk is, waardoor het primaire bedrijfsproces ongehinderd kan worden gecontinueerd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft, teneinde zijn eindverantwoordelijkheid te kunnen dragen voor het handelen van de DOB, de mogelijkheid voldoende informatie omtrent het reilen en zeilen van de DOB te verkrijgen en in te grijpen indien naar zijn mening sprake is van verwaarlozing van zijn taak door de DOB. De minister is alsdan bevoegd tot het treffen van voorzieningen teneinde het functioneren van de DOB weer op het juiste spoor te brengen. Wat het handavingsbeleid betreft, is de medebetrokkenheid van de Minister van Justitie wettelijk geregeld.

De Nationale ombudsman is krachtens het Aanwijzingsbesluit bestuursorganen Wob en WNo bevoegd klachten te onderzoeken met betrekking tot de wijze waarop de DOB zich jegens personen heeft gedragen. Gelet op het relatief geringe aantal klachten tot op heden, heeft de regering het niet nodig geoordeeld in de Mediawet een specifieke klachtenregeling op te nemen.

De met het functioneren van de DOB gemoeide kosten worden jaarlijks aangegeven, vooraf gespecificeerd als onderdeel van de opgave die de directeur jaarlijks voor 1 augustus aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen dient te overleggen. Voorts dient de directeur jaarlijks voor 1 september de begrote opbrengst over het lopende kalenderjaar op te geven aan de minister, terwijl in het jaarverslag achteraf de opbrengsten en de kosten zullen worden verantwoord. Daarmee wordt de huidige praktijk van financiële controle op de DOB, die goed functioneert, wettelijk vastgelegd en is de minister in staat tijdig kennis te nemen van afwijkingen die niet vooraf zijn aangegeven, en daarop te reageren. Tevens geeft de beschreven controlemethodiek de mogelijkheid voortdurend de doelmatigheid van het beheer, de organisatie en het beleid binnen de DOB te toetsen op basis van actuele gegevens. Ook voor wat betreft de afdracht van de opbrengsten die de DOB na aftrek van de operationele kosten aan de provincie (provinciale opslag), respectievelijk de gemeente (lokale opslag), en voor het overige aan de minister verricht, is in de wet een voorziening getroffen. Het jaarverslag wordt algemeen verkrijgbaar gesteld door de directeur.

De DOB valt binnen de omschrijving van organen als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet ten aanzien waarvan de Algemene Rekenkamer een controletaak en -bevoegdheid heeft.

Anders dan bij publiekrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen gebruikelijk is, bepaalt het voorliggende wetsvoorstel dat het personeel van de DOB werkzaam zal zijn krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en derhalve geen ambtelijke status heeft. Naar het oordeel van het kabinet dient de zorg voor de rechtszekerheid van het personeel in dit bijzondere geval voorrang te krijgen boven het regeringsbeleid om personeel van nieuwe – publiekrechtelijk vormgegeven – zelfstandige bestuursorganen aan te stellen als ambtenaar. Bij verzelfstandigingen vanuit de rijksoverheid betreft het meestal onderdelen van een departement, waarvan het personeel ook voor de verzelfstandiging reeds de ambtelijke status had. Bij de verzelfstandiging van de DOB gaat het

echter om de verzelfstandiging vanuit een privaatrechtelijke onderneming, waarvan het personeel thans op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is. Daarbij moet bovendien bedacht worden dat een groot deel van het personeel van de DOB met ingang van 1989 bij de verzelfstandiging van het toenmalige Staatsbedrijf der PTT de ambtelijke status juist verloren heeft. Het kabinet acht het ook om deze reden ongewenst de werknemers van de DOB zeven jaar later opnieuw als ambtenaar aan te stellen.

Op de verzelfstandiging van de DOB worden de artikelen 1639aa e.v. van boek 7A van het Burgerlijk Wetboek van toepassing verklaard, zodat de rechten van de werknemers gewaarborgd zijn. Dit betekent ook dat de KPN-cao, zoals deze geldt op tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, op het personeel van de DOB van toepassing blijft totdat voor de DOB een nieuwe bedrijfs-cao tot stand zal zijn gekomen.

Het bovenstaande geldt niet voor de directeur van de DOB, die gezien zijn specifieke taak en bevoegdheden een bijzondere positie inneemt. De bezoldiging en de verdere rechtspositie van directeur zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Hierbij zal aansluiting worden gezocht bij enerzijds de ambtelijke rechtspositie-regelingen en anderzijds de regelingen zoals die voor het personeel van de DOB zullen gelden.

§ 5. Financiële gevolgen

De DOB zal, zoals hierboven is aangegeven, operationeel geen veranderingen ondergaan ten opzichte van de huidige situatie. Ook werd aangegeven dat in de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers geen wezenlijke wijzigingen zullen worden aangebracht. Daardoor zullen de operationele kosten niet veranderen.

De DOB blijft voorts vooreerst nog gebruik maken van de hem vertrouwde geautomatiseerde massa-administratie zoals die bij KPN door de DOB werd gevoerd. Daarvoor zal uiteraard aan KPN een vergoeding dienen te worden betaald, zoals ook thans het geval is. Aangezien ook KPN zelf gebruik maakt van het daarvoor ingerichte computersysteem, zal dit systeem efficiënt worden benut en zorgvuldig worden onderhouden, waardoor de betrouwbaarheid ervan groot is en de kosten marktconform. De DOB zal daarom voorshands niet zelf overgaan tot de inrichting van zo'n systeem, hetgeen tweërlei voordeel heeft. Het bespaart een forse initiële investering in apparatuur, software, opstart- en opleidingskosten en het voorkomt het optreden van kinderziekten die negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor de opbrengst van omroepbijdrage.

§ 6. Sancties

Op 1 juli 1994 heeft het toenmalige kabinet zijn standpunt inzake bestuurlijke boeten aan de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48). In het kader van de verbeteringen op het terrein van de rechtshandhaving werd daarbij aangekondigd dat een wijziging van de Mediawet ter hand zou worden genomen, waarbij de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument, voor zover het gaat om de regeling van de omroepbijdragen, zou worden geïntroduceerd. Dit wetsvoorstel is daarvan de nadere uitwerking. Daarbij is aangesloten bij de uitgangspunten voor een boeteregeling zoals verwoord in voornoemd kabinetsstandpunt en de reeds in het kader van andere wetsvoorstellen ontwikkelde systematiek. Voor de meer principiële discussie over de vereisten die dienen te worden gesteld aan een regeling inzake bestuurlijke boeten, verwijs ik naar die regelingen (zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en van de Invorderingswet 1990 in verband met de herziening van het stelsel van administratieve boeten en van het fiscale strafrecht (kamerstukken 23 470)

en het wetsvoorstel boeten, maatregelen en terug- en invordering sociale zekerheid (kamerstukken 23 909)).

In het voorliggende wetsvoorstel is, anders dan in bovengenoemde wetsvoorstellen, geen hardheidsclausule opgenomen. Van het opnemen van een hardheidsclausule is afgezien omdat het gaat om een beperkt aantal eenduidige gedragingen die eenvoudig te constateren vallen. Het valt niet te verwachten dat er zodanig uitzonderlijke gevallen zich zullen voordoen waarbij een gedraging dient te leiden tot het opleggen van een lagere boete, omdat succesvol beroep kan worden gedaan op een hardheidsclausule. Zou zich dat al voordoen dan kan, mede gezien het relatief geringe boetebedrag, beter worden afgezien van het opleggen van een boete. Het te verwachten argument vanuit degene aan wie een boete is opgelegd dat een lagere boete zou moeten worden opgelegd in verband met onvoldoende financiële draagkracht kan geen rol spelen. Immers, bij de inwerkingtreding van de Mediawet is bepaald dat financiële draagkracht niet langer reden is om een lager bedrag aan omroepbijdrage in rekening te brengen. Het valt daarmee niet te rijmen dat iemand die nalatig blijft met het betalen van verschuldigde omroepbijdrage, dan op grond van onvoldoende financiële draagkracht wel (gedeeltelijk) aan de betaling van het boetebedrag zou kunnen ontkomen.

De regering is voornemens in de Algemene wet bestuursrecht een regeling op te nemen inzake de bestuurlijke boete. Voor het procedurele gedeelte kan die regeling in de Awb dan vervolgens in de plaats treden van de nu voorgestelde bepalingen. Het is echter niet te verwachten dat een dergelijke algemene regeling reeds op korte termijn tot stand zou kunnen komen. Om die reden wordt nu reeds een specifieke regeling in de Mediawet voorgesteld, te meer omdat tegelijkertijd de verzelfstandiging van de DOB ter hand wordt genomen.

Volgens de voorgestelde regeling wordt de directeur van de DOB belast met het opleggen en de inning van de bestuurlijke boeten. De toezichthoudende medewerkers van de DOB worden aangewezen door de directeur. Zij rapporteren de geconstateerde overtredingen aan de directeur, maar gaan niet zelf over tot het opleggen van een boete. Op deze manier wordt tegemoet gekomen aan de door de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten in haar advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» bepleite scheiding tussen constatering van een overtreding en oplegging van een bestuurlijke boete. Die scheiding is mede gestalte gegeven door het decentraal georganiseerd toezicht van de DOB en het centraal opleggen van de boete. De toezichthoudende medewerkers zijn decentraal ingedeeld in verschillende rayons. Doordat de directeur van de DOB de boete dient op te leggen vindt dit centraal plaats.

Alle overtredingen inzake de omroepbijdragen die nu op grond van de Mediawet als strafbaar feit zijn aangemerkt, worden omgezet in een gedraging waarop een bestuurlijke boete staat. Het gaat dan om:

- het niet tijdig doen van aangifte van het aanwezig hebben van een ontvanginrichting;
- het niet tijdig doorgeven van een adreswijziging door de houder van een ontvanginrichting;
- het langer dan vier maanden (in de huidige wet: zes maanden) in gebreke blijven met het betalen van de verschuldigde omroepbijdrage; en
- het niet tijdig doorgeven van het overbrengen van verzegelde ontvanginrichtingen naar een ander perceel.

Daarnaast behouden de daartoe aangewezen medewerkers van de DOB ook hun opsporingsbevoegdheden in verband met het strafrecht, om zodoende van het verbreken van een eerder door een medewerker van de DOB aangebrachte verzegeling proces-verbaal te kunnen opmaken. Het zou weinig efficiënt zijn, indien een toezichthouder in het kader van zijn toezichthoudende taak constateert dat een verzegeling is verbroken en

daarvan vervolgens niet zelf proces-verbaal zou kunnen opmaken. Overigens hebben de controleurs van de DOB op dit moment reeds deze bevoegdheid (zie het besluit van de Minister van Justitie van 8 mei 1995, Stcrt. 97) en voldoen zij ook aan de eisen die door de Minister van Justitie aan opsporingsambtenaren worden gesteld. In de praktijk is dit dus geen verzwarende van de belasting van het justitieel apparaat. Doordat het merendeel van de geconstateerde gedragingen voortaan bestuurlijk zal worden afgedaan, wordt in totaliteit het justitieel apparaat ontlast.

Om een indicatie te geven: in 1993 werden door de DOB in totaal 4 038 processen-verbaal opgesteld, waarvan er 300 betrekking hadden op het verbreken van een verzegeling (artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht); in 1994 werden er 2 589 processen-verbaal opgesteld, waarvan er 252 betrekking hadden op artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht. De verbetering van het incassoproces bij de DOB leidt ertoe dat de inning van verschuldigde omroepbijdrage efficiënter kan worden afgedaan. Naar verwachting zal dit betekenen dat, ook indien wordt overgegaan tot administratiefrechtelijke handhaving, het aantal geconstateerde overtredingen zich in deze orde van grootte zal bevinden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

B en E

De halfjaarlijkse verschuldigdheid van de omroepbijdrage A wordt omgezet in een jaarlijkse verschuldigdheid (de omroepbijdrage B is reeds op jaarbasis verschuldigd). Tegelijk wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om de omroepbijdrage A en twee of vier termijnen te betalen. Het initiatief daartoe gaat uit van de betalingsplichtige. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat betaling in termijnen slechts mogelijk is, indien de betalingsplichtige de DOB heeft gemachtigd tot automatische incasso. Het voornemen is, daarbij tevens te bepalen dat de toestemming om in termijnen te betalen, kan worden ingetrokken, indien de betalingsplichtige een of meer termijnen niet of niet tijdig heeft voldaan. Hij valt daarmee terug in het regime van jaarlijkse verschuldigdheid.

F

In het kader van de stroomlijning van de inning van de verschuldigde omroepbijdrage is nu bepaald dat ten minste twee weken (in plaats van één maand) voor de aanvang van het tijdvak waarover de omroepbijdrage is verschuldigd, aan de houder een nota wordt verstuurd. Dat biedt de DOB de gelegenheid rekening te houden met mutaties die nog kort voor het ingaan van de verschuldigdheid optreden.

G

In het huidige artikel 121 is, naast de aanmaning, ook de verzegeling geregeld. Aangezien echter de verzegeling een bestuurlijke sanctie is, is dit onderdeel verplaatst naar hoofdstuk X inzake het toezicht (artikelen 145f en 145g).

H

Artikel 122g

Anders dan bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen gebruikelijk is, zal het personeel van de DOB, met uitzondering van de

directeur, werkzaam zijn krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. De redenen hiervoor zijn uiteengezet in § 4 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 122h

De verhouding tussen de kosten die verbonden zijn aan de inning van de provinciale opslag, de inning van de lokale opslag en de inning van de hoofdsom, zullen worden berekend aan de hand van de verhouding tussen de opbrengst van de provinciale opslag, de opbrengst van de lokale opslag en de opbrengst van de hoofdsom.

Artikel 122j

Een beoordeling van de rechtmatigheid als bedoeld in het tweede lid bevat in ieder geval een oordeel over de rechtmatigheid van de inkomsten van de DOB, bedoeld in artikel 122h, eerste lid, en van de hoogte van de afdrachten en de inningskosten, bedoeld in artikel 122h, tweede, derde en vierde lid.

Artikel 122m

Het is de DOB tot op zekere hoogte toegestaan nevenwerkzaamheden te verrichten. Daarvoor is steeds goedkeuring van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vereist. Alvorens een besluit omtrent goedkeuring te verlenen, zal de minister de gevraagde nevenwerkzaamheden strikt toetsen aan de criteria van het tweede lid, opdat noch de hoofdtaak van de DOB nadeel zal ondervinden van de nevenactiviteiten, noch sprake zal zijn van concurrentievervalsing ten opzichte van private aanbieders van dezelfde of vergelijkbare diensten. Als extra waarborg kan de minister voorschriften aan de goedkeuring verbinden.

J

In het kader van de harmonisatie van de terminologie in de regelgeving zullen ook de boeten die het Commissariaat voor de Media aan omroepinstellingen, kabelbeheerders en zenderbeheerders kan opleggen, worden aangeduid als bestuurlijke boeten. Enige materiële wijziging wordt hiermee niet beoogd.

K

Artikel 141

Dit artikel is inhoudelijk gelijk aan het huidige artikel 141, tweede lid.

Artikelen 144 tot en met 144d

De bepalingen omtrent de bevoegdheden van de toezichthoudende functionarissen van de DOB zijn aangepast aan de recente inzichten en sluiten zoveel mogelijk aan bij de bepalingen die gelden voor de medewerkers van het Commissariaat voor de Media (artikelen 138 tot en met 138c).

Continuering van de mogelijkheid tot binnentreden in een woning – ook zonder toestemming van de bewoner – is wezenlijk voor de toezichthoudende taken van de DOB. Uiteraard is daarvoor wel een voorafgaande machtiging in de zin van de Algemene wet op het binnentreden vereist.

Artikel 145

Dit artikel bepaalt dat het niet tijdig doen van aangifte, het niet tijdig doorgeven van een verhuizing en het niet tijdig betalen van verschuldigde omroepbijdrage een overtreding is waarvoor een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De boete wordt opgelegd door de directeur van de DOB. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de medewerker die de overtreding vaststelt, niet dezelfde is als degene die de boete oplegt. De hoogte van de op te leggen boete is in de wet geregeld. Houders van ontvanginrichtingen kunnen in de Mediawet zelf dus terugvinden welk boetebedrag opgelegd kan worden. Bij de vaststelling van het bedrag is uitgegaan van de huidige praktijk waarbij door de strafrechter in de meeste gevallen een strafrechtelijke boete wordt opgelegd van om en nabij tweehonderd gulden. Ook in relatie met de hoogte van de te betalen omroepbijdrage is de hoogte van het boetebedrag alleszins redelijk.

Het langer dan zes maanden in gebreke blijven met de betaling van verschuldigde omroepbijdrage levert onder de huidige wetgeving een strafrechtelijke overtreding op, waarvan proces-verbaal opgemaakt kan worden. Er is in dit wetsvoorstel bij de omzetting naar administratiefrechtelijke afdoening voor gekozen om die termijn terug te brengen naar vier maanden. Een van de redenen daarvoor is dat houders nu in de gelegenheid worden gesteld per kwartaal te betalen. Aan een houder die nalatig blijft met betaling, zou dan pas na ommekomst van twee kwartalen (zes maanden) een boete kunnen worden opgelegd. Een termijn van vier maanden sluit beter aan bij de systematiek van kwartaalbetalingen. Verder blijken incassoprocedures doelmatiger te zijn indien de termijnen tussen herinnering, aanmaning en ingebrekestelling niet al te lang zijn. Normaaliter worden deze sommaties binnen vier maanden afgehandeld. De houder die ook na de nodige waarschuwingen nalatig blijft met de betaling, moet dan niet worden «beloond» doordat de DOB eerst moet wachten met het opleggen van een boete tot zes maanden zijn verstreken.

Omdat het bij de administratiefrechtelijke handhaving gaat om betrekkelijk eenvoudig vast te stellen overtredingen, is ervoor gekozen de verjaringstermijn kort te houden. Dat betekent overigens niet dat een houder die geen tijdige aangifte doet, door twee jaar stil te zitten aan het opleggen van een boete zou kunnen ontkomen. Een houder die geen aangifte doet maakt zich continu schuldig aan overtreding van artikel 112, eerste lid, van de Mediawet. Zolang een houder in gebreke blijft met het doen van aangifte verjaart de bevoegdheid tot het opleggen van een boete voor die overtreding dus niet. Wel is het zo dat een houder die niet tijdig aangifte doet, maar uiteindelijk (weliswaar te laat) toch tot aangifte overgaat, binnen twee jaar na het alsnog doen van aangifte een boete opgelegd kan worden vanwege het niet tijdig doen van aangifte. Wordt niet binnen die twee jaar vastgesteld dat weliswaar aangifte is gedaan, maar niet tijdig, dan verjaart de bevoegdheid om voor die overtreding een boete op te leggen.

Artikel 145a

In de praktijk wordt het niet tijdig doen van aangifte van de aanwezigheid van een ontvanginrichting vaak ter plaatse vastgesteld door een medewerker van de DOB. Daarmee is ook voor de houder duidelijk op welk tijdstip de overtreding is geconstateerd. In de andere gevallen wordt een overtreding echter eerder bij een administratieve controle vastgesteld. Het is dan voor de houder niet in alle gevallen bekend dat door hem een overtreding is begaan. Vandaar dat is bepaald dat in alle gevallen rapport wordt opgemaakt en dit ook aan de houder wordt uitgereikt of toegezonden. De houder is er daardoor in alle gevallen mee bekend dat een overtreding is vastgesteld. Met het vaststellen van het rapport

beginnen ook de verschillende termijnen te lopen. Daarmee is het rapport een wezenlijk onderdeel van de administratiefrechtelijke afhandeling.

Artikel 145b

Indien een boete wordt opgelegd omdat een houder langer dan vier maanden in gebreke is gebleven met de betaling van verschuldigde omroepbijdrage, kan het in voorkomende gevallen efficiënter zijn de inning van de boete en de inning van de verschuldigde omroepbijdrage (en de daarop betrekking hebbende aanmaningskosten) gezamenlijk af te doen. Daarom is in het vierde lid van dit artikel bepaald dat daarop deze paragraaf van toepassing is. Wel zal voor de houder duidelijk dienen te zijn hoe het te betalen bedrag is opgebouwd. Dat is geregeld in het tweede lid van dit artikel.

Artikel 145c

Binnen zes weken na de inwerkingtreding van de boetebeschikking dient te worden betaald. Het indienen van een bezwaarschrift heeft schorsende werking, doch uitsluitend ten aanzien van de verplichting tot het betalen van de boete. De verplichting tot betaling van de omroepbijdrage en de aanmaningskosten wordt in beginsel niet opgeschort. Ook tijdens de behandeling van het bezwaarschrift kan de DOB dus incasso-maatregelen treffen met betrekking tot de omroepbijdrage en de aanmaningskosten (schriftelijk bevel tot betaling, zo nodig gevolgd door een dwangbevel). In de meeste gevallen zal het evenwel meer voor de hand liggen ook de incasso van de omroepbijdrage en aanmaningskosten op te schorten totdat op het bezwaarschrift is beslist.

Artikelen 145f en 145g

De verzegeling was tot nu toe geregeld in artikel 121, tweede en vierde lid, van de Mediawet, maar behoort als bestuurlijke sanctie in feite in deze paragraaf thuis.

Naast de verzegeling wordt in dit wetsvoorstel een nieuwe vorm van bestuursdwang geïntroduceerd: het meevoeren en opslaan van ontvanginrichtingen. Van dit dwangmiddel kan gebruik worden gemaakt, indien er een vermoeden bestaat dat verzegeling niet het gewenste effect zal hebben, bijvoorbeeld omdat de desbetreffende houder al eerder een verzegeling verbroken heeft. Nu de DOB de bevoegdheid krijgt ontvanginrichtingen van wanbetalers mee te voeren en op te slaan, is het niet langer nodig dat de DOB een derde (in de praktijk veelal zichzelf) aanstelt tot bewaarder van een verzegelde ontvanginrichting.

Er is voor gekozen om de vaststelling van de kosten van de verzegeling en van het meevoeren en opslaan over te laten aan de minister. In de praktijk blijkt er behoefte te bestaan aan de mogelijkheid om regelmatig de hoogte van die bedragen te kunnen aanpassen. Overigens hoeft dat niet altijd ten nadele van betrokkenen te zijn. Uitgangspunt bij de vaststelling is dat de bedragen kostendekkend dienen te zijn.

Het voorgestelde artikel 145g is inhoudelijk gelijk aan het huidige artikel 51 van het Mediabesluit. Door deze bepaling in de wet zelf op te nemen, is een delegatiebepaling voor wat betreft nadere regelen ten aanzien van de verzegeling (met uitzondering van het vaststellen van de kosten) niet langer nodig. Bij overtreding van deze bepaling kan een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Het verbreken, opheffen of beschadigen van een door de DOB aangebrachte verzegeling is een misdrijf krachtens het commune strafrecht (artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht).

Artikel II

Voor een toelichting op deze bepaling kan worden verwezen naar § 4 van het algemene deel van deze toelichting. In het vijfde lid is een overgangsbepaling opgenomen omdat op grond van de Wet privatisering Abp (WPA) de werknemers van de DOB vanwege haar publiekrechtelijke karakter van rechtswege onder het begrip werknemer zouden komen te vallen in de zin van artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de WPA. Het personeel van de DOB zou daardoor onder de pensioenregeling van de Stichting Abp vallen en niet onder de reguliere werknemersverzekeringen. Omdat het streven erop is gericht om het overheidspersoneel vanaf 1 januari 1998 onder de sociale verzekeringen te laten vallen en voor het personeel van de DOB moet worden voorkomen dat een te groot aantal wijzigingen in de rechtspositie in een korte periode plaatsvindt, is er voor gekozen de DOB eerst per die datum onder het Abp te laten vallen. Tot dat tijdstip zal het personeel van de DOB bij wijze van overgangsregeling nog onder het pensioenfonds van KPN kunnen vallen en onder de reguliere sociale verzekeringswetten (WW, WAO, Ziektewet en Zfw).

Artikelen III en VII

KPN is thans (vermogensrechtelijk) eigenaar van de DOB. Ten gevolge van de overgang vindt derhalve een vermogensrechtelijke verschuiving plaats van het vermogen van KPN naar het vermogen van de verzelfstandigde DOB. De goederen en rechten die overgaan zijn die welke direct voorafgaand aan de overgang worden toegerekend aan de DOB.

KPN en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zullen in onderlinge overeenstemming bepalen welke vermogensbestanddelen het betreft en welke vergoeding daarvoor aan KPN zal worden betaald. De overgang van het vermogen van de DOB vindt plaats onder algemene titel, mitsdien met alle daartoe behorende rechten en verplichtingen (van financiële en andere aard) zonder dat een specifieke leveringshandeling noodzakelijk is. Indien er registergoederen mee overgaan, dienen die uiteraard door de verkrijger op diens naam te worden gesteld. In de overgang zijn overigens, voor zover bekend, geen onroerende zaken of andere registergoederen begrepen. Mocht echter blijken dat er toch onroerende zaken zullen worden overgedragen, dan zal ter zake van de verkrijging geen overdrachtsbelasting worden geheven.

Over de verkrijging door de verzelfstandigde DOB van de door KPN overgedragen goederen wordt voorts geen omzetbelasting (BTW) geheven.

Voor zover achteraf zou blijken dat KPN alsnog omzetbelasting is verschuldigd over de dienstverlening door de DOB, zal deze voor rekening van de verzelfstandigde DOB komen (artikel VI).

Artikel V

De procesrechtelijke positie van de KPN in civiele gedingen die iets met de omroepbijdrage uitstaande hebben, wordt per de datum van inwerkingtreding van deze wet overgenomen door de DOB. Indien specifiek de directeur van de huidige DOB in de procedure was betrokken (het gaat dan in het bijzonder om administratiefrechtelijke procedures) neemt de directeur van de verzelfstandigde DOB de procesrechtelijke positie over.

Artikel VI

Strafzaken die aanhangig zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, worden na inwerkingtreding verder behandeld volgens het «oude» recht.

Artikel VIII

Het beleid van de regering is er op gericht zelfstandige bestuursorganen regelmatig te evalueren.

Artikel IX

Het stelsel van jaarlijkse incasso van de omroepbijdrage, met de mogelijkheid van betaling per halfjaar of per kwartaal, zal niet eerder dan 1 januari 1997 kunnen worden ingevoerd in verband met de benodigde aanpassing van het geautomatiseerde systeem. Dit is de reden waarom de mogelijkheid wordt opgehouden dit stelsel op een later tijdstip in werking te doen treden dan de overige onderdelen van het wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
A. Nuis