

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ5851
Datum uitspraak	10 januari 2007
Inhoudsindicatie	Bij beslissing van 8 maart 2005 heeft appellant sub 1 (hierna: het Commissariaat) op grond van artikel 39f van de Mediawet de voor de hoofdstroming Islam beschikbare zendtijd voor radio- en televisie gereserveerd voor een door appellante sub 3 (hierna: het CMO) en de Nederlandse Moslim Raad (hierna: de NMR) gezamenlijk op te richten stichting.

Volledige tekst

200606105/1, 200606108/1, 200606030/1 en 200606096/1.

Datum uitspraak: 10 januari 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het Commissariaat voor de Media,
2. de vereniging "Het Humanistisch Verbond" en de stichting "Humanistische Omroep Stichting", beide gevestigd te Hilversum,
3. de stichting "Contactorgaan Moslims en Overheid", gevestigd te Den Haag,
4. de stichting "Stichting Verzorging Kerkelijke Zendtijd", gevestigd te Hilversum, en anderen, appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 5 juli 2006 in de volgende zaken:

zaak nos. AWB 05/4683, 05/4634 en 05/5365

(hoger beroep appellanten sub 1, 2 en 3),

zaak no. AWB 05/5446 (hoger beroep appellanten sub 1 en 3),

zaak no. AWB 05/3180 (hoger beroep appellanten sub 4) en

zaak no. AWB 05/2273 (hoger beroep appellanten sub 1 en 2)

in de gedingen tussen respectievelijk:

de Nederlandse Moslim Raad, gevestigd te Utrecht, en appellanten sub 2 en 4, onderscheidenlijk

de vereniging 'Samenwerkende Islamitische Koepel', gevestigd te Utrecht, onderscheidenlijk appellanten sub 4,

onderscheidenlijk
appellanten sub 2

en

appellant sub 1.

1. Procesverloop

Bij beslissing van 8 maart 2005 heeft appellant sub 1 (hierna: het Commissariaat) op grond van artikel 39f van de Mediawet de voor de hoofdstroming Islam beschikbare zendtijd voor radio- en televisie gereserveerd voor een door appellante sub 3 (hierna: het CMO) en de Nederlandse Moslim Raad (hierna: de NMR) gezamenlijk op te richten stichting.

Bij besluit van 19 april 2005 heeft het Commissariaat de beslissing van 8 maart 2005 ingetrokken en op grond van artikel 39f van de Mediawet de voor de hoofdstroming Islam beschikbare zendtijd voor radio- en televisie in twee gelijke delen toegewezen aan het CMO en de NMR voor de periode 1 september 2005 tot 1 september 2010.

Bij besluit van 27 september 2005 heeft het Commissariaat, voor zover thans van belang, de tegen het besluit van 19 april 2005 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en dat besluit gehandhaafd onder aanvulling en wijziging van de motivering daarvan.

Bij besluit van 8 maart 2005 heeft het Commissariaat de aanvraag van de vereniging 'Samenwerkende Islamitische Koepel' (hierna: de SIK) tot toewijzing van zendtijd voor radio- en televisie op grond van artikel 39f van de Mediawet ten behoeve van de hoofdstroming Islam, afgewezen.

Bij besluit van 14 juni 2005 heeft het Commissariaat het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 28 december 2004 heeft het Commissariaat aan appellanten sub 4 (hierna: de VKZ) op grond van artikel 39f van de Mediawet de voor de hoofdstroming Protestantisme beschikbare zendtijd voor radio- en televisie toegekend voor de periode 1 september 2005 tot 1 september 2010.

Bij besluit van 24 mei 2005 heeft het Commissariaat het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 28 december 2004 heeft het Commissariaat aan appellanten sub 2 (hierna: de HOS) op grond van artikel 39f van de Mediawet de voor de hoofdstroming Humanisme beschikbare zendtijd voor radio- en televisie toegekend voor de periode 1 september 2005 tot 1 september 2010, waarbij het Humanisme is ingedeeld in grootteklasse C.

Bij besluit van 26 april 2005 heeft het Commissariaat het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij drie afzonderlijke uitspraken van 5 juli 2006, verzonden op die dag, heeft de rechtbank Amsterdam (hierna: de rechtbank) de tegen de beslissingen op bezwaar van 27 september, 14 juni en 26 april 2005 ingestelde beroepen gegrond verklaard, die beslissingen vernietigd en bepaald dat het Commissariaat nieuwe beslissingen op bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraken is overwogen. Deze uitspraken in respectievelijk zaak nos. AWB 05/4683, 05/4634 en 05/5365, zaak no. AWB 05/5446 en zaak no. AWB 05/2273 zijn aangehecht.

Bij uitspraak van 5 juli 2006, verzonden op die dag, heeft de rechtbank het tegen de beslissing op bezwaar 24 mei 2005 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak in zaak no. AWB 05/3180 is aangehecht.

Zaak no. 200606105/1

Tegen de rechtbankuitspraak van 5 juli 2006 in zaak nos. AWB 05/4683, 05/4634 en 05/5365 hebben het Commissariaat, de HOS en het CMO, alle bij brief van 16 augustus 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op die dag, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn door de HOS bij brief van 15 september 2006 en door het CMO bij brief van 20 september 2006 aangevuld. Deze brieven zijn aangehecht.

De NMR, het CMO, het Commissariaat en de HOS hebben bij brieven van onderscheidenlijk 4 oktober 2006, 4 en 5 oktober 2006, 5 oktober 2006 en 9 oktober 2006 van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van het Commissariaat, de VKZ, de HOS en de SIK. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Zaak no. 200606108/1

Tegen de rechtbankuitspraak van 5 juli 2006 in zaak no. AWB 05/5446 hebben het Commissariaat en het CMO bij afzonderlijke brieven van 16 augustus 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op die dag, hoger beroep ingesteld. Het CMO heeft de gronden van het beroep ingediend bij brief van 20 september 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

De NMR, het CMO, de SIK en het Commissariaat hebben bij brieven van onderscheidenlijk 4, 8, 8 en 9 oktober 2006 van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de VKZ. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Zaak no. 200606030/1

Tegen de rechtbankuitspraak van 5 juli 2006 in zaak no. AWB 05/3180 heeft de VKZ bij brief van 14 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 15 augustus 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 29 september 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 16 oktober 2006 heeft het Commissariaat van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van het Commissariaat en de VKZ. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Zaak no. 200606096/1

Tegen de rechtbankuitspraak in zaak no. AWB 05/2273 hebben het Commissariaat en de HOS, beide bij brief van 16 augustus 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op die dag, hoger beroep ingesteld. De HOS heeft de gronden van het hoger beroep aangevuld bij brief van 15 september 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 5 oktober 2006 heeft het Commissariaat van antwoord gediend. De HOS heeft bij brieven van 5 en 9 oktober 2006 van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de VKZ en de HOS. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft bovengenoemde vier zaken gevoegd ter zitting behandeld op 14 november 2006, waar het Commissariaat, vertegenwoordigd door mr. G.H.L. Weesing, advocaat te

Amsterdam, de HOS, vertegenwoordigd door mr. E. Pasman, advocaat te Amsterdam, de NMR, vertegenwoordigd door mr. R.S. Le Poole, advocaat te Amsterdam, het CMO, vertegenwoordigd door mr. R.V. de Lauwere, advocaat te Hilversum, de SIK, vertegenwoordigd door [voorzitter] van de SIK, en de VKZ, vertegenwoordigd door mr. A.J.H.W.M. Versteeg, zijn verschenen.

Als derde-belanghebbende is gehoord de stichting "Stichting Organisatie voor Hindoe Media", vertegenwoordigd door drs. R. Chander. Door de HOS is als deskundige meegebracht prof. J.J. Hox.

2. Overwegingen

(Wettelijk) kader

2.1. Ingevolge artikel 39f, eerste lid, van de Mediawet, voor zover hier van belang, kan het Commissariaat voor de Media eenmaal in de vijf jaren voor een periode van vijf jaren zendtijd voor landelijke omroep toewijzen aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, dan wel aan rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken.

Ingevolge artikel 1 van de Tijdelijke wet verkorting erkenningenduur publieke omroepen wordt, in afwijking van artikel 39f, eerste lid, van de Mediawet, door het Commissariaat voor de Media met ingang van 1 september 2005 aan kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag, dan wel aan rechtspersonen waarin twee of meer van deze genootschappen samenwerken, te verlenen zendtijd verleend voor een periode van drie jaren.

Ter uitvoering van de bevoegdheid tot zendtijdverdeling heeft het Commissariaat - na consultatie van de betrokken (kerk)genootschappen en na raadpleging van enkele andere organen - op 30 maart 2004 de "Beleidslijn zendtijdaanvragen van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag" vastgesteld (Staatscourant 14 april 2004, nr. 71, hierna: de Beleidslijn 2004).

In de Beleidslijn 2004 is in het onderdeel 3 (beoordelingscriteria) onder meer het volgende opgenomen:

"a. stromingen

Als voortzetting en nadere verfijning van het sinds 1988 gevoerde beleid dat gericht is op het tegengaan van versnippering van zendtijd en organisaties, heeft het Commissariaat in 1995 besloten dat zendtijd op grond van artikel 39f van de Mediawet slechts wordt toegewezen ten behoeve van de religieuze en geestelijke hoofdstromingen in ons land. (...)

b. kerkgenootschap of genootschap op geestelijke grondslag

De aanvrager moet allereerst aantonen dat hij de aanvraag doet namens een kerkgenootschap, een genootschap op geestelijke grondslag, dan wel een samenwerkingsverband van twee of meer van dergelijke genootschappen in de zin van artikel 39f van de Mediawet. Van het begrip kerkgenootschap is geen strak omlijnde definitie te geven. Wetgeving noch jurisprudentie bieden hiervoor voldoende aanknopingspunten. Kenmerkend element is de doelstelling van gemeenschappelijke Godsverering of religieuze/geestelijke bezinning. Bij de afbakening van het begrip genootschap op geestelijke grondslag geldt eveneens dat de centrale doelstelling moet zijn gelegen in het belijden van een gemeenschappelijke (religieuze) overtuiging. (...)

c. één organisatie per stroming

Een tweede uitgangspunt is dat er per religieuze of geestelijke hoofdstroming zendtijd wordt toegewezen aan slechts één representatieve organisatie of instelling. (...)

Bekend is dat niet alle hoofdstromingen centraal georganiseerd zijn in één overkoepelende rechtspersoon. Dat kan bijvoorbeeld zijn omdat men zich binnen één religie organiseert langs lijnen van etnische herkomst, of dat binnen een hoofdstroming substromingen te onderscheiden zijn die zich los van elkaar georganiseerd hebben. Indien een dergelijke situatie zich voordoet, verplicht het Commissariaat de verschillende organisaties tot samenwerking, tenzij er sprake is van inhoudelijke tegenstellingen van religieuze of geestelijke aard die samenwerking beletten. Het om die reden achterwege blijven van samenwerking kan er in beginsel niet toe leiden dat meer dan één zendtijdtoewijzing voor de desbetreffende hoofdstroming wordt gegeven. Indien meerdere aanvragen worden ingediend ten behoeve van één hoofdstroming hanteert het Commissariaat bij de beoordeling daarvan niet de wet van het grootste getal van de aanhang. In beginsel is in dergelijke gevallen doorslaggevend welke aanvrager in de breedte gezien de meeste substromingen vertegenwoordigt en openstaat voor aansluiting van andere substromingen binnen de hoofdstroming.

d. representativiteit en draagvlak

Het is aan de aanvrager om aan te tonen dat hij representatief is voor de hoofdstroming die hij vertegenwoordigt. De representativiteit kan bijvoorbeeld blijken uit cijfermatige gegevens over de samenstelling van de directe achterban. De praktijk leert echter dat er stromingen zijn die minder hecht georganiseerd zijn, of waarvan de aanhang zich kenmerkt door een zekere tegenzin om zich te organiseren. In dergelijke gevallen kan de representativiteit blijken uit adhesiebetuigingen van relevante organisaties die werkzaam zijn op het religieuze of geestelijke terrein van de stroming. In dat verband kan het voorbeeld worden genoemd van het Humanistisch Verbond dat op zichzelf een relatief gering aantal leden heeft, maar waarvan vast staat dat het een omvangrijke stroming in de samenleving vertegenwoordigt. (...)

De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aandacht besteed aan het belang van het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak, in de zin van een voldoende grote representatieve achterban. De desbetreffende uitspraken maken duidelijk dat tot de achterban gerekend worden diegenen waarvan vast staat dat zij daadwerkelijk affiniteit hebben met het godsdienstige of geestelijke gedachtegoed van de stroming. Zo worden mensen die wel eens een publicatie aanschaffen of een cursus over de desbetreffende hoofdstroming volgen niet gerekend tot de achterban. (...)

e. hoeveelheid zendtijd

Met het oog op een rechtvaardige verdeling van de hoeveelheid zendtijd die aan de kerkgenootschappen en de genootschappen op geestelijke grondslag kan worden toegewezen, geldt het uitgangspunt dat een zekere differentiatie plaatsvindt naar rato van de omvang van de stroming. De Afdeling rechtspraak van de Raad van State heeft in verschillende uitspraken aangegeven het aanhouden van een dergelijke onderlinge verhouding in zendtijd niet onbillijk te vinden. (...)

Tot 1995 waren als gevolg van het ministerieel beleid uit het verleden genootschappen vertegenwoordigd die in totaal de beschikking hadden over niet meer dan een kwartier radiozendtijd per kwartaal. Het Commissariaat heeft deze praktijk beëindigd, omdat het van

oordeel is dat een stroming die in aanmerking komt voor zendtijd daarmee daadwerkelijk de behoeften van haar achterban moet kunnen bevredigen. (...)

g. verdeling zendtijd

Van de totale door de Minister jaarlijks op grond van artikel 39c, eerste lid, van de Mediawet vastgestelde zendtijd is het Commissariaat voornemens deze aldus te verdelen:

- a. 25% wordt verdeeld volgens een stelsel van vaste-voeten (vaste-voet-zendtijd), ten behoeve van de noodzakelijk geachte vindbaarheid en herkenbaarheid van het programma van de onderscheiden genootschappen, ongeacht hun kwantitatieve omvang;
- b. 75% wordt verdeeld op basis van de omvang van de achterban, die is omschreven en vastgesteld op de hierna bedoelde wijze (proportionele zendtijd).

Elke organisatie/instelling die als vertegenwoordigster van een religieuze/kerkelijke dan wel geestelijke hoofdstroming in aanmerking wenst te komen voor toewijzing van zendtijd, toont ten genoegen van het Commissariaat aan hoe groot haar achterban redelijkerwijs geacht kan worden te zijn. Het Commissariaat kan een sociaal-wetenschappelijk onderzoek doen verrichten om voor één of meer hoofdstromingen het aantal personen in Nederland vast te stellen die daadwerkelijk affiniteit hebben met het gedachtegoed van de desbetreffende hoofdstroming.

De proportionele zendtijd wordt toegewezen in proportie tot drie grootteklassen die het Commissariaat hanteert bij de indeling van de hoofdstromingen naar de omvang van de aanhang, die is vastgesteld op de hierboven bedoelde wijze. De drie grootteklassen zijn:

- A: bij een aanhang van 2.000.000 personen of meer;
- B: bij een aanhang van minder dan 2.000.000 en meer dan 500.000 personen;
- C: bij een aanhang van minder dan 500.000 personen.

De toe te wijzen proportionele zendtijd voor A:B:C staat in verhouding 20:13:3.

Met als uitgangspunt de huidige verdeling van de toegewezen radio- en televisiezendtijd, zal het Commissariaat met betrekking tot de hierboven voorgenomen verdeling van de radio- en televisiezendtijd, een overgangperiode van 2 jaar in acht nemen."

De gedingen

2.2. Blijkens de Beleidslijn 2004 worden in het kader van de zendtijdaanvragen op grond van artikel 39f, eerste lid, van de Mediawet voor de periode 1 september 2005 tot 1 september 2010 zeven hoofdstromingen onderscheiden, te weten het Boeddhisme, het Hindoeïsme, de Islam, het Jodendom, het Katholicisme, het Humanisme en het Protestantisme.

In deze procedure zijn aan de orde de besluiten van het Commissariaat inzake de zendtijdtoedeling voor de hoofdstromingen de Islam, het Protestantisme en het Humanisme. Voor de hoofdstroming de Islam is de zendtijd in twee gelijke delen verdeeld over de NMR en het CMO. De aanvraag van de SIK voor die stroming is afgewezen. Voor het Protestantisme is de zendtijd aan de VKZ toegewezen en voor het Humanisme aan de HOS.

De rechtbank heeft de toewijzing van zendtijd aan de NMR en het CMO, alsmede de afwijzing van de aanvraag van de SIK vernietigd. Tevens heeft zij vernietigd het besluit tot zendtijdtoewijzing aan de HOS. Het besluit inzake de zendtijdtoewijzing aan de VKZ is door de rechtbank in stand gelaten.

Procesbelang

2.3. De Afdeling stelt voorop dat het CMO niet kan worden gevolgd in het betoog dat de SIK geen procesbelang heeft bij haar hoger beroep tegen de afwijzing van haar zendtijdaanvraag voor de hoofdstroming de Islam, omdat zij niet afzonderlijk bezwaar heeft gemaakt tegen de toewijzing van de zendtijd voor die hoofdstroming aan het CMO en de NMR. Nog daargelaten dat de besluiten inzake de zendtijdtoewijzing voor de hoofdstroming de Islam in dit geding ter discussie staan, staat ook de onverbreekelijke samenhang tussen die besluiten - zij zien alle op de ter beschikking gestelde zendtijd voor de hoofdstroming Islam - aan het slagen van dit betoog in de weg.

Zendgerechtigdheid

2.4. Gelet op hetgeen de HOS heeft aangevoerd, ziet de Afdeling zich allereerst gesteld voor de vraag of het CMO kan worden aangemerkt als zendgerechtigde in de zin van artikel 39f, eerste lid, van de Mediawet. Niet in geschil is dat deze stichting niet zelf als genootschap op geestelijke grondslag is te beschouwen. Volgens het Commissariaat kan het CMO worden aangemerkt als rechtspersoon waarin genootschappen op geestelijke grondslag samenwerken. Dienaangaande heeft het Commissariaat in het primaire besluit uiteengezet dat de (zes) rechtspersonen die blijkens de aanvraag in het CMO participeren, gelet op hun statutaire doelstellingen en feitelijke werkzaamheden, zijn aan te merken als genootschappen op geestelijke grondslag in de zin van voornoemde bepaling. Daarnaast is verwezen naar de bevindingen in het representativiteitsonderzoek van KPMG van 30 augustus 2004. De Afdeling ziet in hetgeen de HOS hieromtrent heeft aangevoerd geen aanknopingspunten om dit standpunt voor onjuist te houden. Ten aanzien van de stelling dat het CMO bestaat uit een niet toegestaan samenwerkingsverband van samenwerkingsverbanden, wordt overwogen dat, daargelaten dat de tekst van artikel 39f van de Mediawet er op zichzelf niet aan in de weg staat dat het participerende genootschap op geestelijke grondslag eveneens een samenwerkingsverband is, voor deze niet nader onderbouwde stelling in de stukken ook geen steun kan worden gevonden. In zoverre faalt het hoger beroep van de HOS.

Toetsingskader

2.5. De Afdeling stelt met de rechtbank voorop dat, gelet op de tekst van artikel 39f, eerste lid, van de Mediawet, het Commissariaat een discretionaire bevoegdheid heeft tot het toewijzen van zendtijd. De wijze waarop het Commissariaat deze bevoegdheid uitoefent, zoals neergelegd in de Beleidslijn 2004, en de daarbij gemaakte belangenafweging, dienen door de rechter terughoudend te worden getoetst. Gezien deze terughoudende toets kan de rechter pas ingrijpen als sprake is van een zodanige onevenwichtigheid in de afweging van de betrokken belangen, dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot een gemaakte keuze heeft kunnen komen. Wat het beleid inhoudt, of dat in strijd is met wettelijke voorschriften of algemene rechtsbeginselen, en of sprake is van bijzondere omstandigheden in het licht van het beleid, zijn aspecten die voor volledige toetsing door de rechter in aanmerking komen.

Onderdelen 3d (representativiteit en draagvlak) en 3g (verdeling zendtijd) van de Beleidslijn 2004 en de concrete toepassing daarvan

2.6. De HOS betoogt dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat de Beleidslijn 2004 op onderdelen onrechtmatig is, onder meer omdat daarin voor het vaststellen van de representativiteit verschillende en ongelijke criteria worden gehanteerd ten aanzien van hoofdstromingen met een hoge registratiegraad en die met een lage registratiegraad. Verder is betoogd dat een heldere definitie van het begrip 'daadwerkelijke affiniteit' ontbreekt.

2.7. Uit de onderdelen 3d en 3g van het beleid volgt dat de achterban van een hoofdstroming (kwantitatieve aanhang) bij georganiseerde stromingen kan worden bepaald aan de hand van het (geregistreerde) aantal leden. Stromingen die minder hecht georganiseerd zijn of die zich kenmerken door een zekere tegenzin om te organiseren, kunnen hun achterban aantonen aan de hand van het criterium van daadwerkelijke affiniteit. Dit laatste criterium heeft derhalve alleen betekenis voor het bepalen van de omvang van de indirecte, niet georganiseerde achterban. Aldus is rekening gehouden met het gegeven dat niet alle stromingen (hecht) georganiseerd zijn en wordt de organisaties die een stroming vertegenwoordigen aldus een redelijke mogelijkheid geboden om hun kwantitatieve aanhang aan te tonen. Daaruit vloeit voort, en de Afdeling acht dit niet onredelijk, dat de achterbannen van de hoofdstromingen op verschillende wijzen kunnen worden vastgesteld.

Ten aanzien van het begrip 'daadwerkelijke affiniteit' wordt vastgesteld dat dit een voor nadere invulling vatbare term is, zoals in de Beleidslijn 2004 in onderdeel 3d ook is beschreven. Dit betekent echter niet, gelet ook op de in dat onderdeel gegeven nadere toelichting op dit begrip, dat het een onvoldoende duidelijk (toets)criterium is. Het betoog van de HOS faalt in zoverre.

2.8. De Afdeling kan zich verenigen met de overwegingen van de rechtbank die tot het oordeel hebben geleid dat het in onderdeel 3g van de Beleidslijn 2004 neergelegde stelsel van vaste voeten en proportionele zendtijdverdeling, zoals toegelicht in onderdeel 3e, de grenzen van een redelijke beleidsbepaling niet te buiten gaat. Datzelfde geldt voor de door het Commissariaat getroffen compensatie- en overgangsregeling in het kader van de nieuwe zendtijdverdeling voor een periode van vijf jaren. Omdat deze voor sommige aanvragers, in dit geval de HOS en de VKZ, een (aanzienlijke) terugval in zendtijd tot gevolg heeft, is een regeling getroffen waardoor de terugval in uren de eerste twee jaar wordt beperkt tot 20%. Niet kan worden gezegd dat het Commissariaat met de getroffen regeling onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van genoemde aanvragers aan wie in een eerdere periode (meer) zendtijd is toegekend en dat het zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van het rechtszekerheidsbeginsel. Dit wordt niet anders door het gegeven dat uiteindelijk niet ook financiële compensatie is toegekend omdat een verzoek daartoe van het Commissariaat door de verantwoordelijke minister is afgewezen. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het, gelet op artikel 39f, eerste lid, van de Mediawet, gaat om zendtijdtoewijzing voor steeds een beperkte periode, zodat aan een eerdere zendtijdtoewijzing niet de verwachting kan worden ontleend dat bij de verdeling voor een nieuwe periode (nagenoeg) dezelfde zendtijd wordt toegekend. Het hoger beroep van de HOS en de VKZ slaagt in zoverre niet.

De Afdeling onderschrijft voorts het oordeel van de rechtbank dat het Commissariaat de bezwaren van de VKZ heeft mogen opvatten als te zijn gericht tegen de Beleidslijn 2004 en de toepassing daarvan, en dat het gegeven dat de VKZ eerder tegen die Beleidslijn bezwaren heeft ingediend, daaraan niet af doet.

2.9. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank het beroep tegen het gehandhaafde besluit tot toewijzing van zendtijd aan de VKZ terecht heeft verworpen.

Onderdeel 3c van de Beleidslijn 2004 (één organisatie per stroming) en de concrete toepassing daarvan

2.10. Gelet op het hiervoor onder 2.5 weergegeven toetsingskader volgt de Afdeling het Commissariaat en het CMO niet in hun betoog dat de rechtbank terughoudendheid diende te betrachten bij de uitleg van onderdeel 3c van de Beleidslijn 2004. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de tekst van dit onderdeel en het ondubbelzinnige kopje 'één

organisatie per stroming' geen steun bieden voor het standpunt dat het beleid, gelet op het gebruik van de woorden 'in beginsel', ruimte bood om voor de hoofdstroming Islam aan meer dan één representatieve organisatie zendtijd toe te wijzen. Blijkens de tekst van dit onderdeel is uitgangspunt dat per religieuze of geestelijke stroming zendtijd wordt toegewezen aan slechts één representatieve organisatie of instelling. De in de beleidslijn beschreven situatie waarin samenwerking achterwege blijft vanwege inhoudelijke tegenstellingen van religieuze of geestelijke aard, doet zich hier, gezien de rapportage van dr. R.L. Haan van 6 januari 2004 over het bemiddelingsproces tussen het CMO en de NMR, niet voor. De op die situatie betrekking hebbende woorden 'in beginsel' openden derhalve niet de mogelijkheid om de zendtijd voor de hoofdstroming Islam toe te delen aan meer dan één organisatie. Evenmin boden de woorden 'in beginsel' in de slotzin van onderdeel 3c een zodanige opening, nu deze woorden slechts betrekking hebben op de wijze van beoordeling van de representativiteit van de aanvragers. Dit betekent dat bij de zendtijdtoewijzing ten behoeve van de hoofdstroming Islam voor het Commissariaat onverkort als uitgangspunt gold dat slechts aan één representatieve organisatie zendtijd kon worden toegewezen. Deze uitleg is ook in overeenstemming met de doelstelling van het beleid zoals verwoord in het hiervoor weergegeven onderdeel 3a, te weten het tegengaan van versnippering van zendtijd en organisaties. Hier komt nog bij dat uit de stukken blijkt dat het Commissariaat zelf in ieder geval bij de primaire besluitvorming van evenvermelde lezing is uitgegaan, en eerst later dit beleidsonderdeel is gaan interpreteren zoals door hem in hoger beroep bepleit.

2.11. Het subsidiaire betoog van het Commissariaat en het CMO dat, gelet op de in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) neergelegde inherente afwijkingsbevoegdheid, afwijking van de Beleidslijn 2004 bij de toewijzing van de zendtijd voor de hoofdstroming Islam was toegestaan, omdat sprake is van bijzondere omstandigheden, heeft de rechtbank terecht verworpen. Van bijzondere omstandigheden in de zin van die bepaling kan slechts sprake zijn indien het gaat om omstandigheden die niet reeds in het beleid zijn voorzien. Vastgesteld kan worden dat in de Beleidslijn 2004 de situatie, zoals die zich ten aanzien van de hoofdstroming Islam voordoet, namelijk dat de stroming niet centraal is georganiseerd en ten behoeve van die stroming meerdere aanvragen zijn ingediend, is beschreven. Het beleid bepaalt dat in een zodanige situatie - behoudens in het geval samenwerking wordt belet door inhoudelijke tegenstellingen van religieuze of geestelijke aard, welke situatie, zoals uit het vorenoverwogene volgt, zich hier niet voordoet - slechts aan één representatieve organisatie zendtijd kan worden toegewezen. Alsdan is bij de beoordeling van de representativiteit niet de omvang van de aanhang doorslaggevend, maar (in beginsel) welke aanvrager in de breedte gezien de meeste substromingen vertegenwoordigt en openstaat voor aansluiting van andere substromingen binnen de hoofdstroming. Geconcludeerd kan derhalve worden dat de onderhavige situatie en de omstandigheden die door het Commissariaat zijn aangevoerd - deze komen er in de kern op neer dat omwille van het (beleids)doel van pluriformiteit voorkomen moet worden dat grote groepen van het gebruik van zendtijd worden uitgesloten - geacht moeten worden bij de vaststelling van het beleid te zijn betrokken en derhalve niet als bijzonder in de zin van artikel 4:84 van de Awb kunnen worden aangemerkt.

2.12. Uit het voorgaande volgt dat het gehandhaafde besluit tot het gelijkelijk verdelen van de zendtijd voor de hoofdstroming Islam aan het CMO en de NMR terecht door de rechtbank is vernietigd. De hoger beroepen van het Commissariaat en het CMO zijn in zoverre ongegrond.

Representativiteit SIK, CMO en NMR

2.13. Ten aanzien van de aanvraag van de SIK betogen het Commissariaat en het CMO dat de rechtbank eraan voorbij heeft gezien dat de afwijzing van die aanvraag (primair) stoelt op

het standpunt dat de SIK haar representativiteit niet naar genoegen heeft aangetoond.

2.14. Dit betoog slaagt. Uit onderdeel 3d van de Beleidslijn 2004 volgt dat alleen representatieve organisaties voor zendtijd in aanmerking komen. Het Commissariaat stelt zich blijkens de bestreden afwijzing op het standpunt dat de SIK bij gelegenheid van de aanvraag noch bij de latere aanvulling daarop en de hoorzitting in bezwaar, de omvang van haar achterban toereikend heeft aangetoond. Bij de aanvraag is door de SIK een achterban opgegeven van 37 verenigingen/stichtingen, met een netwerk van 75 verenigingen/stichtingen, met een totale achterban van circa 52.250 moslims. Bij latere gelegenheden heeft de SIK een hoger aantal moslims genoemd. Volgens het Commissariaat is de SIK veeleer meer gericht op het neerzetten van netwerken met diverse moslimorganisaties. Verder zou uit de aanvraag zijn af te leiden dat de achterban van de SIK, zo de netwerken als zodanig zouden worden aangemerkt, niet meer bedraagt dan 5% van de moslims in Nederland, zodat de omvang van haar achterban zeer beperkt is. Gelet op het vorenstaande en gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het Commissariaat zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de SIK haar achterban niet naar genoegen heeft aangetoond, althans dat zij - als koepelorganisatie - niet als representatieve vertegenwoordiger van de hoofdstroming Islam kan worden beschouwd.

2.15. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank de gehandhaafde afwijzing van de aanvraag van de SIK ten onrechte heeft vernietigd. Het hoger beroep van het Commissariaat en CMO is in zoverre gegrond.

2.16. Ten aanzien van het betoog van de HOS en de SIK dat het CMO en de NMR geen representatieve organisaties zijn voor de hoofdstroming Islam, als bedoeld in onderdeel 3d van de Beleidslijn 2004, wordt als volgt overwogen. In de primaire besluiten is door het Commissariaat gemotiveerd uiteengezet waarom deze organisaties gezien hun samenstelling representatief zijn geacht. Met betrekking tot de NMR is onder meer verwezen naar de achterban van zestien organisaties die zich overwegend richten op geloofsbeleving en op de samenwerking met andere dan Soennitische organisaties - waartoe ook de statuten medio 2004 zijn gewijzigd - welke samenwerking gestalte heeft gekregen in de ondersteuning van de zendtijdaanvraag door de Alevietische organisatie Hak-Der, de Ahmaddiya organisatie Ulamon en Sji'itische representanten.

Met betrekking tot het CMO is onder meer overwogen dat daarin drie organisaties samenwerken (TICF, UMMON en WIM) waarvan in het kader van een eerdere zendtijdtoewijzing reeds is vastgesteld dat zij een representatieve afvaardiging vormen van de Islam en dat het draagvlak is verbreed door de samenwerking van het CMO met nog drie andere organisaties.

Voor de vaststelling dat zowel de NMR als het CMO een representatieve organisatie zijn is voorts steun gevonden in meergenoemd representativiteitsonderzoek van KPMG. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het Commissariaat ten onrechte heeft aangenomen dat het CMO en de NMR representatief zijn voor de hoofdstroming Islam als bedoeld in onderdeel 3d van het beleid. Het betoog van de SIK en de HOS faalt in zoverre.

2.17. Voor het standpunt van de VKZ, zoals ter zitting nader toegelicht, dat de aanvragen van het CMO en NMR buiten de in de Beleidslijn 2004 gestelde termijn zijn ingediend, vindt de Afdeling in de stukken geen aanknopingspunten.

Omvang achterbannen hoofdstromingen (kwantitatieve achterban)

2.18. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat bij de concrete beoordeling en vaststelling van de respectieve achterbannen van de hoofdstromingen de Islam, het Protestantisme, het Katholicisme en het Humanisme onjuiste, althans niet gerechtvaardigde ongelijke criteria zijn gehanteerd. Zoals hiervoor onder 2.7 is overwogen, is het niet onaanvaardbaar dat de achterbannen van de hoofdstromingen op verschillende wijzen worden - en in dit geval ook zijn - vastgesteld. Dat daarbij de kwalificatie 'lid' aan de organisatie wordt gelaten, omdat elke stroming daarop een eigen visie heeft, acht de Afdeling evenmin ongeoorloofd. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de door het Commissariaat bij de beoordeling van de achterban van de aanvragers om zendtijd gehanteerde uitgangspunten voortvloeien uit de bijzondere kenmerken en organisatiegraad van de betrokken instellingen. De rechtbank kan derhalve niet worden gevolgd in haar oordeel dat het Commissariaat onvoldoende heeft gemotiveerd waarom bij het bepalen van de respectieve achterbannen verschillende uitgangspunten zijn gehanteerd.

2.19. Tussen partijen is niet in geschil, en ook de Afdeling stelt vast, dat het op grond van de Beleidslijn 2004 aan de aanvrager is om ten genoegen van het Commissariaat de kwantitatieve aanhang van de hoofdstroming aan te tonen. Het Commissariaat komt terzake, gelet ook op de woorden 'ten genoegen', beoordelingsvrijheid toe.

De HOS heeft haar standpunt dat de achterban van het Humanisme groter is dan 500.000 mensen, zodat zij in een hogere grootteklasse zou moeten worden ingedeeld, cijfermatig onderbouwd, waarbij gewezen is op (recente) rapporten van Intomart, Motivication en het Verweij-Jonker Instituut. De Afdeling is van oordeel dat het Commissariaat zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de HOS met deze rapporten en met hetgeen zij overigens ter onderbouwing van haar standpunt heeft aangevoerd, waaronder de verklaringen van prof. J.J. Hox, niet (overtuigend) heeft aangetoond dat de achterban van het Humanisme rond de, of meer dan 500.000 mensen bedraagt. In het primaire besluit en de beslissing op bezwaar heeft het Commissariaat kanttekeningen geplaatst bij deze onderzoeken. Essentieel daarbij is dat het Commissariaat, in het kader van het criterium van daadwerkelijke affiniteit, als uitgangspunt hanteert dat één persoon aan de achterban van niet meer dan één hoofdstroming kan worden toegerekend. Elk ander toerekeningsprincipe acht het Commissariaat onwerkbaar en ongeschikt voor de toewijzing van zendtijd op grond van artikel 39f van de Mediawet. Anders dan de HOS acht de Afdeling dit uitgangspunt, gelet ook op het met de zendtijd beoogde doel, te weten de bevrediging van de specifieke godsdienstige of geestelijke behoeften, niet onjuist. Dat het delen van waarden met andere levensbeschouwingen een historisch kenmerk is van het Humanisme, zoals de HOS stelt, leidt niet tot een ander oordeel. Het standpunt van het Commissariaat dat een geschikte vraag om de achterban te bepalen bij voorkeur zou zijn geweest tot welke kerkgenootschap, godsdienst of levensbeschouwelijke groepering de respondent zich rekent of eventueel de vraag of de respondent zichzelf tot het Humanisme rekent, acht de Afdeling daarom evenmin onjuist. Vast staat dat de uitkomst van de onderzoeken dat het aantal Humanisten rond de, of meer dan 500.000 personen bedraagt in geen van de onderzoeken van het HOS is gebaseerd op een zodanige vraagstelling. De voorkeursvraagstelling van het Commissariaat leidt in het onderzoek van Intomart tot een percentage van 1,8%, dat voor een achterban van ongeveer 250.000 personen zou staan. Deze uitkomst ligt volgens het Commissariaat ook dicht bij het aantal dat gewoonlijk uit enquêtes komt, namelijk rond de 1%. In dat verband heeft het Commissariaat met name verwezen naar het in 1999 door het Sociaal Cultureel Planbureau verrichtte Algemeen Voorzieningengebruiks Onderzoek, waaruit naar voren kwam dat het aantal Humanisten in Nederland circa 160.000 personen bedraagt. Onder deze

omstandigheden, en gelet ook op het feit dat het aan de aanvrager is om ten genoegen van het Commissariaat de omvang van zijn achterban aan te tonen, kan niet worden gezegd dat het Commissariaat voor de grootteklasse-indeling van de Humanistische hoofdstroming niet in redelijkheid heeft kunnen uitgaan van een achterban die kleiner is dan 500.000 mensen en daarmee een indeling in grootteklasse C. In zoverre slaagt het hoger beroep van het Commissariaat. Het hoger beroep van de HOS faalt op dit punt.

2.20. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank het gehandhaafde besluit tot toewijzing van zendtijd aan de HOS ten onrechte heeft vernietigd.

2.21. Voor zover de HOS heeft betoogd dat de hoofdstroming de Islam voor de zendtijdtoewijzing ten onrechte is ingedeeld in grootteklasse B, dient dit betoog evenzeer te falen. Blijkens de stukken heeft het Commissariaat deze indeling gebaseerd op schattingen van het CBS en KPMG, waaruit valt af te leiden dat het aantal Moslims in Nederland ten tijde van belang zich in de richting van één miljoen mensen bewoog. Niet kan worden staande gehouden dat, gegeven deze onderzoeksresultaten, het Commissariaat zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat duidelijk is dat de aanhang van de Islam groter is dan 500.000 en kleiner dan 2.000.000 personen.

2.22. De slotsom is dat de uitspraken van de rechtbank in zaak nos. AWB 05/4683, 05/4634 en 05/5365 en zaak no. AWB 05/3180 dienen te worden bevestigd. De uitspraken van de rechtbank in zaak no. AWB 05/5446 en zaak no. AWB 05/2273 dienen te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen van respectievelijk de SIK en de HOS alsnog ongegrond verklaren.

2.23. Het Commissariaat dient in verband met het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank in zaak nos. AWB 05/4683, 05/4634 en 05/5365 (zaak no. 200606105/1) op de na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de hoger beroepen van het Commissariaat en het CMO gericht tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 juli 2006 met kenmerk AWB 05/5446 gegrond;

II. verklaart het hoger beroep van het Commissariaat gericht tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 juli 2006 met kenmerk AWB 05/2273 gegrond;

III. vernietigt deze uitspraken;

IV. verklaart de beroepen van de SIK en de HOS tegen de besluiten van het Commissariaat van respectievelijk 14 juni 2005 en 26 april 2005 ongegrond;

V. bevestigt de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 5 juli 2006 met kenmerk AWB 05/4683, 05/4634 en 05/5365 en kenmerk AWB 05/3180;

VI. veroordeelt het Commissariaat tot vergoeding van de bij de NMR en de VKZ in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten, ieder tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door het Commissariaat aan de NMR en de VKZ onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, Voorzitter, en mr. F.P. Zwart en mr. W.D.M. van

Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J. den Broeder, ambtenaar van Staat.
w.g. Van Dijk w.g. Den Broeder
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 10 januari 2007

369