

Vergaderjaar 2016–2017

34 264

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst

X

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 december 2016

Tijdens de plenaire behandeling van de recente wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst heb ik uw Kamer toegezegd dat ik de juridische redenering over transparantie van de kosten van de programmering bij een verzoek van de Kamer nog eens zou onderzoeken en deze redenering aan uw Kamer zou sturen, voordat ik afspraken maak met de NPO.¹ Ik heb toegezegd dat ik hier onafhankelijke juridische experts bij betrek. Met deze brief informeer ik u over dit nadere onderzoek en doe ik mijn toezegging gestand. De onderzoeksverslagen² treft u als bijlagen aan.

Hierna ga ik achtereenvolgens in op de aanleiding voor het onderzoek, de juridische grondslag voor transparantie, de uitkomsten van de onderzoeken en tot slot een conclusie en verdere acties.

Aanleiding voor het onderzoek

Transparantie over de inzet van publieke middelen bij de publieke omroep is een van de centrale thema's in het kader van de genoemde wetwijziging. Het draagt bij aan betere publieke verantwoording over de keuzes van de publieke omroep over strategie, programmering en kosten. Tijdens de behandeling van de wetwijziging in de Tweede Kamer is uitgebreid gesproken over de vraag tot hoever de gevraagde transparantie zou mogen en moeten reiken. In de Tweede Kamer is de motie-Verhoeven/Mohandis aangenomen.³ De motie verzoekt de regering om bij de rapportage over de kosten van de publieke omroep aan te sluiten bij het voorstel dat de NPO doet in het Concessiebeleidsplan 2016–2020. Dat

¹ Wet van 16 maart 2016 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (Stb. 2016, 114).

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 158162.36.

³ Kamerstukken II, 34 264, nr. 26

betekent dat de rapportage over de kosten van de programmering per net en zender op het niveau van genres is. Ik heb in reactie op de motie gesteld dat het prima is als de standaard-rapportage op genreniveau is en dat ik in die zin uitvoering zal geven aan de motie. Maar het parlement vraagt soms zelf om inzicht in specifieke kosten op meer detailniveau.⁴ Een recent voorbeeld hiervan zijn de Kamervragen over salarissen bij de landelijke publieke omroep. Ik moet het parlement in een dergelijk geval kunnen informeren over specifieke uitgaven van de publieke omroep om daarmee te voldoen aan mijn grondwettelijke informatieplicht richting het parlement.⁵ Het parlement kan zijn controlerende taak immers niet uitvoeren als het niet zorgvuldig en volledig wordt geïnformeerd. Bovendien heeft transparantie er in dit geval ook toe geleid dat de NPO heeft aangekondigd maatregelen te nemen om onwenselijke stapeling van salarissen en functies in de toekomst te voorkomen. De eerste indiener van de motie heeft in het debat bevestigd dat de motie niet uitsluit dat ik de Kamer desgevraagd in concrete gevallen nader informeer over de specifieke uitgaven van de publieke omroep. Uiteraard vindt hierbij altijd een afweging plaats, zowel aan de kant van de Kamers als aan de kant van de bewindspersoon, welke informatie gevraagd respectievelijk verstrekt wordt en op welke wijze. In mijn brief van 11 november 2015 aan de Tweede Kamer en in de memorie van antwoord aan uw Kamer heb ik die redenering herhaald.⁶

Ook in het plenaire debat met uw Kamer over de wetwijziging is uitvoerig gediscussieerd over transparantie over de kosten van de programmering. Daarbij heeft uw Kamer vooral stilgestaan bij de juridische redenering die aan mijn standpunt ten grondslag ligt. Ik vond dat een belangrijke discussie, omdat het om belangen gaat die op een evenwichtige manier afgewogen en met elkaar in overeenstemming gebracht moeten worden. Het gaat namelijk niet om het belang van transparantie en publieke verantwoording over het gebruik van publieke middelen alleen. Het gaat ook om het democratische beginsel dat het parlement zorgvuldig en volledig geïnformeerd wordt om zijn controlerende taak te kunnen uitvoeren, afgezet tegen de in onze democratische rechtsstaat gewaarborgde onafhankelijkheid van de media. Ik heb dan ook graag de toezegging gedaan om de gevolgde juridische redenering nog eens te laten natrekken en daarbij onafhankelijke juridisch experts te betrekken.

Juridische grondslag voor transparantie

Vanuit zijn controlerende taak kan het parlement bewindslieden ter verantwoording roepen voor zaken die op hun beleidsterrein spelen en hen vragen de informatie te verstrekken die daarvoor nodig is. Artikel 68 van de Grondwet verplicht bewindslieden om de door de Kamers verlangde inlichtingen mondeling of schriftelijk te geven. Dat is dus hun grondwettelijke taak. De Mediawet 2008 bepaalt in artikel 2.15 in combinatie met artikel 2.178 dat de NPO en de omroepen mij alle inlichtingen dienen te verschaffen die ik voor mijn taak – in dit geval het informeren van het parlement – nodig heb. Element daarbij is dat geheimhoudingsclausules geen belemmering kunnen zijn om het parlement de inlichtingen te verschaffen die gevraagd worden.

⁴ Zo vroeg het parlement eerder naar de specifieke kosten van het contract dat de NOS sloot over de Eredivisie-rechten, het Koningslied en vergoedingen aan studio gasten.

⁵ Handelingen II 2015/16, nr. 12, item 9

⁶ Brief van 11 november 2015, Kamerstukken II, 2015–2016, 34 264, nr. 43; Kamerstukken I, 2015–2016, 34 264, C.

Uitkomsten juridisch expert-onderzoek

Ik heb prof. dr. Wim Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden, gevraagd de hiervoor geschetste juridische redenering over transparantie te onderzoeken. Daarbij was de hoofdvraag: «Zijn de NPO en de landelijke publieke media-instellingen op grond van de Mediawet 2008 (artikel 2.15 en 2.178 tweede lid) en de Grondwet (artikel 68) verplicht om informatie te verschaffen over de kosten van de programmering als de Eerste of Tweede Kamer om deze informatie vraagt aan de Minister?» Volgens Voermans kan de conclusie kort zijn: inderdaad zijn de NPO en de landelijke publieke media-instellingen op grond van de Mediawet 2008 (met name artikel 2.15) verplicht om informatie te verschaffen over de kosten van de programmering als de Eerste of Tweede Kamer om deze informatie vraagt aan de Minister.⁷ Zij hebben geen ruimte om informatie te weigeren of via geheimhoudingsclausules af te schermen. De NPO en media-instellingen zijn dat niet verplicht op basis van artikel 68 Grondwet, maar louter op basis van de Mediawet 2008. Artikel 68 Grondwet verplicht alleen de Minister/Staatssecretaris door de Kamer verlangde inlichtingen te geven. Artikel 68 Grondwet raakt niet aan de relatie tussen Minister/Staatssecretaris en NPO/publieke media-instellingen.

Deze conclusie is opgebouwd uit de antwoorden op vier deelvragen. Ik verwijs uw Kamer hiervoor graag naar de inhoud van het rapport. Niettemin noem ik hier de deelconclusie van Voermans dat de ministeriële bevoegdheid van artikel 2.15 Mediawet 2008 in beginsel onbeperkt is: het gaat om alle inlichtingen/informatie, over alle werkzaamheden van NPO, en daarmee ook om gemaakte kosten van programma's van omroeporganisaties.

Conform mijn toezegging aan uw Kamer heb ik twee andere experts, te weten prof. mr. A.E. Schilder, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, en prof. dr. Nico van Eijk, hoogleraar Informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Instituut voor Informatierecht (IViR), gevraagd om een peer review uit te voeren op de analyse van Voermans. De vraag daarbij was niet om het onderzoek opnieuw te doen, maar alleen om de inhoud van het rapport van Voermans op zijn juistheid te beoordelen.

Van Eijk geeft niet, zoals gevraagd, een review op het onderzoek van Voermans, maar volgt een eigen redenering. Uitgaande van het adagium «overheid op afstand» meent hij dat artikel 2.15 Mediawet 2008 niet extensief geïnterpreteerd kan worden zonder in strijd te komen met het in de Mediawet 2008 neergelegde systeem van verantwoording/toezicht en zonder in strijd te komen met internationale kaders. Hij concludeert dat schrapping c.q. inperking van de reikwijdte van artikel 2.15 Mediawet 2008 geboden is.

Volgens Schilder is de conclusie die Voermans trekt met betrekking tot de vraag tot wie de informatieverplichting van artikel 68 Grondwet zich richt geheel conform de geldende opvattingen. Voor de uitleg van de verantwoordings- en informatieplicht van artikel 2.15 Mediawet 2008 volgt Voermans volgens Schilder een noodzakelijke en gangbare wetsystematische en grammaticale interpretatie. De redeneringen die Voermans daarbij volgt acht Schilder in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever en de verantwoordingssystematiek van de Mediawet 2008.

⁷ Artikel 2.178 Mediawet 2008, dat gaat over deugdelijke administratie, moet volgens Voermans in samenhang met artikel 2.15 worden gelezen en vormt aldus een uitwerking van artikel 2.15 om de Minister in staat te stellen eenvoudig en eenduidig informatie daaruit te verkrijgen.

Conclusie

In de debatten met uw Kamer en de Tweede Kamer is nadrukkelijk gesproken over de vraag hoe transparantie past bij de (grond)wettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid van de publieke omroep. Ik heb goed geluisterd naar de overwegingen van uw Kamer en de Tweede Kamer op dit punt. Zowel in de schriftelijke stukken als in de debatten heb ik duidelijk gesteld dat de overheid en de politiek zich dienen te onthouden van elke poging om invloed uit te oefenen op de redactionele inhoud van de programmering en de keuzes bij de samenstelling daarvan. Het moet niet de standaard worden dat er discussies gevoerd worden over individuele programma's en dat er altijd een afweging plaatsvindt, zowel aan de kant van de Kamers als aan de kant van de bewindspersoon welke informatie gevraagd respectievelijk verstrekt wordt en op welke wijze.⁸ Daarmee is een zorgvuldige afweging mogelijk tussen de drie eerder genoemde belangen: publieke verantwoording, parlementaire controle en onafhankelijkheid van de publieke omroep.

Ik benadruk nog maar eens dat het wettelijke stelsel waarborgt dat niemand anders dan de publieke omroep zelf de besluiten neemt over welke programma's worden uitgezonden, ook als er inzicht in specifieke kosten wordt gevraagd. Ik volg dan ook niet de lijn van Van Eijk, die in feite stelt dat alleen al het vragen van informatie tot overheidsbemoeienis met de programma's leidt en dat daarom artikel 2.15 Mediawet 2008 geschrapt dan wel ingeperkt moet worden. Dat is hier niet aan de orde. Artikel 2.15 Mediawet 2008 is in de parlementaire geschiedenis nergens betwist als zijnde in strijd met de onafhankelijkheid van de omroep zoals vastgelegd in nationale wetgeving en internationale verdragen en verklaringen. Ik kan goed uit de voeten met de eerder genoemde motie-Verhoeven/Mohandis om de standaard informatieverstrekking op het niveau van genres te leggen, met dien verstande dat meer en gedetailleerdere informatie over specifieke kosten opgevraagd en verstrekt wordt wanneer het parlement daarom vraagt. En dan maakt het geen verschil of het daarbij dan gaat om een individueel programma, een contract of zoiets als een Koningslied. In een dergelijke situatie wil ik ook niet gehinderd worden door een discussie met de publieke omroep over de vraag of er wel een juridische grondslag is. Ik constateer dat deze opvatting gesteund wordt door onafhankelijke juridische deskundigen.

Tot slot

Op grond van het vorenstaande zal ik afspraken maken met de NPO over de uitvoering van de inlichtingenplicht en die vastleggen in een protocol. De standaardrapportage op genreniveau zal worden vastgelegd in de Regeling financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de NPO. Het ontwerp daarvan heb ik uw Kamer in het kader van de voorhangprocedure reeds bij brief van 11 november jongstleden toegestuurd.⁹

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

⁸ Onder meer Kamerstukken I, 2015–2016, 34 264, C, blz. 55, en F, blz. 50

⁹ Kamerstukken I, 2016–2017, 32 827, A