

Vergaderjaar 2012–2013

33 664

Wijziging van onder meer de Mediawet 2008 in verband met onder meer aanpassing van de rijksmediabijdrage en overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt in de eerste plaats tot aanpassing van de rijksmediabijdrage vanwege de korting op het mediabudget en de overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting.

In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 «Bruggen slaan» van het kabinet-Rutte II (verder: regeerakkoord) zijn enkele maatregelen op het terrein van de media aangekondigd. Dit brengt onder meer mee dat er wordt gekort op het budget van de publieke omroep en dat het Rijk vanaf 2014 de regionale omroep financiert. De korting op het mediabudget is een aanvulling op de korting van het vorige kabinet op het mediabudget die grotendeels geëffectueerd moet worden in de periode 2013 – 2015. Verder worden in dit wetsvoorstel nog twee andere onderwerpen geregeld. Daarbij gaat het om het schrappen van de bepalingen over haat zaaien in de Mediawet 2008 (verder: Mediawet) en aanpassing van de zogenoemde flitsenregeling in die wet.

Dit wetsvoorstel maakt deel uit van een geheel van drie wetsvoorstellen. Het eerste wetsvoorstel heeft betrekking op vereenvoudiging van het omroepbestel door middel van samenwerking tussen omroepverenigingen en een andere budgetverdeling binnen dat bestel. Het onderhavige wetsvoorstel is het tweede wetsvoorstel in dit geheel en voorziet in regeling van de hierboven genoemde onderwerpen. Het derde wetsvoorstel zal gaan over de verdere vernieuwing van het publieke mediastelsel waarmee tevens een nadere inhoudelijke invulling kan worden gegeven aan de taakstelling op mediagebied.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In het regeerakkoord is aangegeven dat met ingang van 2014 de regionale publieke media-instellingen (verder: regionale omroepen) niet langer door de provincies maar door het Rijk worden gefinancierd. Het budget van € 142 miljoen wordt overgeheveld van het provinciefonds naar de mediabegroting. Dit betekent dat de Mediawet per genoemde datum moet worden gewijzigd. Dit wetsvoorstel regelt eveneens de structurele verlaging van de rijksmediabijdrage in 2016, 2017 en volgende jaren die in het regeerakkoord is aangekondigd.

2. Overheveling van het budget voor de regionale omroepen

2.1. Voorgeschiedenis

Tot 2000 werd er kijk- en luistergeld (omroepbijdrage) geheven voor het bezit van een televisie- en/of een radiotoestel. Dit was een wettelijke doelheffing waarvan de opbrengst direct bestemd was voor de bekostiging van de publieke omroep en enkele instellingen op het terrein van de media. Omdat de besteding in de wet vastlag en geen onderdeel uitmaakte van de algemene middelen van het Rijk, bleef de opbrengst volledig buiten de jaarlijkse budgettaire afwegingen.

Met ingang van 2000 is de omroepbijdrage afgeschaft en vervangen door algemene belastingheffing. Voornaamste reden voor deze «fiscalisering» van de omroepbijdrage was een besparing op de inningskosten. Vanaf dat jaar werden de opbrengsten onderdeel van de algemene inkomsten van het Rijk. Elk jaar draagt de Minister van Financiën een bedrag uit de opbrengsten af aan de mediabegroting (rijksmediabijdrage). Om de zekerheid en continuïteit van de bekostiging van de publieke omroep op gelijkwaardige wijze te waarborgen is besloten een minimumbedrag van de rijksomroepbijdrage in de Mediawet vast te leggen. Over wijzigingen dient afzonderlijk en op basis van eigenstandige beleidsmatige en politieke afwegingen besloten te worden door middel van een wijziging van de Mediawet. Voor mutaties kan dus niet worden volstaan met de begrotingswet maar moet ook de Mediawet gewijzigd worden.

Na de fiscalisering in 2000 werd de regionale omroep tot en met 2005 gefinancierd door zowel de provincies als het Rijk. De provincies financierden de regionale omroep voor onder andere de organisatie en de radioprogramma's. De provincies ontvingen daartoe via het provinciefonds een structurele bijdrage. Het Rijk verstreekte rechtstreeks aan de regionale omroep een bijdrage voor onder andere regionale televisie. Vanaf 2006 is de financiering geheel gedecentraliseerd naar de provincies om tot een eenvoudiger en transparanter financieringsstelsel te komen. Daartoe zijn de middelen van het Rijk in 2006 toegevoegd aan het provinciefonds.

2.2. Overwegingen

De provincies zijn op grond van de huidige Mediawet financieel verantwoordelijk voor de regionale omroepen. De provincies ontvangen voor deze wettelijke zorgplicht middelen uit het provinciefonds. Zij hebben over de verdeling van deze middelen bij de decentralisatie van het budget overeenstemming bereikt. Daarnaast kunnen de provincies hun autonome middelen inzetten voor de regionale omroep. De kaders voor de verdeling van de financiële verantwoordelijkheid tussen Rijk en provincies is in de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 27 oktober 2009 nader uitgewerkt.²

² Kamerstukken II 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 17.

Het budget voor de regionale omroepen wordt nu volledig gecentraliseerd. Hiermee worden de wettelijke zorgplicht en de financiële verantwoordelijkheid samengebracht bij het Rijk. Eén bestuurslaag wordt verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van de regionale omroepen. Naast de gelden die uit de rijksmediabijdrage beschikbaar komen, kunnen de provincies nog steeds extra middelen toekennen aan de regionale omroep uit autonoom budget. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld worden ingezet om de regionale identiteit van de omroep verder te versterken.

Het samen laten gaan van de wettelijke en financiële verantwoordelijkheden vormt de basis voor verdere vernieuwing van het publieke mediabestel. De digitale ontwikkelingen vragen om gezamenlijke investeringen in het aanbod van digitale mediadiensten. Regionale en landelijke publieke omroepen moeten onderling efficiënter werken en intensiever samenwerken om deze investeringen mogelijk te maken en om de bezuinigingen op te vangen. De centralisatie van de financiële verantwoordelijkheden maakt het daarbij mogelijk om te kijken naar sociaal-culturele grenzen in plaats van naar de provinciale grenzen.

De centralisering van de financiering van de regionale omroep is tevens een opmaat naar een verdergaande samenwerking en integratie van taken tussen de regionale en de landelijke publieke omroep. Zoals aangegeven, wordt dit ingevuld in een derde wetsvoorstel dat naar verwachting in werking zal treden met ingang van 1 januari 2016. De samenwerking en integratie zullen een efficiencyvoordeel meebrengen, waarbij de regionale identiteit behouden blijft. Dit is een invulling van de bezuiniging die in dit wetsvoorstel wordt doorgevoerd door de structurele verlaging van de rijksmediabijdrage in 2016 en 2017.

In mijn brief van 6 december 2012 aan de Tweede Kamer heb ik een toekomstverkenning aangekondigd.³ Ook integratie en samenwerking tussen regionale en landelijke publieke omroepen zullen onderdeel van de verkenning zijn. Verder zal daarin de (financiële) situatie bij de regionale omroepen van kleine provincies goed worden bekeken. Ik zal de Tweede Kamer voor de zomer van 2013 informeren over de aanpak en planning van deze toekomstverkenning.

Op grond van bovenstaande overwegingen is in een bestuurlijk overleg met de provincies afgesproken om de provincies te betrekken bij de toekomstverkenning. Daarbij worden nadrukkelijk de waarborgen betrokken waar de provincies nauw aan hechten bij de verdere uitwerking van de toekomst van de regionale omroep. Het gaat in het bijzonder om behoud van regionale binding en regionale identiteit die tot uitdrukking moeten komen in de programmering van de regionale omroepen.

2.3. Herziening van het financieringsstelsel

Op grond van het gestelde in paragraaf 2.2 is besloten het huidige financieringsstelsel voor regionale omroepen te herzien. De hoofdlijn is als volgt:

1. Overheveling van het budget vanaf 1 januari 2014

De regionale omroepen zullen vanaf 2014 uit de mediabegroting gefinancierd worden. De financiering via het provinciefonds wordt beëindigd. De gelden die in het provinciefonds aanwezig zijn, worden overgeheveld naar de mediabegroting. Tegelijkertijd zal de rijksmediabijdrage met hetzelfde bedrag worden verhoogd. Het gaat om een bedrag van 142 miljoen euro dat het Rijk sinds 2011 via het provincie-

³ Kamerstukken II 2012–2013, 33 400 VIII, nr. 29.

fonds beschikbaar stelt voor de regionale omroep. Dit bedrag is vastgesteld tijdens de laatste herijking van het provinciefonds in 2011.⁴ Hoewel de middelen als ijkbedrag zijn onderkend en vastgesteld, zijn de middelen in het provinciefonds vrij besteedbaar. Ook bepalen de provincies zelf waaraan de jaarlijkse groei van het provinciefonds wordt uitgegeven. Het Rijk kan een groei of krimp niet oormerken voor bepaalde beleidsdoelen. Voor de overheveling van het budget van het provinciefonds naar de mediabegroting gaat het kabinet dan ook uit van het ijkbedrag uit 2011 van 142 miljoen euro. Met ingang van 2014 loopt het budget voor de regionale omroepen mee in de reguliere indexering van het onderdeel media binnen de OCW-begroting. De reguliere indexering betreft de wettelijke indexering zoals geregeld in de Mediawet (artikel 2.144, tweede lid).

2. Verdeling van het budget over de regionale omroepen

Bij de verdeling van de middelen uit de mediabegroting zal voor de jaren 2014 en 2015 zoveel mogelijk worden aangesloten bij de verhouding van het budget tussen de verschillende regionale omroepen ten tijde van de herijking in 2011. Sinds 2011 hebben provincies individueel extra middelen toegekend aan hun regionale omroepen. Ook zijn er bezuinigingen opgelegd op het budget. Dit zijn afspraken tussen provincie en regionale omroep die voor iedere regionale omroep anders uitpakken.

2.4. Rol van de provincies

In de Mediawet wordt opgenomen dat regionale omroepen aanspraak maken op bekostiging uit de mediabegroting. Het budget uit de mediabegroting wordt via het Commissariaat voor de Media (verder: Commissariaat) aan de regionale omroepen verstrekt. De provincies hebben geen rol meer bij het ter beschikking stellen van het vaste budget van de omroepen. De zorgplicht van de provincies voor ten minste één regionale omroep per provincie vervalt dan ook. Wel blijft de mogelijkheid bestaan dat het Commissariaat ten minste één regionale omroep per provincie aanwijst.

De provincies blijven wel betrokken bij de regionale omroep. Hun adviserende rol bij de aanwijzing van een regionale omroep door het Commissariaat blijft bestaan. Provincies blijven ook na 2014 vrij om extra middelen toe te kennen, bijvoorbeeld voor waarborging van hun culturele identiteit.

3. Mutaties in de rijksmediabijdrage

Het kabinet wil bezuinigen op de publieke omroep en op uitvoerende zelfstandige bestuursorganen, waaronder de zelfstandige bestuursorganen die op het terrein van de media opereren (het Commissariaat en het bestuursdeel van de Stichting Nederlandse Publieke Omroep). De financiële bijdrage van de overheid aan de mediabegroting wordt met ingang van 2014 met € 50,340 miljoen verlaagd. Dit bedrag loopt op tot € 250,784 miljoen in 2018; in de onderstaande tabel zijn de mutaties die voortvloeien uit de bezuinigingen van het vorige kabinet en dit kabinet gecumuleerd vanaf 2014. Daarnaast hevelt het kabinet het budget van de regionale publieke omroep ter grootte van € 142 miljoen per 1 januari 2014 over van het provinciefonds naar de rijksmediabijdrage. Er vindt nog bestuurlijk overleg plaats met de provincies over de definitieve hoogte van de overheveling van het budget uit het provinciefonds. Indien dat tot

⁴ Zie Kamerstukken I 2010–2011, 32 500 C, nr. 6 (brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 29 maart 2011 over de nieuwe verdeling van het provinciefonds).

aanpassing van het bedrag leidt, wordt de desbetreffende bepaling in dit wetsvoorstel door middel van een nota van wijziging gewijzigd.

Als gevolg van de overheveling van het budget voor de regionale omroep en de bezuiniging in 2014 ter grootte van € 50,340 miljoen laat de rijksmediabijdrage in 2014 per saldo een toename zien van € 91,660 miljoen. In de jaren 2015 tot en met 2018 is er sprake van een verlaging van de rijksmediabijdrage; de verlaging van de rijksmediabijdrage in 2018 is € 108,784 miljoen structureel. Deze financiële mutaties vervangen de (huidige) financiële mutaties op de rijksmediabijdrage in de Mediawet.

Overzicht van de financiële mutaties in de rijksmediabijdrage in de jaren 2014 tot en met 2018

Mutaties in miljoenen euro	2014	2015	2016	2017	2018
Rutte I	- 50,340	- 150,616	- 150,669	- 150,727	- 150,784
Cumulatief					
Regionale omroepen	+ 142,000	+ 142,000	+ 142,000	+ 142,000	+ 142,000
Rutte II			- 50,000 *	- 100,000 *	- 100,000 *
Cumulatief					
Totaal	+ 91,660	- 8,616	- 58,669	- 108,727	- 108,784

* Inclusief € 25 miljoen efficiëncykorting op de regionale omroep.

Voor de invulling van de bezuinigingen van het kabinet-Rutte I is dat kabinet met voorstellen gekomen in de brief van 17 juni 2011 over de uitwerking van het regeerakkoord betreffende het onderdeel media.⁵ Ook is een wetsvoorstel ingediend om verdere samenwerking tussen omroepverenigingen mogelijk te maken. Deze samenwerking is noodzakelijk om de efficiëncytaakstelling van de landelijke publieke omroep in te vullen. Een nadere inhoudelijke invulling van de bezuinigingen van het kabinet-Rutte II wordt opgenomen in het wetsvoorstel over de verdere vernieuwing van het publieke mediastelsel dat naar verwachting met ingang van 1 januari 2016 in werking zal treden.

4. Bepalingen over haat zaaien

De wijzigingen betreffende het schrappen van bepalingen in de Mediawet die handelen over haat zaaien, zijn eerder aangekondigd in een brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 3 juli 2012 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.⁶ Die brief is tot stand gekomen in nauw overleg met de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie. Een afschrift van deze brief is verzonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.⁷ Daarbij is aangegeven dat een voorstel tot het schrappen van die bepalingen zou worden opgenomen in een zich daartoe lenende wijziging van de Mediawet. Aan dat voornemen wordt in dit wetsvoorstel gevolg gegeven.

De Mediawet bevat enkele niet in werking getreden bepalingen over haat zaaien.⁸ Deze bepalingen verplichten de minister c.q. het Commissariaat een zendmachtiging te weigeren of in te trekken dan wel te verbieden een

⁵ Zie Kamerstukken II 2010–2011, 32 827, nr. 1.

⁶ Zie Kamerstukken I 2011–2012, 33000 VIII, J.

⁷ Zie de besluitenlijst van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van donderdag 5 juli 2012, agendapunt nr. 40.

⁸ Het gaat om de artikelen 2.32, eerste lid, onderdeel b, 2.33, eerste lid, onderdeel b, 2.46, eerste lid, onderdeel b, 2.47, eerste lid, onderdeel b, 2.65, derde lid, 2.67, eerste lid, onderdeel b, 3.3, eerste lid, 3.4, eerste lid, onderdeel c, 6.10, tweede en derde lid, en 7.15 van de Mediawet 2008.

zendmachtiging te gebruiken of te verbieden een zender via de kabel of de ether door te geven. Aanleiding hiertoe is een (herhaalde) strafrechtelijke veroordeling van een tv-zender of omroeporganisatie wegens het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld (artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht).

Het belangrijkste bezwaar tegen de genoemde bepalingen is dat deze bij toepassing een zeer zware sanctie opleveren. Los van de vraag naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de tv-zender of omroeporganisatie in geval van uitzending van een programma waarin een haat zaaïende uiting voorkomt, zou er gemakkelijk strijd kunnen ontstaan met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Aan die vereisten dient juist bij een beperking van het recht op vrijheid van meningsuiting, die de sanctie van een zendverbod of intrekking van de zendmachtiging meebrengt, zwaar te worden getoetst. Daarnaast is in de thans in de Mediawet opgenomen bepalingen niet voorzien in een rechterlijke beslissing over toepassing van de sanctie. De toenmalige Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft daarom bij de behandeling van het voorstel voor de Mediawet in de Eerste Kamer toegezegd de bepalingen inzake haat zaaien niet in werking te zullen laten treden.⁹

De bepalingen waren destijds in het voorstel voor de Mediawet opgenomen teneinde op te kunnen treden tegen haat zaaïende media-uitzendingen waarvoor de makers daarvan of verantwoordelijken daarvoor strafrechtelijk zijn veroordeeld en waarbij een ernstig gevaar op herhaling bestaat. In de zeer uitzonderlijke gevallen waarin de hiervoor bedoelde bepalingen aan de orde zouden kunnen zijn, kan indien nodig het inmiddels in het Wetboek van Strafrecht opgenomen artikel 137h worden toegepast. Deze bepaling geeft de strafrechter de mogelijkheid om bij een veroordeling wegens het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld een tijdelijk beroepsverbod op te leggen, indien hij dit met het oog op het voorkomen van herhaling nodig acht. In de voorlopig zuiver hypothetische gevallen waarin dit aan de orde zou zijn, leent de voorziening van artikel 137h van het Wetboek van Strafrecht zich daarmee, anders dan de bepalingen uit de Mediawet, voor een doelgerichte toepassing. In plaats van de werkzaamheid van een hele tv-zender of omroeporganisatie stop te zetten kan met het beroepsverbod de direct verantwoordelijke worden gestraft. Daarbij staat rechterlijke toetsing van de noodzaak, effectiviteit en proportionaliteit van de straf in alle gevallen voorop.

Op grond van het bovenstaande is daarom besloten om de niet in werking getreden bepalingen in de Mediawet door middel van deze wijzigingswet te laten vervallen (zie artikel I, onderdelen A, B, C, D, I, K, Z, AA en CC van dit wetsvoorstel). Dat geldt ook voor daarmee samenhangende bepalingen die wel in werking zijn getreden (zie artikel I, onderdelen FF en GG, van dit wetsvoorstel).¹⁰

5. Overige wijzigingen

Naast het schrappen van de bepalingen over haat zaaien in de Mediawet wordt in dit wetsvoorstel ook een wijziging meegenomen van artikel 5.4, eerste lid, van deze wet. Het betreft hier een verduidelijking van de bepaling over de zogenoemde flitsenregeling. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel BB.

⁹ Zie Handelingen I 2008–2009, nr. 15, blz. 802.

¹⁰ Het gaat om artikel 7.16, derde lid, en de zinsnede «of een verbod als bedoeld in artikel 7.15, eerste lid,» in artikel 7.17 van de Mediawet 2008.

6. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nagegaan of er sprake is van administratieve lasten voor instellingen, bedrijfsleven of burgers. Daarbij is de regeling intern ter beoordeling voorgelegd voor toetsing op administratieve lasten. Ik voorzie dat aan dit voorstel geen structurele of eenmalige administratieve lasten zijn verbonden, omdat de bestaande informatieverplichtingen voor de regionale omroepen niet wijzigen door de overheveling van de financiering van de provincie naar het Rijk. De aanvraagprocedure wijzigt daardoor wel maar dat heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten. In het wetsvoorstel gaat het verder om technische aanpassingen zonder gevolgen voor de administratieve lasten.

7. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is voor een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorgelegd aan het Commissariaat. Het Commissariaat heeft bij brief van 22 maart 2013 in het kader van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel enkele opmerkingen gemaakt en enkele suggesties gedaan.

Het Commissariaat vindt het van groot belang dat de in artikel 2.170, vijfde lid (nieuw), bedoelde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling gelijktijdig met de voorgestelde wetwijziging in werking treedt. Ik deel die mening en zal daarvoor zorgdragen.

Het Commissariaat signaleert dat uit de memorie van toelichting niet blijkt of de provincies extra middelen uit hun autonome middelen voor de regionale omroepen beschikbaar blijven stellen. Met het Commissariaat ben ik van mening dat hierover op rijksniveau geen uitspraken kunnen worden gedaan.

Verder constateer ik dat het Commissariaat het belang van een helder onderscheid onderschrijft tussen het dagelijks bestuur van regionale publieke media-instellingen en het onafhankelijke toezicht daarop.

In artikel 2.170, eerste lid, zoals aan het Commissariaat voorgelegd, was sprake van advisering door het Commissariaat over het totaalbudget voor de regionale omroepen. Het Commissariaat merkt hierover op dat noch in de wet noch in de toelichting is aangegeven op basis van welke gegevens en criteria hij de minister hierover adviseert. Naar aanleiding van deze opmerking van het Commissariaat is de voorgeschreven advisering geschrapt en vervangen door het voorschrift dat het Commissariaat de minister opmerkingen zendt over de individuele begrotingen van de regionale omroepen overeenkomstig artikel 2.148, tweede lid, zoals die bepaling voor de landelijke publieke mediadienst geldt.

Het Commissariaat signaleert dat het tijdsbestek waarin de bekostigingsaanvragen van de regionale omroepen moeten worden behandeld, erg krap is, als het totaalbudget pas aan het eind van het kalenderjaar bij de behandeling van de mediabegroting wordt vastgesteld. De behandeling van de begrotingsaanvragen kan echter al beginnen na ontvangst van de begrotingen van de regionale omroepen. Over die begrotingen zal het Commissariaat al opmerkingen moeten maken voor de behandeling van de mediabegroting. Zodra het totaalbudget in de Tweede Kamer is vastgesteld, kunnen de bijdragen in de kosten van de regionale omroepen worden verstrekt.

Het Commissariaat wijst er op dat als er per provincie meer dan één regionale omroep wordt aangewezen en in verband daarmee meer dan één regionale omroep een bekostigingsaanvraag zal indienen, hij een besluit zal moeten nemen over de nadere verdeling van het beschikbare totaalbudget. Dit is niet het geval. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen op grond van het nieuwe artikel 2.170, vijfde lid, van de Mediawet regels worden gesteld over de verdeling van het totaalbudget over de regionale omroepen. Het is mijn voornemen in een zodanige regeling te voorzien dat per provincie een bepaald budget voor de regionale omroep beschikbaar is. Die regeling zal verder inhouden dat als er voor een provincie meer dan één omroep is aangewezen en er vervolgens meer dan één bekostigingsaanvraag is ingediend, de desbetreffende regionale omroepen naar rato zullen worden bekostigd, uiteraard op voorwaarde dat aan alle wettelijke vereisten is voldaan.

Het Commissariaat merkt op dat bij de verdeling van de rijksmediabijdrage rekening gehouden moet worden met de eventuele bijdrage uit de autonome middelen van de provincies. De bedoeling van de desbetreffende bepaling is dat er geen sprake kan zijn van overcompensatie door de rijksoverheid. Dit betekent dat een begroot overschot van de regionale omroep aanleiding kan zijn om de bijdrage van de rijksoverheid te verlagen. De autonome middelen van de provincies worden dus niet in mindering gebracht op de rijksbijdrage, maar zijn aanvullende middelen zolang er kosten tegenover staan.

Daarnaast adviseert het Commissariaat om in de nieuwe artikelen 2.170, zevende lid, en 2.175, derde lid, niet naar de daar genoemde bepalingen te verwijzen maar een regeling op te nemen die vergelijkbaar is met de regeling waarnaar wordt verwezen. Ik heb dit advies van het Commissariaat overgenomen.

Naar het oordeel van het Commissariaat kan in het aan hem voorgelegd artikel V, eerste lid (thans artikel IX), «artikel 2.175, tweede lid, van de Mediawet 2008» worden geschrapt, nu in dat artikellid juist wordt bepaald dat het totaal van de gereserveerde gelden in een kalenderjaar niet meer dan tien procent van de uitgaven van de regionale omroepen in een kalenderjaar mogen bedragen. Ik onderschrijf dit oordeel.

Naar het oordeel van het Commissariaat kan de zinsnede in de aan hem voorgelegde toelichting op artikel 2.175 «ten opzichte van de reserves op het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt» eveneens worden geschrapt. Ook dit oordeel onderschrijf ik, omdat de algemene regel is dat de reserves niet mogen groeien, dus ook niet ten opzichte van de reserves op 31 december 2013.

Het advies van het Commissariaat om de basisregels voor de eindafrekening die zijn neergelegd in artikel 2.138a van de Mediawet 2008, van overeenkomstige toepassing te verklaren op regionale publieke media-instellingen heb ik overgenomen.

Tot slot heb ik kennisgenomen van de opmerkingen van het Commissariaat in de uitvoeringstoets over de extra werkzaamheden in het kader van de uitvoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorschriften. Ik zal over de gevolgen hiervan overleg voeren met het Commissariaat.

8. Financiële gevolgen

Het wetsvoorstel verhoogt de rijksmediabijdrage vanwege de overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting. Het gaat om een

toename van € 142 miljoen euro. Het gevolg hiervan is dat de provincies geen kosten meer te hoeven te maken voor de toekenning van het budget aan de regionale omroepen en de afrekening van het budget.

Verder heeft de nieuwe taakstelling in 2016 en 2017 in het wetsvoorstel structurele budgettaire gevolgen voor instellingen die uit de mediabegroting gefinancierd worden. Voor incidentele frictiekosten die ontstaan als gevolg van de verlaging van de rijksmediabijdrage, kunnen op grond van de Mediawet middelen uit de algemene mediareserve beschikbaar gesteld worden. De algemene mediareserve is namelijk onder meer bestemd voor bijdragen in de reorganisatiekosten als gevolg van overheidsbesluiten en de in artikel 2.167 van de Mediawet genoemde instellingen kunnen daaruit gelden ter beschikking gesteld krijgen. De totale bijdrage hangt af van de omvang van de algemene mediareserve en de reorganisatiekosten van instellingen in de periode 2016 en 2017.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A tot en met D, I en K (artikelen 2.32, 2.33, 2.46, 2.47, 2.65 en 2.67)

In de artikelen 2.32, 2.33, 2.46, 2.47, 2.65 en 2.67 vervallen de onderdelen die betrekking hebben op de gevolgen die verbonden zijn aan een eventuele veroordeling op grond van artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht. Met oog op de leesbaarheid van de artikelen 2.32, 2.33, 2.46, 2.47 en 2.67 zijn de betreffende onderdelen van die artikelen opnieuw uitgeschreven. Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van deze memorie.

Onderdelen E en F (artikelen 2.61 en 2.62)

Artikel 2.62 van de Mediawet wordt ingrijpend gewijzigd. Het eerste lid wordt verplaatst naar artikel 2.61 en het tweede lid vervalt. Dit laatste vloeit voort uit de overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen van het provinciefonds naar de mediabegroting. De provincies zullen met ingang van 1 januari 2014 niet langer in die bekostiging voorzien. De verplaatsing van het eerste lid van artikel 2.62 naar artikel 2.61 vindt plaats, omdat dat lid, dat betrekking heeft op zowel regionale omroepen als lokale omroepen, beter past bij artikel 2.61 dat over de aanwijzing van regionale en lokale omroepen gaat. Bij dit wetsvoorstel komt de opdracht aan gedeputeerde staten van een provincie in artikel 2.170, eerste lid, van de Mediawet om te zorgen voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroep per provincie te vervallen. Daarmee is de waarborg van ten minste één regionale omroep per provincie eveneens vervallen. Het is echter niet de bedoeling dat door de andere wijze van bekostigen ook de waarborg van ten minste één regionale omroep vervalt. Derhalve wordt voorgesteld in de paragraaf over de aanwijzing van onder andere regionale omroepen een bepaling op te nemen met daarin de waarborg dat in beginsel voor elke provincie ten minste één regionale omroep kan worden aangewezen. Er is voor gekozen deze waarborg in het door bovenvermelde wijzigingen «vrijgekomen» artikel 2.62 onder te brengen. Hiermee wordt dat artikel een pendant van artikel 2.63 dat gaat over het aantal lokale omroepen dat kan worden aangewezen.

Voor de goede orde zij vermeld dat uitsluitend een regionale omroep kan worden aangewezen, als een desbetreffende aanvraag bij het Commissariaat is ingediend.

Onderdelen G, J, L, DD en EE (artikelen 2.63, 2.66, 2.68, 6.11 en 6.18)

Met de wijziging in deze artikelen wordt aangesloten bij de desbetreffende terminologie van onderscheidenlijk de Provinciewet en de Gemeentewet.

Onderdelen H en M (artikelen 2.64 en 2.69)

De wijziging in de artikelen 2.64, eerste lid, en 2.69 is een technische wijziging en het gevolg van het vervallen van artikel 2.62, tweede lid, en de verplaatsing van het eerste lid van dat artikel naar artikel 2.61.

Met wijziging in artikel 2.64, eerste en tweede lid, wordt aangesloten bij de desbetreffende terminologie van de Provinciewet.

Onderdeel N (artikel 2.142a)

Artikel 2.142a van de Mediawet schrijft voor dat de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en enkele andere instellingen die ingevolge de Mediawet worden gesubsidieerd, hun bestuurlijke organisatie zo inrichten dat er een duidelijk onderscheid is tussen het dagelijks bestuur van de rechtspersoon en het orgaan van de rechtspersoon dat toezicht op dat bestuur uitoefent. Nu vanaf 1 januari 2014 de regionale omroepen ook uit de rijksmediabijdrage zullen worden bekostigd, ligt het in de rede de governancebepaling ook van toepassing te laten zijn op de regionale omroepen. Binnen de organisatie van een regionale omroep zullen het bestuur en het toezicht daarop op een transparante wijze geregeld moeten zijn, zodat er geen vermenging van taken en bevoegdheden optreedt. Het gaat niet alleen om een heldere organisatiestructuur maar ook om het uitsluiten van dubbelfuncties of benoemingsstructuren die de verhouding tussen het bestuur en het toezicht daarop onduidelijk kunnen maken.

Onderdeel O (artikel 2.144)

In artikel 2.144 is de structurele minimale omvang van de rijksmediabijdrage geregeld, die is gebaseerd op de afgedragen inkomsten van de Dienst Omroepbijdragen in het jaar 1998 en de mutaties in de rijksbegroting sindsdien. Dit zijn de mutaties (plus en min) tot en met 31 december 2013, waaronder de vermindering van de rijksmediabijdrage voor 2013 van € 50,474.

Het bedrag per 1 januari 2014 wordt vanaf 2018 structureel verlaagd met 108,784 miljoen. Het laatstgenoemde bedrag bestaat uit € 250 miljoen bezuiniging op de publieke omroep vanaf 2017 plus een bezuiniging van € 0,784 miljoen op de zelfstandige bestuursorganen en het bedrag van de overheveling van € 142 miljoen budget voor de regionale publieke omroep. In de jaren 2014 tot en met 2017 vindt jaarlijks een stapsgewijze mutatie plaats; dit is geregeld in een overgangsbepaling, artikel VIII.

Onderdeel P (artikel 2.146)

Artikel 2.146 geeft een limitatieve opsomming van de bestedingsdoelen van de middelen uit de rijksmediabijdrage en de inkomsten van de Ster. Uitsluitend voor de in dat artikel genoemde zaken en instellingen kunnen door de minister vast te stellen bijdragen in de kosten worden verstrekt. Dit betekent dat de regionale omroepen pas een bijdrage uit de rijksmediabijdrage en de inkomsten van Ster kunnen ontvangen, als artikel 2.146 is aangevuld met een onderdeel waarin de bekostiging van de regionale omroepen is vermeld. Hierin voorziet onderdeel P.

Onderdeel Q (artikel 2.167)

De bestemming van de algemene mediareserve is limitatief in artikel 2.166 vastgelegd: opvang van financiële gevolgen van de ontwikkelingen in de reclame-inkomsten van de Ster, opvang van de kosten die ontstaan door overheidsmaatregelen zoals substantiële bezuinigingen en omvangrijke reorganisaties, en de financiering van de rekening-courant die het Commissariaat voor de feitelijke betalingen aanhoudt. De algemene mediareserve is bestemd voor de instellingen die media-aanbod verzorgen voor de landelijke publieke mediadienst. Daaraan zijn nu toegevoegd de regionale omroepen. Deze instellingen lopen bij een reorganisatie als gevolg van overheidsmaatregelen een vergelijkbaar risico.

Onderdeel R (artikel 2.170)

Als gevolg van de overheveling van het budget voor de bekostiging van de regionale omroepen naar de mediabegroting is artikel 2.170 aanzienlijk gewijzigd. Gedeputeerde staten van de provincies hebben in dit verband geen taak meer.

In het eerste lid is vastgelegd dat de minister elk najaar het totaalbudget vaststelt dat in het volgend jaar voor de bekostiging van de regionale omroepen beschikbaar is. Dit is in lijn met de wijze waarop de budgetten voor de landelijke publieke omroep worden vastgesteld.

In het tweede lid wordt het Commissariaat de bevoegdheid toegekend de regionale omroepen een bijdrage te verstrekken uit het totaalbudget dat voor de regionale omroepen jaarlijks beschikbaar is. De verstrekking geschiedt op basis van een aanvraag van een regionale omroep die op grond van artikel 2.61 van de Mediawet door het Commissariaat is aangewezen. Vóór 1 januari wordt op een aanvraag beslist; deze bepaling komt overeen met artikel 2.155.

Het derde lid bepaalt dat aan de financiering door het Rijk geen voorwaarden gesteld kunnen worden die in strijd komen met de uitgangspunten en bepalingen van de Mediawet. In artikel 2.1, tweede lid, onderdeel d, van de Mediawet is bepaald dat het media-aanbod van de publieke omroep onafhankelijk is van overheidsinvloeden. In het verlengde hiervan is in artikel 2.88, eerste lid, van de Mediawet bepaald dat de publieke media-instellingen zelf de vorm en inhoud bepalen van het door hen verzorgde media-aanbod en daarvoor verantwoordelijk zijn. De plicht om voor bekostiging zorg te dragen kan derhalve geen grond zijn voor het stellen van voorwaarden of het opleggen van verplichtingen die het beginsel van de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroepen geweld aandoen.

Op grond van het vijfde lid dienen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften te worden vastgesteld over een drietal onderwerpen. In de eerste plaats dienen regels te worden gesteld over de verdeling van het totaalbudget over de aangewezen regionale omroepen. Verwezen wordt in dit verband naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel onder punt 2. Verder zullen regels moeten worden gesteld over de procedure voor het aanvragen van de bijdrage voor een regionale omroep uit het totaalbudget alsmede over de inhoud en inrichting van zo'n aanvraag en over de inhoud en inrichting van de begroting die bij een aanvraag moet worden overgelegd.

In het zesde lid is een zelfde bepaling opgenomen als artikel 2.148, tweede lid, dat voor de landelijke publieke mediadienst geldt.

Het zevende, achtste en negende lid bevatten overeenkomstige bepalingen als de artikelen 2.153 en 2.157 voor de landelijke publieke media-instellingen.

Het tiende lid ten slotte voorziet in een regeling in het geval een regionale omroep niet langer op grond van de Mediawet wordt bekostigd.

Onderdeel S (artikel 2.170a)

Met de wijziging in het eerste lid wordt aangesloten bij de desbetreffende terminologie van de Gemeentewet.

Wat de tweede wijziging betreft wordt verwezen naar de toelichting op de onderdelen H en M.

De laatste wijziging vloeit voort uit de voorgestelde wijziging van artikel 2.170; de verwijzing naar het tweede en derde lid van artikel 2.170 is niet meer correct. Uit een oogpunt van leesbaarheid is er voor gekozen de desbetreffende bepalingen uit te schrijven.

Onderdelen U en Y (artikelen 2.173a en 2.178)

Deze onderdelen strekken er toe voor de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van de regionale omroepen en de inrichting van de administratie en boekhouding van die instellingen dezelfde bepalingen in de Mediawet op te nemen als nu al voor de landelijke publieke omroep van kracht zijn. Gelet op de andere taken van het Commissariaat met betrekking tot de bekostiging van de regionale omroepen ligt het voor de hand het Commissariaat met de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven van die omroepen te belasten.

Voor de financiële verantwoording zijn uitgebreide nadere regels gesteld in het Handboek Financiële Verantwoording. Dit is een ministeriële regeling op basis van artikel 2.172, derde lid, van de huidige Mediawet. Het betreft zeer uitgebreide en gedetailleerde voorschriften over de inhoud en inrichting van de jaarrekening, waaronder regels over kostentoe rekening, de accountantscontrole en modellen voor de balans, exploitatieregelingen en accountantsverklaringen.

Onderdelen V en W (artikelen 2.175 en 2.176)

De regionale omroep dient het ontvangen budget te besteden aan het verzorgen van media-aanbod. Voor een gezonde bedrijfsvoering is het aanhouden van een beperkte reserve toegestaan. Reservevorming kan dienstig zijn om bijvoorbeeld dure en langlopende producties te financieren of om de ontwikkeling van nieuwe technieken over meerdere jaren te bekostigen. Dan moet het mogelijk zijn om middelen door te schuiven voor de dekking van begrote uitgaven naar een volgend jaar. Gezien de aard van de publieke mediadienst gelden de bepalingen voor reservevorming bij de landelijke publieke omroep (maximering van 10% van de uitgaven) ook voor de regionale omroep. In de artikelen 2.175 en 2.176 zijn de eisen aan reservevorming bij de landelijke publieke media-instellingen opgenomen. Daaraan zijn toegevoegd de regionale omroepen. Alleen met instemming van het Commissariaat mogen reserves worden gevormd (artikel 2.175, eerste lid).

De regionale omroepen behoeven met ingang van 1 januari 2014 nog geen rekening te houden met maximering van de reserves. Om die reden is een overgangsbepaling opgenomen: artikel IX.

De totale reserve van een regionale omroep mag niet groeien, tenzij de reserve daalt tot onder 10% van de uitgaven van die omroep in een kalenderjaar. Dan mag de reserve tot het maximum van 10% van de uitgaven toenemen. Dit kan met een voorbeeld worden geïllustreerd. Stel een regionale omroep heeft jaarlijks 10 miljoen euro aan uitgaven en heeft ultimo 2013 een reserve van 2,5 miljoen euro. Op grond van de uitgaven mag de reserve vanaf 2014 maximaal 1 miljoen euro bedragen maar op grond van de overgangsbepaling mag de bestaande reserve van ultimo 2013 worden aangehouden. Na 2014 mag niets meer worden toegevoegd boven het maximum van 1 miljoen euro. Wel kan worden ingeteerd op de

reserve van 2,5 miljoen euro. Als de reserve onder de 1 miljoen euro komt, dan pas mogen weer middelen worden toegevoegd.

Onderdelen Z, AA, CC, FF en GG (artikelen 3.3, 3.4, 6.10, 7.15, 7.16 en 7.17)

Verwezen wordt naar de toelichting op de onderdelen A tot en met D, I en K en verder naar hoofdstuk 4 van deze memorie.

Onderdeel BB (artikel 5.4)

Deze wijziging van artikel 5.4, eerste lid, van de Mediawet beoogt de bedoeling van dit artikel te verduidelijken. In dit artikel is de zogenoemde flitsenregeling opgenomen. Het artikel vormt de implementatie van artikel 15 van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten.¹¹ De ratio legis van artikel 15 van de richtlijn is blijkens overweging 55 van die richtlijn zowel het bieden van een recht op toegang tot korte fragmenten van evenementen van groot belang als een recht op het gebruik daarvan voor algemene nieuwsprogramma's.

Dit is onlangs ook door het Hof van Justitie van de Europese Unie onderschreven in het arrest van 22 januari 2013 in de zaak C-283/11 Sky Österreich GmbH/Österreichischer Rundfunk. In dit arrest overwoog het Hof dat artikel 15 van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten aan omroeporganisaties het recht geeft om «voor het verzorgen van korte nieuwsverslagen gebruik te maken van korte fragmenten uit het signaal van de omroeporganisatie die de uitzending verzorgt van evenementen van groot belang voor het publiek waarvan de televisie-uitzendrechten op basis van exclusiviteit zijn verworven».

Ook artikel 5.4 van de Mediawet beoogt zowel een recht op toegang als een recht op gebruik van korte fragmenten te bieden. Niettemin kan daar ook anders over worden gedacht zoals bleek uit een uitspraak in kort geding van de rechtbank te Utrecht van 12 mei 2010, LJN: BM4200. Deze rechter oordeelde dat artikel 5.4 van de Mediawet slechts een toegangsregeling en niet ook een gebruiksrecht biedt.

De onderhavige wijziging van artikel 5.4, eerste lid, beoogt aan deze onduidelijkheid een einde te maken. Deze wijziging houdt in dat aan de tweede volzin van dit lid de woorden «en mag deze verspreiden» worden toegevoegd. Aldus wordt ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat artikel 5.4 zowel een recht op toegang tot korte fragmenten biedt als een recht op het gebruik daarvan.

Artikelen II en III

Deze artikelen voorzien in de regeling van de samenloop van enkele artikelen van het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met de verspreiding van televisie- en radioprogrammakanalen door middel van omroepnetwerken en omroepzenders en de vaststelling van de minimale omvang van het standaardpakket televisie- en radioprogrammakanalen (Kamerstukken II 2012–2013, 33 426, nr. 2).

¹¹ PbEU 2010, L 95.

Artikelen IV, V en VI

Deze artikelen voorzien in de regeling van de samenloop van enkele artikelen van het onderhavige wetsvoorstel en het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren (Kamerstukken II 2012–2013, 33 541, nr. 2).

Artikelen IV, onderdeel D, en V, onderdeel D

Met betrekking tot de in de artikelen IV, onderdeel D, en V, onderdeel D, opgenomen wijzigingen merk ik op dat in wetsvoorstel 33 541 een nieuwe bevoegdheid voor het Commissariaat is opgenomen: de zogenoemde aanwijzing. Het Commissariaat krijgt de bevoegdheid om een aanwijzing te geven aan landelijke omroeporganisaties in geval van wanbeheer door één of meer bestuurders of toezichthouders. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer er door voortdurende organisatorische problemen dan wel disfunctioneren van bestuur of toezicht sprake is van wanbeheer. Het geven van een aanwijzing is een ingrijpende bevoegdheid. Die moet dan ook beperkt blijven tot ernstige situaties van wanbeleid. Nu de regionale omroepen evenals de landelijke publieke omroeporganisaties in een bekostigingsrelatie met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zullen komen, ligt het voor de hand deze bevoegdheid ook voor de regionale omroepen in de Mediawet te regelen, als bovengenoemd wetsvoorstel eenmaal wet is geworden. De onderdelen D van de artikelen IV en V strekken hiertoe.

Artikelen VII en VIII

Artikel VII ziet op de overgangssituatie voor de jaren 2013 tot en met 2017 inzake de verlaging van de rijksmediabijdrage, zoals opgenomen in artikel VI van de wet van 28 juni 2012 (Stb. 319). Dit zijn de mutaties ten opzichte van de rijksbegroting 2012. In het onderhavige wetsvoorstel is de reeks mutaties aangepast, omdat de mutatie voor het jaar 2013 al is verwerkt in de rijksbegroting. Dit brengt mee dat artikel VI van de wet van 28 juni 2012 kan vervallen. De mutaties ten opzichte van de rijksbegroting 2013 zijn opgenomen in artikel VIII.

Verder wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie en de toelichting op onderdeel O van artikel I.

Artikel IX

Verwezen wordt naar de toelichting op de onderdelen V en W van artikel I.

Artikel X

Met dit artikel wordt geregeld dat de financiële verantwoording door de regionale omroepen over 2013 overeenkomstig de op 31 december 2013 bestaande voorschriften plaatsvindt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker