

1. Inleiding

1.1 ONDERZOEKSOPDRACHT

Bij de Tweede Kamer ligt momenteel wetsvoorstel 28 856 voor. In dit wetsvoorstel wordt een gewijzigd financieringsregime voor de regionale omroep voorgesteld. In de kern komt het voorstel er op neer dat de financiering van de regionale omroep voortaan nog uitsluitend plaats zal vinden op decentraal niveau. Het is aan de provincie om uit de gelden die zij ontvangt uit het Provinciefonds (of eventueel uit haar andere bronnen) te voorzien in de bekostiging van de regionale omroep. Het wetsvoorstel bevat enige waarborgen die ertoe moeten leiden dat er ook daadwerkelijk een regionale omroepinstelling in stand wordt gehouden die een behoorlijke programmering verzorgt (de zogenaamde 'zorgplicht' van de provincie).

Oorspronkelijk was de financiering van de regionale omroep een landelijke aangelegenheid, waarna via enige overgangsfasen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor rijk en provincie in het leven werd geroepen. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid zal verdwijnen als wetsvoorstel 28 856 wordt aangenomen: de verantwoordelijkheid voor de financiering van de regionale omroep komt dan uitsluitend bij de provincie te liggen.

In het onderzoek wordt niet de financiering als zodanig tot vertrekpunt genomen maar deze wordt in een breder perspectief geplaatst. Centraal staat de vraag hoe de voorgestelde wijzigingen van de Mediawet zich verhouden tot algemene en bijzondere uitgangspunten met betrekking tot de programmatische verantwoordelijkheid en de financiering van regionale publieke omroep.

Immers, het betreft een onderdeel van de publieke omroep met een in de Mediawet nader aangegeven taak. Deze taak – zo volgt eveneens uit de wet – dient binnen zekere begrenzings zelfstandig en onafhankelijk te worden ingevuld. Dit betekent dat financiering eerder een randvoorwaarde is voor de programmatische taak dan omgekeerd (de discussie tendert vaak naar een omgekeerde insteek). Het gaat hier om een aangelegenheid met een hoog principieel karakter, die overigens niet exclusief is voor de regionale omroep, maar van belang is voor de publieke omroep in het algemeen. Dit is een belangrijke reden om

in dit onderzoek uitvoeriger stil te staan bij de positionering van de regionale omroep als publieke omroep.

Dat het hier gaat om een zeer principiële aangelegenheid die een zorgvuldige behandeling vereist, is ook onderkend door de Tweede Kamer die het wetsvoorstel daarom vooralsnog heeft aangehouden. Uit het gehouden parlementaire debat komt naar voren dat er niet alleen onduidelijkheden zijn over het wetsvoorstel in technisch opzicht, maar dat er ook grote zorgen zijn voor wat betreft de onafhankelijkheid en taakstelling van de betrokken omroepen.

1.2 ONDERZOEKSOPZET

In het onderzoek wordt allereerst stil gestaan bij de positie van de regionale omroep als publieke omroep. Daartoe wordt het Europese kader van de publieke omroep geschetst, gevolgd door een beschrijving van de nationale inbedding. Afgerond wordt met een nadere verdieping van de situatie in Duitsland. Duitsland kent een sterk stelsel van zekerheden voor de publieke omroep in zowel programmatisch als financieel opzicht, dat bovendien in jurisprudentie verankerd is. Dit stelsel is daarom een interessant referentiepunt.

In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van de provincie. De huidige relatie met de regionale omroep wordt aan de orde gesteld. Vervolgens wordt uitgebreid stil gestaan bij het voorliggende wetsontwerp en de opvattingen daarover in het parlement.

De studie rondt af met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 4). Ook worden alternatieven geschetst en antwoorden gegeven op een aantal vragen die als onderdeel van de opdracht werden voorgelegd.

2. Regionale omroep als publieke omroep

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het begrip ‘publieke omroep’. De Nederlandse Omroep Stichting presenteert zichzelf de laatste jaren als Publieke Omroep, maar dit woordgebruik is tamelijk verwarrend. Ten onrechte wordt zo de indruk gewekt alsof alleen de omroep uit Hilversum tot deze categorie zou behoren. Hoofdstuk III van de Mediawet, dat als opschrift draagt ‘De publieke omroep’, heeft echter betrekking op zowel landelijke, regionale als lokale omroep. Dat blijkt duidelijk uit het inleidende artikel 13c. Voorzover de daarop volgende bepalingen niet uitdrukkelijk zijn beperkt tot de landelijke omroep, gelden zij ook voor regionale en/of lokale omroepinstellingen. Specifiek geschreven voor de laatstgenoemde twee groepen zijn de artikelen 30, 42 t/m 43c, 51e en 51f van de Mediawet. Tenslotte herinnert de definitie van regionale en lokale omroepinstellingen (artikel 30) eraan, dat deze instellingen zich tot doel moeten stellen de taak van de publieke omroep als bedoeld in artikel 13c uit te voeren. De conclusie is duidelijk: regionale omroep is óók publieke omroep.

Er is dus alle reden om eerst aandacht te schenken aan de publieke omroep in het algemeen en daarna aan de regionale omroep in het bijzonder. Dat zal gebeuren vanuit twee invalshoeken: de programmering en de financiering. Omdat vraagstukken van vrijheid van meningsuiting en mediabeleid steeds meer een Europese dimensie krijgen,¹ wordt stilgestaan bij recente inzichten binnen de Raad van Europa en de Europese Unie. Hoe wordt daar gedacht over de programmatische taak van de publieke omroep en de financiering door de overheid (paragraaf 2.2)? Vervolgens richten wij onze aandacht op de Nederlandse Mediawet. Nagegaan wordt hoe de term ‘publieke omroep’ hier te lande betrekkelijk laat ingeburgerd raakte (paragraaf 2.3.1). Daarna komt de taakstelling van de publieke omroep aan de orde (paragraaf 2.3.2). In de paragrafen 2.3.3 tot en met 2.3.5 wordt vervolgens samengevat op welke wijze in de Mediawet

¹ Zie bijvoorbeeld de opmerkingen van de staatssecretaris in *Handelingen II* 1999/2000, p. 2975-2976.

programmering en financiering zijn geregeld met betrekking tot de regionale omroep. In het laatste deel van dit hoofdstuk (paragraaf 2.4) wordt een vergelijking getrokken met het nationale recht van Duitsland. In geen ander Europees land bestaat zo veel constitutionele jurisprudentie over de relatie tussen omroep en overheid. Met name over de financiering van de publieke omroep hebben Duitse rechters en regelgevers principiële besluiten genomen, waardoor de Nederlandse wetgever zich zou kunnen laten inspireren.

2.2 PUBLIEKE OMROEP IN EUROPESE CONTEXT

In zijn boek 'Broadcasting Law' analyseerde de Britse hoogleraar Eric Barendt de gemeenschappelijke kenmerken van publieke omroep in diverse landen. Met name onderzocht hij de stelsels van Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland, Italië en de U.S.A. Hij kwam tot een aantal kenmerken die niet alleen van beschrijvende aard zijn, maar die ook een normatief karakter hebben.²

'(...) There do seem to be some features which are not only common to most non-commercial systems, but which also explain and justify many of their characteristics and the rules governing them. 'Public service broadcasting' is in other words a normative, as well as a descriptive, concept. Its principle features can be identified as the following:

1. general geographical availability;
2. concern for national identity and culture;
3. independence from both the state and commercial interests;
4. impartiality of programmes;
5. range and variety of programmes;
6. substantial financing by a general charge on users.'

Deze beginselen gelden ook op regionaal niveau. Zo merkt Barendt op, dat het eerste beginsel niet uitsluit dat publieke programma's worden verzorgd voor een stad of regio. Wel moeten de programma's kunnen worden ontvangen door alle inwoners van het beoogde verzorgingsgebied.

2.2.1 Programmering

Resolutie 957 (1991) van de Raad van Europa

Door de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa is op 31 januari

² Eric Barendt, *Broadcasting Law, A comparative study*, Oxford: Clarendon Press 1993, p. 51-52.

1991 een resolutie aangenomen ter bescherming van de positie van de positie van niet-landelijke publieke omroepen in Europa. Deze 'RESOLUTION 957 (1991) on the situation of local radio in Europa' verwijst in het eerste onderdeel naar het recht van vrijheid van meningsuiting zoals dat beschermd wordt door artikel 10 EVRM.³ Op Europees niveau dient onder 'local' zowel lokaal als regionaal te worden verstaan; dat blijkt onder andere uit het verslag van McCluskey⁴ van het EBU-seminar⁵ 'on Local Radio' op 16 en 17 mei 2001 in Praag. In onderdeel 2 en 3 van de resolutie wordt het belang van (niet-landelijke) radio-omroep benadrukt. Dat de programma's onafhankelijk dienen te zijn van (onder meer) overheidsinvloed wordt benadrukt in artikel 8:

8. As far as the contents of their programmes are concerned, local stations should be independent both from the political authority and from the press, publishing companies and financial consortia; moreover, the exercise by local radio networks of a monopoly in broadcasting at any level is best avoided.

Daarnaast worden in artikel 11 nog enkele kwaliteitseisen gesteld aan de programma's. Deze eisen hebben onder meer betrekking op de mate van professionaliteit en stellen dat de kwaliteit van de programma's vergelijkbaar dient te zijn met (andere) publieke omroep. In dit verband moet ook worden gewezen op de taakopdracht zoals vastgelegd in artikel 13c Mediawet waaruit blijkt dat zowel de landelijke als niet-landelijke publieke omroepen dienen te zorgen voor een kwalitatief hoogstaand programma-aanbod.⁶ Overigens moet wel worden opgemerkt dat een resolutie van de Parlementaire Vergadering niet bindend is voor de lidstaten van de Raad van Europa. Gezaghebbend is zo'n resolutie echter zeker.

Aanbeveling No. R (96) 10 van de Raad van Europa

Door het Comité van Ministers van de Raad van Europa is op 11 september 1996 'Recommendation No. R (96) 10'⁷ aangenomen. In deze aanbeveling wordt het belang van de onafhankelijkheid van de media benadrukt, met name

3 Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome 4 november 1950, Tfb. 1951, 154.

4 Mike McCluskey, *Local Radio in Europe May 2001*, WWW <http://www.ebu.ch/ebu-training/bestw/seminars/texts/rapport_mike.pdf>, publicatie van 31 mei 2001.

5 EBU: European Broadcasting Union.

6 Zie verder paragraaf 2.3.2.

7 Voluit: Recommendation No. R (96) 10 of the Committee of Ministers to member states on the guarantee of the independence of public service broadcasting.

waar het gaat om de positie ten opzichte van de overheid. Er wordt dan ook de volgende aanbeveling gedaan aan de regeringen van de lidstaten:

a. to include in their domestic law or in instruments governing public service broadcasting organisations provisions guaranteeing their independence in accordance with the guidelines set out in the appendix to this recommendation;

In onderdeel b van de aanbeveling worden vervolgens de lidstaten opgeroepen de bedoelde richtlijnen onder de aandacht te brengen van de verantwoordelijke autoriteiten. Verder wordt in de Appendix in een aantal richtlijnen een nadere uitwerking gegeven van het uitgangspunt van onafhankelijkheid. Wat betreft de programmering en de programma's zijn deze met name terug te vinden in de onderdelen I en VI. Onderdeel V legt een relatie tussen de onafhankelijkheid en de financiering, terwijl de onderdelen II t/m IV regelen welke eisen aan bestuur, toezichthouders en personeel te stellen zijn om de onafhankelijkheid te waarborgen.

In dit verband kan ook gewezen worden op de ontvankelijkheidsbeslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de zaak 'Radio France et autres contre la France'.⁸ Aanbeveling R (96) 10 komt daarin uitdrukkelijk aan de orde. Onder verwijzing naar deze tekst concludeerde het Hof dat de publieke omroep Radio France gezien moet worden als een organisatie die onafhankelijk is van de overheid (une 'organisation non gouvernementale').⁹ Dat betekent dat zij als niet-gouvernementele organisatie gerechtigd is om verzoekschriften bij het Hof in te dienen (artikel 34 EVRM) en dus kan klagen over beweerde schendingen van het EVRM. Op deze wijze kan de publieke omroep ageren tegen inbreuken op de uitingsvrijheid. Dit is een versteviging van de onafhankelijke positie van de publieke omroep.

Verdrag van Amsterdam

Aan het Verdrag van Amsterdam¹⁰ is een protocol m.b.t. de publieke omroep gehecht. In dit 'Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten' wordt door de lidstaten nog eens benadrukt:

8 EHRM 23 september 2003, *www.echr.coe.int*, zaaknr. 53984/00.

9 Rechtsoverweging 1, nr. 26.

10 Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten, Amsterdam 2 oktober 1997, *PbEG* 1997 C 340. Tevens gepubliceerd in *Trb.* 1998, 11.

dat het publieke-omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving en met de noodzaak pluralisme in de media te behouden.

Deze visie wordt nog eens herhaald en nader uitgewerkt door de Raad van de Europese Gemeenschappen in een resolutie 'betreffende de publieke omroep'.¹¹ Volgens het protocol hebben de lidstaten de bevoegdheid zelf te bepalen wat de opdracht is van de publieke omroep. Hierbij dient echter wel rekening gehouden te worden met hetgeen in de resolutie bepaald is. Het gaat dan onder meer om de kwaliteit van de programma's (artikel 6) en de veelzijdigheid van het aanbod (artikel 7). Ook het belang dat de publieke omroep moet kunnen blijven profiteren van technologische ontwikkelingen (artikel 3) wordt in deze resolutie tot uitdrukking gebracht. De Nederlandse Mediawet gaat ook in op dit belang.¹² Zie in dit verband paragraaf 2.3.2 en 2.3.5 met betrekking tot de bespreking van de neventaken zoals bedoeld in artikel 13c lid 3 respectievelijk artikel 101 Mediawet.

2.2.2 Financiering

Resolutie 957 (1991) van de Raad van Europa

Artikel 8 van deze in de vorige paragraaf besproken resolutie heeft betrekking op de financiering van de 'local radio'. De financiering moet zo zijn ingericht dat de onafhankelijkheid gewaarborgd blijft. Wat betreft de omvang van de financiering kan daarnaast niet voorbijgegaan worden aan de eisen aan de programmering zoals die in paragraaf 2.2.1 al zijn besproken. Duidelijk mag zijn dat kwaliteitseisen zoals die zijn opgenomen in artikel 11 ook consequenties hebben voor de noodzakelijke financiële middelen om het (voort)bestaan van niet-landelijke omroepen te garanderen.

Aanbeveling No. R (96) 10 van de Raad van Europa

In onderdeel V van de appendix bij de aanbeveling wordt ingegaan op de financiering. Expliciet wordt tot uitdrukking gebracht dat de van de overheid ontvangen financiële bijdrage geen schade mag toebrengen aan de onafhankelijke positie van de omroep ten opzicht van de overheid:

11 Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 25 januari 1999, betreffende de publieke omroep (*PbEG* 1999 C 30/01).

12 *Kamerstukken II* 1998/1999, 26 660, nr. 3, p. 27-28.

(...)

- the use of the contribution or licence fee by the public service broadcasting organisation should respect the principle of independence and autonomy mentioned in guideline No. 1;

(...)

The rules on the financial supervision of public service broadcasting organisations should not prejudice their independence in programming matters as stated in guideline No. 1.

Ook uit de ontvankelijkheidsbeslissing in de Radio France-zaak blijkt dat een publieke omroep weliswaar aangewezen kan zijn op overheidsfinanciering, maar dat dit nog niet betekent dat zijn zelfstandige status verloren gaat.¹³

Verdrag van Amsterdam

Het 'Protocol betreffende het publieke-omroepstelsel in de lidstaten' voorziet in een relatie tussen de publieke opdracht van de omroep en de bevoegdheid van de lidstaten om deze te financieren. Uit het protocol blijkt dat de publieke omroep van dusdanig belang wordt geacht dat Europese bepalingen inzake het handelsverkeer en de mededinging aan deze bevoegdheid geen afbreuk mogen doen:

(...)

VAN OORDEEL dat het publieke-omroepstelsel in de lidstaten rechtstreeks verband houdt met de democratische, sociale en culturele behoeften van iedere samenleving (...)

De bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap doen geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om te voorzien in de financiering van de publieke omroep, voorzover deze financiering wordt verleend aan omroeporganisaties voor het vervullen van de publieke opdracht zoals toegekend, bepaald en georganiseerd door iedere lidstaat, (...)

Hoewel gesproken wordt van een bevoegdheid tot financiering is er in feite sprake van een verantwoordelijkheid die de lidstaten hebben op dit punt. Dit vloeit onder meer voort uit de voorwaarden die geschapen dienen te worden op basis van de resolutie betreffende de publieke omroep.¹⁴ De verwijzing naar de 'culturele, sociale en democratische functies' wijst erop dat de lidstaten hier wel de onafhankelijkheid van de omroep in acht moeten nemen. Zo antwoordde de Nederlandse staatssecretaris op kamervragen naar aanleiding van privatisering

¹³ EHRM 23 september 2003, zaaknr. 53984/00, zie rechtsoverweging 1, nr. 26, voorlaatste alinea.

¹⁴ *PbEG* 1999/C 30/01.

van de Italiaanse omroep RAI: 'Mogelijkheden voor belangenverstrengeling tussen media en politiek bezie ik met zorg' en verwees hierbij naar het protocol.¹⁵

2.3 PUBLIEKE OMROEP IN NEDERLAND

2.3.1 Historisch perspectief

De Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot het (publieke) omroepbestel is in de afgelopen jaren aan een vrijwel constante veranderzucht onderhevig geweest. Dit wil echter niet zeggen dat expliciet werd gemaakt wat de taken en doelstellingen van de landelijke publieke omroep (zouden moeten) zijn. De inrichting van het omroepbestel is eerder op basis van overwegingen van pragmatische en politieke aard tot stand gekomen. Onafhankelijkheid ten opzichte van overheid is echter al wel één van de uitgangspunten van het bestel sinds de begindagen van de omroep in Nederland rond de jaren twintig van de vorige eeuw. Er dient echter opgemerkt te worden dat deze onafhankelijkheid voornamelijk voortkwam uit de wens van de nog zeer prille omroeporganisaties om in staat gesteld te worden het eigen gedachtegoed te verspreiden. Een fundamentele discussie over de grondwettelijke context van de uitingsvrijheid van de omroep bleef, zelfs in de Kamer, grotendeels achterwege.¹⁶ Voor de regionale publieke omroep in het bijzonder moet geconstateerd worden dat al lange tijd zich steeds weer dezelfde discussie herhaalt. Dient de journalistieke onafhankelijkheid de boventoon te voeren bij de regionale omroep of is deze veel eerder te beschouwen als een 'welzijnsvoorziening' zoals Minister Van Doorn stelde in 1975? Bij de decentrale financiering van het welzijnswerk is het gevaar niet denkbeeldig dat de regionale omroep moet 'concurreren' met andere instellingen wanneer het gaat om verdeling van de middelen.¹⁷ Dit is geen discussie die wij op deze plaats willen aangaan. Gezien de gedane constatering is het echter wel op zijn plaats om te beginnen met een korte inleiding op de vraag wat de geschiedenis is van het begrip (publieke) omroep.

15 Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 februari 2002 met als kenmerk MLB/M/2002/6631. De antwoorden zijn tevens afgedrukt in *Aanhangsel Handelingen II* 2001/02, nr. 650.

16 Nico van Eijk, *Omroepvrijheid en overheidsbemoedienis*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 1992, p. 20-29.

17 Wouter Hins, 'De parlementaire geschiedenis van de regionale radio. Een overzicht van de wetgeving inzake regionale omroep in Nederland', *Massacommunicatie* (11) 1983-3, p. 149-156.

Mediawet

Op 1 januari 1988 trad de Mediawet¹⁸ in werking als opvolger van de Omroepwet.¹⁹ Sindsdien is de Mediawet vele malen gewijzigd. In de oorspronkelijke wet van 21 april 1987 was nog geen sprake van de term 'publieke omroep'.²⁰ Een verklaring daarvoor is dat in de jaren tachtig nog geen sprake was van een duaal bestel in Nederland, waarin publieke en commerciële omroepen naast elkaar functioneren.²¹ Abonneetelevisie was wel toegestaan, maar dat medium werd niet als 'omroep' beschouwd. Iedere (toegelaten) omroep was dus publieke omroep. Pas eind 1989 zou RTL vanuit Luxemburg zijn intrede doen op de kabel met commerciële televisie gericht op het Nederlandse publiek. Daarna is de Mediawet gewijzigd om ook voor binnenlandse commerciële omroepen de weg vrij te maken.

Hoewel vanaf de eerste helft van de jaren negentig feitelijk sprake was van een duaal omroepbestel heeft het nog tot eind 1998 geduurd voordat het begrip 'publieke omroep' opgenomen werd in de Mediawet. Dat gebeurde met dezelfde wet als waarmee de Telecommunicatiewet werd vastgesteld.²² In deze wet werd namelijk ook een groot aantal wijzigingen doorgevoerd in de Mediawet. Onderdeel van deze wijzigingen was een herziening van de in de wet gebruikte definities. Artikel 1 Mediawet werd geheel vervangen door een nieuw artikel met definities, waaronder die van publieke omroep: 'omroep door instellingen die zendtijd hebben verkregen'.²³ Dit is uiteraard geen definitie die veel duidelijkheid verschaft over het (gewenste) karakter van de publieke omroep. Ook elders in de wet werd niet expliciet ingegaan op de taak of de doelstellingen van de publieke omroep.

18 Wet van 21 april 1987, *Stb.* 1987, 249.

19 *Stb.* 1967, 176.

20 In de oorspronkelijke tekst van de Mediawet waren wel definities opgenomen van de begrippen 'omroepprogramma', 'landelijke omroep', 'regionale omroep', 'lokale omroep', 'binnenlandse omroep' en 'omroep', respectievelijk artikel 1 lid 1 onder g, i, j, k, l en dd.

21 Het toenmalige regeerakkoord (Lubbers II) bood reeds de mogelijkheid tot de invoering van een duaal bestel. Ondanks de ontwikkelingen op Europees niveau en de invoering van commerciële omroep in Vlaanderen is er (op dat moment) afgezien van de mogelijkheid om een duaal bestel op te nemen. (*Kamerstukken I* 1986/87, 19 136, nr. 27 d, p. 11-12).

22 *Stb.* 1998, 610.

23 Zie ook de Memorie van Toelichting: *Kamerstukken II* 1996/97, 25 533, nr. 3, p. 141. Op dezelfde pagina wordt tevens voor de duidelijkheid benadrukt dat de begrippen landelijke, regionale en lokale omroep in de Mediawet uitsluitend betrekking hebben op de publieke omroep.

Concessiewet

Van groot belang was de herziening van de Mediawet die in 2000 plaats vond onder de naam 'Concessiewet'.²⁴ Op grond van deze wet kreeg de NOS een concessie van tien jaar voor landelijke publieke omroep (artikel 30a), terwijl de afzonderlijke omroepverenigingen ieder een 'erkenning' kregen voor vijf jaar (artikel 31). De invoering van een concessiestelsel op grond van deze wet had uitsluitend betrekking op de landelijke publieke omroep. Het woord concessie werd niet gebruikt ten aanzien van publieke omroep op regionaal of lokaal niveau.²⁵ Andere bepalingen hadden evenwel een ruimere strekking. Aldus bijvoorbeeld het nieuwe artikel 13c, waarin zowel een taakopdracht als algemene voorschriften voor de publieke omroep op alle niveaus zijn opgenomen. Hiermee werd voor het eerst de hoofdtaak van de publieke omroep vastgelegd in de wet en dat is als een mijlpaal te beschouwen. Zoals al in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven valt ook de regionale omroep onder de publieke omroep. In de hierna volgende paragrafen wordt dan ook nader ingegaan op de taak van de publieke omroep in relatie tot andere bepalingen in de Mediawet die betrekking hebben op programmering en financiering.

2.3.2 Taakstelling

De hoofdtaak van de publieke omroep wordt thans weergegeven in artikel 13c lid 1 onderdeel a Mediawet. Onderdeel b van dit lid is vervolgens een afgeleide hiervan:

1. De publieke omroep heeft tot taak:
 - a. het op landelijk, regionaal en lokaal niveau verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma's voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze in ieder geval door middel

²⁴ Wet van 23 maart 2000, *Stb.* 2000, 138. In werking getreden krachtens koninklijk besluit van 28 maart 2000, *Stb.* 2000, 139.

²⁵ Met betrekking tot de regionale en lokale omroepen wordt in de Mediawet niet gesproken van concessieverlening maar van het toewijzen van zendtijd (artikel 42 Mediawet). De vraag is echter of deze toewijzing niet aangeduid zou moeten worden als concessie. Het bedrijven van omroep op lokaal en regionaal niveau dient immers, op nader voorgeschreven wijze, plaats te vinden in het kader van een bepaalde (publieke) taak. Bovendien kan per gemeente slechts aan één lokale omroepinstelling zendtijd worden toegewezen (artikel 42 lid 2 Mediawet). Deze beperking geldt weliswaar niet voor de regionale omroep, maar momenteel kent alleen de provincie Zuid-Holland twee regionale omroepinstellingen, die bovendien op afzonderlijke regio's gericht zijn. Gesteld kan dan ook worden dat reeds voor de inwerkingtreding van de Concessiewet er feitelijk al een concessiestelsel bestond voor een deel van de publieke omroep.

van omroepzenders te verspreiden naar alle huishoudens in het verzorgingsgebied waarvoor de programma's zijn bestemd en voor de ontvangst waarvan geen andere kosten verschuldigd zijn dan de kosten van aankoop of gebruik van technische voorzieningen die de ontvangst mogelijk maken;
b. het verrichten van alle activiteiten met betrekking tot programmaverzorging en uitzending die daartoe nodig zijn;²⁶

In de Memorie van Toelichting wordt verder ingegaan op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de formulering van de taakopdracht: 'De publieke omroep dient een gevarieerd, kwalitatief hoogwaardig en toegankelijk programma-aanbod te verzorgen voor een breed publiek'.²⁷ Dit wordt verder uitgewerkt door in te gaan op de functie die de omroep in de maatschappij vervult. Drie bestaansgronden voor de publieke omroep zijn te onderscheiden: (i) een «intermediaire» of «uitgeef»-functie, (ii) een «forum»-functie en (iii) een «onderscheidende» programmering. De eerste twee genoemde gronden zijn te zien als bij uitstek publieke functies en met name de «forum»-functie wordt aangeduid als 'samenbindend element in een goed functionerende democratie'.²⁸ Binnen de taakopdracht spelen de begrippen 'pluriform' en 'kwalitatief hoogstaand' een sleutelrol.²⁹ Een nadere beschouwing van deze begrippen is daarom op zijn plaats.

Pluriform

In het voorstel van wet zoals dat aanvankelijk door de regering was opgesteld kwam het begrip 'pluriform' niet voor. In plaats daarvan was het begrip 'veelzijdig' opgenomen.³⁰ Uit de Memorie van Toelichting is af te leiden dat met deze term beoogd werd aan te geven dat sprake moest zijn van een gevarieerd programma-aanbod.³¹ Bij amendement is deze term vervangen door het begrip 'pluriform'.³² De toelichting op het amendement geeft aan dat het begrip 'pluriform' beter zou weergeven wat wordt bedoeld, namelijk: dat binnen het omroepbestel verschillende overtuigingen of leidende beginselen naast elkaar worden erkend. Het begrip pluriform heeft niet alleen betrekking op vorm en

26 Onderdeel c, dat uitsluitend betrekking heeft op uitzendingen buiten Nederland, is hier weggelaten.

27 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 1.

28 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 2-3.

29 Zoals ook de PvdA-fractie in de Eerste Kamer concludeerde (*Kamerstukken I 1999/2000*, 26 660, nr. 164a, p. 10).

30 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 660, nr. 1-2, p. 3.

31 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 660, nr. 3, p. 1, 13.

32 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 660, nr. 14.

inhoud, maar ook op de pluriformiteit van de programma-aanbiedende organisaties.

Naar aanleiding van vragen in de Eerste Kamer³³ is de staatssecretaris³⁴ hier nog nader op in gegaan.³⁵ De regering had voor ogen aan te geven dat de programmering niet alleen gevarieerd dient te zijn naar vorm, maar ook naar de wijze waarop de programma's worden gepresenteerd. De indiener van het amendement had beoogd de veelzijdigheid die voortvloeit uit deelname van verschillende omroeporganisaties op landelijk niveau te benadrukken.³⁶ Bij regionale en lokale omroep is echter slechts sprake van één verantwoordelijke omroepinstelling, zoals blijkt uit artikel 42 Mediawet. Het vereiste van pluriformiteit zal hier dus anders moeten worden ingevuld. In Duitsland spreekt men in dit verband van 'interne' pluriformiteit, hetgeen onder meer inhoudt dat verschillende opinies in de programma's van één publieke omroepinstelling aan bod moeten komen. Het representatieve orgaan dat het programmabeleid van een regionale of lokale omroepinstelling bepaalt (artikel 30 onderdeel c) zal deze interne pluriformiteit moeten bewaken.

Kwalitatief hoogstaand

Dit begrip lijkt op het eerste gezicht voor zichzelf te spreken. In de toelichting wordt er dan ook niet uitgebreid op ingegaan. Uit de behandeling in de Tweede Kamer is echter toch enige verwarring gebleken. De staatssecretaris benadrukte dat ook programma's die dienen ter verstrooiing kwalitatief hoogstaand kunnen zijn en merkte bovendien op: 'Verstrooiing is een belangrijke functie van de televisie'. Nadrukkelijk wijst hij suggesties af om het begrip 'onderscheidend' op te nemen als criterium voor het programma-aanbod. De publieke omroep moet volgens hem geen getto voor hoger opgeleiden worden.³⁷

Taakopdracht en concessie

De taakopdracht van artikel 13c Mediawet geldt zowel voor de landelijke omroep als ook voor regionale en lokale omroepen. Er doet zich echter een opmerkelijk verschil voor. Wat betreft de landelijke omroep kan de algemene

33 *Kamerstukken I 1999/2000*, 26 660, nr. 164a, p. 9-10.

34 De toenmalige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de heer F. van der Ploeg.

35 *Kamerstukken I 1999/2000*, 26 660, nr. 164b, p. 17-18.

36 Ook aangeduid als 'externe' pluriformiteit.

37 *Handelingen II 1999/2000*, p. 2977-2978.

taakopdracht 'nader worden geconcretiseerd in de concessievoorwaarden'.³⁸ De bevoegdheid om voorschriften en algemene aanwijzingen aan de concessie te verbinden is vastgelegd in artikel 30a lid 3 Mediawet. In de Tweede Kamer bestond de nodige zorg over de mogelijke invloed die de overheid zou kunnen uitoefenen op grond van deze bevoegdheid.³⁹ De staatssecretaris benadrukte dat de wet waarborgen geeft tegen misbruik⁴⁰ en dat de voorschriften en aanwijzingen 'in de wet strikt zijn genormeerd'.⁴¹ Voor de Tweede Kamer was dit echter niet voldoende. Door het aannemen van een amendement⁴² is ervoor gezorgd dat de mogelijke voorschriften en aanwijzingen beperkt zijn tot de in artikel 30 a lid 3 opgenomen limitatieve opsomming. In artikel 30a lid 4 Mediawet wordt nog eens benadrukt dat de voorschriften en aanwijzingen beslist geen betrekking mogen hebben op de inhoud van de programma's. Programmatische voornemens horen thuis in het concessiebeleidsplan dat de NOS opstelt krachtens artikel 30b en dat de basis vormt voor de concessieverlening. Een periodieke beoordeling van de uitvoering geschiedt krachtens artikel 30c door een commissie die onafhankelijk is van de minister (laatstelijk de commissie Rinnooy Kan). Wat betreft regionale en lokale omroepen is weliswaar ook sprake van toewijzing van zendtijd voor een langere periode, maar het woord 'concessie' wordt in de wet niet gebruikt.

Taakopdracht en regionale omroep

De toewijzing van zendtijd aan regionale omroepen vindt plaats op grond van artikel 42 Mediawet. Van het begrip 'concessie' is geen sprake, dus ook de termen 'concessievoorwaarden' en 'concessieplan' zal men tevergeefs zoeken. Wel dient op grond van artikel 43 iedere vijf jaar getoetst te worden of de regionale omroepinstelling nog voldoet aan de eisen van de Mediawet. Deze eisen zijn vastgelegd in artikel 30 Mediawet. Bij de invoering van het nieuwe concessiestelsel voor de landelijke omroep werd artikel 30 onderdeel b gewijzigd zodat ook voor regionale en lokale omroepen een expliciete verwijzing naar de taakopdracht is opgenomen:⁴³

38 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 660, nr. 3, p. 13.

39 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2892 en 2898-2899.

40 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2971, 2973.

41 *Handelingen II* 1999/2000, p. 3010.

42 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 30.

43 De cursivering maakt geen onderdeel uit van de wettekst, maar is toegevoegd ter verduidelijking.

b. zij stelt zich blijkens haar statuten uitsluitend, althans hoofdzakelijk ten doel, *ter uitvoering van de taak van de publieke omroep, bedoeld in artikel 13c*, op lokaal, onderscheidenlijk regionaal niveau een programma voor algemene omroep te verzorgen en alle activiteiten met betrekking tot programmaverzorging en uitzending te verrichten die daartoe nodig zijn. Het programma is in zodanige mate gericht op de bevrediging van de in de gemeente of provincie, of een deel van de provincie waarop de omroepinstelling zich richt, levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften, dat de instelling geacht kan worden van algemeen nut te zijn; en.

Op deze wijziging wordt in het geheel niet ingegaan in de artikelsgewijze toelichting. Voor een nadere invulling van de taakopdracht voor deze categorie omroepen zal dan ook in de eerste plaats moeten worden teruggegrepen op het algemene gedeelte van de Memorie van Toelichting. Hier wordt de maatschappelijke betekenis van de publieke omroep aangegeven als grond voor een brede taakopdracht. Deze taakopdracht is geformuleerd met inachtneming van de volgende twee, enigszins tegenstrijdige, uitgangspunten:

- (i) onder alle omstandigheden zoeken naar het grootst mogelijke publiek en
- (ii) het zo goed mogelijk bereiken van specifieke doelgroepen.⁴⁴

Deze doelgroepen zullen dan afgeleid dienen te worden uit de 'maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke' behoeften waar artikel 30 onderdeel b naar verwijst. Hiernaast geldt ook voor de regionale omroep natuurlijk nog de eis dat het programma-aanbod 'kwalitatief hoogstaand' dient te zijn.

Neventaken

In artikel 13c lid 1 Mediawet is geregeld dat de taak van de publieke omroep uitgevoerd dient te worden door middel van uitzending van programma's via omroepzenders. In lid 3 wordt geregeld dat ook neventaken kunnen worden uitgevoerd:

De publieke omroep kan mede invulling geven aan zijn taak, bedoeld in het eerste lid, door tevens te voorzien in andere dan de in het eerste lid, onderdeel a, bedoelde wijzen van aanbod en verspreiding van programmamateriaal.

Onder neventaken wordt verstaan 'andere wijzen van aanbod en verspreiding van programmamateriaal', zoals bijvoorbeeld internetdiensten. Door de neventaken op te nemen in artikel 13c heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat deze nauw verbonden zijn met de hoofdtaak en daarom ook uit

⁴⁴ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 13.

omroepmiddelen gefinancierd mogen worden. De argumentatie hiervoor is dat bepaalde activiteiten waarvan iedereen van mening is dat de publieke omroep daaraan moet kunnen meedoen, zoals Internet, alleen mogelijk zijn als die uit omroepmiddelen bekostigd kunnen worden.⁴⁵

Deze neventaken in artikel 13c lid 3 dienen nadrukkelijk onderscheiden te worden van de ‘nevenactiviteiten’ zoals bedoeld in artikel 57 e.v. Mediawet.⁴⁶ Artikel 13c lid 3 geldt voor de gehele publieke omroep, dus ook voor regionale omroepen. Dit wordt nog eens benadrukt door de staatssecretaris naar aanleiding van vragen vanuit de Eerste Kamer.⁴⁷

2.3.3 Programmavereisten

Op grond van artikel 48 Mediawet geldt in beginsel dat iedere omroep zelf bepaalt wat de vorm en inhoud van de programmering is en daar ook zelf verantwoordelijk voor is. Uit de zinsnede ‘onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde’ in artikel 48 blijkt al dat op andere plaatsen in de wet nadere regelgeving met betrekking tot programma’s kan worden aangetroffen. Nu met de inwerkingtreding van de Concessiewet de taakstelling van de publieke omroepen in de wet is opgenomen, is er ook meer duidelijkheid over de eisen die aan programma’s en programmering van de publieke omroep gesteld kunnen worden. De programma’s dienen in overeenstemming te zijn met de taak die de publieke omroep heeft. In artikel 13c lid 2 legt de wet de omroepen de volgende eisen op met betrekking tot de programma’s:

2. De programma’s van de publieke omroep geven op evenwichtige wijze een beeld van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied, en:
 - a. zijn toegankelijk voor de gehele bevolking in het verzorgingsgebied waarvoor de programma’s zijn bestemd;
 - b. dragen bij aan de ontwikkeling en verspreiding van de pluriformiteit en culturele diversiteit in Nederland;
 - c. zijn onafhankelijk van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet, van overheidsinvloeden; en
 - d. zijn gericht op zowel een breed en algemeen publiek als op bevolkings- en leeftijdsgroepen van verschillende omvang en samenstelling.

⁴⁵ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 13-14.

⁴⁶ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 27-28.

⁴⁷ *Kamerstukken I 1999/2000*, 26 660, nr. 164b, p. 17.

In dit onderzoek is met name de vraag van belang hoe onderdeel c van deze programma-eisen geïnterpreteerd dient te worden. Voor een antwoord op de vraag of en zo ja hoe de overheid invloed kan uitoefenen op de programma's van de (regionale) publieke omroep is van belang wat de reikwijdte is van de zinsnede 'behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet'. Uit de Venlo-jurisprudentie⁴⁸ blijkt dat de clausule 'behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen', opgenomen in onder meer artikel 10 lid 1 Grondwet inzake de privacy, betekent dat een specifieke bepaling in een formele wet noodzakelijk is. Een algemene bevoegdheid (ook al is deze opgenomen in de wet) is niet voldoende. Wij zouden willen aanvoeren dat deze jurisprudentie naar analogie moet worden toegepast op de Mediawet, zodat voor overheidsinvloed op programma's van de (regionale) publieke omroep een specifieke basis in een formele wet noodzakelijk is.

De toename van de programmavoorschriften is overigens bekritiseerd door de Raad van State. De Raad is namelijk van oordeel dat de vrijheid van meningsuiting het uitgangspunt dient te zijn in de media, hetgeen in principe impliceert dat er geen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de inhoud van programma's. Verder stelt de Raad dat gelet op de taakstelling en financiering van de publieke omroep het evenwel te rechtvaardigen is dat er bij wet bepaalde algemene inhoudelijke eisen worden gesteld aan de programmering. Hierin dient echter terughoudendheid te worden betracht.⁴⁹

In de reactie op het advies van de Raad van State geeft de regering aan deze uitgangspunten te onderschrijven. Zij stelde dat het beginsel van vrijheid van meningsuiting in combinatie met de afstand van de overheid een belangrijk principe van de mediawetgeving is, dat is verankerd in artikel 48 van de Mediawet. In dat artikel is de programmatische autonomie van de omroepinstellingen geregeld, zodat wordt verzekerd dat de inhoud van programma's en programma-onderdelen het domein blijft van de omroepinstellingen. De staatssecretaris zag echter geen reden om naar aanleiding van het advies de bepalingen met betrekking tot de programmavoorschriften te wijzigen. De regeringsvoorstellen met betrekking tot de programma's moeten beoordeeld worden in het licht van de overweging 'dat de taakstelling van de publieke omroep en de publieke finan-

48 Rb. Roermond 3 januari 1995, *AB* 1995, 168 en ABRvS 28 augustus 1995, *AB* 1996, 204.

49 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 660, A, p. 8.

ciering rechtvaardigt dat bij wet bepaalde inhoudelijke eisen worden gesteld aan de programmering'.⁵⁰

Programmavoorschriften voor de regionale omroep

De programmavoorschriften van art 13c lid 2 gelden voor de publieke omroep in het algemeen. De Memorie van Toelichting gaat echter nog specifiek in op de vraag hoe deze vereisten dienen te worden toegepast met betrekking tot de regionale en lokale omroep. De algemene eisen die voor de programma's van de publieke omroep zijn geformuleerd kunnen toepassing vinden en ingevuld worden in overeenstemming met de aard van de programmering van de regionale en lokale omroepen, aldus de toelichting. Vervolgens wordt aangegeven dat daarbij terughoudendheid moet worden betracht: 'zo zal het uitgangspunt dat de programma's van de publieke omroep gericht zijn op zowel een breed en algemeen publiek als op specifieke bevolkings- en leeftijdsgroepen bij de regionale en lokale omroep een andere, minder vergaande invulling krijgen dan op landelijk niveau'.⁵¹

Met betrekking tot de 'aard van de programmering' zal aansluiting dienen te worden gezocht bij artikel 30 Mediawet. Op basis van artikel 30 onderdeel b moet de regionale omroep zich richten op de bevrediging van de in de provincie (of een deel ervan) levende 'maatschappelijke, culturele godsdienstige en geestelijke behoeften'. Op basis van onderdeel c⁵² dient het programmabeleid bepaald te worden door een orgaan dat representatief is voor deze behoeften:

'c. zij heeft op grond van de statuten een orgaan dat het programmabeleid bepaalt. Dit orgaan heeft een zodanige samenstelling dat het representatief is voor de belangrijkste in de gemeente of provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. De leden van dit orgaan worden op voordracht van de omroep benoemd door het College van Burgemeester en Wethouders, respectievelijk Gedeputeerde Staten'.⁵³

Het komt er op deze wijze op neer dat de aard van de programmering van een regionale omroep kan verschillen per provincie. Via het orgaan dat het programmabeleid bepaalt, komt de specifieke situatie van een bepaalde provincie uiteindelijk tot uiting in de programmering. Aan te nemen valt dat een specifieke

50 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, A, p. 9.

51 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 13.

52 Dit onderdeel is niet gewijzigd bij de introductie van de taakopdracht in de wet.

53 Zie ook hoofdstuk 3 voor een nadere uitwerking.

ke regionale invulling slechts betrekking zal kunnen hebben op de programma-voorschriften van artikel 13c lid 2 aanhef en sub b en d. Er kan immers vanuit worden gegaan dat de diversiteit in cultuur en bevolkingsgroepen binnen een enkele provincie minder groot zal zijn vergeleken met Nederland als geheel. In zoverre krijgen deze voorschriften voor wat betreft de regionale omroep een andere, wat minder vergaande invulling dan bij de landelijke omroep. Er is echter ons inziens, mede gelet op de parlementaire geschiedenis geen enkele grond om aan artikel 13c lid 1 sub c een minder vergaande invulling te geven. Ook voor de regionale omroep geldt in onze optiek beslist dat voor overheidsinvloed een specifieke bepaling in een formele wet vereist is.

2.3.4 Onafhankelijkheid

Eén van de uitgangspunten bij de totstandkoming van de Mediawet was het principe van 'Overheid op afstand'.⁵⁴ In artikel 11o Mediawet is vastgelegd dat de publieke omroep op onafhankelijke wijze opereert:

De instellingen die zendtijd hebben verkregen voorzien op onafhankelijke wijze in publieke omroep door verzorging van publieke omroepprogramma's. Daartoe hebben de instellingen die zendtijd hebben verkregen op de wijze zoals geregeld in deze wet aanspraak op bekostiging uit 's Rijks kas die een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk maakt en waardoor continuïteit van financiering gewaarborgd is.

Dit artikel is opgenomen in de Mediawet om de publieke omroep ook na de afschaffing van de omroepbijdrage voldoende zekerheid voor de financiering en de onafhankelijkheid te bieden.⁵⁵ Artikel 110 ziet op de publieke omroep op alle niveaus. De gevolgen van de afschaffing van de omroepbijdrage voor de provinciale omroep in het bijzonder komen aan de orde in hoofdstuk drie.

Ook in ondermeer de artikelen 48 en 64 wordt naar het beginsel van onafhankelijkheid verwezen.⁵⁶ Bij de behandeling van de Concessiewet werd door de Tweede Kamer het belang van de onafhankelijkheid nog eens sterk benadrukt. Er werd gevreesd voor aantasting hiervan als gevolg van de wijzigingen op

⁵⁴ *Kamerstukken II* 1984/85, 19 136, nr. 1-3, p. 50 e.v., p. 97-102.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1998/99, 26 707, nr. 3, p. 7.

⁵⁶ Zie de voorgaande paragraaf voor wat betreft artikel 48. In artikel 64 lid 1 sub d wordt het programmastatuut geregeld voor de landelijke omroepverenigingen ter waarborging van de journalistieke onafhankelijkheid van de medewerkers.

grond van de Concessiewet.⁵⁷ Volgens de staatssecretaris was de redactionele en journalistieke onafhankelijkheid al op voldoende plaatsen geregeld in de wet. Dit hoefde niet uitgebreid te worden.⁵⁸ Anderzijds betoogde hij dat de omroep meer verantwoording moet gaan afleggen over de besteding van de publieke middelen.⁵⁹ In de vorige paragraaf is al aangegeven dat de Raad van State zeer kritisch stond tegenover mogelijke inhoudelijke inmenging via programma-voorschriften. Ook uit de Kamer kwamen afwijzende reacties.⁶⁰ Eén van de hoofdpunten waarop de wet tekort schiet, zou zijn: ‘het creëren van een nieuw en democratisch machtsevenwicht tussen overheid en publieke omroep’.⁶¹ Dit bezwaar richtte zich dan met name op het recht gedurende concessieperiodes via aanwijzingen en voorschriften in beperkte mate inhoudelijk te kunnen sturen in de programmering.⁶² Het ging hierbij om de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen tweede volzin van artikel 30a lid 4: ‘De voorschriften en aanwijzingen kunnen na overleg met de Stichting tussentijds worden gewijzigd’.⁶³ Bij amendement werd het wetsvoorstel op dit punt aangepast.⁶⁴ In de Tweede Kamer werd ook nog verwezen naar het Verdrag van Amsterdam⁶⁵ om te benadrukken dat de overheid er voor dient te zorgen ‘dat de bevolking zich kan laten informeren, zich kan ontplooien, kan ontspannen en kennis kan nemen van cultuuruitingen’.⁶⁶ De zorg omtrent overheidsbemoeienis met de publieke omroep was voor het kamerlid Atsma voldoende reden om op dit punt een motie op te stellen waarin wordt gesteld dat de overheid zich niet tot in detail met omroepzaken moet bezighouden. De regering wordt verzocht om ‘te bewerkstelligen dat haar toekomstige regelgeving op het terrein van de publieke omroep zich uitsluitend beperkt tot de hoofdlijnen van het media-beleid en waar mogelijk te komen tot deregulering van de huidige Mediawet

57 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2891.

58 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2960.

59 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 3, p. 5, zie voor een nadere uitwerking: Nico van Eijk, ‘Concessiewet: no guts, no glory’, *Mediaforum* 1999-10, p. 272-275.

60 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 5, p. 2-3

61 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2877.

62 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2882.

63 Overigens was het ook in het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds niet toegelaten om via voorschriften en aanwijzingen te sturen op de *inhoud* van programma’s of programma-onderdelen (lid 4 eerste volzin). In casu moet de wijzigingsbevoegdheid gezien worden in het licht van de mogelijkheid om (zoals opgenomen in de oorspronkelijke formulering van artikel 30a lid 3 sub a) voorschriften en aanwijzingen op te stellen die betrekking hebben op ‘de uitgangspunten voor de programmering op de televisie-, onderscheidenlijk radioprogrammaten’.

64 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 30.

65 Zie ook § 2.2.1.

66 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2911.

met betrekking tot de voorschriften ten aanzien van de programma-inhoud en netprofielen (..)'⁶⁷

De motie werd ontraden door de staatssecretaris omdat deze haar volstrekt overbodig achtte en vanzelfsprekend vond.⁶⁸ Er werd door hem juist benadrukt dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep gewaarborgd moet worden.⁶⁹ De staatssecretaris was er echter niet in geslaagd de zorg bij de Kamer weg te nemen. De motie werd dan ook aangenomen.⁷⁰ Hoewel de term 'netprofielen' erop lijkt te wijzen dat de motie in eerste instantie is gericht tegen te vergaande overheidsbemoediging met de landelijke omroep, wordt er niet nadrukkelijk gesproken van rijksoverheid. Evenmin wordt de term 'landelijk' gebruikt om een bepaalde categorie publieke omroep aan te duiden. De motie moet dan ook worden opgevat als een pleidooi voor de bescherming van het principe 'overheid op afstand' voor de gehele publieke omroep.

Onafhankelijkheid en regionale omroep

Met betrekking tot de regionale (en lokale) omroep dient ook nog gewezen te worden op de laatste volzin van artikel 30 onderdeel c Mediawet. In dit artikel wordt ingegaan op het orgaan dat het programmabeleid van de desbetreffende omroep bepaalt:

De leden van dit orgaan worden op voordracht van de omroep benoemd door het College van Burgemeester en Wethouders, respectievelijk Gedeputeerde Staten.

Met nadruk dient gesteld te worden dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met deze bepaling niet beoogd is de overheid invloed te geven op het programmabeleid van de omroep. De bepaling heeft uitsluitend te maken met de (vrijstelling van) heffing van vennootschapsbelasting. Zie voor een nadere bespreking hoofdstuk drie, waarin de provinciale financiering wordt behandeld, in het bijzonder paragraaf 3.2.1.

⁶⁷ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 660, nr. 74.

⁶⁸ *Handelingen II 1999/2000*, p. 3012.

⁶⁹ *Handelingen II 1999/2000*, p. 3008.

⁷⁰ *Handelingen II 1999/2000*, p. 3036.

2.3.5 Financiering

De wijze waarop de publieke omroep gefinancierd wordt is vastgelegd in hoofdstuk VIII Mediawet. In artikel 101 Mediawet wordt geregeld dat de Minister de bedragen vaststelt die beschikbaar zijn voor de landelijke publieke omroep. Voor de landelijke omroep is in artikel 101 lid 1 expliciet vastgelegd dat ook neventaken zoals bedoeld in artikel 13c, derde lid, gefinancierd mogen worden uit omroepmiddelen:⁷¹

1. Onze Minister stelt jaarlijks voor 1 december vast welke bedragen voor het volgende kalenderjaar beschikbaar zijn voor de kosten van:
 - a. de verzorging van de televisieprogramma's, onderscheidenlijk radioprogramma's, en de activiteiten als bedoeld in *artikel 13c, derde lid*, van de Programmastichting en de omroepverenigingen die zendtijd hebben verkregen tezamen;
 - b. de verzorging van het televisieprogramma, onderscheidenlijk radioprogramma, en de activiteiten, als bedoeld in *artikel 13c, derde lid*, van de Stichting;
 - c. de verzorging van het televisieprogramma, onderscheidenlijk radioprogramma, en de activiteiten als bedoeld in *artikel 13c, derde lid*, van de educatieve omroepinstelling die zendtijd heeft verkregen;
 - d. de verzorging van televisieprogramma's onderscheidenlijk radioprogramma's en de activiteiten, bedoeld in *artikel 13c, derde lid*, van de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die zendtijd hebben verkregen tezamen;⁷²
- (...)

De bedragen voor de regionale omroep worden niet door de minister vastgesteld. In het (huidige) artikel 107 Mediawet wordt bepaald dat de regionale omroepinstellingen een vergoeding krijgen van de provincie voor het totaal van de uitgaven die rechtstreeks met hun omroepactiviteiten verband houden, voor zover die kosten door het provinciale bestuur zijn goedgekeurd en voor zover zij niet op andere wijze zijn gedekt. In artikel 107 ontbreekt een expliciete verwijzing naar de neventaken zoals bedoeld in artikel 13c lid 3, maar uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat wel degelijk beoogd is dat regionale (en lokale) omroepen neventaken kunnen financieren uit omroepmiddelen.⁷³ Voor een meer diepgaande behandeling van artikel 107 Mediawet wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

⁷¹ *Kamerstukken II 1998/99*, 26 660, nr. 3, p. 28 en 48.

⁷² De cursivering maakt geen onderdeel uit van de wettekst, maar is toegevoegd ter verduidelijking.

⁷³ Zie paragraaf 2.3.2.

Zoals eerder gezegd, werd bij de inwerkingtreding van de Concessiewet voor het eerst de taakopdracht van de publieke omroep opgenomen in de Mediawet. Dit werd door de staatssecretaris aangegrepen om te benadrukken dat de financiering van de publieke omroep niet los te zien is van de aan hem opgedragen taak: 'Daarom is hij van wezenlijke betekenis voor het goed functioneren van onze democratische samenleving, en daarom verdient de publieke omroep financiële steun en bescherming van de overheid'.⁷⁴

De verantwoordelijkheid die de overheid draagt voor de omroepfinanciering, was bij de parlementaire behandeling van de Concessiewet aanleiding voor een discussie over de combinatie van publieke omroep en financiering. Daarbij werd gesignaleerd dat juist de regionale en lokale omroepen te afhankelijk zijn van sponsoring. Het wegvallen van sponsoringmogelijkheden zou tot grote problemen kunnen leiden.⁷⁵ Er is immers een duidelijke relatie tussen taak en financiering. Vanuit de Tweede Kamer werd juist voor lokale en regionale omroepen de samenbindende rol in de samenleving benadrukt. Er was echter zorg of deze omroepen daarvoor wel voldoende waren toegerust.⁷⁶ Mede naar aanleiding van de artikelsgewijze commentaren van ROOS werd gevraagd om meer duidelijkheid over de financiële consequenties voor de lokale en regionale omroepen.⁷⁷ De staatssecretaris was er niet voor om sponsoring totaal te verbieden, hoewel hij wel voorstander was van beperking. Voor bepaalde soorten programma's achtte hij sponsoring aanvaardbaar, maar het mag niet zo zijn dat de kwaliteit van informatie aangetast zou kunnen worden.⁷⁸ Overigens was hij van mening dat de Concessiewet slechts beperkte consequenties had voor regionale omroepen. Zo werd er gesproken over de openstelling van het stimuleringsfonds Nederlandse culturele omroepproducties⁷⁹ voor regionale omroepen.⁸⁰ Hierbij zouden de financiën echter slechts een secundair argument zijn.⁸¹ De staatssecretaris benadrukte verder dat de taakopdracht van artikel 13c eigenlijk niets anders was dan de wettelijke vormgeving van de bestaande situatie.⁸² Van oudsher is het uitgangspunt al geweest dat regionale en lokale omroepen deel

74 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 660, nr. 3, p. 1.

75 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2918-2919.

76 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 5, p. 6.

77 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 5, p. 18.

78 *Handelingen II* 1999/2000, p. 3003.

79 Zie artikel 170 Mediawet. Zie voor de openstelling van het stimuleringsfonds voor de publieke regionale omroepen *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 8, p. 6 en 12.

80 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2978.

81 *Handelingen II* 1999/2000, p. 2963.

82 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 660, nr. 7, p. 24.

uit maken van het publieke bestel. Voor de financiële situatie van lokale en regionale omroepen had de Concessiewet dan ook voornamelijk gevolgen voor het verrichten van neventaken: 'Ook voor de regionale en lokale omroepen zal het verrichten van neventaken mogelijk zijn met financiering uit de omroepmiddelen'.⁸³ Het kamerlid Atsma hield echter twijfels met betrekking tot de financiële positie van lokale en regionale omroepen.⁸⁴ Hij verwachtte dan ook spoedig antwoord op de, in het kader van de behandeling van een ander wetsvoorstel⁸⁵ ingediende, motie-Van Zuijlen/Atsma⁸⁶ met betrekking tot verbetering van de financiering van lokale en regionale omroepen.⁸⁷ In het kader van de behandeling van de Concessiewet is de staatssecretaris hier echter niet op in gegaan.

Prestatiecontracten

In het kader van de evaluatie van de eerste helft van de concessieperiode van de landelijke omroep (2000-2005) wil de huidige staatssecretaris⁸⁸ voor de landelijke omroep prestatiecontracten introduceren. Ze benadrukt wel de onafhankelijkheid van de publieke omroep en geeft dan ook aan dat de overheid afstand dient te bewaren tot de inhoud van de programma's: 'De prestatieafspraken hebben daarom betrekking op de balans en prioriteiten in het totale programma-aanbod en het daarmee samenhangende bereik bij diverse publieksgroepen.' Deze prestatieafspraken dienen gemaakt te worden op basis van het concessiebeleidsplan op grond van een wettelijke regeling.⁸⁹ Hoewel de staatssecretaris niet spreekt over niet-landelijke publieke omroepen, moet er van uitgegaan worden dat deze wettelijke basis ook nodig is voor regionale omroepen als daar over dergelijke contracten wordt gesproken. Het beginsel van onafhankelijkheid geldt immers als uitgangspunt voor de gehele publieke omroep.

83 Dit laatste is door de Staatssecretaris nog eens herhaald naar aanleiding van vragen van de Eerste Kamer (*Kamerstukken I 1999/2000*, 26 660, nr. 164b, p. 17).

84 *Handelingen II 1999/2000*, p. 2992-2993.

85 Voorstel 'Wijziging Mediawet i.v.m. nieuwe regels omtrent financiering publieke omroep (afschaffing omroepbijdrage)', *Kamerstukken 26 707*.

86 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 707, nr. 15.

87 Zie ook hoofdstuk 3.

88 De huidige staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mevrouw M.C. van der Laan.

89 *Kamerstukken II 29 657*, 2003/04, nr. 1, p. 3.

2.4 DUITSE SITUATIE

2.4.1 Jurisprudentie Bundesverfassungsgericht

Duitsland is, zoals bekend, een bondsstaat. Dat betekent dat men steeds onderscheid moet maken tussen de federale overheid (de 'Bund') en de overheden van de diverse deelstaten (de 'Länder'). Naast de Bundesgesetzgeber, de Bundesregierung en de Bundesgerichte staan Landesgesetzgeber, Landesregierungen en Landesgerichte. Het is de Grondwet (Grundgesetz) die aangeeft welke overheid bevoegd is op een bepaald beleidsterrein. Artikel 70 GG stelt voorop dat de Länder alle wetgevende bevoegdheid hebben die niet uitdrukkelijk is opgedragen aan de Bund. Cultuurbeleid is bijvoorbeeld een zaak van de deelstaten, terwijl telecommunicatie krachtens artikel 73 GG een federale aangelegenheid is. Als Bund en Länder met elkaar van mening verschillen over de afbakening van hun competenties, kunnen zij een geschil aanhangig maken bij het Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die het laatste woord heeft over de uitleg van de Grondwet. Het eerste 'Rundfunkurteil' van het BVerfG uit 1961 ging om een dergelijk geschil tussen Bund en Länder: was de federale wetgever ten tijde van de regering-Adenauer bevoegd een nationaal televisienet in het leven te roepen voor geheel Duitsland? Het antwoord was ontkennend. Omroepbeleid hoort exclusief bij de deelstaten.

Omroepkwesities die het belang van een enkele deelstaat (Nedersaksen, Beieren, etc.) overstijgen worden door meerdere Länder gezamenlijk geregeld in een verdrag. Voorbeelden zijn het 'Rundfunkstaatsvertrag', het 'ARD-Staatsvertrag' en het 'ZDF-Staatsvertrag', waarbij alle Länder partij zijn en die regelmatig worden herzien. De federale wetgever van Duitsland heeft hier geen taak. De omroepjurisprudentie van het BVerfG van na 1961 gaat dan ook bijna altijd om de wetgeving van deelstaten. Meestal is de juridische vraag of de desbetreffende wet in overeenstemming is met de grondrechten uit het Grundgesetz. Een bijzondere plaats wordt daarbij ingenomen door artikel 5 GG inzake de vrijheid van meningsuiting. De tweede volzin van het eerste lid bepaalt letterlijk: 'Die (...) Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet'. Op het eerste gezicht lijkt deze garantie weinig te zeggen. Voegt het iets toe aan het censuurverbod dat men ook in artikel 5 GG aantreft? Het zinnetje blijkt echter van een niet te onderschatten belang. Op deze smalle basis heeft het BVerfG namelijk een uitvoerige doctrine ontwikkeld over wat de overheid wel en niet mag. Naast onthoudingsplichten voor de overheid heeft

het BVerfG diverse zorgplichten geformuleerd. Het geheel van jurisprudentiële normen, opgehangen aan dat ene zinnetje in artikel 5 GG, wordt in de Duitse rechtswetenschap aangeduid als de ‘Rundfunkfreiheit’.

2.4.2 Achtste Rundfunkurteil

Op 22 februari 1994 wees het BVerfG het achtste Rundfunkurteil.⁹⁰ Het arrest werd gewezen naar aanleiding van prejudiciële vragen van het Bayerische Verwaltungsgerichtshof in een verder nogal pietluttige rechtszaak over de heffing van omroepbijdragen. Het Beierse gerecht had van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele zeer principiële problemen aan te kaarten. De vragen hadden betrekking op de financiering van de publieke omroep, de zorgplicht van de overheid en het beginsel van de ‘Staatsfreiheit’.⁹¹ Het BVerfG stelde bij de beantwoording voorop dat de overheid een dubbele plicht heeft: enerzijds mag zij zich niet bemoeien de inhoud van de programma’s, anderzijds moet zij ervoor zorgen dat de publieke omroep kan beschikken over voldoende financiële middelen. De plicht tot afzijdigheid gaat niet zo ver dat de publieke omroep geheel zijn eigen gang kan gaan. Wetgeving om de organisatie en de taakstelling van de publieke omroep vast te leggen is onontbeerlijk. Daarbij gaat het echter om algemene regels op hoofdlijnen, terwijl het toezicht op de naleving moet worden opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan. Met andere woorden: een orgaan dat los staat van de politieke waan van de dag. Bij dit stelsel past niet dat regering en parlement zich via een omweg invloed verschaffen op het programmabeleid door ‘goede’ programma’s te belonen met extra subsidie en ‘slechte’ programma’s af te straffen met een subsidieverlaging. Kortom, er moet een procedure worden gevonden waardoor de publieke omroep krijgt wat hij nodig heeft zonder de mogelijkheid van politieke sturing.

Als de meest logische vorm van financiering van publieke omroep noemt het BVerfG in zijn arrest van 1994 de heffing van omroepbijdragen:

‘Die dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk gemäße Art der Finanzierung ist danach die Gebührenfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 118 <158>; 87, 181 <199>). Sie erlaubt es ihm, unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm

⁹⁰ BVerfGE 90,60.

⁹¹ Een analyse van het Achtste Rundfunkurteil tien jaar na dato vond plaats in een Diskussionsveranstaltung d.d. 5 maart 2004 aan de Wolfgang Goethe Universität te Frankfurt am Main. Zie de verschillende bijdragen in *Media Perspektiven* 2004-3.

anzubieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmäßiger Vielfalt entspricht.

(...)

Der enge Zusammenhang von Programmfreiheit und Finanzausstattung verbietet es aber auch, dem Gesetzgeber bei der Gebührenfestsetzung freie Hand zu lassen. Er könnte sonst Einflußnahmen auf das Programm, die ihm verfassungsrechtlich untersagt sind, im Wege finanzieller Beschränkungen erreichen (vgl. BVerfGE 74, 297 <342>).⁷

Vervolgens presenteert het BVerfG een drietraps-raket voor het vaststellen van de omroepbijdragen. In een eerste fase geeft de publieke omroep zelf aan hoeveel geld men nodig denkt te hebben om het programmabeleid uit te voeren (Bedarfsanmeldung). Deze aanmelding wordt in een tweede fase getoetst door een college van onafhankelijke deskundigen (Bedarfsermittlung). Tenslotte stelt de wetgever of een ander orgaan de hoogte van de omroepbijdragen vast, waarbij slechts in bijzondere gevallen mag worden afgeweken van het advies van de deskundigen (Gebührenfestsetzung). Die afwijking mag in geen geval gebaseerd zijn op programmatische of mediapolitieke overwegingen.

Wat betreft de tweede fase onderstreept het BVerfG dat het hier niet om een politieke, maar om een juridische toetsing gaat.

‘Diese Kontrolle darf sich aber nicht auf die Vernünftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Programmenscheidungen der Rundfunkanstalten beziehen, sondern allein darauf, ob sie sich im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrags halten und ob der aus den Programmenscheidungen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Bei dieser Kontrolle handelt es sich folglich nicht um eine politische, sondern um eine fachliche Aufgabe.’

Wat betreft de derde fase overweegt het BVerfG:

‘Die Gebührenentscheidung ist auf der Grundlage der überprüften Bedarfsanmeldungen der Rundfunkanstalten zu treffen. Wer sie trifft und wie das geschieht, ist wiederum Sache gesetzlicher Regelung. Von Verfassungswegen muß lediglich sichergestellt sein, daß die Programmneutralität und Programmakzessorität der Gebührenentscheidung gewahrt bleiben. Das schließt Abweichungen von der Bedarfsfeststellung nicht aus. Doch kommen dafür nur Gründe in Betracht, die vor der Rundfunkfreiheit Bestand haben. Programmliche und medienpolitische Zwecke scheiden, wie dargelegt, in diesem Zusammenhang aus.’

Het Rundfunkstaatsvertrag

De procedure voor de financiering van de publieke omroep die het BVerfG in bovengenoemd arrest omschreef, is thans terug te vinden in het Rundfunkstaatsvertrag, laatstelijk gewijzigd op 25 en 26 september 2003. Van belang is met name paragraaf 14, dat als volgt luidt:

§ 14

Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

(1) Der Finanzbedarf des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird regelmäßig entsprechend den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, einschließlich der damit verbundenen Rationalisierungspotenziale, auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen der in der ARD zusammengeschlossenen Landesrundfunkanstalten, des ZDF und der Körperschaft des öffentlichen Rechts "Deutschlandradio" durch die unabhängige Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) geprüft und ermittelt.

(2) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs sind insbesondere zugrunde zu legen

1. die wettbewerbsfähige Fortführung der bestehenden Rundfunkprogramme sowie die durch Staatsvertrag aller Länder zugelassenen Fernsehprogramme (bestandsbezogener Bedarf),
2. nach Landesrecht zulässige neue Rundfunkprogramme, die Teilhabe an den neuen rundfunktechnischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung von Rundfunkprogrammen sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Formen von Rundfunk (Entwicklungsbedarf),
3. die allgemeine Kostenentwicklung und die besondere Kostenentwicklung im Medienbereich,
4. die Entwicklung der Gebührenerträge, der Werbeerträge und der sonstigen Erträge.

(3) Bei der Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs soll ein hoher Grad der Objektivierbarkeit erreicht werden.

(4) Die Gebührengestaltung erfolgt durch Staatsvertrag.

De onafhankelijke commissie van deskundigen die de financieringsbehoefte van de publieke omroepen onderzoekt, draagt dus de naam KEF. Voor Nederlandse begrippen een passende naam voor een commissie met een waakhondfunctie. Hoe de commissie in de praktijk functioneert is onlangs uiteengezet door de voorzitter van de KEF, Rainer Konrad.⁹² Duidelijk is dat de commissie geen schoothondje van de belanghebbende omroepen is. De leden zijn namelijk niet

⁹² Rainer Konrad, 'Gebührenurteil und heutige Rolle der KEF', *Media Perspektiven* 2004-3, p. 127-128.

alleen onafhankelijk van de politiek, maar ook van de publieke omroep. Op een objectieve wijze probeert de KEF te berekenen hoe de kosten voor het verzorgen van omroep zich in de praktijk ontwikkelen. De vergelijking is gemaakt met het vaststellen van prijsindex-cijfers door instellingen als het Centraal Bureau voor de Statistiek. Ook daar wordt de prijsontwikkeling van een denkbeeldig warenmandje gevolgd. Overigens beperkt de KEF zich niet tot de kosten van traditionele radio en televisie. Zoals blijkt uit het hierboven geciteerde § 14, tweede lid, aanhef en onder 2, van het Rundfunkstaatsvertrag, dient de KEF er rekening mee te houden dat publieke omroepen met hun tijd moeten meegaan. Zonodig moeten zij nieuwe technieken gaan gebruiken (Entwicklungsbedarf).

3. Rol van de provincie

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk is gewijd aan de rol van provincie bij de regionale publieke omroep. Het gaat hierbij om de rol zoals die thans is vastgelegd in de Mediawet en zoals die zal zijn als wetsvoorstel 28 856 tot wijziging van de Mediawet in verband met een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale publieke omroep de eindstreep haalt. Allereerst zal een kort overzicht worden gegeven van de plaats van de regionale publieke omroep in de huidige Mediawet en de bevoegdheden van het provinciebestuur met betrekking tot die omroep (paragraaf 3.2.1). Vervolgens zal de huidige financieringsstructuur voor deze omroep worden beschreven, waarbij ook weer aandacht besteed wordt aan de rol van de provincies daarbij (paragraaf 3.2.2). De derde paragraaf van dit hoofdstuk staat in het teken van het op 29 april 2003 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet dat strekt tot invoering van een nieuw en transparant financieringsstelsel voor de regionale publieke omroep.⁹³ In deze paragraaf zullen de hoofdlijnen van het wetsvoorstel worden geschetst (paragraaf 3.3.1), zal worden ingegaan op de toelichting van de regering (paragraaf 3.3.2) en zullen enige knelpunten die met het voorstel verband houden en tijdens de parlementaire behandeling daarvan aan het licht kwamen worden besproken (paragraaf 3.3.3).

3.2 HET HUIDIGE RECHT

3.2.1 Regionale omroep in de Mediawet

Definitie en taak

Verspreid over de Mediawet treft men bepalingen aan die betrekking hebben op de regionale omroep. Wat precies wordt bedoeld met regionale omroep, wordt duidelijk gemaakt in artikel 1 aanhef en onder v Mediawet, waar het begrip 'regionale omroep' wordt gedefinieerd als 'publieke omroep, bestemd voor het algemene publiek in een provincie'. Als publieke omroep heeft de regionale omroep tot taak om op regionaal niveau een pluriform en kwalitatief hoogstaand

⁹³ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 856, nr. 1-2.

aanbod van programma's voor algemene omroep te verzorgen op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing en deze programma's te verspreiden naar alle huishoudens in de regio waarvoor de programma's zijn bestemd (artikel 13c lid 1 sub a Mediawet). De programma's van de regionale omroep dienen op evenwichtige wijze een beeld te geven van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied (artikel 13c lid 2 Mediawet). Zeer belangrijk is dat de programma's onafhankelijk dienen te zijn van commerciële invloeden en, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet,⁹⁴ van overheidsinvloeden (artikel 13c lid 2 sub c Mediawet).

Toewijzing van zendtijd

Ingevolge artikel 42 Mediawet kan het Commissariaat voor de Media zendtijd toewijzen voor regionale omroep. De zendtijd wordt toegewezen aan een regionale omroepinstelling, op aanvraag van die instelling. Het Commissariaat gaat niet over tot toewijzing van zendtijd dan nadat de provincie heeft geadviseerd over de vraag of de regionale omroepinstelling voldoet aan de eisen die de Mediawet stelt (artikel 43 lid 1 Mediawet). De provincie dient bovendien eenmaal in de vijf jaar te adviseren over de vraag of de regionale omroepinstelling nog voldoet aan de eisen die artikel 30 Mediawet stelt (artikel 43 lid 2 Mediawet).⁹⁵ De in dat artikel genoemde eisen zijn:

- a. de regionale omroepinstelling is rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. In de praktijk gaat het hier steeds om stichtingen;
- b. de regionale omroepinstelling stelt zich blijkens haar statuten uitsluitend, althans hoofdzakelijk ten doel, ter uitvoering van de taak van de publieke omroep (zie artikel 13c Mediawet), op regionaal niveau een programma voor algemene omroep te verzorgen en alle activiteiten met betrekking tot program-maverzorging en uitzending te verrichten die daartoe nodig zijn. Hierbij geldt dat het programma in zodanige mate gericht dient te zijn op de bevrediging van de in de provincie (of een deel daarvan) levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke behoeften, dat de instelling geacht kan worden van algemeen nut te zijn en
- c. de regionale omroepinstelling heeft op grond van de statuten een orgaan dat het programmabeleid bepaalt. Dit orgaan dient een zodanige samenstelling te

⁹⁴ Wij gaan er hierbij vanuit dat het moet gaan om een *specifieke* wettelijke bepaling die overheidsinvloeden toelaat. Zie ook paragraaf 2.3.3.

⁹⁵ Het Commissariaat kan een tussentijds advies vragen indien ernstige twijfel bestaat of de regionale omroepinstelling nog voldoet aan de in artikel 30 Mediawet gestelde eisen.

hebben dat het representatief is voor de belangrijkste in de provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen. De leden van het programmabeleidbepalend orgaan worden op voordracht van de omroepinstelling benoemd door Gedeputeerde Staten. Dat hier sprake is van een publiekrechtelijke benoeming is het gevolg van een amendement van het Tweede-Kamerlid Middel.⁹⁶ Met het amendement beoogde dit kamerlid de regionale omroep vrij te stellen van het betalen van vennootschapsbelasting. Benoeming van het omroepbestuur door Gedeputeerde Staten was daartoe zijns inziens een geschikt middel, daar ingevolge de Wet op de vennootschapsbelasting organisaties met een publiekrechtelijk benoemd bestuur vrijgesteld zijn van het betalen van vennootschapsbelasting. Het was zeer zeker niet zijn bedoeling om de provincie via de weg van de benoeming van de leden van het programmabeleidbepalend orgaan invloed te geven op de interne gang van zaken bij de omroep. Integendeel: de benoeming geschiedt op voordracht van de omroepinstelling en heeft slechts een formeel karakter.⁹⁷ Niettemin was de toenmalige staatssecretaris van OCW, Nuis, niet blij met het amendement. Hij was van mening dat de vrijstelling beter in de Wet op de vennootschapsbelasting zelf geregeld had kunnen worden. Nu artikel 30 sub c Mediawet, zoals het luidde na amendering door de Tweede Kamer, noodzaakte tot wijziging van de statuten van de regionale omroepinstellingen (daarin was immers nog geen sprake van een voordracht aan Gedeputeerde Staten), achtte hij het wenselijk dat in die statuten bepaald zou worden dat de wettelijk vereiste voordracht een bindende zou zijn.⁹⁸ Aldus zou de vrijheid van de omroepen zoveel mogelijk gewaarborgd worden.

Artikel 42 lid 4 Mediawet schrijft voor dat de zendtijd voor ten minste vijf jaar wordt toegewezen. Op grond van hetzelfde lid is het Commissariaat bevoegd om jaarlijks de totale hoeveelheid zendtijd voor regionale omroep toe te wijzen. Het Commissariaat kan tevens de dagen, uren en programmanetten aanwijzen waarop de programma's van de regionale omroepinstelling zullen worden uitgezonden. Zeer belangrijk is dat voor regionale omroep slechts zendtijd wordt toegewezen als het provinciebestuur zich bereid heeft verklaard voor de bekostiging zorg te dragen (artikel 43 lid 3 Mediawet). Van een wettelijk plicht om een regionale omroepinstelling te bekostigen is thans nog geen sprake. Als het

⁹⁶ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 336, nr. 19.

⁹⁷ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 336, nr. 26, p. 36.

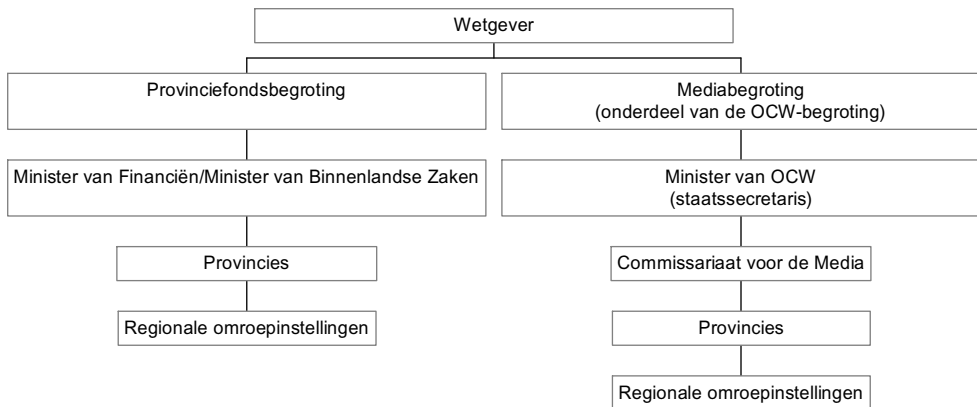
⁹⁸ *Handelingen I 1995/96*, p. 1406.

provinciebestuur echter heeft verklaard voor de bekostiging van een regionale omroepinstelling zorg te willen dragen en aan die instelling zendtijd is toegewezen, dan heeft de instelling recht op een vergoeding van de provincie die gelijk is aan het totaal van haar uitgaven die rechtstreeks met haar omroepactiviteiten verband houden, voor zover die kosten door het provinciebestuur zijn goedgekeurd en voor zover zij niet op andere wijze zijn gedekt (artikel 107 Mediawet). Dat brengt ons bij het volgende onderwerp: de wijze waarop de regionale omroep thans van overheidswege gefinancierd wordt en de herkomst van de middelen die bij die financiering worden ingezet.

3.2.2 Financieringsstructuur

Bij de huidige stand van zaken is er sprake van een gemengde financieringsstructuur voor de regionale omroep. De provincies kunnen voor de bekostiging van de regionale omroep uit twee bronnen putten. Enerzijds uit hun algemene middelen, die afkomstig zijn uit het Provinciefonds. Anderzijds worden aan hen vanuit de mediabegroting⁹⁹ geormerkte middelen ter beschikking gesteld. Een en ander zal hieronder nader uiteengezet worden en wordt in onderstaand schema verkort weergegeven.

Figuur 1: De huidige financieringsstructuur voor de regionale omroep



⁹⁹ Onderdeel van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Financiering van de regionale omroep vanuit het Provinciefonds

Tot 1 januari 2000 kende de Mediawet aan Provinciale Staten de bevoegdheid toe om op de landelijke omroepbijdrage een opslag te heffen ten behoeve van regionale radio en televisie.¹⁰⁰ Met deze heffing kon een (aanzienlijk) deel van de kosten verbonden aan de regionale omroep worden bestreden. Het tweede paarse kabinet bewerkstelligde echter dat bij Wet van 22 december 1999¹⁰¹ de omroepbijdrage werd afgeschaft, waarmee ook de mogelijk van een provinciale heffing kwam te vervallen.¹⁰² De financiering van de publieke omroep zou voortaan geschieden uit belastingheffing.¹⁰³ Voor de provincies had de afschaffing van de omroepbijdrage nare gevolgen, want met de afschaffing verdween voor hen een min of meer vaste inkomstenbron van waaruit de regionale omroep gefinancierd kon worden. Dat bracht derhalve met zich mee dat de provincies, als zij het bestaande niveau van de regionale omroep wilden handhaven, extra geld uit hun algemene middelen zouden moeten gaan inzetten. Daarvan was ook de regering zich bewust. Zij had dan ook reeds bij de indiening van het wetsvoorstel tot afschaffing van de omroepbijdrage aangekondigd een extra bedrag te zullen storten in het Provinciefonds, een en ander ter compensatie van het verdwijnen van de mogelijkheid om een provinciale opslag te heffen.¹⁰⁴

Voor de regionale omroep was dit een achteruitgang, want uitkeringen uit het Provinciefonds komen op grond van de Financiële-verhoudingswet ten goede aan de algemene middelen van de provincie. De provincie is dus niet verplicht het extra geld te besteden aan de financiering van de regionale omroep. Besteding aan andere doelen is volkomen legaal. De achtergrond hiervan is dat het Provinciefonds juist gecreëerd is om de vrijheid van de provincies te waarborgen. De principiële bestedingsvrijheid geldt zowel voor structurele als voor tijdelijke uitkeringen (vgl. artikel 6 lid 2, resp. artikel 13 lid 2 van de Financiële-verhoudingswet).¹⁰⁵ Weliswaar noemt de Financiële-verhoudingswet in artikel 16 ook het bestaan van specifieke uitkeringen ter vergoeding van be-

100 Deze bevoegdheid was vastgelegd in de artikelen 111a en 111b Mediawet.

101 *Stb.* 1999, 573.

102 Zie daarover Wouter Hins, 'De afschaffing van de omroepbijdrage', *Mediaforum* 1999-13, p. 348-349.

103 Men spreekt dan ook wel van 'fiscalisering' van de omroepbijdrage. Zie bijvoorbeeld Gerard Schuijt, 'Met of zonder fiscalisering omroepbijdrage', *Mediaforum* 1999-3, p. 75.

104 *Kamerstukken II* 1998/99, 26 707, nr. 3, p. 4.

105 Tijdelijke uitkeringen ('integratie-uitkeringen') bieden de mogelijkheid om gedurende enige tijd af te wijken van het normale verdelingsmechanisme tussen de provincies. Bij koninklijk besluit van 3 juni 2004, *Stb.* 2004, 303, is voor de periode 2000 t/m 2005 een afwijkende verdeling vastgesteld in verband met de toevoeging aan het Provinciefonds ter compensatie van het vervallen van de provinciale opslagen op de omroepbijdrage.

paalde kosten, maar deze vallen niet onder het hoofdstuk dat betrekking heeft op het Provinciefonds.¹⁰⁶

Deze gang van zaken was ook voor de Tweede Kamer niet bevredigend. Dat blijkt onder andere uit het feit dat de Kamer op 25 november 1999 twee moties aannam die ingingen op de nadelige gevolgen die de provincies ondervonden als gevolg van de afschaffing van de omroepbijdrage. In de motie Van Zuijlen/Atsma¹⁰⁷ werd aangedrongen op een ruimere compensatie dan de regering voor ogen stond, terwijl in de motie Stellingwerf¹⁰⁸ de regering verzocht werd om de extra storting in het Provinciefonds voor drie jaar te oormerken zodat het geld ook daadwerkelijk aan de regionale omroep ten goede zou komen. Oormerking van uitkeringen uit het Provinciefonds verdraagt zich echter niet met de Financiële-verhoudingswet, zoals hiervoor al is uiteengezet.

Enige tijd later heeft de Kamer het over een andere boeg gegooid. In juni 2000, tijdens de parlementaire behandeling van de suppletore begroting van het Provinciefonds voor het jaar 2000 (in verband met de Voorjaarsnota), nam de Kamer een amendement van het D66-kamerlid Bakker¹⁰⁹ aan waarmee de compensatie voor het wegvallen van de provinciale heffingsmogelijkheid met 14,4 miljoen gulden werd verhoogd. In de toelichting op het amendement was te lezen dat het geld bestemd was voor regionale omroep en dat het de bedoeling was dat de desbetreffende gelden geoormerkt voor dit doel ter beschikking werden gesteld. Op zichzelf heeft deze toelichting geen rechtsgevolgen, want weliswaar moet het extra geld worden uitgekeerd – het bedrag vermeld op de begroting van het Provinciefonds heeft het karakter van een verplichting – maar oormerken is, zoals reeds eerder is opgemerkt, niet mogelijk.

Een jaar later heeft de Tweede Kamer opnieuw door middel van amendementen op diverse begrotingen geprobeerd om door een extra storting in het Provinciefonds alsnog te komen tot een – in haar ogen – adequate compensatie voor regionale omroepen voor de afschaffing van de omroepbijdrage.¹¹⁰ Drijvende kracht achter deze amendementen was wederom het kamerlid Bakker. In de toelichting op de amendementen is te lezen dat de indieners (Bakker c.s.) ervan

106 Zie ook de memorie van toelichting bij artikel 5, derde lid, Financiële-verhoudingswet: *Kamerstukken II 1996/97*, 25 185, nr. 3, p. 40.

107 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 707, nr. 15.

108 *Kamerstukken II 1998/99*, 26 707, nr. 17.

109 *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 122, nr. 5.

110 Zie *Kamerstukken II 2000/01*, 27 757, nr. 4, 27 763, nr. 4, 27 764, nr. 4 en 27 778, nr. 13.

uitgaan dat het kabinet de extra compensatie ook voor latere jaren in de begroting zal verwerken. Daartoe bleek het kabinet echter niet onmiddellijk bereid. Het zegde wel toe om nader te zullen bezien of de provincies, gelet op hun feitelijke uitgaven voor regionale omroepen, genoeg hadden aan de reeds verwerkte compensatie en zo nee, in hoeverre het dan noodzakelijk was de meerjarige doorwerking van de extra compensatie te verwerken. Het kabinet zou daarover een beslissing nemen bij de Voorjaarsnota 2002.¹¹¹ In de ontwerp-begroting van het Provinciefonds voor 2002 was de eerder door de Kamer bewerkstelligde verhoging dan ook wederom niet structureel gemaakt. Dit leidde tot de nodige ergernis in de Tweede Kamer, die op 19 december 2001 de motie Bakker¹¹² aannam. Hierin werd de regering dringend verzocht om de verhoging alsnog structureel te maken. Bovendien nam de Kamer zich blijkens de motie voor om desnoods voor de derde maal amendementen op de (suppletore) begrotingen te zullen indienen. En inderdaad: er werden opnieuw amendementen ingediend.¹¹³ Tijdens de behandeling van de Voorjaarsnota 2002 op 24 april 2002 gaf het kabinet dan eindelijk toe. Uit onderzoek was gebleken dat de provincies het geld dat via het Provinciefonds ter beschikking was gesteld (inclusief de extra compensatie, inmiddels bekend als de 'Bakker-gelden') ook echt aan de regionale omroep hadden besteed. Daaruit bleek wel dat zij meer hadden uitgegeven dan het kabinet had willen begroten en daarmee was het gelijk van Bakker c.s. ook voor het kabinet een feit. De extra compensatie zou dus structureel worden.¹¹⁴ Het niet lang daarna aangetreden kabinet Balkenende I heeft vastgehouden aan het structureel maken van de extra compensatie voor de vervallen provinciale opslagen. Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting bij het op 17 september 2002 ingediende voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat van het Provinciefonds voor het jaar 2003.¹¹⁵ Daarmee is een lange strijd in het voordeel van de Tweede Kamer beslist, en uiteraard ook in het voordeel van de provincies en de regionale omroepen. Bij besluit van 3 juni 2004 is de verdeling van de compensatiegelden geregeld tot 1 januari 2006.¹¹⁶

Financiering van de regionale omroep vanuit de mediabegroting

Uit het voorgaande blijkt wel dat het Provinciefonds een belangrijke bron is

111 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 C, nr. 2, p. 9.

112 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 118, nr. 4.

113 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2001/02, 28 311, nr. 4 en 5.

114 Zie onder meer *Handelingen II* 2001/02, p. 4680-4681 en 4702-4703.

115 *Kamerstukken II* 2002/03, 28 600 C, nr. 2, p. 8. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 3, p. 1.

116 *Stb.* 2004, 303. Zie hierboven noot 105.

voor de bekostiging van de regionale omroep. Dit is echter niet de enige bron. Uit de mediabegroting worden namelijk eveneens middelen ten behoeve van de regionale omroep ter beschikking gesteld. Een en ander geschiedt op een nogal ingewikkelde wijze. Eerst beslist de wetgever over vaststelling van de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, waarvan de mediabegroting deel uitmaakt.¹¹⁷ Op die mediabegroting treft men onder andere de posten 'bijdrage regionale omroep' en (sinds 1997) 'bijdrage regionale televisie' aan. De bijdragen voor regionale radio en televisie worden vervolgens via het Commissariaat voor de Media toegekend aan de provincies, die daartoe verzoeken indienen bij het Commissariaat. De provincies doen de door het Commissariaat toegekende vergoedingen dan weer toekomen aan de regionale omroepinstellingen. Overigens verstrekt het Commissariaat doorgaans eerst voorschotten aan de provincies en beslist het pas later, naar aanleiding van de jaarrekeningen van de regionale omroepinstellingen, over de definitieve bijdrage, waarna verrekening plaatsvindt.

Hoe is dit alles nu wettelijk geregeld? Ingevolge artikel 28 Mediawet dient de Stichting Etherreclame (STER) de inkomsten die zij verwerft, na aftrek van haar uitgaven, ter beschikking te stellen van de minister van OCW. Deze afgedragen inkomsten dienen ter bestrijding van de kosten verbonden aan diverse in het vervolg van artikel 28 opgesomde instellingen en activiteiten. In deze opsomming treffen we onder b de vergoedingen voor regionale omroep aan. Artikel 28 sub b Mediawet biedt dus een wettelijke grondslag om STER-gelden in te zetten ten behoeve van de regionale omroep. Dit artikel moet worden gelezen in combinatie met artikel 111 lid 1 Mediawet, dat onder meer bepaalt dat ter bestrijding van de kosten genoemd in artikel 28 (met uitzondering van de in artikel 28 sub e bedoelde), onder de naam rijksomroepbijdrage jaarlijks door de minister van OCW een bedrag beschikbaar wordt gesteld. Nu onder de kosten genoemd in artikel 28 ook de vergoedingen voor regionale omroep vallen (zie immers artikel 28 sub b Mediawet), schept artikel 111 j° 28 sub b Mediawet een wettelijke grondslag om middelen uit de rijksomroepbijdrage voor regionale omroep in te zetten.

Voor wat betreft de regionale radio zijn de artikelen 107a tot en met 107c Mediawet van belang. Op grond van artikel 107a kan het Commissariaat voor de Media op verzoek van het provinciebestuur een vergoeding geven aan een provincie voor de dekking van de kosten die rechtstreeks verband houden met

117 Zie voor de OCW-begroting voor het jaar 2004: *Stb.* 2004, 144. De mediabegroting is daarbij opgenomen als bijlage 1.

het functioneren van één regionale omroepinstelling ten behoeve van haar radioprogramma. Het artikel is met name bedoeld om middelen beschikbaar te stellen voor regionale radio in dunbevolkte provincies, waar in het verleden de opbrengst van de reeds besproken en inmiddels afgeschafte provinciale radio-opslag onvoldoende was. Het Commissariaat adviseert de minister van OCW jaarlijks voor 1 november omtrent de hoogte van het bedrag dat voor het volgende kalenderjaar nodig zal zijn voor de vergoedingen (artikel 107a lid 2 Mediawet). De minister dient vervolgens, rekening houdend met het advies van het Commissariaat, jaarlijks voor 1 december vast te stellen welk bedrag voor het volgende kalenderjaar beschikbaar is voor de vergoedingen (artikel 107a lid 3 Mediawet). Dit bedrag wordt ter beschikking gesteld van het Commissariaat, dat het geld besteedt met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet (artikel 107b Mediawet). Provincies die van het Commissariaat een vergoeding hebben ontvangen voor regionale radio doen deze weer toekomen aan de regionale omroepinstelling. Artikel 107 Mediawet biedt hiervoor een wettelijke grondslag.

Op de mediabegroting treft men sinds 1997 ook een bedrag aan ten behoeve van regionale televisie. Dit bedrag bestaat voor een groot deel uit een financiële bijdrage die wel wordt aangeduid als ‘matching’.¹¹⁸ Met ‘matching’ wordt bedoeld dat aan de bedragen die de provincies beschikbaar stellen voor regionale televisie een gelijk bedrag door het Rijk wordt toegevoegd.¹¹⁹ Deze toevoeging was oorspronkelijk bedoeld als een tijdelijk instrument om de start van regionale televisie te bevorderen. De matching-periode zou aanvankelijk dan ook lopen tot en met 2001,¹²⁰ maar ook in de mediabegrotingen van 2002 tot en met 2004 treft men nog bijdragen aan ten behoeve van regionale televisie. Dit is het gevolg van het feit dat de regering de steunmaatregel een structureel karakter heeft willen geven, een en ander gelet op de financiële situatie bij de regionale omroepen en het belang dat men hecht aan deze omroepen.¹²¹

118 Het andere deel betreft een financiële aanvulling voor dunbevolkte provincies.

119 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 23 968, nr. 20, p. 3, waarin staatssecretaris Nuis van OCW voorstelt om de opbrengst van de (op dat moment nog in te voeren) provinciale heffing ten behoeve van regionale televisie met een gelijk bedrag te matchen. Aangezien de mogelijkheid van een provinciale heffing vervallen is, wordt thans de bijdrage van de provincie uit haar algemene middelen gematched.

120 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2000/01, 27 400 VIII, nr. 14, p. 7.

121 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 3, p. 3. Zie ook *Kamerstukken II* 2002/03, 28 856, A, p. 3.

Opgemerkt moet wel worden dat de Mediawet voor de bijdrage aan de provincie ten behoeve van regionale televisie geen grondslag biedt. Artikel 107a Mediawet geldt blijkens de wetstekst alleen voor regionale radio. Het is ons dan ook niet duidelijk op basis waarvan het Commissariaat voor de Media vergoedingen voor regionale televisie toekent aan de provincies.¹²² Zo op het eerste gezicht is deze situatie in strijd met artikel 4:23 lid 1 Awb, dat bepaalt dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Om te kunnen vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van strijd met genoemd artikel moet een aantal vragen beantwoord worden. In de eerste plaats is van belang of een door het Commissariaat aan een provincie verstrekte vergoeding voor regionale televisie kan worden aangemerkt als een 'subsidie' in de zin van artikel 4:21 lid 1 Awb. Dat lijkt ons inderdaad het geval te zijn; het gaat om een aanspraak van de provincie op financiële middelen (een bijdrage in geld), deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (het Commissariaat voor de Media) en de verstrekking geschiedt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, namelijk het bekostigen van de televisieactiviteiten van een regionale omroepinstelling. Bovendien gaat het niet om een betaling voor aan het Commissariaat geleverde goederen of diensten.

Nu het hier om een subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht gaat, is in principe titel 4.2 Awb (inclusief artikel 4:23 lid 1 Awb) van toepassing op het verstrekken van vergoedingen door het Commissariaat, tenzij ergens een wettelijke uitzondering is gemaakt. Voor vergoedingen ten behoeve van regionale radio geldt inderdaad een uitzondering, en wel om twee redenen.

a. In de eerste plaats is er hier sprake van een aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift (namelijk artikel 107a Mediawet) dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld (namelijk provincies). Op grond van artikel 4:21 lid 3 Awb is dan de gehele subsidietitel niet van toepassing.

b. In de tweede plaats is naar ons beste weten de subsidietitel niet van toepassing op de toepassing van de Mediawet. De subsidietitel is onderdeel van de zogenaamde derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, welke ingevoerd is bij Wet van 20 juni 1996.¹²³ Deze wet is op 1 januari 1998 in werking getreden, echter met uitzondering van de toepassing van de subsidietitel op de

122 Voor de toekenning van vergoedingen door de *provincies* aan de *regionale omroepinstellingen* biedt artikel 107 Mediawet een wettelijke grondslag.

123 *Stb.* 1996, 333.

Mediawet.¹²⁴ Op grond van de Aanpassingswet derde tranche Awb II¹²⁵ kon namelijk bij koninklijk besluit een ander tijdstip worden vastgesteld waarop deze titel in werking zou treden voor de toepassing van de Mediawet. Als reden voor dit uitstel had de regering aangevoerd dat de verwerking van de subsidietitel in de Mediawet een complexe aangelegenheid was en dat enkele andere wetsvoorstellen tot wijziging van de Mediawet voorrang kregen.¹²⁶ Welnu, bij ons beste weten is er nog steeds geen koninklijk besluit in het Staatsblad verschenen dat bepaalt dat de subsidietitel ook voor de toepassing van de Mediawet in werking treedt. Ook om die reden is titel 4.2 Awb niet van toepassing op de verstrekking door het Commissariaat van vergoedingen voor regionale radio.

Beide hierboven genoemde uitzonderingen zijn echter niet van toepassing op vergoedingen ten behoeve van regionale televisie. Er is hier weliswaar sprake van een aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan (het Commissariaat) wordt verstrekt aan een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (een provincie), doch dit gebeurt niet op grond van een wettelijk voorschrift, zodat de uitzondering van artikel 4:21 lid 3 Awb niet van toepassing is. Ook het feit dat de subsidietitel (inclusief artikel 4:23 lid 1 Awb) niet van toepassing is op de toepassing van de Mediawet, is voor wat betreft de vergoedingen voor regionale televisie niet relevant. Er is daar immers geen sprake van 'toepassing van de Mediawet'¹²⁷ aangezien de verstrekking van deze vergoedingen door het Commissariaat niet geregeld is in de Mediawet.

De conclusie moet dus zijn dat artikel 4:23 lid 1 Awb ('Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt') onverkort geldt voor de toekenning van vergoedingen voor regionale televisie en dat het voor deze subsidieverstrekking vereiste wettelijke voorschrift lijkt te ontbreken. Dat levert in beginsel een met de wet strijdige situatie op, tenzij een van de uitzonderingen van artikel 4:23 lid 3 Awb van toepassing is. Het vereiste van een wettelijk voorschrift geldt namelijk niet:

124 Zie het enige artikel, onderdeel a. 3° van het koninklijk besluit van 11 december 1997, *Stb.* 1997, 581.

125 Wet van 4 december 1997 tot aanpassing van bijzondere wetten aan de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, *Stb.* 1997, 580.

126 *Kamerstukken II* 1997/98, 25 464, nr. 5, p. 1.

127 Tenzij men aanneemt dat er sprake is van 'toepassing van de Mediawet' telkens wanneer het in Hoofdstuk II van de Mediawet geregelde Commissariaat optreedt. Dat lijkt echter een wat gekunstelde redenering.

- a. in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden.
- b. indien de subsidie rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgesteld programma wordt verstrekt.
- c. indien de begroting van subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt.
- d. in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

ad a.

Deze uitzondering is bedoeld voor spoedeisende subsidies. Het bestuursorgaan mag op de totstandkoming van een nieuwe subsidieregeling vooruitlopen.¹²⁸ Deze uitzondering is niet van toepassing op het verstrekken van vergoedingen ten behoeve van regionale televisie. In de eerste plaats kan men hier moeilijk van een spoedeisende subsidie spreken. In de tweede plaats is er niet binnen een jaar na de start van de subsidieverstrekking¹²⁹ een wettelijk voorschrift tot stand gekomen, dan wel een wetsvoorstel ingediend.

ad b.

Ook deze uitzondering is niet van toepassing.

ad c.

Het gaat hier om de begroting van het subsidiërende bestuursorgaan.¹³⁰ Deze uitzondering zou bijvoorbeeld van toepassing kunnen zijn wanneer de vergoedingen voor regionale televisie door de minister (of staatssecretaris) van OCW rechtstreeks aan de regionale omroepinstellingen werden verstrekt en de mediabegroting deze omroepinstellingen zou vermelden. De vergoedingen worden echter niet door de minister verstrekt, maar door het Commissariaat voor de Media (aan de provincies) en daarnaast vermeldt de mediabegroting niet meer dan dat een bepaald bedrag beschikbaar is als 'bijdrage regionale televisie'. Zou dan de begroting van het Commissariaat voor de Media de provincies (dat zijn immers de ontvangers van de subsidie ten behoeve van regionale televisie!) vermelden en tevens het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vast-

128 W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 35-36.

129 Te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de subsidietitel op 1 januari 1998. Er had dus voor de vergoedingen ten behoeve van regionale televisie vóór 1 januari 1999 een wettelijk voorschrift tot stand gekomen moeten zijn of een wetsvoorstel moeten zijn ingediend.

130 W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 37.

gesteld? Dat lijkt niet erg waarschijnlijk, want met ‘begroting’ in artikel 4:23 lid 3 sub c Awb wordt blijkens de wetsgeschiedenis bedoeld een begroting die door een vertegenwoordigend orgaan is vastgesteld.¹³¹ Het heeft er alle schijn van dat ook deze uitzondering niet van toepassing is.

ad d.

Het moge duidelijk zijn dat de vergoedingen ten behoeve van regionale televisie niet als incidentele subsidies kunnen worden beschouwd. Aanvankelijk was er wellicht nog wel sprake van incidentele subsidies, aangezien de financiële matching, zoals we hiervoor zagen, oorspronkelijk als een tijdelijk instrument bedoeld was. Inmiddels is er echter duidelijk sprake van structurele subsidies, die bovendien al gedurende meer dan vier jaar verstrekt worden.

Als het Commissariaat aan de provincies vergoedingen ten behoeve van regionale televisie toekent zonder dat daarvoor een wettelijke grondslag aanwezig is (en dat is zeer waarschijnlijk) en bovendien geen van de uitzonderingen van artikel 4:23 lid 3 Awb van toepassing is (en ook dat is zeer waarschijnlijk), dan moet worden geconcludeerd dat het Commissariaat voor de Media in strijd met de Algemene wet bestuursrecht handelt. Hoewel dit tamelijk slordig is, is het niet van al te groot belang, aangezien er een wetsvoorstel is ingediend tot invoering van een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale omroep.¹³² In die nieuwe financieringsstructuur speelt het Commissariaat bij de toekenning van vergoedingen ten behoeve van regionale televisie geen rol meer.

Naar een nieuwe financieringsstructuur

De hiervoor beschreven duale financieringsstructuur was aan herziening toe, zo meende reeds het tweede kabinet Kok. In zijn mediabegrotingsbrief van 21 november 2001 schreef staatssecretaris Van der Ploeg van OCW aan de Tweede Kamer dat zijn beleid erop gericht was dat de provinciale overheden hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de regionale omroep volledig waar zouden kunnen maken. De staatssecretaris maakte hierop zijn voornemen bekend om de op de mediabegroting resterende middelen voor regionale omroep aan de provincies over te dragen via het Provinciefonds. Voor de overheveling naar het Provinciefonds stelde de staatssecretaris wel enige eisen: de provincies dienden met een unaniem verdelingsvoorstel te komen, waarin rekening zou worden

¹³¹ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 42.

¹³² Het zo dadelijk te bespreken wetsvoorstel 28 856 (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 1-2).

gehouden met de dunbevolkte provincies, en de provincies dienden zich bereid te verklaren om de middelen die ze via het Provinciefonds zouden ontvangen ten behoeve van regionale omroep ook daadwerkelijk en volledig aan dat doel te besteden. De staatssecretaris gaf in de brief verder aan dat hij met het Interprovinciaal Overleg¹³³ overeenstemming had bereikt over het in de Mediawet opnemen van de plicht voor iedere provincie om ten minste één regionale omroepinstelling (radio en televisie) te bekostigen. Hierbij diende het aantal zendingen radio en televisie, zoals dat in 2001 door de regionale omroepinstellingen verzorgd werd, als bodem te gelden voor het niveau van deze voorziening.¹³⁴

Het tweede kabinet Kok is er niet meer in geslaagd om een wetsvoorstel in te dienen teneinde een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale omroep tot stand te brengen. De taak om deze nieuwe financieringsstructuur te realiseren werd overgenomen door het kabinet Balkenende I. In zijn mediabegrotingsbrief van 15 november 2002 kondigde de (toen alweer demissionaire) staatssecretaris van OCW, de heer Van Leeuwen, aan dat het kabinet een wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet gereed had. Het voorstel zou een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale omroep brengen en het nieuwe stelsel zou op 1 januari 2004 van kracht moeten worden. Geruime tijd later, op 29 april 2003, heeft de regering het wetsvoorstel¹³⁵ ingediend bij de Tweede Kamer. In de volgende paragraaf zal op dit voorstel worden ingegaan en zal tevens aandacht worden besteed aan de knelpunten die met het voorstel verband houden en die tijdens de parlementaire behandeling ervan de gemoederen bezighielden.

3.3 WETSVORSTEL 28 856

3.3.1 Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

In hoofdpijnen komt wetsvoorstel 28 856 op het volgende neer. Er wordt een nieuw financieringsstelsel voor de regionale omroep ingevoerd en de middelen ten behoeve van deze omroep zullen voortaan enkel nog via het Provinciefonds beschikbaar zijn. Dat betekent dus dat de financiering vanuit de mediabegroting wordt stopgezet. In een nieuw artikel 107 Mediawet wordt een zorgplicht voor de provincies opgenomen, inhoudende dat in elke provincie het provincie-

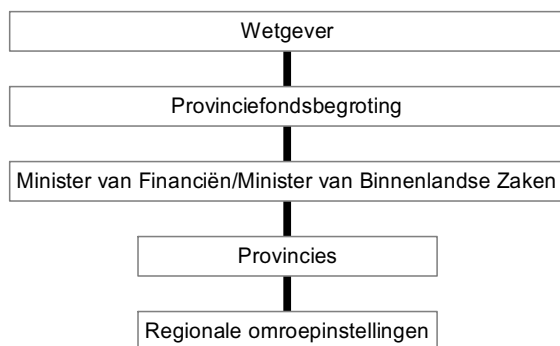
133 Verder te noemen: IPO.

134 *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 VIII, nr. 20, p. 17-18.

135 *Kamerstukken II* 2002/03, nr. 28 856, nr. 1-2.

bestuur zorg dient te dragen voor het bekostigen van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling. Deze bekostiging dient in ieder geval zodanig te zijn dat de programmaverzorging voor radio en televisie is gewaarborgd voor het aantal uren zendtijd dat de regionale omroepinstelling in het peiljaar 2001 heeft gebruikt. Het bedrag dat voorheen ten laste van de mediabeegroting werd uitgekeerd ten behoeve van regionale omroep wordt overgedragen aan het Provinciefonds.

Figuur 2: De financieringsstructuur voor de regionale omroep volgens wetsvoorstel 28 856



Als gevolg van het wetsvoorstel wordt een aantal artikelen uit de Mediawet gewijzigd, vervangen of geschrapt. In schema ziet dat er als volgt uit.¹³⁶

¹³⁶ Technische aanpassingen zijn in dit schema weggelaten. Deze aanpassingen houden met name verband met het vervallen van artikel 28 sub b Mediawet en de artikelen 107a tot en met 107c Mediawet. Ook de technische afstemmingsbepalingen met het oog op wetsvoorstel 28 693 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) blijven buiten beschouwing. Wetsvoorstel 28 693 is overigens inmiddels tot wet verheven, zie *Stb.* 2004, 233.

Huidig artikel	Gevolgen wetsvoorstel 28 856
<p>Artikel 28</p> <p>De inkomsten die de Stichting Etherreclame verwerft stelt zij, na aftrek van haar door Onze Minister goedgekeurde uitgaven, ter beschikking van Onze Minister. De afgedragen inkomsten dienen ter bestrijding van de kosten verbonden aan:</p> <p>(...)</p> <p>b. de vergoedingen voor regionale omroep;</p>	<p>Artikel I, onderdeel A</p> <p>Artikel 28 wordt als volgt gewijzigd:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderdeel b vervalt. 2. De onderdelen c tot en met m worden geletterd b tot en met l.
<p>Artikel 42</p> <p>(...)</p> <p>6. Indien er in een provincie geen regionale omroepinstelling is kan op aanvraag van het provinciaal bestuur zendtijd voor regionale omroep worden toegewezen aan de Stichting. In dat geval treedt de Stichting voor de toepassing van de desbetreffende bepalingen in de plaats van een regionale omroepinstelling.</p> <p>7. Indien de zendtijd is toegewezen aan de Stichting stelt deze een regionale programmaraad in. Het bepaalde in artikel 30, onder c, is van overeenkomstige toepassing.</p>	<p>Artikel I, onderdeel B</p> <p>Artikel 42 wordt als volgt gewijzigd.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het zesde en zevende lid vervallen. 2. Het achtste en negende lid worden vernummerd tot zesde en zevende lid. <p>Opmerking: Aangezien thans in iedere provincie een regionale omroepinstelling functioneert, is aan deze bepalingen geen behoefte meer.¹³⁷</p>
<p>Artikel 43</p> <p>(...)</p> <p>3. Voor regionale omroep wordt slechts zendtijd toegewezen indien het provinciaal bestuur zich bereid verklaart voor de bekostiging zorg te dragen.</p>	<p>Artikel I, onderdeel C</p> <p>Artikel 43, derde lid, komt te luiden:</p> <p>3. Er wordt slechts zendtijd toegewezen aan regionale omroepinstellingen voor welke het provinciebestuur heeft verklaard zorg te dragen voor de bekostiging van het functioneren van die instelling.</p>

137 *Kamerstukken II 2003/04, 28 856, nr. 3, p. 4.*

Huidig artikel	Gevolgen wetsvoorstel 28 856
<p data-bbox="190 278 291 300">Artikel 107</p> <p data-bbox="190 341 637 585">Regionale omroepinstellingen die zendtijd hebben verkregen, krijgen een vergoeding van de provincie die gelijk is aan het totaal van hun uitgaven die rechtstreeks met hun omroepactiviteiten verband houden, voor zover die kosten door het provinciale bestuur zijn goedgekeurd en voor zover zij niet op andere wijze zijn gedekt.</p> <p data-bbox="190 626 306 649">Artikel 107a</p> <ol data-bbox="190 690 637 1320" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="190 690 637 1000">1. Het Commissariaat voor de Media kan op verzoek van het provinciaal bestuur een vergoeding geven aan een provincie voor de dekking van de kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van één regionale omroepinstelling ten behoeve van haar radio-programma. Daaronder wordt begrepen een eenmalige vergoeding van de kosten die verband houden met de noodzakelijke infrastructuur voor één regionale omroepinstelling. <li data-bbox="190 1009 637 1158">2. Het Commissariaat adviseert Onze Minister jaarlijks voor 1 november omtrent de hoogte van het bedrag dat voor het volgende kalenderjaar nodig zal zijn voor de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid. <li data-bbox="190 1166 637 1320">3. Onze Minister stelt, rekening houdend met het advies van het Commissariaat, jaarlijks voor 1 december vast welk bedrag voor het volgende kalenderjaar beschikbaar is voor de vergoedingen, bedoeld in het eerste lid. 	<p data-bbox="661 278 866 300">Artikel I, onderdeel D</p> <p data-bbox="661 341 1103 397">De artikelen 107 tot en met 107c worden vervangen door een nieuw artikel, luidende:</p> <p data-bbox="661 438 766 461">Artikel 107</p> <ol data-bbox="661 502 1103 1065" style="list-style-type: none"> <li data-bbox="661 502 1103 935">1. Het provinciebestuur draagt zorg voor de bekostiging van het functioneren van tenminste één regionale omroepinstelling in de provincie door vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de regionale omroepinstelling, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk is en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd. Deze bekostiging waarborgt in ieder geval de programmaverzorging voor het aantal uren zendtijd voor televisie en radio dat de regionale omroepinstelling in het jaar 2001 heeft gebruikt. <li data-bbox="661 944 1103 1065">2. Aan de bekostiging, bedoeld in het eerste lid, worden geen voorwaarden gesteld of voorschriften verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Huidig artikel	Gevolgen wetsvoorstel 28 856
<p>Artikel 107b</p> <p>Onze Minister stelt het bedrag, bedoeld in artikel 107a, derde lid, ter beschikking van het Commissariaat voor de Media. Het commissariaat besteedt dit bedrag met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens deze wet.</p> <p>Artikel 107c</p> <p>Het totaal van de gegeven vergoedingen overschrijdt in een kalenderjaar niet het door Onze Minister op basis van artikel 107a, derde lid, vastgestelde bedrag.</p>	
<p>Artikel 111</p> <p>1. Ter uitvoering van artikel 110 en ter bestrijding van de overige kosten genoemd in artikel 28, met uitzondering van de onder e bedoelde, wordt onder de naam rijksomroepbijdrage jaarlijks door Onze Minister een bedrag beschikbaar gesteld.</p> <p>2. De in het eerste lid bedoelde rijksomroepbijdrage bestaat ten minste uit het bedrag van de in het jaar 1998 door de Dienst omroepbijdragen op grond van de toen geldende bepalingen van deze wet aan Onze Minister afgedragen inkomsten. Onze Minister stelt het in de vorige volzin bedoelde bedrag jaarlijks bij met de door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde index voor de groei van het aantal huishoudens in Nederland en met de door het Centraal Bureau voor de Statistiek voor een kalenderjaar vastgestelde prijsindex voor de gezinsconsumptie. (...)</p>	<p>Artikel I, onderdeel G</p> <p>Artikel 111 wordt als volgt gewijzigd:</p> <p>1. In het eerste lid, wordt «de onder e bedoelde» vervangen door: de onder d bedoelde.</p> <p>2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:</p> <p>6. Het in het tweede lid bedoelde bedrag wordt verlaagd met het bedrag dat over het kalenderjaar voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit artikellid ten laste van de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII), onderdeel Media, beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van regionale omroep.</p>

3.3.2 Memorie van Toelichting

In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel geeft de regering aan dat zij de visie van de provincies deelt dat de volledige financiële verantwoordelijkheid voor de regionale omroep door de provincies gedragen kan worden. De regering is het met de provincies eens dat daartoe de middelen die thans via de mediabegroting voor regionale omroep beschikbaar worden gesteld, kunnen worden overgedragen aan het Provinciefonds. Zoals bekend komen (algemene en tijdelijke) uitkeringen uit het Provinciefonds ten goede aan de algemene middelen van de provincies,¹³⁸ zodat de provincies niet verplicht zijn de gelden daadwerkelijk te besteden aan de regionale omroep. De regering meldt echter in de Memorie van Toelichting dat de provincies zich uitdrukkelijk bereid hebben verklaard om dit wel te gaan doen. Aangezien zij tevens overeenstemming hebben bereikt over de verdeling van de gelden over de verschillende provincies, daarbij rekening houdend met dunbevolkte provincies, was naar het oordeel van de regering voldaan aan alle voorwaarden om tot een nieuwe financieringsstructuur voor de regionale omroep te komen.¹³⁹ In het vervolg van de Memorie van Toelichting wordt met name ingegaan op de zorgplicht die het nieuwe artikel 107 Mediawet aan het provinciebestuur oplegt en op het toezicht in het nieuwe financieringsstelsel. Op deze tweede onderwerpen zal hieronder nader worden ingegaan.

De zorgplicht van artikel 107 (nieuw) Mediawet

Op grond van het nieuwe artikel 107 lid 1 Mediawet wordt aan het provinciebestuur een zorgplicht met betrekking tot de regionale omroep opgedragen. Het provinciebestuur is ingevolge deze nieuwe bepaling verplicht om zorg te dragen voor de bekostiging van ten minste één regionale omroepinstelling in de provincie. De bekostiging vindt plaats in de vorm van vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de regionale omroepinstelling (voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt)¹⁴⁰ en wel op zodanige wijze dat een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk is en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd.¹⁴¹ De tweede volzin van artikel 107 lid 1 (nieuw) bewerkstelligt dat een minimaal niveau van regionale omroep in elke provincie is verzekerd: de bekostiging door de provincie dient in

138 Zie artikel 6 lid 2 en 13 lid 2 Financiële-verhoudingswet en paragraaf 3.2.2.

139 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 2.

140 Men denke aan inkomsten die zijn verkregen door het uitzenden van reclameboodschappen (artikel 43a-43c Mediawet).

141 Deze formulering is afgeleid van artikel 110 Mediawet.

ieder geval de programmaverzorging voor het aantal uren zendtijd dat de regionale omroepinstelling in 2001 heeft gebruikt voor radio en televisie te waarborgen. Aldus blijft het bestaande niveau van de regionale omroep ten minste gehandhaafd.¹⁴² De tweede volzin van artikel 107 lid 1 (nieuw) benadrukt het minimale karakter van de zorgplicht en vormt geen enkel beletsel voor een ruimhartiger provinciaal bekostigingsbeleid.¹⁴³

Artikel 107 (nieuw) Mediawet bepaalt dat het provinciebestuur zorg draagt voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling. Dit doet de vraag rijzen op welk provinciaal orgaan de zorgplicht van artikel 107 (nieuw) nu eigenlijk rust. Ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling op provinciaal niveau kent de Provinciewet als hoofdregel dat bevoegdheden toekomen aan Provinciale Staten, tenzij bij of krachtens de wet een ander orgaan is aangewezen (artikel 143 Provinciewet). Deze hoofdregel geldt zowel in autonomie als bij medebewindstaken. Het is voor de bevoegdheidsverdeling dan ook niet van belang dat artikel 107 (nieuw) aan het provinciebestuur een medebewindstaak oplegt.¹⁴⁴ Nu bij of krachtens de wet geen ander provinciaal orgaan is aangewezen, moet worden aangenomen dat de zorgplicht van artikel 107 (nieuw) Mediawet op Provinciale Staten rust.

In dit verband moet overigens gewezen worden op een ander wetsvoorstel dat enigszins interfereert met het wetsvoorstel dat in dit hoofdstuk besproken wordt. Enige tijd na de indiening van wetsvoorstel 28 856, om precies te zijn op 25 november 2003, heeft de regering namelijk een wetsvoorstel¹⁴⁵ ingediend dat beoogt de bevoegdheidsverdeling in diverse medebewind vorderende wetten in overeenstemming te brengen met de uitgangspunten van de Wet dualisering provinciebestuur.¹⁴⁶ Het belangrijkste uitgangspunt van deze wet is een ontvlechting van Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten. De functies van vertegenwoordiging, kaderstelling en controle dienen te berusten bij Provinciale Staten, terwijl de bestuurlijke rol in de meeste gevallen toekomt aan

142 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 5.

143 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, A, p. 2 en *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 6, p. 7.

144 Er is sprake van een medebewindstaak, aangezien bij een *andere* wet dan de Provinciewet – namelijk de Mediawet – bestuur wordt gevorderd van het provinciebestuur ter verzekering van de uitvoering van die wet (artikel 105 lid 2 Provinciewet). Aldus ook de regering en de Raad van State, zie *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 3 en A, p. 1-2.

145 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 316, nr. 1-2 (Wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden).

146 *Stb.* 2003, 17. Deze wet trad op 12 maart 2003 in werking.

Gedeputeerde Staten. Wetsvoorstel 29 316 beoogt de bestuurlijke functie van Provinciale Staten te beperken tot kaderstelling en besturen op hoofdlijnen. Ook bestuursbevoegdheden waarbij het belang van een sterke democratische legitimatie groot is dienen bij Provinciale Staten te berusten.¹⁴⁷ Voor wat betreft de Mediawet leidt dit ertoe dat het huidige artikel 107 gewijzigd wordt, in die zin dat niet langer het provinciale bestuur, maar het college van Gedeputeerde Staten bevoegd is tot het al dan niet goedkeuren van de kosten van de omroepactiviteiten van regionale omroepinstellingen. Voor wat betreft het huidige artikel 43 lid 3 Mediawet geldt dat wetsvoorstel 29 316 wil bewerkstelligen dat voor regionale omroep slechts zendtijd wordt toegewezen indien Provinciale Staten (en niet, zoals nu ‘het provinciaal bestuur’) zich bereid verklaart voor de bekostiging zorg te dragen. Indien de regering deze lijn wil doortrekken naar de door wetsvoorstel 28 856 voorgestelde artikelen 107 en 43 lid 3, dan zal een van beide wetsvoorstellen wel aangepast moeten worden: wetsvoorstel 28 856 spreekt met betrekking tot beide wetsartikelen van ‘het provinciebestuur’, terwijl wetsvoorstel 29 316 het heeft over het vervangen van de term ‘het provinciaal bestuur’. Het laatstgenoemde wetsvoorstel kent bovendien geen technische afstemmingsbepalingen met het oog op het eerstgenoemde voorstel.

Het is zeker niet ondenkbaar dat provinciebesturen op grond van de bekostigingsrelatie die zij met de regionale omroepinstellingen hebben in de verleiding zouden kunnen komen om bepaalde voorwaarden aan de bekostiging te stellen. Immers: voor wat hoort wat. Om een situatie van ‘wie betaalt, bepaalt’ te voorkomen en om te verhinderen dat provincies voorwaarden aan de bekostiging gaan stellen die niet stroken met de in de Mediawet vastgelegde waarborgen voor het onafhankelijk functioneren van de regionale omroepinstellingen, stelt artikel 107 (nieuw) enige grenzen. Het tweede lid van dit artikel bepaalt namelijk dat aan de provinciale bekostiging geen voorwaarden mogen worden gesteld of voorschriften mogen worden verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet.¹⁴⁸ De regering wijst in deze context op de artikelen

¹⁴⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 316, nr. 3, p. 1.

¹⁴⁸ De Raad van State had voorgesteld om het voorgestelde artikel 107 lid 2 zodanig te herformuleren dat daarin tot uitdrukking kwam dat aan de bekostiging (slechts?) voorwaarden konden worden gesteld of voorschriften worden verbonden volgens het bepaalde bij of krachtens de Mediawet. De regering wees deze suggestie van de hand, met als argument dat de Mediawet geen bepalingen kent die betrekking hebben op het stellen van voorwaarden of voorschriften aan de financiering van regionale omroepinstellingen. Zie *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, A, p. 2. Hierbij kan opgemerkt worden dat de regering dergelijke bepalingen in het wetsvoorstel had kunnen opnemen.

13c lid 2 sub c, artikel 48 en artikel 110 Mediawet.¹⁴⁹ Ingevolge artikel 13c lid 2 sub c Mediawet dienen de programma van de publieke omroep, dus óók van de regionale publieke omroep, onafhankelijk te zijn van overheidsinvloeden, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet.¹⁵⁰ In het verlengde hiervan bepaalt artikel 48 Mediawet dat iedere instelling die zendtijd heeft verkregen, dus óók een regionale publieke omroepinstelling, zelf vorm en inhoud van haar programma bepaalt en daarvoor de verantwoordelijkheid draagt, een en ander onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde. Tenslotte is in artikel 110 Mediawet vastgelegd dat de instellingen die zendtijd hebben verkregen op onafhankelijke wijze in publieke omroep voorzien door verzorging van publieke omroepprogramma's. Dit geldt dus ook voor regionale omroepinstellingen. De conclusie die de regering uit het bepaalde in de drie genoemde artikelen trekt, is glashelder:

'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.'¹⁵¹

Op zichzelf staat deze conclusie van de regering niet ter discussie. Toch verdient het aanbeveling om, ter voorkoming van misverstanden, artikel 107 lid 2 (nieuw) enigszins te herformuleren, zodat het geen aanleiding geeft tot misverstanden. Zie hiertoe het voorstel in paragraaf 4.3.

Toezicht in het nieuwe financieringsstelsel

Op grond van artikel 134 lid 1 sub b Mediawet is het Commissariaat voor de Media belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde in artikel 107 Mediawet. Dit geldt ook voor artikel 107 (nieuw) Mediawet, dat aan het provinciebestuur een zorgplicht met betrekking tot de regionale omroep oplegt. Een en ander brengt met zich mee dat het voldoen aan de zorgplicht valt onder de toezichthoudende bevoegdheid van het Commissariaat voor de Media. Het

149 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 5.

150 En nogmaals: wij gaan er vanuit dat het moet gaan om een *specifieke* wettelijke bepaling die overheidsinvloeden toelaat.

151 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 6.

Commissariaat kan de uitvoering van de zorgplicht door de provinciebesturen in de gaten houden en daartoe van deze besturen de nodige informatie opvragen (zie onder meer artikel 5:16, 5:17 en 5:20 Awb), maar het heeft krachtens huidig én toekomstig recht niet de bevoegdheid om aan provinciale organen sancties op te leggen: ingevolge artikel 135 lid 1 Mediawet kan alleen aan de Stichting (de NOS), aan de verzorger van een programma dat door middel van een omroepzender of een omroepnetwerk wordt uitgezonden, aan de aanbieder van een omroepzender of een omroepnetwerk en aan de Wereldomroep een bestuurlijke boete worden opgelegd. Het Commissariaat kan dus wel richting de provincie blaffen, maar deze niet bijten. De reden hiervoor is dat de regering van mening is dat het in de staatsrechtelijke en bestuurlijke context waarin de medebewindstaak van artikel 107 (nieuw) geplaatst moet worden niet zou passen dat het Commissariaat (een zelfstandig bestuursorgaan) zelfstandig sancties zou kunnen opleggen aan provinciebesturen.¹⁵² Er zijn bovendien volgens de regering andere wegen om de juiste uitvoering van de medebewindstaak in het uiterste geval te verzekeren. Uitgaven die voortvloeien uit medebewindstaken zijn immers op grond van artikel 197 sub c Provinciewet verplichte uitgaven en de minister van Binnenlandse Zaken kan op grond van artikel 198 Provinciewet dergelijke verplichte uitgaven op de provinciale begroting stellen indien Provinciale Staten weigeren dit te doen. Aangezien de provincies zelf hebben aangegeven de (volledige) financiële verantwoordelijkheid voor de regionale omroep te willen dragen, verwacht de regering overigens niet dat de inzet van deze middelen nodig zal zijn.¹⁵³

Ten slotte wijdt de regering nog enige overwegingen aan het reguliere toezicht op de regionale omroepinstellingen voor wat betreft de naleving van de Mediawet. Op dit punt brengt het wetsvoorstel geen wijzigingen: dit toezicht blijft onveranderd berusten bij het Commissariaat voor de Media.¹⁵⁴ Bij dit reguliere toezicht moet men onder meer denken aan het toezicht op de naleving van programmavoorschriften. Regionale omroepinstellingen zijn bijvoorbeeld verplicht om ten minste vijftig procent van hun zendtijd te besteden aan onderdelen van informatieve, culturele en educatieve aard, die in het bijzonder betrekking hebben op de provincie waarvoor het programma is bestemd (artikel 51e sub a Mediawet) en daarnaast om de in de Mediawet neergelegde regels over reclame

152 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 3. De regering motiveert haar staatsrechtelijke en bestuurlijke bezwaren verder niet.

153 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 4.

154 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 3, p. 4.

en sponsoring na te leven. Zo mogen de programma's van regionale omroepinstellingen in principe geen reclame- of telewinkeloedboodschappen bevatten (artikel 52 lid 1 Mediawet) en voorts geen andere reclame-uitingen, tenzij deze vermijdbaar zijn (artikel 52 lid 2 Mediawet). Daarnaast geldt er een verbod om informatieve, educatieve en verstrooiende programma's te laten sponsoren (artikel 52a Mediawet). Het reguliere toezicht heeft voorts betrekking op de besteding van de inkomsten van de regionale omroepinstellingen aan de hand van de specifieke bepalingen van de Mediawet en het Mediabesluit. Men denke hier vooral aan de verplichting om de inkomsten ook daadwerkelijk te besteden aan het verzorgen van programma's (artikel 57c j° 43c Mediawet).

3.3.3 Knelpunten

A. Vragen uit de Kamer

Uit het verslag van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen blijkt dat diverse fracties moeite hadden met onderdelen van het wetsvoorstel of in elk geval met de nodige vragen zaten. De knelpunten waarop zij de vinger legden, kunnen als volgt worden samengevat:

Urennorm in plaats van financiële norm

Diverse fracties vroegen zich af waarom in het nieuwe artikel 107 Mediawet gekozen wordt voor een urennorm in plaats van voor een financiële norm. Volgens het nieuwe artikel 107 dienen de provincies in ieder geval de programma-verzorging voor het aantal uren zendtijd voor televisie en radio dat de regionale omroepinstelling in het jaar 2001 heeft gebruikt te waarborgen, maar het aantal uren zendtijd zegt niets over de inhoud en de kwaliteit van de programma's.¹⁵⁵ Je hebt immers 'dure' en 'goedkope' uren! Bestaat, aldus de LPF-fractie, niet het risico dat een regionale omroep door de provincie verplicht wordt om hetzelfde aantal uren zendtijd te realiseren tegen een verlaagd budget? En bestaat niet tevens, aldus diezelfde fractie, het risico dat de provincie nieuwe regionale omroepen in het speelveld toelaat en de middelen en zendtijd vervolgens over meerdere spelers verdeelt?¹⁵⁶

Waarborgen voor besteding middelen aan regionale omroep

Diverse fracties vroegen zich bovendien af welke waarborgen er eigenlijk waren dat de uitkering uit het Provinciefonds daadwerkelijk naar de regionale omroep

¹⁵⁵ Aldus de fracties van PvdA en VVD, zie *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 2-3.

¹⁵⁶ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 3.

zou gaan wanneer de gelden van de mediabegroting naar het Provinciefonds zouden worden overgeheveld. Een uitkering uit het Provinciefonds komt toch immers ten goede aan de algemene middelen van de provincie en valt daarmee toch onder de provinciale beleidsvrijheid?¹⁵⁷ De provincies hebben zich dan wel uitdrukkelijk bereid verklaard om de uit het Provinciefonds ontvangen gelden daadwerkelijk in te zetten voor regionale omroepen, maar hoeveel is zo'n verklaring (juridisch gezien) waard, te meer daar de provincies zich altijd principieel tegen oormerking van gelden hebben verzet? De fractie van de PvdA wilde in dit kader weten of er formele, schriftelijke toezeggingen gedaan waren, die van de VVD of er terzake een convenant was gesloten, dan wel een andere verifieerbare afspraak was gemaakt.¹⁵⁸ De CDA-fractie was zelfs van mening dat de gelden gegarandeerd geoormerkt moesten worden voor regionale omroep.¹⁵⁹ Dat vond ook de PvdA-fractie, zij het dat deze fractie voorstelde de gelden voor vijf jaar te oormerken en vervolgens te evalueren. De fractie van D66 gaf ook de voorkeur aan oormerking en als dat niet mogelijk was zou zij graag zien dat de regionale omroepen rechtstreeks gefinancierd werd, waarbij de provincie nog slechts mocht bepalen naar welke omroepen het geld zou moeten gaan.¹⁶⁰

Voorkomen 'undue influence' van de provincie

Het was ook de fractie van D66 die zich afvroeg hoe 'undue influence' van de provincie kon worden voorkomen. Deze fractie meende dat het nieuwe financieringsstelsel het risico met zich meebracht dat het provinciebestuur te dicht tegen de omroep 'aan zou kruipen'. Het was immers niet ondenkbaar dat provincies door mediabeleidsnota's eisen aan de programmering zouden willen stellen of aan de subsidiëring oneigenlijke voorwaarden zouden willen verbinden. De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of hiertegen in wetsvoorstel 28 856 voldoende waarborgen waren opgenomen en achtten een aanscherping op dit punt op zijn plaats.¹⁶¹ In het verlengde van deze vragen wilde de LPF-fractie weten hoe groot de ruimte van de provincies was om van de regionale omroepinstellingen verantwoording over de besteding van gelden te verlangen.

157 Zie eerder paragraaf 2.2.

158 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 3. Zie ook de opmerkingen van de fractie van D66, *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 5.

159 Als reden daarvoor gaven de leden van de fractie aan dat naar hun mening de – niet geoormerkte – financiering van de lokale omroep via het *Gemeentefonds* onvoldoende waarborgen bood. Dan niet zo'n zelfde situatie creëren voor de regionale omroep! Zie *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 2.

160 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 5.

161 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 4, p. 4.

Bestaat niet het risico dat provincies ook op inhoudelijk/programmatisch vlak een stem zullen willen hebben of zelfs voorwaarden zullen stellen aan regionale omroepen?¹⁶² Ook diverse andere fracties hadden vragen met een soortgelijke strekking en verlangden van de regering dat zij nader zou toelichten wat zij in de Memorie van Toelichting bedoelde met ‘nadere voorwaarden die betrekking hebben op de algemene verantwoording over de besteding van de gelden’.¹⁶³

Positie Commissariaat voor de Media

Enkele fracties (PvdA, GroenLinks, D66) wensten voorts meer duidelijkheid te verkrijgen over de positie van het Commissariaat voor de Media en de wijze waarop het Commissariaat toezicht houdt op de naleving van artikel 107 (nieuw) Mediawet. Wat voor toetsing zou het Commissariaat gaan uitvoeren? Gaat het hier om toetsing van het financiële en inhoudelijke beleid van de provincie?¹⁶⁴ Vreemd genoeg werden geen kritische vragen gesteld over de wat merkwaardige situatie dat het Commissariaat belast wordt met de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 107 (nieuw) Mediawet, maar geen sancties kan opleggen aan het provinciebestuur bij overtreding van dit artikel. Aldus liet de Kamer een mooie gelegenheid aan zich voorbijgaan om de regering eens te vragen naar een nadere toelichting op haar staatsrechtelijke en bestuurlijke bezwaren¹⁶⁵ tegen een sanctiebevoegdheid van het Commissariaat op dit punt.

B. Antwoorden van de regering

In de Nota naar aanleiding van het verslag reageert de regering op de diverse vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Zij spreekt de hoop uit dat de Kamer genoegen zal nemen met haar antwoorden en dat een spoedige behandeling van het wetsvoorstel mogelijk is. Daarbij geeft zij aan nog steeds te streven naar inwerkingtreding van de nieuwe wet op 1 januari 2004.¹⁶⁶ Nodeloos te zeggen dat die datum niet gehaald is. In het navolgende zal worden ingegaan op de opmerkingen die de regering maakte naar aanleiding van de hiervoor genoemde knelpunten.

Urennorm in plaats van financiële norm

De regering licht allereerst toe waarom zij in het nieuwe artikel 107 Mediawet

162 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 4, p. 6.

163 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 3, p. 6 en *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 4, p. 7-8.

164 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 4, p. 6-7.

165 Zie paragraaf 3.3.2.

166 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 6, p. 1.

heeft gekozen voor een urennorm in plaats van voor een financiële norm. Er is gekozen voor een urennorm om in ieder geval het bestaande aantal uren zendtijd als minimum te handhaven. Daarbij is het jaar 2001 als peiljaar genomen omdat toen – als gevolg van de afschaffing van de omroepbijdrage en het verdwijnen van de mogelijkheid van een provinciale opslag – is gekozen voor overdracht van de rijksmiddelen voor regionale omroep naar het Provinciefonds.¹⁶⁷ Een urennorm is volgens de regering bovendien objectief vast te stellen en geeft op directe wijze uitdrukking aan het minimale niveau van de publieke omroepfunctie in de regio. Een financiële norm is daartoe minder adequaat, aldus de regering, die tevens verwijst naar de aanzienlijke budgettaire verschillen tussen de 13 regionale omroepinstellingen.¹⁶⁸

De regering gaat vervolgens kort in op de vrees van de LPF dat de provincie zou kunnen besluiten om de beschikbare zendtijd en middelen te verdelen over meerdere spelers. Daarvan kan volgens de regering geen sprake zijn. De provincie moet iedere vijf jaar aan het Commissariaat voor de Media advies uitbrengen over de vraag of de bestaande regionale omroepinstelling naar haar oordeel nog voldoet aan de in artikel 30 Mediawet gestelde eisen (artikel 43 lid 2 Mediawet).¹⁶⁹ Het gaat hier onder meer om advies over de vraag of voldaan is aan de representativiteitseis van artikel 30 sub c Mediawet: is het programmabeleidend orgaan nog representatief voor de belangrijkste in de gemeente of provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen? Zo lang dat nog het geval is, verwacht de regering niet dat de provincies naast de bestaande regionale omroepinstellingen nieuwe spelers toelaten. Mocht dat toch gebeuren, dan geldt dat het Commissariaat voor de Media aan deze nieuwe spelers alleen zendtijd toewijst wanneer de provincies zich bereid hebben verklaard voor de bekostiging zorg te dragen (aldus het nieuwe artikel 43 lid 3 Mediawet). De regering verzekert dat het toelaten en bekostigen van een tweede (of voor wat betreft Zuid-Holland: een derde) regionale omroepinstelling géén afbreuk doet aan de zorgplicht om minimaal één regionale omroep te bekostigen op zodanige wijze dat ten minste het aantal uren zendtijd op het niveau van 2001 gewaarborgd is.¹⁷⁰

167 En tevens voor de introductie van een wettelijke zorgplicht voor de provincie. Zie de media-begrotingsbrief van de toenmalige staatssecretaris Van der Ploeg van 21 november 2001 (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 VIII, nr. 20). Deze brief is besproken in paragraaf 3.2.2.

168 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 6, p. 2.

169 Zie ook paragraaf 3.2.1.

170 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 6, p. 2.

Waarborgen voor besteding middelen aan regionale omroep

Met betrekking tot de waarborgen dat de uitkering uit het Provinciefonds ook daadwerkelijk zal worden besteed aan de financiering van de regionale omroep, merkt de regering het volgende op. Uit informatie van het Commissariaat voor de Media is gebleken dat de provincies in de afgelopen jaren de middelen die aan hen voor regionale omroep ter beschikking zijn gesteld, ook integraal hebben ingezet voor dat doel. Vaak hebben zij zelfs méér middelen ingezet. Bovendien hebben de provincies bij monde van het IPO uitdrukkelijk toegezegd dat zij ook in de toekomst alle middelen die ze voor de regionale omroep zullen ontvangen, voor dat doel zullen blijven inzetten. De regering geeft tevens aan geen voorstander te zijn van het creëren van nieuwe specifieke uitkeringen.¹⁷¹ Specifieke uitkeringen passen ook niet bij de grondslag van wetsvoorstel 28 856, namelijk het overdragen van de volledige verantwoordelijkheid voor de financiering van de regionale omroep aan de provincies. Een verantwoordelijkheid die de provincies, zo hebben zij uitdrukkelijk aangegeven, ook willen dragen. Om deze redenen heeft de regering afgezien van oormerking van gelden.¹⁷²

Als de provincies toch hun verantwoordelijkheid niet nemen, dan zijn er volgens de regering voldoende instrumenten om in te grijpen. Het Commissariaat voor de Media houdt toezicht op de naleving van de zorgplicht van het nieuwe artikel 107 Mediawet (zo volgt uit artikel 134 Mediawet) en kan dus ‘monitoren’ of de provincies hun medebewindstaak niet verwaarlozen. Toegegeven, het Commissariaat kan om staats- en bestuursrechtelijke redenen¹⁷³ geen sancties opleggen aan de provinciebesturen, maar in het uiterste geval kan de minister van Binnenlandse Zaken ingrijpen door met toepassing van de artikelen 197-198 Provinciewet verplichte uitgaven op de provinciale begroting te zetten. Aldus de regering.¹⁷⁴

Over de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken ingevolge de artikelen 197-198 Provinciewet kunnen wij opmerken dat van deze bevoegdheid weinig gebruik wordt gemaakt. Dat heeft staatssecretaris Van der Laan

171 Zie hoofdstuk 3 van de Financiële-verhoudingswet.

172 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 6, p. 3.

173 Deze worden wederom niet nader toegelicht. Bovendien is opvallend dat de regering ditmaal spreekt van ‘staats- en bestuursrechtelijke redenen’, waar zij eerder sprak van ‘de staatsrechtelijke en bestuurlijke context’. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 3, p. 3. Een bestuurlijke reden is nog geen bestuursrechtelijke reden!

174 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 6, p. 3.

van OCW ook ronduit toegegeven.¹⁷⁵ Opvallend is dat de staatssecretaris ervan uitgaat dat ook zij een aanwijzingsbevoegdheid heeft. Dat is gelet op de Provinciewet niet juist. Artikel 198 Provinciewet spreekt immers van ‘Onze Minister’ en daarmee wordt enkel de minister van Binnenlandse Zaken bedoeld (artikel 5 sub b Provinciewet). In dit verband is het interessant om erop te wijzen dat wetsvoorstel 28 856 zoals het luidde voordat het naar de Raad van State werd gezonden wél voorzag in een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister (staatssecretaris) van OCW. In het oorspronkelijke voorstel kende artikel 107 (nieuw) Mediawet namelijk nog een derde lid dat als volgt luidde:

‘Indien het provinciebestuur niet of niet naar behoren uitvoering geeft aan dit artikel kan Onze Minister, na overleg met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan het provinciebestuur aanwijzingen geven.’¹⁷⁶

Op basis van dit derde lid had de staatssecretaris¹⁷⁷ dus wel een aanwijzingsbevoegdheid gehad. Gelet op de wetstekst beperkte deze zich niet enkel tot het naleven door de provincies van de zorgplicht van artikel 107 lid 1 (nieuw) Mediawet, maar had zij ook betrekking op door de provinciebesturen opgelegde voorwaarden en voorschriften. Het derde lid stelde immers ‘indien het provinciebestuur niet of niet naar behoren uitvoering geeft aan dit artikel’ en had dus grammaticaal gezien ook betrekking op artikel 107 lid 2 (nieuw), dat bepaalt dat aan de bekostiging geen voorwaarden mogen worden gesteld of voorschriften worden verbonden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet. Zou artikel 107 lid 3 (nieuw) bewaard zijn gebleven, dan had dat met zich meegebracht dat regionale omroepinstellingen die geconfronteerd werden met mogelijk onrechtmatige voorwaarden en/of voorschriften niet alleen naar de rechter hadden kunnen stappen, maar ook een (bindende!) uitspraak van de staatssecretaris hadden kunnen vragen. Het derde lid is echter gesneuveld nadat de regering het advies van de Raad van State had ontvangen, hoewel de Raad er geen enkele opmerking over gemaakt had. In het nader rapport aan de Koningin is te lezen dat de regering van mening was dat met de artikelen 197-198 Provinciewet het voldoen aan de medebewindstaak in het aller-

175 *Handelingen II* 2003/04, p. 2096.

176 Het oorspronkelijke wetsvoorstel is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

177 De wetstekst spreekt van de minister (van OCW), maar aangezien de staatssecretaris het onderwerp ‘media’ in haar portefeuille heeft, zou de aanwijzingsbevoegdheid aan haar gedelegeerd zijn (artikel 46 lid 2 Grondwet).

uiterste geval voldoende kon worden gewaarborgd. De aanwijzingsbevoegdheid in artikel 107 lid 3 (nieuw) was dus overbodig en kon geschrapt worden.¹⁷⁸

Voorkomen 'undue influence' van de provincie

De regering gaat voorts in op het door de fractie van D66 naar voren gebrachte knelpunt: hoe kan het gevaar dat in de nieuwe financieringsstructuur de provincie te dicht tegen de regionale omroep aankruipt, worden voorkomen? De regering herhaalt¹⁷⁹ dat de artikelen 13c, 48 en 110 Mediawet in combinatie met het nieuwe artikel 107 lid 2 Mediawet hier grenzen stellen:

'Het stellen van voorwaarden die de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroep zouden aantasten zou regelrecht in strijd zijn met de wet. Dergelijke besluiten van het provinciaal bestuur kunnen via de rechter worden aangevochten. De regering meent dat daarmee voldoende wettelijke waarborgen bestaan. Uit hoofde van de bekostigingsrelatie kan een provinciebestuur wel gebruikelijke eisen aan de (wijze van) verantwoording over de besteding van de beschikbaar gestelde middelen stellen, zoals dat ook bij andere subsidierelaties het geval is. Het Commissariaat voor de Media kan de praktijk monitoren.'¹⁸⁰

Regionale omroepinstellingen die te maken krijgen met mogelijk onrechtmatige financieringsvoorwaarden worden dus naar de rechter verwezen. Over de 'nadere voorwaarden die betrekking hebben op de algemene verantwoording over de besteding van de gelden' merkt de regering op dat dergelijke voorwaarden slechts betrekking kunnen hebben op de wijze waarop achteraf verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen. De regering voegt daar nog wel iets aan toe: zij acht het niet uitgesloten dat een provinciebestuur met een regionale omroep op vrijwillige basis vooraf afspraken maakt over de inzet van middelen. Deze afspraken kunnen volgens de regering echter de uitgangspunten en bepalingen van de Mediawet niet doorkruisen en mogen dan ook in geen geval gebruikt worden om de provinciale overheid bijvoorbeeld invloed te geven op de programmatisch/inhoudelijke autonomie van de regionale omroepinstelling.¹⁸¹

Positie Commissariaat voor de Media

Op het punt van de positie van het Commissariaat voor de Media en de wijze

178 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, A, p. 3.

179 Zij betoogde het navolgende reeds in de Memorie van Toelichting, zie paragraaf 3.3.2.

180 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 6, p. 6.

181 *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 6, p. 8.

waarop het Commissariaat toezicht houdt op de naleving van de zorgplicht van het nieuwe artikel 107 Mediawet laat de regering het enigszins afweten. Zij herhaalt slechts dat het Commissariaat een toezichthoudende taak heeft, geen sancties kan opleggen aan de provinciebesturen, maar wel het gedrag van deze besturen kan ‘monitoren’ en dus ook de benodigde informatie kan opvragen.¹⁸² De vraag of de toetsing door het Commissariaat een toetsing van het financiële en inhoudelijke beleid van de provincie in zou houden, is nergens in de Nota naar aanleiding van het verslag beantwoord.

C. Verdere parlementaire behandeling

Het IPO heeft – met het oog op de plenaire behandeling van wetsvoorstel 28 856 in de Tweede Kamer – op 17 november 2003 een brief¹⁸³ gestuurd aan de mediawoordvoerders van de diverse Tweede-Kamerfracties. In de brief geeft het orgaan aan dat de provincies ter ore is gekomen dat een aantal kamerleden van mening is dat wetsvoorstel 28 856 onvoldoende waarborgen biedt dat de middelen die bestemd zijn voor de regionale omroep ook aan de regionale omroep besteed zullen worden en dat deze kamerleden overwegen om een amendement in te dienen teneinde tot oormerking van gelden binnen het Provinciefonds te komen. Het IPO is van mening dat de vrees van deze kamerleden ongegrond is en dat de door hen getrokken vergelijking met de situatie bij de lokale omroepen onjuist is. Voor de lokale omroepen is immers in de Mediawet géén zorgplicht en géén kwantitatieve uren-norm opgenomen. In het voorliggende wetsvoorstel is dat nu juist wél het geval. Dat beoogt immers beide waarborgen vast te leggen in het nieuwe artikel 107 Mediawet. Bij de brief is een overzicht gevoegd van de uitgaven van de provincies ten behoeve van de regionale omroep. Uit dat overzicht blijkt volgens het IPO dat de provincies in de afgelopen jaren de middelen waarover zij beschikten ten behoeve van regionale omroep, ook daadwerkelijk voor de regionale omroep hebben aangewend. De provincies zijn volgens het overzicht zelfs ruimhartiger geweest.

Bij deze stand van zaken staan de provincies volgens het IPO dan ook negatief tegenover een eventuele oormerking van gelden. Oormerking is overbodig, omdat het wetsvoorstel in hun optiek voldoende waarborgen biedt en bovendien in de praktijk de beschikbare middelen ook daadwerkelijk naar de regionale omroep gaan. Bovendien is oormerking ongewenst, omdat een dergelijke maat-

182 *Kamerstukken II* 2003/04, 28 856, nr. 6, p. 7.

183 Kenmerk: 40200a/2003.

regel haaks staat op het principiële uitgangspunt dat de provincies ten aanzien van de besteding van de algemene uitkering uit het Provinciefonds autonoom zijn. De brief besluit met de waarschuwing dat amendering van het wetsvoorstel voor de provincies aanleiding kan zijn om de bestuurlijke afspraken met de staatssecretaris van OCW over de financiering van de regionale omroep te heroverwegen.

Het is niet geheel duidelijk in hoeverre de Tweede-Kamerfracties hun opvattingen over wetsvoorstel 28 856 hebben bijgesteld naar aanleiding van de brief van het IPO, maar in ieder geval hebben zij tijdens de plenaire behandeling van het voorstel zo nu en dan verwezen naar voornoemde waarschuwing dat oormerking zou leiden tot mogelijke heroverweging van de met de staatssecretaris gemaakte afspraken.¹⁸⁴

Tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 28 856 op 27 november 2003 bleek in de eerste termijn van de Kamer dat eigenlijk alleen de fractie van de VVD het voorstel echt steunde. Haar woordvoerder, de heer De Grave, liet weten dat hij geen aanleiding zag om bij voorbaat aan te nemen dat de gekozen volksvertegenwoordigers van de provincie de hun door het wetsvoorstel toebedeelde verantwoordelijkheid niet aan zouden kunnen. Integendeel: de cijfers van het IPO lieten zien dat er momenteel keurig wordt gehandeld met betrekking tot de financiering van de regionale omroep.¹⁸⁵ Desgevraagd gaf de heer De Grave aan het niet zo'n probleem te vinden als een provincie zich wil bezighouden met het soort programma's dat wordt uitgezonden. Volgens hem wordt er in de Tweede Kamer toch ook wel gediscussieerd over de vraag hoeveel aandacht besteed moet worden aan bepaalde onderwerpen, zoals informatie of drama. Het zou zijns inziens natuurlijk wel verkeerd zijn wanneer de financiering van een regionale omroepinstelling werd stopgezet omdat deze naar de smaak van de provincie te kritisch over een bepaald onderwerp had bericht. De Grave stelde voor om het wetsvoorstel aan te nemen en na twee of drie jaar het Commissariaat voor de Media te vragen om een evaluatie uit te voeren. Het Commissariaat zou dan kunnen beoordelen of de onafhankelijkheid onvoldoende is gewaarborgd en de invloed van de provincies te groot is.¹⁸⁶

De andere coalitiefracties toonden zich aanmerkelijk minder enthousiast over het wetsvoorstel. Zo gaf de heer Bakker namens de fractie van D66 aan niet in

184 Zie bijvoorbeeld *Handelingen II* 2003/04, p. 2090.

185 *Handelingen II* 2003/04, p. 2091.

186 *Handelingen II* 2003/04, p. 2092.

te stemmen met de weg die in het wetsvoorstel wordt ingeslagen. Zijns inziens is het buitengewoon belangrijk dat de regionale omroepen zo onafhankelijk mogelijk zijn. Ze moeten voor hun financiering dan ook niet afhankelijk zijn van de provincies. Weliswaar bewerkstelligt het voorliggende wetsvoorstel een formele onafhankelijkheid, maar materieel bezien hebben politici op alle niveaus zijns inziens de neiging om zich met de inhoud van de media te bemoeien. Dat leidt zonder twijfel tot een zekere druk op de omroepinstellingen. Hij geeft als voorbeeld een zaak van een wethouder die tevens voorzitter van een voetbalclub was: omdat de lokale omroep wat lullig had bericht over deze club werd de subsidie ingetrokken. Ook sommige provinciale bestuurders zeggen gewoon dat ze, omdat ze de media financieren, een beetje verwachten dat hun mening wordt weergegeven, aldus de heer Bakker. Hij acht het kortom principieel niet wenselijk dat een medium dat een bestuur kritisch moet volgen en moet kunnen bekritisieren en controleren door datzelfde bestuur wordt gefinancierd.¹⁸⁷

De heer Atsma bracht vervolgens namens de CDA-fractie het onderwerp oormerking weer te sprake. Zijn inziens had het niet oormerken van de overheveling van rijks gelden voor lokale omroep naar het Gemeentefonds ongewenste gevolgen gehad. Nogal wat gemeenten hebben het geld dat – formeel niet, maar materieel wel – bestemd was voor de lokale omroep besteed aan trottoirs, stoeptegels en lantaarnpalen, aldus de heer Atsma. Nu had de heer Atsma niet direct het idee dat ook de provincies en masse deze – ronduit verkeerde – weg zouden inslaan, maar hij had toch signalen ontvangen die er op wezen dat er grote zorg bestond over de juiste aanwending van de voor regionale omroep bestemde middelen. Het bevreemdde hem zeer dat het IPO in de hiervoor besproken brief had aangegeven dat het zich niet meer gebonden zou achten aan de met het kabinet gemaakte afspraken als de Kamer zou besluiten tot het oormerken van gelden. Het standpunt van het IPO maakte zijn vrees alleen maar groter dat het allemaal niet goed zou komen, dus zijns inziens was het wellicht verstandiger om het wetsvoorstel maar in te trekken of aan te houden en opnieuw met de partijen te gaan praten. De heer Atsma gaf voorts aan dat hij er nog niet van overtuigd was dat het Commissariaat voor de Media over voldoende bevoegdheden beschikte en wilde van de staatssecretaris weten of haar ook signalen bereikt hadden betreffende provincies die ten opzichte van de regionale omroepinstellingen een ‘voor wat, hoort wat-politiek’ voerden.¹⁸⁸

187 *Handelingen II* 2003/04, p. 2089-2090.

188 *Handelingen II* 2003/04, p. 2090-2091.

Ook de oppositiepartijen uitten de nodige kritiek op het wetsvoorstel. Het minst ver ging de heer Slob namens de ChristenUnie. Hij gaf zelfs aan wel wat te voelen voor het voorstel van de heer de Grave om de ontwikkelingen bij de regionale omroep eerst een aantal jaren aan te zien en dan te evalueren. Niettemin vroeg hij om een reactie van de staatssecretaris op de stelling dat de minimum-waarborg van het nieuwe artikel 107 lid 1 Mediawet ('Deze bekostiging waarborgt in ieder geval de programmaverzorging voor het aantal uren zendtijd voor televisie en radio dat de regionale omroepinstelling in het jaar 2001 heeft gebruikt') niet gebaseerd zou moeten worden op een aantal uren, maar op de financiële middelen die vanaf 2001 geïndexeerd aan de regionale omroepinstellingen ter beschikking zijn gesteld. De keuze voor een urennorm was voor de heer Slob dus nog geen uitgemaakte zaak.¹⁸⁹

Ook de fractie van GroenLinks vond het veel logischer om te kiezen voor een financiële norm.¹⁹⁰ Bij monde van haar woordvoerder, de heer Vendrik, liet zij bovendien weten dat het nog maar de vraag was of de provincies ten aanzien van het onderwerp 'regionale omroep' wel het vertrouwen van de Tweede Kamer hadden verdiend. Volgens de heer Vendrik had een aantal provincies prima werk geleverd: daar was extra geld geïnvesteerd en was men op een goede manier bezig met regionale omroep. Zijns inziens was dat echter niet de realiteit in alle twaalf provincies. In Overijssel is bijvoorbeeld mediageld besteed aan de MKZ-crisis.¹⁹¹ De heer Vendrik zag twee mogelijke oplossingen. De eerste is dat de Kamer het wetsvoorstel amendeert en er op die manier voor zorgt dat de uitkering uit het Provinciefonds ook daadwerkelijk bij de regionale omroep terecht komt. De provincies zullen het echter niet waarderen wanneer hun beleidsvrijheid op een dergelijke wijze wordt beperkt, en dat brengt weer het risico met zich mee dat zij hun handen van de regionale omroep aftrekken en niet langer bereid zijn daarin extra geld te investeren. De tweede oplossing is volgens de heer Vendrik dat de Kamer het wetsvoorstel verwierpt en de staatssecretaris zich opnieuw gaat bezinnen op mogelijkheden om de provincies de verantwoordelijkheid voor de regionale omroepen te geven, waarbij dan tegelijkertijd de onafhankelijkheid en een bodemfinanciering daarvan gewaarborgd zijn. De heer Vendrik gaf de staatssecretaris nadrukkelijk in overweging om de het wetsvoorstel aan te passen of in te trekken.¹⁹²

189 *Handelingen II* 2003/04, p. 2093.

190 *Handelingen II* 2003/04, p. 2094.

191 *Handelingen II* 2003/04, p. 2093.

192 *Handelingen II* 2003/04, p. 2093-2094.

Ten slotte trad namens de fractie van de PvdA mevrouw Van Nieuwenhoven aan. Zij gaf aan het wetsvoorstel 'niet erg slim' te vinden en goed te begrijpen dat de regionale omroepinstellingen 'er een heleboel vraagtekens bij zetten'. Voorts had zij naar eigen zeggen dezelfde vragen als haar collega's en steunde zij het betoog van ChristenUnie en GroenLinks om in het nieuwe artikel 107 lid 1 Mediawet te kiezen voor een (meer) financiële norm.¹⁹³ Mevrouw Van Nieuwenhoven wilde tevens weten wat het toezicht door het Commissariaat voor de Media nu precies inhield. Het was haar bepaaldelijk niet duidelijk waarvoor het Commissariaat nu eigenlijk verantwoordelijk was en hoe het de onafhankelijkheid van de regionale omroep zou kunnen blijven controleren. Het Commissariaat heeft toch immers geen sanctiemiddelen tegen of betrekkingen met de provinciebesturen? Aan het eind van haar betoog gaf mevrouw Van Nieuwenhoven aan dat zij van het IPO had begrepen dat oormerking binnen het Provinciefonds voor de provincies een gruwel zou zijn en dat deze dan zelfs nog liever een doeluitkering zouden willen hebben. Om die reden stelde zij voor om niet over te gaan tot oormerking en de huidige doeluitkering te behouden.¹⁹⁴

Na een korte schorsing was het woord aan staatssecretaris Van der Laan van OCW. In haar optiek was de kern van de discussie de vraag of er voldoende vertrouwen was dat de provincies het belang van de regionale omroep ook financieel zouden garanderen. Haar antwoord op die vraag was duidelijk bevestigend:

'Gelet op de cijfers is er geen aanleiding om te verwachten dat de provincies het geld dat voor de regionale omroep bestemd is, daar in de praktijk niet aan zullen besteden. Uit onderzoek blijkt dat de provincies het huidige bedrag van 60 mln gewoon aan de regionale omroepen besteden. Er is wel een verschil per provincie; de ene doet er een forse schep geld bij, de andere komt maar net aan het bedrag of blijft er iets onder. Volgens mijn informatie zijn er geen provincies die er ver onder blijven, maar de ene provincie is enthousiaster dan de andere. Het IPO geeft dan ook aan dat macro de beschikbare middelen gewoon voor de regionale omroep zijn gebruikt. Dit is een belangrijke reden om vertrouwen in de provincie te hebben. Daarnaast heb ik geconstateerd dat het IPO een convenant met de stichting ROOS heeft gesloten waarmee min of meer gegarandeerd wordt dat dit geld in de komende vijf jaar voor de regionale omroep beschikbaar blijft. Dit zijn voor mij de twee belangrijkste redenen om vertrouwen in de provincie te hebben.'¹⁹⁵

193 *Handelingen II* 2003/04, p. 2094.

194 Bedoeld zal zijn het bedrag voor regionale omroep op de Mediabegroting; *Handelingen II* 2003/04, p. 2095.

195 *Handelingen II* 2003/04, p. 2095.

Gelet op dit vertrouwen is oormerking van gelden volgens de staatssecretaris niet aan de orde. Ook is zij van mening dat in het wetsvoorstel voldoende waarborgen zijn ingebouwd. Er komt immers een bekostigingsplicht in de Mediawet, wat op dit moment nog niet het geval is. Die bekostiging waarborgt in ieder geval de programmaverzorging voor het aantal uren radio en televisie dat de regionale omroepinstellingen in 2001 hebben gebruikt. De urennorm zorgt voor een voor de burger gegarandeerd beschikbaar zijn van radio en televisie. De staatssecretaris licht dat toe aan de hand van de volgende metafoor:

'Je kunt met een Mazda van Rotterdam naar Den Haag en je kunt met een Mercedes van Rotterdam naar Den Haag, ongeacht of je in de file moet staan. Dat is ook het punt met die uren. Je garandeert een aantal uren uitzending, maar daar kun je verschillende kosten aan hebben, want je hebt dure uren en goedkope uren. Het betekent dat een provincie hier kan kiezen vanuit het belang dat zij eraan hecht een hoge kwaliteit met de uitzendingen te bereiken. Overigens gaat het wetsvoorstel uit van de algemene verplichting van een goede kwaliteitsopvatting ten aanzien van de uitzendingen. Je kunt echter kiezen voor allerlei soorten programma's binnen de regionale omroep en het ene programma is nu eenmaal duurder dan het andere. Dat is de feitelijke situatie en daarmee is de algemene vrijheid voor de regionale omroep een gegeven. Het betreft dan ook feitelijk geen doeluitkering, maar het is alleen een garantie van radio- en televisieaanbod.'¹⁹⁶

De staatssecretaris geeft voorts aan dat zij het voorstel om de nieuwe wet na twee jaar te evalueren heel interessant vindt. Voor wat betreft de positie van het Commissariaat voor de Media herhaalt zij dat dat de bevoegdheid heeft de handelwijze van de provincies te monitoren, maar geen sancties kan opleggen. Het zou naar haar mening ook zeer inconsistent zijn in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen als het Commissariaat zou kunnen ingrijpen in de autonomie van de provincies. Als het Commissariaat problemen constateert, dan zal het zich moeten wenden tot de minister van Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van OCW, die dan vervolgens stappen kunnen ondernemen. Deze bewindslieden hebben immers een aanwijzingsbevoegdheid, overigens een fors instrument dat niet dagelijks wordt toegepast, aldus de staatssecretaris.¹⁹⁷

Bij dit betoog van de staatssecretaris kunnen zeker kanttekeningen worden gemaakt. Haar betoog is in de eerste plaats wat gekunsteld. Wetsvoorstel 28 856 legt aan de provincies een wettelijke zorgplicht, een medebewindstaak, op die

¹⁹⁶ *Handelingen II* 2003/04, p. 2096.

¹⁹⁷ *Handelingen II* 2003/04, p. 2096.

per definitie een beperking van de provinciale autonomie inhoudt. Wanneer het Commissariaat voor de Media vervolgens constateert dat een provincie haar wettelijke verplichting niet naleeft en een sanctie wil opleggen, dan kan van ingrijpen in de provinciale autonomie geen sprake zijn. Er is immers geen autonomie meer. Tegen het toekennen van een sanctiebevoegdheid aan het Commissariaat voor de Media jegens de provincies lijken ons geen harde staats- of bestuursrechtelijke bezwaren te zijn. Of het toekennen van een dergelijke bevoegdheid wenselijk is, is ons inziens een geheel andere kwestie. Een nadere toelichting van de staatssecretaris op dit punt zou wenselijk zijn. Een tweede kanttekening is dat, zoals reeds eerder vermeld, de aanwijzingsbevoegdheid waarop de staatssecretaris doelt alleen aan de minister van Binnenlandse Zaken toekomt, en niet tevens aan de staatssecretaris van OCW.

De staatssecretaris had aan het begin van het debat reeds gemerkt dat het lastig zou worden om de Kamer te overtuigen van de wenselijkheid van wetsvoorstel 28 856. Aan het einde van haar eerste termijn gaf zij aan dat zij het gevoel had gekregen dat de discussie breder gevoerd moest worden. Graag wilde zij een visie aan de Kamer presenteren over de manier waarop aangekeken moet worden tegen onafhankelijkheid en financiering van regionale én lokale omroepen. De lokale omroepen waren immers regelmatig in het debat genoemd. De staatssecretaris wilde bij die visie ook de positie van lokale en regionale kranten betrekken. Zij had het idee dat nu via één wetsvoorstel, namelijk wetsvoorstel 28 856, een veel bredere discussie werd aangegaan.¹⁹⁸

Na nog wat discussie besloot de Kamer een korte tweede termijn te houden. Daarin gaf de staatssecretaris opnieuw aan dat zij van plan was een bredere visie te formuleren op de positie van regionale en lokale omroepen. Daarbij dacht zij aan een standpunt over de informatievoorziening en de pluriforme functie van de regionale en lokale omroepen en die van de schrijvende pers in een democratische samenleving. Over de vraag wanneer dat standpunt dan zou komen, kon de staatssecretaris geen duidelijkheid geven. Dat is mede het gevolg van het feit dat in september 2004 een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verschijnt over het brede medialandschap. De staatssecretaris had het sterke vermoeden dat daarin een hoofdstuk zou worden opgenomen over de regionale en lokale omroepen. Coördinatie met de WRR was dus vereist. De staatssecretaris wilde bovendien bij het formuleren van haar

198 *Handelingen II* 2003/04, p. 2098.

visie ook de visies van het IPO en de ROOS, respectievelijk de VNG en de OLON betrekken. Het kon dus nog wel even duren eer zij haar visie aan de Tweede Kamer zou presenteren.¹⁹⁹

Inmiddels is de visie van de staatssecretaris nog steeds niet verschenen. Uit een brief van de minister van Binnenlandse Zaken van 25 mei 2004 blijkt dat zij bij het formuleren van haar visie het WRR-rapport over het brede medialandschap wil betrekken²⁰⁰ en dat betekent dat de visie van de staatssecretaris pas in of – wat waarschijnlijker is – na september 2004 zal verschijnen. In de tussentijd blijft wetsvoorstel 28 856 bij de Tweede Kamer liggen. Want daarmee eindigde het debat op 27 november 2003: nadat de staatssecretaris nog had toegezegd haar nadere zienswijze aangaande de positie van het Commissariaat voor de Media en zijn bevoegdheden te zullen geven en bovendien had beloofd om provincies die – uit ergernis over het (voorlopig) niet doorgaan van wetsvoorstel 28 856 – zouden besluiten om hun bijdrage aan de regionale omroep te verminderen, aan te spreken, werd het wetsvoorstel op verzoek van de staatssecretaris door de Tweede Kamer aangehouden.

199 *Handelingen II* 2003/04, p. 2101.

200 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 200 B en C, nr. 15, p. 4.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de veronderstelling dat wetsvoorstel 28 856 in hoofdlijnen zal worden aanvaard, maar dat op onderdelen wijzigingen mogelijk zijn. De hypothese is dus dat de financiering van de regionale omroep binnenkort geheel via het Provinciefonds zal plaatsvinden. Centrale vraag is vervolgens hoe de essentiële eigenschappen van publieke omroep in de zin van artikel 13c Mediawet – programmatische kwaliteit en onafhankelijkheid – ook bij een volledig provinciale financiering gewaarborgd kunnen blijven. Zijn ter bescherming van dit belang aanpassingen van het wetsvoorstel gewenst? Twee aspecten kunnen daarbij worden onderscheiden: een budgettair en een inhoudelijk aspect. Budgettair is de vraag naar de omvang van de provinciale zorgplicht, neergelegd in het voorgestelde artikel 107 Mediawet. Hoe bepaalt men de omvang van het recht op financiering? Inhoudelijk is de vraag hoe voorkomen kan worden dat ‘wie betaalt, bepaalt’. De wetgever dient zich bewust te zijn van het risico dat de overheid via de subsidiekraan een ongewenste invloed op het programmabeleid kan krijgen. Vragen naar de omvang van het provinciale toezicht, de rol van het Commissariaat voor de Media en de status van additionele provinciale financiering vormen een nadere uitwerking van deze inhoudelijke vraag.

Gelukkig hoeft het wiel niet opnieuw te worden uitgevonden. Oplossingen die goed blijken te werken bij de landelijke omroep kunnen als voorbeeld dienen voor het regionale niveau. Het omgekeerde geldt overigens ook. Voor regionale omroepinstellingen bepaalt de Mediawet reeds vanaf 1987 dat zij zendtijd krijgen voor een periode van tenminste vijf jaar. Zie artikel 42, vierde lid, van de Mediawet. In 1994 besloot de wetgever om ook voor landelijke omroepen een dergelijk systeem in te voeren.²⁰¹ Op grond van artikel 31 Mediawet krijgen zij nu een ‘erkenning’ voor vijf jaar. Een ander voorbeeld is het voorstel van de commissie Rinnooy Kan om de Raad van Toezicht van de NOS om te vormen tot een onafhankelijk college dat representatief is voor de belangrijkste

201 Wet van 28 april 1994, houdende wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met het versterken van de organisatie van de landelijke publieke omroep en het bieden van langdurige zekerheid aan omroepinstellingen, *Stb.* 1994, 385.

maatschappelijke geleidingen.²⁰² Hier lijkt het programmabeleidbepalende orgaan van regionale en lokale omroepen, bedoeld in artikel 30 van de Mediawet, model te hebben gestaan. Naast een ‘interne’ vergelijking met de landelijke omroep kan ook een ‘externe’ vergelijking met het Duitse recht vruchtbaar zijn. In het bijzonder zij hier herinnerd aan het achtste Rundfunkurteil en het Rundfunkstaatsvertrag, die besproken werden in paragraaf 2.4. In de hierna volgende paragrafen komen achtereenvolgens aan de orde: de omvang van de zorgplicht (4.2), het voorkomen van ongewenste overheidsinvloed (4.3) en de meer gedetailleerde vragen die ROOS stelde (4.4).

4.2 DE OMVANG VAN DE ZORGPLICHT

Zoals eerder besproken in hoofdstuk 3, impliceert een bekostiging via het Provinciefonds dat de desbetreffende gelden niet kunnen worden geoormerkt voor regionale omroep. Krachtens de Financiële-verhoudingswet is het Provinciefonds nu juist in het leven geroepen om provinciebesturen eigen geld toe te kennen, dat zij naar eigen inzicht kunnen besteden. Wil men de juridische garantie dat de gelden die nu toegekend worden uit de mediabegroting in de toekomst bestemd blijven voor regionale omroep, dan moet men afzien van een overheveling naar het Provinciefonds. Wetsvoorstel 28 856 kan dan beter worden ingetrokken. Het oormerken van stortingen in het Provinciefonds is echter ook niet nodig. Voorwaarde is wel dat de zorgplicht voor het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling per provincie, als bedoeld in artikel 107 (ontwerp) van de Mediawet, ondubbelzinnig is en dat een effectieve rechtsbescherming bestaat. Waar het provinciebestuur het geld vandaan haalt – uit het Provinciefonds of uit een andere bron – is voor de regionale omroep niet zo belangrijk. Veel belangrijker is dat de provincie voldoende subsidie verstrekt om ‘een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma’s voor algemene omroep’ te verzorgen en dat deze subsidie niet afhankelijk is van een politieke beoordeling van het programmabeleid. Dit vloeit voort uit de taakstelling voor publieke omroep neergelegd in artikel 13c Mediawet.

Wetsvoorstel 28 856 voldoet niet aan de eisen. Gesteld wordt weliswaar dat de bekostiging voldoende moet zijn om een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk te maken, maar wat dit precies inhoudt is onduidelijk. De

202 In het kabinetsstandpunt van 11 juni 2004 stelt het kabinet echter voor de leden van de Raad van Toezicht te benoemen op basis van deskundigheid, waardoor de representativiteitsgedachte naar de achtergrond verschuift. Zie *Kamerstukken II 2003/04*, 29 657, nr. 1, p. 7-8.

laatste zin van het voorgestelde artikel 107, eerste lid, voegt hieraan toe dat de bekostiging in ieder geval de programmaverzorging moet waarborgen 'voor het aantal uren zendtijd voor televisie en radio dat de regionale omroepinstelling in het jaar 2001 heeft gebruikt'. Een uur zendtijd kan echter goedkoop of duur worden ingevuld. Het gevaar bestaat dus dat elk jaar weer discussies zullen ontstaan tussen omroepen en provincies over de vraag welk bedrag ten minste noodzakelijk is, vergelijkbaar met discussies tussen ouders en kinderen over de hoogte van het zakgeld. Rechterlijke controle op de naleving van artikel 107, eerste lid, Mediawet lijkt nauwelijks mogelijk. In paragraaf 3.3.3 merkten wij op dat het Commissariaat voor de Media de bevoegdheid mist om handhavend op te treden tegenover een provinciebestuur. De bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken op grond van de artikelen 197 en 198 Provinciewet kan dit gebrek niet opvangen. Zoals het kabinet zelf opmerkte in het nader rapport aan de Koningin, is dit instrument een paardenmiddel, dat alleen in het 'alleruiterste' geval kan worden gehanteerd.²⁰³

Naar onze mening dient het bedrag dat een regionale omroepinstelling minimaal nodig heeft voor de vervulling van haar taak jaarlijks te worden berekend door een college van onafhankelijke deskundigen. Als voorbeeld denken wij aan de Duitse KEF, besproken in paragraaf 2.4. In de Nederlandse situatie zou het Commissariaat voor de Media deze rol kunnen vervullen. Afgezien van het voordeel dat het Commissariaat op ruime afstand staat van de provinciale politiek, is hieraan ook een praktisch voordeel verbonden. Het is niet efficiënt wanneer twaalf provinciebesturen zich elk jaar moeten buigen over de vraag hoe de kosten van studio-apparatuur zich het afgelopen jaar hebben ontwikkeld, de salariskosten van journalisten, de kosten van lijnverbindingen, auteursrechtelijke vergoedingen etc. Deze kostenontwikkeling zal in alle provincies ongeveer gelijk zijn, terwijl het Commissariaat de nodige deskundigheid in huis heeft of eenvoudig kan inhuren. Als men het voorbeeld van de Duitse KEF zo precies mogelijk wil volgen, zou het Commissariaat een zwaarwegend advies aan de provincies moeten uitbrengen. Onze voorkeur gaat echter uit naar een model waarbij het Commissariaat jaarlijks voor elke provincie een bindend besluit neemt, waartegen zowel het provinciebestuur als de regionale omroep administratieve rechtsmiddelen kunnen aanwenden. Natuurlijk staat het de provincie altijd vrij meer subsidie toe te kennen dan het vastgestelde minimum.²⁰⁴

203 *Kamerstukken II 2002/03*, 28 856, A, p. 3.

204 Aldus ook de Raad van State en de regering, zie *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, A, p. 2 en *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 6, p. 7.

Dit voorstel zou gestalte kunnen krijgen door een kleine wijziging in het voorgestelde artikel 107, eerste lid, Mediawet. De laatste volzin wordt dan vervangen door een nieuwe zin, die het Commissariaat voor de Media de bevoegdheid verleent jaarlijks het minimaal noodzakelijke bedrag vast te stellen. Inclusief een kleine wijziging als gevolg van het Wetsvoorstel dualisering provinciale medebewindsbevoegdheden (29 316) komt artikel 107, eerste lid, dan te luiden als volgt:

Artikel 107

1. Gedeputeerde Staten dragen zorg voor de bekostiging van het functioneren van ten minste één regionale omroepinstelling in de provincie door vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het functioneren van de regionale omroepinstelling, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat een kwalitatief hoogwaardige programmering mogelijk is en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd. *Het Commissariaat voor de Media stelt jaarlijks voor 1 juli vast welke vergoeding de regionale omroepinstelling ten minste nodig heeft om haar taak als publieke omroep te vervullen.*
2. (..)

De voorgestelde datum van 1 juli is enigszins arbitrair. Enerzijds is er het belang om de lonen en prijzen in het komende kalenderjaar zo goed mogelijk te kunnen taxeren. Dat pleit ervoor de datum zo laat mogelijk in het jaar te zetten. Anderzijds moeten Gedeputeerde Staten voldoende tijd hebben om het besluit van het Commissariaat te kunnen verwerken in hun begrotingsvoorstel aan Provinciale Staten. Omdat het Commissariaat slechts het basisbedrag vaststelt, blijft het nodig op provinciaal niveau een afweging te maken. Met andere woorden: hoe eerder het Commissariaat de relevante informatie aan de provinciebesturen verstrekt, hoe beter.

4.3 ONGEWENSTE OVERHEIDSINVLOED

In paragraaf 3.3.2 hebben wij reeds de suggestie gedaan de tekst van artikel 107, tweede lid, uit wetsvoorstel 28 856 enigszins te herformuleren. Hier werken wij deze suggestie uit. Om duidelijk te maken dat provincies bij de bekostiging de programmatische onafhankelijkheid van regionale omroepinstellingen dienen te respecteren, zou het tweede lid als volgt kunnen gaan luiden:

Artikel 107

1. (..)

2. Aan de bekostiging, bedoeld in het eerste lid, worden geen voorwaarden gesteld of voorschriften verbonden die *betrekking hebben op de vorm of de inhoud van de programma's van de regionale omroepinstelling of die anderszins* in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de wet.

Met deze nieuwe formulering is expliciet gemaakt dat de provincies bij de bekostiging de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de regionale omroepinstellingen dienen te respecteren. Dit vloeit weliswaar reeds voort uit de artikelen 13c lid 2 sub c, 48 en 110 Mediawet, maar het kan geen kwaad het nog eens *expressis verbis* in artikel 107 lid 2 (nieuw) te vermelden. Wie opmerkt dat de door ons voorgestelde toevoeging overbodig is, dient zich bovendien te realiseren dat hetzelfde betoogd kan worden ten aanzien van het hele tweede lid van artikel 107. Immers: voorwaarden of voorschriften die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de Mediawet zijn per definitie niet rechtsgeldig, óók zonder artikel 107 lid 2.

De indruk zou kunnen ontstaan dat provinciebesturen geen enkele bevoegdheid meer overhouden en dat zij enkel als doorgeefluik van subsidiegeld mogen dienen. Om die indruk weg te nemen is het wellicht nuttig even te inventariseren welke bevoegdheden het provinciebestuur wel heeft.

a. Eens in de vijf jaar wijzen Provinciale Staten door middel van een bekostigingsverklaring de rechtspersoon (of rechtspersonen) aan die mag (mogen) functioneren als regionale omroepinstelling. Zie artikel 43, derde lid, Mediawet.

b. Eens in de vijf jaar, maar ook als het Commissariaat voor de Media behoefte heeft aan een tussentijds advies, brengen Provinciale Staten advies uit over de vraag of de regionale omroepinstelling nog voldoet aan de eisen van de Mediawet. Zie artikel 43, eerste en tweede lid, Mediawet.

c. Gedeputeerde Staten kunnen desgewenst hogere bedragen aan subsidie verstrekken dan het minimale bedrag dat voortvloeit uit de zorgplicht.

d. Provinciale Staten kunnen via hun budgetrecht de mogelijkheid van additionele financiering vergroten of verkleinen. Zie artikel 193 e.v. Provinciewet.

e. Gedeputeerde Staten benoemen de leden van het programmabeleidbepalende orgaan van de regionale omroepinstelling. Zie artikel 30 sub c Mediawet.

Van deze bevoegdheden is die genoemd onder a de meest verstrekkende. In principe kunnen Provinciale Staten eens in de vijf jaar de regionale omroep-

instelling afstraffen voor het programmabeleid. Zij kunnen dan besluiten niet langer de bestaande omroep X een bekostigingsverklaring te geven, maar de voorkeur te geven aan een nieuw opgerichte stichting Y. In de nasleep van een conflict tussen de kritische 'Regionale Omroep Zuid' (ROZ) en de meer gezagsgetrouwe 'Stichting Regionale Omroep Limburg' (SROL) was in de Mediawet van 1987 bij amendement een bepaling opgenomen over rechtsopvolging.²⁰⁵ Het relevante artikel 45, vijfde lid (oud), luidde: 'Toewijzing van zendtijd aan een regionale omroepinstelling die binnen twee jaar in de plaats komt van een instelling die eerder zendtijd voor regionale omroep had verkregen houdt in dat de eerstgenoemde wordt gezien als rechtsopvolger onder algemene titel van de laatstgenoemde'. Concreet betekende dit dat het dienstverband van alle journalisten zou worden voortgezet. De huidige Mediawet biedt in artikel 42, tiende lid, deze garantie niet.²⁰⁶ Het begrip 'rechtsopvolger onder algemene titel' komt daarin niet voor. Artikel 42, tiende lid, van de Mediawet bepaalt slechts dat de nieuwe omroep 'voor de toepassing van deze wet' wordt gezien als rechtsopvolger. Arbeidscontracten met journalisten vallen echter niet onder de Mediawet, maar onder het Burgerlijk Wetboek.

Het behoeft geen betoog dat de vijfjaarlijkse besluitvorming van Provinciale Staten een dreigende schaduw vooruit kan werpen. Het risico van regulering 'by raised eyebrow' is daarmee gegeven. Naar onze mening zouden zowel de regionale omroepen als de provinciebesturen gebaat zijn bij een nadere normering van de vijfjaarlijkse cyclus. Wij denken hierbij aan het voorbeeld van het 'concessiebeleidsplan' dat gehanteerd wordt bij de landelijke omroep. Volgens artikel 30b van de Mediawet dient de NOS ten behoeve van de tienjaarlijkse concessieverlening een plan in, waarin onder meer is opgenomen hoe invulling wordt gegeven aan de taak van de publieke omroep. Na vijf jaar wordt dit plan geactualiseerd door middel van een 'tussentijds concessiebeleidsplan'. Een externe commissie, waarvan de leden worden benoemd door de NOS, ziet krachtens artikel 30c Mediawet toe op de feitelijke uitvoering. Een voorbeeld van een dergelijke commissie is de commissie Rinnooy Kan, die onlangs rapport uitbracht over het functioneren van de landelijke publieke omroep. Invoering van een vijfsjarenplan zou voor de provincies het voordeel hebben dat zij eens in de vijf jaar gestructureerd kunnen besluiten over de algemene richting

205 Amendement Beinema en Van der Sanden, *Kamerstukken II* 1985/86, 19 136, nr. 73.

206 Artikel 42, tiende lid, van de Mediawet werd ingevoegd bij Wet van 30 oktober 2003, *Stb.* 2003, 485. In de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II* 2001/02, 28 476, nr. 3, p. 7) werd ten onrechte gesuggereerd dat de tekst gelijk is aan die van het oude artikel 45, vierde lid, Mediawet.

waarin de regionale omroep zich dient te ontwikkelen. Voor de regionale omroepinstelling staat daar het voordeel tegenover dat een verlenging praktisch niet geweigerd kan worden als zij het plan serieus heeft uitgevoerd. De kans dat politieke sympathieën de doorslag geven wordt in ieder geval kleiner.

Het is niet noodzakelijk de figuur van het vijfjarenplan meteen in de Mediawet vast te leggen. Ons advies zou zijn dat ROOS en IPO met elkaar een convenant sluiten over het format van een dergelijk plan en over de wijze van benoeming van externe commissies. Als richtsnoer kunnen de artikelen 30b en 30c van de Mediawet inzake het concessiebeleidsplan van de NOS dienen. Over de inhoud van de afzonderlijke plannen dient overeenstemming te bestaan tussen het provinciebestuur en de desbetreffende regionale omroepinstelling. Nadat enige jaren ervaring is opgedaan met het opstellen van vijfjarenplannen en de externe toetsing, kan alsnog een regeling in de Mediawet worden opgenomen.

4.4 GEDETAILLEERDE VRAGEN

Rest ons nog in te gaan op de meer gedetailleerde vragen die ROOS in de onderzoeksopdracht stelde.

Vraag 1.

In het aangehouden wetsvoorstel (Tweede Kamer der Staten-Generaal dossier 28 856) is voor een provincie een zorgplicht opgenomen voor ten minste één regionale omroep. Hoe verhoudt zich deze zorgplicht, die voortvloeit uit landelijke wetgeving, zich tot autonoom subsidiebeleid?

Antwoord

De zorgplicht opgenomen in artikel 107, eerste lid (ontwerp), van de Mediawet is een voorbeeld van medebewind. Het verschil met autonoom subsidiebeleid is dat het verstrekken van de subsidie geen vrije keus is van de provincie, maar wordt gevorderd door een andere wet dan de Provinciewet (zie de definitie van 'medebewind' in artikel 105, tweede lid, Provinciewet). Als Provinciale Staten weigeren de verplichte uitgaven op de provinciale begroting te brengen, dan kan de minister van Binnenlandse Zaken dat doen op grond van artikel 198 Provinciewet. Als Gedeputeerde Staten hun zorgplicht schenden door te weigeren het verplichte subsidiebedrag uit te keren aan de regionale omroepinstelling, dan kan de minister van Binnenlandse Zaken dit namens hen doen op grond van artikel 121 Provinciewet.

In de praktijk moet het verschil met autonoom subsidiebeleid echter worden gerelativeerd. Hierboven is al uiteengezet dat de omschrijving van de verplichte uitgaven in artikel 107, eerste lid (ontwerp), van de Mediawet betrekkelijk wettig is en de rechtsbescherming weinig effectief. Vandaar ons voorstel om deze bepaling uit wetsvoorstel 28 856 aan te scherpen.

Vraag 2.

Hoe verhoudt zich het toezicht op provinciaal niveau op regionale omroepinstellingen met taken die opgelegd zijn in de Mediawet?

Antwoord

De taken die zijn opgelegd in de Mediawet hebben voorrang. Besluiten van het provinciebestuur die in strijd zijn met de Mediawet kunnen bij de administratieve rechter worden aangevochten door iedere belanghebbende. Ook kunnen zij bij koninklijk besluit 'spontaan' worden geschorst en vernietigd (zie artikel 261 Provinciewet jo. artikel 10:33 e.v. Awb). Van belang is in dit verband ook artikel 13c, tweede lid onder c, van de Mediawet: de programma's van de publieke omroep zijn onafhankelijk van overheidsinvloeden, behoudens het bepaalde bij of krachtens de wet. Beïnvloeding van het programmabeleid is ons inziens alleen mogelijk wanneer daarvoor een specifieke wettelijke grondslag kan worden aangewezen. Dit aspect kwam hierboven aan de orde in paragraaf 2.3.3.

Vraag 3.

Wie is verantwoordelijk voor het financiële en programmatische toezicht bij de regionale omroep in geval het wetsvoorstel wordt aangenomen en de financiering geheel via de provincie plaats vindt? Expliciet wordt gevraagd naar de rol van het Commissariaat voor de Media hierbij.

Antwoord

Het toezicht op de naleving van de Mediawet berust exclusief bij het Commissariaat voor de Media. Dit toezicht kan zowel betrekking hebben op de inhoud van de programma's (artikel 51e en 52 Mediawet) als op het financiële beleid van een regionale omroep (artikel 55 en 57c Mediawet). Voor de provincie bestaat zeer weinig ruimte om eigen voorwaarden of voorschriften op te leggen. Dit verandert niet als wetsvoorstel 28 856 tot wet wordt verheven. Artikel 107, tweede lid (ontwerp), beoogt juist een extra dam op te werpen. Verwezen zij naar de paragrafen 3.3.2 en 3.3.3. Blijkens de daar geciteerde passage uit de

Memorie van Toelichting mag het provinciebestuur wel verantwoording eisen over de besteding van de gelden. In de Nota naar aanleiding van het verslag verduidelijkte de regering dat ‘nadere voorwaarden inderdaad slechts betrekking kunnen hebben op de wijze waarop achteraf verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen’.²⁰⁷ Het gaat dus uitsluitend om de procedure van verantwoording.

Zou het provinciebestuur ontdekken dat de regionale omroepinstelling gelden heeft aangewend op een wijze die in strijd is met de Mediawet, dan kan men het Commissariaat voor de Media vragen de omroep een sanctie op te leggen. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de regionale omroep ongebruikelijk hoge prijzen heeft betaald aan sommige leveranciers, waardoor sprake is van ‘dienstbaarheid aan het maken van winst door derden’ (artikel 55 Mediawet). Zelf heeft het provinciebestuur geen sanctiebevoegdheid. Het hanteren van andere bevoegdheden om de regionale omroep alsnog te straffen zal worden aangemerkt als ‘détournement de pouvoir’ (vgl. artikel 3:3 Awb).

Vraag 4.

Welke grenzen mogen er aan het financiële en programmatische toezicht worden gesteld?

Antwoord

Artikel 107, tweede lid (ontwerp), Mediawet stelt een duidelijke grens aan het financiële en programmatische toezicht door de provincie. In paragraaf 4.3 hebben wij voorgesteld deze norm nog iets aan te scherpen. De vraag zou kunnen rijzen welke correctiemogelijkheden bestaan, wanneer een provinciebestuur de norm overtreedt. Zoals eerder gezegd, bezit het Commissariaat voor de Media niet de bevoegdheid sancties op te leggen aan een provincie. Wel zou het Commissariaat de praktijk kunnen ‘monitoren’. Een regionale omroepinstelling die lijdt onder een al te ijverige provincie heeft echter andere rechtsmiddelen tot haar beschikking. Zij kan zich wenden tot de administratieve rechter of – in bijzondere gevallen – de burgerlijke rechter.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid van spontane schorsing en vernietiging door de Kroon (artikel 261 Provinciewet). Tegen een eventueel koninklijk besluit tot vernietiging kan de provincie overigens beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 274a, eerste lid, Provinciewet). Een schorsingsbesluit is niet appellabel: daarvoor geldt de hoofdregel van artikel 8:4 sub a Awb. Een regionale omroepinstelling kan zich tot de

²⁰⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, 28 856, nr. 6, p. 8.

Kroon (in de praktijk: de staatssecretaris van OCW) wenden met het verzoek een provinciaal besluit dat zij in strijd acht met de Mediawet te vernietigen. Beslist de Kroon negatief op een dergelijk verzoek, dan staat daartegen geen administratieve rechtsgang open (artikel 274a, tweede lid, Provinciewet). De vernietigingsbevoegdheid van de Kroon is namelijk geen vorm van individuele rechtsbescherming, maar een bestuurlijke beoordeling van overheidshandelen waarbij individuele belangen in beginsel geen rol spelen. Van belang zijn slechts de criteria van artikel 132, vierde lid, Grondwet en artikel 10:35 Awb: strijd met het recht of het algemeen belang.

Vraag 5.

Is er verschil in het regime van toezicht tussen de financiering die verstrekt wordt als gevolg van de zorgplicht die voortvloeit uit de Mediawet en ten gevolge van additionele provinciale financiering waaronder renteloze leningen?

Antwoord

Nee. Artikel 107, tweede lid (ontwerp), van de Mediawet maakt geen onderscheid tussen minimale en additionele bekostiging. Denkbaar is dat een regionale omroepinstelling op vrijwillige basis instemt met bepaalde vormen van toezicht, maar dergelijke afspraken mogen de uitvoering van de taak als publieke omroep niet doorkruisen. Onafhankelijkheid van 'overheidsinvloeden' is een essentieel kenmerk van publieke omroep. Zie artikel 13c, tweede lid onder c, van de Mediawet.

Vraag 6.

Welke grenzen stellen de uitingsvrijheid en het mediarecht aan het opleggen van subsidievoorschriften aan publieke omroepinstellingen?

Antwoord

Zie paragraaf 3.3.2. In de Memorie van Toelichting bij wetsvoorstel 28 856 noemde de regering in het bijzonder de artikelen 13c, 48 en 110 van de Mediawet. Het voorgestelde artikel 107, tweede lid (ontwerp), ligt in het verlengde daarvan. Al deze artikelen geven een nadere uitwerking aan de vrijheid van meningsuiting, die ook voor de omroep geldt (artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM).

Vraag 7.

Hoe verhoudt zich, gezien het voorstel tot wijziging van de Mediawet, het voorge-

stelde artikel 107 lid 1 (het provinciebestuur moet zorg dragen voor de bekostiging van ten minste één regionale omroepinstelling) tot het voorgestelde artikel 43 derde lid (er wordt slechts zendtijd toegewezen aan een regionale omroepinstelling voor welke het provinciebestuur heeft verklaard zorg te dragen voor bekostiging)?

Antwoord

Het voorgestelde artikel 107, eerste lid, bepaalt dat er ten minste één regionale omroepinstelling moet worden bekostigd. Artikel 43, derde lid, heeft thans nog de strekking dat het provinciebestuur kan bepalen óf er regionale omroep komt. Die strekking is niet te rijmen met de toekomstige zorgplicht. In wetsvoorstel 28 856 wordt artikel 43, derde lid, Mediawet dan ook in die zin gewijzigd, dat het provinciebestuur de rechtspersoon of rechtspersonen aanwijst waaraan het Commissariaat voor de Media zendtijd kan toewijzen. De zorgplicht mag uiteraard niet worden ontdoken door geen enkele rechtspersoon aan te wijzen. Worden twee of meer rechtspersonen aangewezen, dan doet dit geen afbreuk aan de zorgplicht om minimaal één regionale omroep te bekostigen op zodanige wijze dat ten minste het aantal uren zendtijd op het niveau van 2001 gewaarborgd is. De provincie kan dat aantal uren zendtijd en de daarvoor beschikbare middelen dus niet versnipperen over meerdere spelers.²⁰⁸

208 Zie paragraaf 3.3.3.