

**Uitgangspuntennotitie  
gemeentelijke financiering  
lokale publieke media-instelling**

# 1. Inleiding

De financiering van de lokale publieke media-instellingen is een *lastig probleem dat zich al vele jaren voortsleept*, aldus Minister Plasterk van OCW in zijn reactie aan de Eerste Kamer op vragen over het wetsvoorstel (Erkenningswet) waarin deze financiering is opgenomen. Met ingang van 2010 zijn de gemeenten mediawettelijk verantwoordelijk (zorgplicht) voor de bekostiging van de lokale publieke media-instellingen. Hiermee wordt recht gedaan aan de al langer bestaande wens om het bedrag dat destijds met het oog op de financiering van de lokale media-instellingen in het Gemeentefonds is gestort, ook daadwerkelijk aan deze instellingen ten goede te laten komen.

## 2. Zorgplicht

Burgemeester en wethouders (hierna: het gemeentebestuur) dragen, volgens artikel 2.170a van de Mediawet 2008, zorg voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling in de gemeente, indien de gemeenteraad het Commissariaat voor de Media (hierna: Commissariaat) positief heeft geadviseerd over de representatieve samenstelling van het programmabeleidendebalende orgaan (pbo) van die lokale media-instelling. Het betreft de vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke omroepdienst, oftewel met het verzorgen van de radio- en televisieprogramma's die via de ether en/of de kabel worden uitgezonden. De wetgever stelt hierbij drie voorwaarden:

- de desbetreffende kosten mogen niet op een andere wijze zijn gedekt;
- de bekostiging dient op zodanige wijze te geschieden dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien;
- de bekostiging dient op zodanige wijze te geschieden dat de continuïteit van bekostiging is gewaarborgd.

De VNG heeft in de Ledenbrief van 29 april 2009 (Lbr. 09/055) haar leden aangeraden in de begroting 2010 rekening te houden met hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de bekostiging van de lokale media-instellingen. In lijn met een door de Tweede Kamer aangenomen motie (TK 2008-2009, 31 804, 59) heeft de VNG daarbij aangegeven dat als uitgangspunt € 1,30 per woonruimte (plus index) kan worden gehanteerd. Dit is de omvang van het bedrag in 2009 (€ 9,9 miljoen) dat na de fiscalisering van de omroepbijdrage in het Gemeentefonds is gestort. Het staat het gemeentebestuur uiteraard vrij met een hoger bedrag bij te dragen aan het functioneren van de lokale media-instelling.

Het Commissariaat is op grond van artikel 7.11 van de Mediawet 2008 belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde in artikel 2.170a van de Mediawet 2008. Hierdoor valt de zorg door het gemeentebestuur voor de bekostiging van de lokale media-instelling onder de toezichthoudende bevoegdheid van het Commissariaat. Het Commissariaat houdt toezicht op deze gemeentelijke zorgplicht onder meer door bij het gemeentebestuur en de lokale media-instelling de informatie op te vragen (artikelen 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht). In het Handboek Financiële Verantwoording Publieke Lokale Media-instellingen van februari 2009 (hierna: Handboek) is opgenomen om welke financiële documenten het gaat. Het Commissariaat kan echter ook tussentijds op grond van de Algemene wet bestuursrecht aanvullende documenten opvragen.

Het Commissariaat heeft niet de bevoegdheid om een gemeentebestuur sancties op te leggen. In de wijze waarop de zorgplicht is geregeld wordt daarentegen rekening gehouden met de autonomie van de gemeente omdat de gemeente alleen gehouden is een lokale media-instelling te bekostigen indien de desbetreffende gemeenteraad positief adviseert over de representativiteit van het pbo en omdat de gelden in het Gemeentefonds niet zijn geoormerkt. Indien de gemeenteraad evenwel weigert het met de zorgplicht gemoeide bedrag te begroten dan kan het Commissariaat zich wenden tot Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie. Ingevolge het bepaalde in artikel 194, eerste lid, van de Gemeentewet zet Gedeputeerde Staten dit bedrag dan op de begroting van de gemeente.

### **3. Toezicht Commissariaat**

Het toezicht op de naleving door de lokale media-instelling van de Mediawet 2008, het Mediabesluit 2008 en de Mediaregeling 2008 is voorbehouden aan het Commissariaat. Dat toezicht betreft de financiële verantwoording, het media-aanbod en het functioneren in het algemeen van de lokale media-instelling.

#### **3.1 Financieel toezicht Commissariaat versus financiële controle gemeente**

Op het gebied van het financiële toezicht op de lokale media-instelling hebben zowel het gemeentebestuur als het Commissariaat een taak. Om te komen tot een uniforme financiële verslaggeving die aan alle wet- en regelgeving voldoet, heeft het Commissariaat het Handboek Financiële Verantwoording Publieke Lokale Media-instellingen opgesteld, dat als richtlijn dient voor de lokale media-instelling. De OLON en de VNG hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het Handboek. Het Handboek schrijft voor welke informatie aan het Commissariaat verstrekt dient te worden ten behoeve van zijn financiële toezicht.

De financiële controle die het gemeentebestuur op grond van zijn bekostigingsrelatie met de lokale media-instelling uitoefent is van een ander karakter en dient een ander doel dan het financieel toezicht van het Commissariaat. Het gemeentebestuur is belast met de jaarlijkse jaarrekeningtechnische toetsing en de toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de gelden die in het kader van de bekostiging door de gemeente aan de lokale media-instelling zijn verstrekt. Voorts toetst het gemeentebestuur of aan de gestelde bekostigingsvoorwaarden (o.a. rechtmatigheid) is voldaan. In dit kader is het een gemeentebestuur toegestaan van de lokale media-instelling vooraf onder meer een begroting van de voorgenomen activiteiten te verlangen.

Het Commissariaat ziet er, conform artikel 2.135, lid 1, van de Mediawet 2008, op toe dat alle inkomsten van de lokale media-instelling voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht worden gebruikt. Het is ook aan het Commissariaat om te controleren of een lokale media-instelling zich niet dienstbaar maakt aan het maken van winst door derden (artikel 2.141 van de Mediawet 2008). Voorts moeten nevenactiviteiten van de lokale media-instelling bij het Commissariaat worden gemeld. De gemelde nevenactiviteiten worden voorafgaand aan de aanvang daarvan getoetst aan artikel 2.132 van de Mediawet 2008.

Het toezicht op goed bestuur ligt primair bij het bestuur van de lokale media-instelling. Het bestuur dient toe te zien op een deugdelijke administratieve organisatie en een degelijk financieel beheer.

#### **3.2 Toezicht op media-aanbod**

De lokale media-instelling is, in overeenstemming met artikel 2.1 van de Mediawet 2008, gebonden aan de publieke mediaopdracht die voor publieke media-instellingen in de Mediawet is gedefinieerd. De lokale media-instelling moet op lokaal niveau publieke mediadiensten verzorgen door het aanbieden van media-aanbod op het terrein van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing via alle beschikbare aanbodkanalen.

Artikel 2.70 van de Mediawet 2008 verplicht de lokale media-instelling om het programma-aanbod per programmakanaal voor ten minste vijftig procent van de duur te besteden aan aanbod van informatieve, culturele en educatieve aard dat in het bijzonder betrekking heeft op de gemeente waarvoor het aanbod bestemd is. Het Commissariaat ziet er op toe dat de lokale media-instelling dat programmavoorschrift ook daadwerkelijk in zijn programmering realiseert.

### **3.3 Toezicht op het functioneren van de lokale media-instelling**

Op basis van artikel 2.61, lid 2, onderdeel b, van de Mediawet 2008 moet de lokale media-instelling zich richten op de bevrediging van de in de gemeente levende maatschappelijke behoeften.

Op basis van artikel 2.61, lid 2, onderdeel c, van de Mediawet 2008 dient het beleid voor het media-aanbod te worden bepaald door het pbo dat representatief is voor de belangrijkste maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen in de gemeente. Hét pbo is verantwoordelijk voor het vaststellen van het beleid voor het media-aanbod waarbij er nauwkeurig op moeten worden gelet dat het aanbod voldoet aan het hierboven genoemde programmavoorschrift. Artikel 2.88, lid 2 en 3, van de Mediawet 2008 bepaalt dat de publieke media-instelling moet beschikken over een redactiestatuut waarin waarborgen zijn opgenomen voor de redactionele onafhankelijkheid van hun werknemers.

## **4. Programmatische onafhankelijkheid**

### **4.1 Inleiding**

De bekostiging door het gemeentebestuur mag nimmer reden zijn voor het stellen van voorwaarden of het opleggen van verplichtingen, ook niet in de vorm van afspraken, die de programmatische autonomie en het onafhankelijk functioneren van de lokale media-instelling raken. Gemeenten dienen zich ervan bewust te zijn dat de publieke media-instelling zich op dit punt onderscheidt van andere culturele instellingen in de gemeente die ook gemeentelijke bijdragen ontvangen.

Gemeenten leggen in het kader van hun bekostigingsrelatie met de lokale media-instelling geen voorwaarden op, ook niet in de vorm van afspraken, die direct of indirect te maken hebben met de inhoud of vorm van het media-aanbod. Ook is het, binnen de bekostigingsrelatie, niet toegestaan dat het gemeentebestuur een lokale media-instelling gebruikt als verlengstuk voor zijn communicatiestrategie of dat een gemeentebestuur eist dat hij als subsidieverlener wordt genoemd in uitingen van de lokale media-instelling.

### **4.2 Mediawettelijke garanties**

Artikel 2.170a, vierde lid van de Mediawet 2008 bepaalt dat het tweede lid van artikel 2.170 van de Mediawet 2008 (bekostigingsverplichting ten aanzien van de regionale media-instellingen) van overeenkomstige toepassing is op de bekostigingsverplichting van de lokale media-instellingen. Laatstgenoemd artikellid bepaalt dat aan de bekostiging geen voorwaarden gesteld of voorschriften verbonden worden die in strijd zijn met het bepaalde bij of krachtens de wet. De wetgever benadrukt hiermee dat een gemeentebestuur in ieder geval geen voorwaarden mag stellen die afbreuk doen aan de redactionele onafhankelijkheid en het onafhankelijk functioneren van een lokale media-instelling.

Het Commissariaat oefent geen voorafgaand toezicht uit op het media-aanbod. In artikel 7, lid 2, van de Grondwet en artikel 7.20, lid 2, van de Mediawet 2008 is vastgelegd dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van het mediabod. Aan deze grondwettelijke bepaling is in artikel 2.1, lid 2, onderdeel d, van de Mediawet 2008 toegevoegd dat het media-aanbod van een publieke media-instelling onafhankelijk moet zijn van commerciële en van overheidsinvloeden. In het verlengde hiervan bepaalt artikel 2.88, lid 1, van de Mediawet 2008 dat iedere publieke media-instelling die zendtijd heeft verkregen zelf vorm en inhoud van het door haar verzorgde media-aanbod bepaalt en verantwoordelijk is voor wat er wordt uitgezonden.

Verder moet de lokale media-instelling een redactiestatuut hebben waarin de rechten en plichten van de bij de redactionele vervaardiging van dat media-aanbod betrokken medewerkers zijn vastgelegd. Dat redactiestatuut bevat onder meer waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod.

#### **4.3 Aanvullende subsidies**

Een gemeentebestuur kan aanvullende subsidies (zogenoemde incidentele en/of projectsubsidies) verstrekken of op basis van een overeenkomst met de lokale media-instelling als opdrachtgever fungeren voor het maken van media-aanbod, zolang de lokale media-instelling maar de eindverantwoordelijkheid voor de inhoud blijft behouden. Net als bij de bekostiging van de lokale media-instelling, zoals bedoeld in artikel 2.170a van de Mediawet 2008, dient ook bij aanvullende subsidies de redactionele onafhankelijkheid van programmamakers te worden gegarandeerd.

## **5. Evaluatie**

De gemeentelijke zorgplicht strekt ertoe de financiering van de lokale media-instellingen nadrukkelijker terecht te laten komen bij deze instellingen (TK 2008-209, 31 804, nr. 58).

Artikel 2.170a, vierde lid van de Mediawet 2008 bepaalt dat het derde lid van artikel 2.170 van de Mediawet 2008 (bekostigingverplichting ten aanzien van de regionale media-instellingen) van overeenkomstige toepassing is op de zorgplicht van de lokale media-instellingen. Het laatstgenoemde artikellid bepaalt: "Onze Minister zendt telkens na drie jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het bepaalde in dit artikel in de praktijk." Het Commissariaat heeft als taak gekregen om deze evaluatie uit te voeren. De eerste evaluatie vindt plaats in 2012.

De evaluatie, door onder meer het monitoren van de uitvoering van de zorgplicht door de onderscheiden gemeenten, moet niet alleen vaststellen of het hierboven genoemde doel van deze zorgplicht al dan niet is gehaald, maar is ook een extra middel om de gemeenten hun verplichtingen te laten nakomen. Het Commissariaat zal nagaan welke effecten de zorgplicht sorteert. Maar ook andere zaken zullen in de evaluatie aan de orde komen. Zo zal ook onderzocht worden of de onafhankelijkheid van de lokale media-instelling ten opzichte van de gemeente voldoende gewaarborgd is en blijft.

## **6. Slot**

Met deze beleidsbrief informeert het Commissariaat de lokale media-instellingen over hun rechten en plichten en die van de gemeentebesturen betreffende de met ingang van 1 januari 2010 geldende zorgplicht van de gemeenten. Uiteraard kan een lokale media-instelling een beroep doen op het Commissariaat in geval de betrokken gemeente zijn zorgplicht niet of slechts gedeeltelijk nakomt dan wel aan de bekostiging voorwaarden verbindt die in strijd zijn met de programmatische onafhankelijkheid.

## **7. Samenvatting**

Vanaf 2010 hebben gemeenten een zorgplicht voor de bekostiging van de lokale publieke media-instellingen. Als uitgangspunt kunnen de gemeenten daarbij een bedrag van ten minste € 1,30 (plus index) per woonruimte hanteren. Het Commissariaat houdt toezicht op deze gemeentelijke zorgplicht.

Als een gemeenteraad positief adviseert over de aanwijzingsaanvraag van de lokale media-instelling maar weigert het met de zorgplicht gemoeide bedrag te begroten, dan kan het Commissariaat zich wenden tot Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie. Die kan het bedrag op de begroting van de gemeente een vaste bestemming geven.

Het Commissariaat ziet er op toe dat de lokale media-instelling zich houdt aan de Mediawet. Het toezicht richt zich op de financiën, de redactionele onafhankelijkheid en de programma's. Een belangrijk financieel toetspunt is of alle inkomsten van de lokale media-instelling worden gebruikt voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht. Ook controleert het Commissariaat of de lokale media-instelling zich niet voor het karretje van (commerciële) derden laat spannen en of voorgenomen nevenactiviteiten voldoen aan de mediawettelijke voorwaarden. In het Handboek Financiële Verantwoording Publieke Lokale Media-instellingen staat welke informatie in dit kader aan het Commissariaat verstrekt moet worden.

De financiële controle door de gemeente is van een andere orde. De gemeente verricht een jaarrekeningtechnische toetsing en kijkt naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de gelden die in het kader van de gemeentelijke zorgplicht zijn verstrekt. Met andere woorden: is het geld efficiënt en effectief ingezet? Ook gaat de gemeente na of aan de bekostigingsvoorwaarden is voldaan.

De gemeente legt de lokale media-instelling geen voorwaarden op die te maken hebben met de vorm of de inhoud van haar media-aanbod. De redactionele autonomie en het onafhankelijk functioneren van de lokale media-instelling moet zijn gewaarborgd. Ook als de gemeente aanvullende subsidies verstrekt of op basis van een overeenkomst als opdrachtgever fungeert, moet de redactionele onafhankelijkheid van de lokale media-instelling zijn gegarandeerd. De lokale media-instelling blijft altijd (eind)verantwoordelijk voor de inhoud van het media-aanbod dat zij uitzendt.