

Vergaderjaar 2012–2013

33 541

Wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren

Nr. 35

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2013

Op het voorstel van wet tot wijziging van de Mediawet 2008 teneinde het stelsel van de landelijke publieke omroep te moderniseren, heeft de heer Van Dam van de PvdA-fractie van uw Kamer een amendement ingediend dat beoogt een meerjarige budgetgarantie voor de landelijke publieke omroep vast te leggen (Kamerstuk 33 541, nr. 17). De garantie bestaat eruit dat de publieke omroep steeds voor de duur van een periode van vijf jaar van de concessie een vast minimaal jaarlijks budget krijgt.

Tijdens de voortgezette plenaire behandeling van het wetsvoorstel op 25 juni 2013 (Handelingen II 2012/13, nr. 99, behandeling Mediawet 2008 modernisering publieke omroep) heb ik in reactie op dit amendement gezegd dat het amendement tussentijdse wijziging van de budgetaanspraak lijkt uit te sluiten. Het begrotingsvoorbehoud is immers uitgesloten en in de voorgestelde wettekst wordt geen mogelijkheid gecreëerd voor een tussentijdse aanpassing vanwege zwaarwegende omstandigheden. Ook structureel tegenvallende Ster-inkomsten kunnen dan niet tot wijziging van het bedrag leiden. Daarmee wordt de mediabegroting helemaal vastgezet, en bestaat het risico dat bijvoorbeeld de onderwijsbegroting of andere posten op de cultuurbegroting moeten worden aangetast.

De heer Van Dam heeft echter als uitgangspunt genomen dat de mogelijkheid van tussentijdse bijstelling op grond van zwaarwegende omstandigheden van de budgetaanspraak wel bestaat omdat in zijn optiek de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is. Hij gaf daarbij ook aan dat hij, mocht de Awb niet van toepassing zijn, de wettekst van het amendement daarop zou willen aanpassen en bekijken hoe dat moet. Vanwege het technische en juridische karakter van deze kwestie heb ik toegezegd een en ander voor de Kamer op papier te zetten. Bij deze doe ik die toezegging gestand.

Afwijkingsmogelijkheden Awb

De toelichting van het amendement houdt rekening met de toepassing van artikel 4:50 van de Awb om een verleende subsidie tussentijds aan te passen, maar sluit de toepassing van artikel 4:34, eerste lid, van de Awb uit, zodat de subsidie niet kan worden verleend met een begrotingsvoorbehoud.

Artikel 4:34 Awb

Artikel 4:34 van de Awb betreft het zogenoemde begrotingsvoorbehoud. Een subsidie ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld of goedgekeurd, kan worden verleend onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld (eerste lid). Dit betekent dat ook een meerjarige subsidieaanspraak tussentijds kan worden gewijzigd als de begrotingswetgever minder middelen ter beschikking heeft gesteld. Het tweede lid van artikel 4:34 van de Awb regelt dat het begrotingsvoorbehoud niet gemaakt kan worden voor zover dat voortvloeit uit het wettelijke voorschrift waarop de subsidie berust.

Het derde tot en met vijfde lid van artikel 4:34 van de Awb bevatten vooral procedurele voorschriften en vormvoorschriften ten aanzien van het kunnen inroepen van het begrotingsvoorbehoud.

Artikel 4:50 Awb

Op grond van artikel 4:50 van de Awb kan een eenmaal verleende subsidie die nog niet is vastgesteld gewijzigd worden:

- a. voor zover de subsidieverlening onjuist is;
- b. voor zover veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, of;
- c. in andere bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.

Bij wijziging moet een redelijke termijn in acht worden genomen (eerste lid). Het tweede lid van artikel 4:50 van de Awb bepaalt dat bij wijziging op grond van het eerste lid, onderdelen a en b, tevens geleden schade moet worden vergoed. Het gaat dan om schade die de subsidieontvanger lijdt doordat hij in vertrouwen op de subsidie anders heeft gehandeld dan hij zonder subsidie zou hebben gedaan.

Toepasselijkheid van de Awb

De vraag ligt voor hoe de subsidietitel van de Awb (titel 4.2) zich verhoudt tot de bekostigingsbepalingen van de Mediawet 2008. Bij de introductie van de subsidietitel van de Awb in 1998 is de oude Mediawet van toepassing van de subsidietitel uitgezonderd. De subsidietitel bleef dus buiten toepassing waar het ging om besluiten over de bekostiging van de publieke omroep op grond van de oude Mediawet. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft recentelijk nog geoordeeld dat dit ook geldt voor de opvolger de oude Mediawet, de Mediawet 2008 (uitspraak van 6 februari 2013, Stichting RTV Noord-Holland tegen het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland, zaaknummer 201204682/1/A2).

Dit betekent dat de wijzigingsmogelijkheden die voortvloeien uit de artikelen 4:34 en 4:50 van de Awb niet rechtstreeks van toepassing zijn op besluiten over de budgettoekenning aan de publieke omroep.

Of, en zo ja in hoeverre, die wijzigingsmogelijkheden wel naar analogie kunnen worden toegepast is onzeker. Daarbij speelt bijvoorbeeld de wettekst een rol: hoe zekerder de mediawettelijke financiële aanspraak is,

hoe lastiger daarvan ten nadele van de ontvanger kan worden afgeweken. Verder is relevant dat de jaarlijkse toekenning van het budget aan de landelijke publieke omroep één besluit is. Dat is anders dan in de klassieke subsidiesystematiek van de Awb, die uitgaat van een apart besluit waarbij de subsidie wordt *verleend* enerzijds, en na verloop van tijd een besluit tot *vaststelling* van de subsidie anderzijds. De artikelen 4:34 en 4:50 van de Awb reguleren alleen wijzigingsmogelijkheden ten aanzien van een subsidie die is verleend zolang die subsidie niet is vastgesteld.

Kortom: als op grond van het amendement van de heer Van Dam wettelijk een meerjarige financiële aanspraak voor de landelijke publieke omroep wordt geregeld, dan moet de mogelijkheid om een begrotingsvoorbehoud te maken of tussentijds een beroep te doen op gewijzigde omstandigheden en dergelijke, zoals in de Awb, expliciet in de wettekst worden opgenomen.

Dit kan bijvoorbeeld geregeld worden door beide artikelen overeenkomstig over te nemen in de wetsbepaling over de vaststelling van een vijfjarige garantie op een minimum jaarbudget voor de publieke omroep.

Zou overigens artikel 4:34 van de Awb wel van toepassing zijn – quod non – dan nog volgt uit het ingediende amendement in samenhang met de toelichting, dat het begrotingsvoorbehoud niet ingeroepen kan worden. Het amendement is namelijk zo ingekleed dat een wettelijk voorschrift ontstaat als bedoeld in het tweede lid van dat artikel, dat de toepassing van het begrotingsvoorbehoud uitsluit.

Vergelijking met cultuursubsidies

In de cultuursector worden, kort samengevat, meerjarige subsidies verstrekt op basis van de Wet op het specifiek cultuurbeleid. De uitwerking van de subsidiesystematiek gebeurt bij ministeriële regeling. De systematiek is bekend als de vierjarige cultuurnotasystematiek. Er zijn geen wettelijke vastgelegde financiële minimumgaranties, maar subsidieplafonds op basis waarvan de middelen worden verdeeld over de aanvragers. De Awb is zonder meer van toepassing, zodat niet alleen het begrotingsvoorbehoud gemaakt kan worden, maar ook op grond van veranderde omstandigheden tussentijdse aanpassing van de subsidie mogelijk is. Daarvan wordt ook gebruik gemaakt. Subsidieverlening vindt voor vier jaar plaats, maar gaat ook vergezeld van een begrotingsvoorbehoud.

Deze subsidiesystematiek wijkt, zoals ook hiervoor aangegeven, af van die bij de publieke omroep. Bij de publieke omroep gaat het om een bekostigingssystematiek die volledig in de Mediawet 2008 is opgenomen. De Mediawet 2008 regelt de inkomstenkant van de mediabegroting (de minimale rijksmediabijdrage), waaruit de landelijke publieke omroep wordt gefinancierd, maar legt niet de hoogte van de budgetten vast. De budgetvaststelling vindt jaarlijks plaats. Invoering van een meerjarige budgetgarantie is dus een forse wijziging in het systeem.

Als het de bedoeling van het amendement is voor de budgetgarantie van de publieke omroep aansluiting te zoeken bij de meerjarige subsidiesystematiek van de cultuursector, dan zou het nog moeten worden aangevuld met de mogelijkheden van het begrotingsvoorbehoud en de tussentijdse aanpassing conform de genoemde bepalingen in de Awb.

Conclusie

Wanneer de mogelijkheden die de Awb biedt, hiervoor genoemd, niet overeenkomstig in de wettekst van het amendement Van Dam zullen zijn opgenomen, dan gaat een vergelijking met de cultuursystematiek mank, en moet ik het amendement ontraden. Ik kan niet het risico lopen dat we binnen de mediabegroting geen dekking vinden en bijvoorbeeld op de onderwijsbegroting of andere posten op de cultuurbegroting moeten ingrijpen.

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