

Vergaderjaar 2019–2020

35 042

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met aanscherping van de nieuwdienstenprocedure, modernisering van procedures voor de benoeming van raden van toezicht en besturen, modernisering van het bestuur en verduidelijking van de positie van de Ster, alsmede technische verbeteringen onder meer in verband met taken van het Commissariaat voor de Media

D

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Bij brief van 21 mei 2019 heeft de Voorzitter van de Eerste Kamer op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen over het gewijzigde amendement van de leden Aartsen en Van der Molen en het gewijzigde amendement van het lid Westerveld.

1. Inleiding

Bij de Eerste Kamer is aanhangig een wetsvoorstel waarin de procedures voor de benoeming van omroepbesturen worden gewijzigd.¹ Het oorspronkelijke regeringsvoorstel is in de Tweede Kamer op enkele punten geamendeerd. De Commissie van de Eerste Kamer die het voorstel behandelt, heeft geconstateerd dat twee van deze amendementen nieuwe aspecten aan het wetsvoorstel hebben toegevoegd.

Het eerste amendement, van de Tweede Kamerleden Aartsen en Van der Molen, regelt dat bestuurs- en toezichtsfuncties bij de omroepen niet gecombineerd mogen worden met politieke functies en functies bij politieke partijen. Het gaat niet alleen om organisaties als de Nederlandse Omroep Stichting (NOS) en de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO), maar ook om de omroepverenigingen. Het amendement is bedoeld om te voorkomen dat de politiek te sterk betrokken is in het mediabestel. Ook wordt een aantal andere onverenigbaarheden ingevoerd.

De Eerste Kamer heeft voorlichting gevraagd aan de Afdeling advisering van de Raad van State over de constitutionele aspecten, de consistentie

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 042, A.

en de te verwachten effectiviteit van de in het amendement opgenomen onverenigbaarheden.

Dit amendement wordt besproken in punt 2.

Het tweede amendement, van het Tweede Kamerlid Westerveld, gaat over het toezicht dat het Commissariaat voor de Media dient uit te oefenen op de naleving van het redactiestatuut. De Eerste Kamer ontvangt graag voorlichting over de plaats van het redactiestatuut in het licht van het systeem van de Mediawet en de daarin vastgelegde taken en verantwoordelijkheden van het Commissariaat enerzijds en de media-instellingen zelf anderzijds.

Dit amendement wordt besproken in punt 3.

Samenvatting

Gezien de doelstelling van het eerste amendement komt de Afdeling tot de conclusie dat de effectiviteit van het amendement-Aartsen en Van der Molen uiterst beperkt is. Er zijn allerlei manieren voor politieke partijen om invloed uit te oefenen op omroepverenigingen. Het doel, de invloed van de politieke partijen op de media te beperken, wordt niet bereikt door een combinatie van bepaalde functies te verbieden.

Dit eerste amendement is op onderdelen niet in overeenstemming met de Grondwet. In artikel 57, vierde lid, van de Grondwet wordt bepaald dat de wet openbare betrekkingen kan aanwijzen die niet mogen worden gecombineerd met het Kamerlidmaatschap. Bestuursfuncties bij omroepverenigingen zijn geen openbare betrekkingen.

Verder garandeert artikel 8 van de Grondwet de verenigingsvrijheid. Dat recht kan alleen worden beperkt in het belang van de openbare orde. Onder dit begrip «openbare orde» kan wel het belang van neutraliteit van de publieke omroep worden begrepen, maar niet het belang van omroepverenigingen, die immers maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stromingen vertegenwoordigen. Daarom mag de combinatie van bestuurs- en toezichtsfuncties bij omroepverenigingen met functies bij politieke partijen niet worden verboden.

Het tweede amendement kan worden beschouwd als een verduidelijking van de Mediawet. Het redactiestatuut was oorspronkelijk bedoeld om de identiteit van omroepverenigingen te bewaken, maar de betekenis ervan is verschoven naar het bewaken van journalistieke beroepsnormen. Het past bij de taak van het Commissariaat voor de Media om toezicht uit te oefenen op de naleving daarvan.

2. Onverenigbare functies (amendement Aartsen en Van der Molen)

In dit punt gaat de Afdeling in op het amendement Aartsen en Van der Molen. Eerst wordt weergegeven hoe het amendement tot stand is gekomen en wat het inhoudt (2.1). Daarna wordt de historische achtergrond van de regeling van onverenigbare functies in de mediawetgeving beschreven (2.2). Na een korte bespreking van de effectiviteit (2.3) onderzoekt de Afdeling of het amendement in overeenstemming is met de Grondwet, in het bijzonder de bepaling over functies die niet gecombineerd mogen worden met het Kamerlidmaatschap (artikel 57) en enkele grondrechten (kiesrecht, vrijheid van meningsuiting, verenigingsvrijheid). Daarbij wordt tevens ingegaan op relevante bepalingen uit het EVRM (2.4). Punt 2 sluit af met een conclusie (2.5).

2.1. Parlementaire behandeling van het amendement

De Mediawet 2008 bepaalt dat het lidmaatschap van het bestuur of de raad van toezicht van de NPO, de NOS, de Stichting NTR² en de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO) onverenigbaar is met – onder meer – het lidmaatschap van een van beide Kamers der Staten-Generaal, een provinciaal bestuur of gemeentebestuur, en een dienstbetrekking bij een ministerie of bij een dienst, instelling of bedrijf vallende onder de verantwoordelijkheid van een Minister.³

Het wetsvoorstel waarop het amendement betrekking heeft, heeft de Stichting Etherreclame (Ster) toegevoegd aan NPO, NOS, NTR en RPO.⁴

Het amendement-Aartsen en Van der Molen:

- breidt de regeling voor onverenigbare functies verder uit tot de omroepverenigingen en de samenwerkingsomroepen⁵, en
- voegt aan de onverenigbare functies toe: «een bestuursfunctie of een dienstbetrekking bij een politieke partij, voor zover de bestuursfunctie of dienstbetrekking op landelijk niveau wordt uitgeoefend».⁶

Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven:

Onverenigbare functies bij media-instellingen	Onverenigbare functies in openbaar bestuur en politiek		
	Eerste of Tweede Kamer, ministerie of dienst onder verantwoordelijkheid Minister	provinciaal bestuur, gemeentebestuur,	bestuursfunctie, dienstbetrekking bij politieke partij op landelijk niveau
NPO, NOS, RPO	Mediawet 2008	Mediawet 2008	amendement
NTR	Mediawet 2008	[niet]	amendement
Ster	regeringsvoorstel	regeringsvoorstel	amendement
Omroep- verenigingen, samenwerkings- omroepen	amendement	[niet]	amendement

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer benadrukten de indieners van het amendement de grote waarde van het mediabestel, dat toegankelijk is voor iedere stroming of beweging in de samenleving. Maar zij wilden voorkomen dat de politiek te sterk betrokken is bij het mediabestel. Doel van het amendement is daarom om te voorkomen dat politieke partijen een eigen publieke omroep beginnen of invloed uitoefenen op bestaande omroepen.⁷

² De naam is een afkorting, die verwijst naar de drie fusiepartners: Nederlandse Programma Stichting, Teleac en RVU educatieve omroep.

³ Artikelen 2.6, eerste lid, 2.9, eerste lid, 2.34d, eerste lid, artikel 2.34f, tweede lid, 2.37, eerste lid, 2.37b, tweede lid, 2.60d, eerste lid, 2.60g, eerste lid, van de Mediawet 2008.

⁴ Nieuwe artikelen 2.99d en 2.100.

⁵ Tot stand gekomen door fusies van omroepverenigingen: AVROTROS, BNN/VARA, KRO-NCRV.

⁶ Gewijzigd amendement van de leden Aartsen en Van der Molen ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 11, Kamerstukken II 2018/19, 35 042, nr. 18.

⁷ Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 4, 4 april 2019, p. 5.

De Minister en Kamerleden stelden vragen over de doelstelling en precieze reikwijdte van het amendement.⁸ Volgens de Minister zag het amendement voornamelijk op het voorkomen van indirecte invloed van de politiek op de media, bijvoorbeeld via de raad van toezicht of bestuur.⁹

2.2. Historische achtergrond

De regeling voor onverenigbare functies in de Mediawet 2008 vindt zijn oorsprong in de totstandkoming van de voorloper van de huidige wet, de Mediawet (zonder jaartal). Maar het ging toen niet om het bestuur van een omroep.

a. Commissariaat voor de Media

Eén van de doelen van de Mediawet was om het toezicht op het omroepbestel te verzelfstandigen en onder te brengen bij het Commissariaat voor de Media, een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een lid van het Commissariaat mocht geen functie hebben die onder de verantwoordelijkheid van een Minister viel, en mocht geen lid zijn van een provincie- of gemeentebestuur. Daarmee wilde de regering de ondergeschiktheid van het Commissariaat aan de politiek op rijksniveau vermijden en belangenverstrengeling op lokaal en provinciaal bestuurlijk niveau voorkomen.¹⁰

Om iedere vorm van belangenverstrengeling te voorkomen, dienden de leden Van der Sanden en Beinema een amendement in waarin het lidmaatschap van het Commissariaat ook niet verenigbaar werd verklaard met het lidmaatschap van een der Kamers van de Staten-Generaal.¹¹ Dit amendement werd zonder debat aangenomen.

NOS

In de jaren '80 werd een onafhankelijke positie van het NOS-bestuur niet van belang geacht. Integendeel: tot 1998 had elke omroepvoorzitter een kwaliteitszetel in het bestuur van de NOS. In 1998 kwam de regering evenwel tot het oordeel dat het omroepbestel als geheel gebaat was bij een onafhankelijk NOS-bestuur, dat het algemeen belang bewaakte. Daarom werd in 1998 bepaald dat de leden van het NOS-bestuur onafhankelijk zouden zijn van de omroepen. De omroepvoorzitters werden ondergebracht in een nieuw NOS-orgaan, de raad van toezicht.¹²

In 2005 werd ook voor de leden van de raad van toezicht bepaald dat zij geen bestuursfunctie of dienstbetrekking mochten hebben bij een van de omroepen.¹³

Ook werd bepaald dat zij geen lid mochten zijn van de Eerste of Tweede Kamer of een provincie- of gemeentebestuur, en dat zij geen functie mochten uitoefenen die onder de verantwoordelijkheid van een Minister valt. Deze uitbreiding van het aantal onverenigbare functies werd zeer summier toegelicht.¹⁴ Bij de parlementaire behandeling heeft deze uitbreiding geen aandacht gekregen.

⁸ Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 4, 4 april 2019, p. 4–7; Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 7, 4 april 2019, p. 5–7.

⁹ Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 7, 4 april 2019, p. 5.

¹⁰ Kamerstukken II 1984/85, 19 136, nr. 3, p. 111.

¹¹ Kamerstukken II 1985/86, 19 136, nr. 24.

¹² Kamerstukken 25 216.

¹³ De omroepvoorzitters werden doorgeschoven naar een nieuw ingesteld orgaan, het college van omroepen.

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 29 991, nr. 3, p. 16.

b. De omroepverenigingen

Het is nooit als een probleem gezien dat er directe banden waren tussen besturen van omroepverenigingen en politieke partijen. Integendeel, functies in het omroepbestuur zijn veelvuldig¹⁵ – en worden nog steeds¹⁶ – gecombineerd met politieke functies.

Zulke personele unies binnen de zuilen – bijvoorbeeld tussen politiek leiderschap en de functie van hoofdredacteur van een krant – werden lange tijd normaal gevonden.¹⁷ Tegenwoordig worden zulke directe banden tussen media en politiek anders gewaardeerd. Het blijkt uit de kennelijke vanzelfsprekendheid waarmee de gedachte achter het amendement-Aartsen en Van der Molen is aanvaard, maar ook uit de reactie van het Commissariaat voor de Media op de poging van omroep BNN om een politieke partij op te richten. Ook het debat over het redactiestatuut van omroepen, beschreven in punt 3, maakt duidelijk dat journalistiek die onafhankelijk is van sponsors en politiek nu belangrijker wordt gevonden dan de identiteit van de (voormalige) zuilen.

2.3. Effectiviteit

Het amendement heeft tot doel te voorkomen dat de politiek te sterk betrokken is bij het mediabestel, en meer concreet, dat politieke partijen een eigen publieke omroep oprichten of invloed uitoefenen op bestaande omroepen. Het amendement is echter alleen gericht op formele verbindingen tussen functionarissen van een partij en van een omroepvereniging. Beïnvloeding is op veel andere manieren mogelijk. Het effect van de regeling is dan ook uiterst beperkt.

Illustratief is een opmerking die bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is gemaakt: een prominent lid van een politieke partij die geen politieke of bestuurlijke functie voor zijn partij meer uitoefent, kan meer invloed uitoefenen dan de betaalde medewerker van een politieke partij die de salarisadministratie bijhoudt. Toch mag de eerste lid worden van het bestuur of de raad van toezicht van een omroepvereniging en de tweede niet.¹⁸

Daar komt bij dat het amendement het verbod op het combineren van functies uitbreidt tot een heel nieuwe categorie van organisaties. Omroepverenigingen maken weliswaar deel uit van het publieke bestel, maar vormen daarin een element van maatschappelijke zelforganisatie en pluriformiteit. Als combineren van functies bij omroepverenigingen onwenselijk wordt geacht, roept dat evenzeer vragen op over het combineren van publieke functies met andere functies in het maatschappelijk middenveld, zoals onderwijs en zorginstellingen, beroepsorganisaties, pensioenfondsen, vakverenigingen en systeembanken.

¹⁵ Zo was J.A.W. Burger tussen 1959 en 1962 voorzitter van de VARA en tegelijkertijd politiek leider van de PvdA; A.B. Roosjen was tussen 1948 en 1963 voorzitter van de NCRV en ook lid van de Tweede Kamer; G.J.M. Braks was van 1991 tot 1996 voorzitter van de KRO maar ook lid van de Eerste Kamer.

¹⁶ R.A. Koole was lid van de Eerste Kamer van 2011–2015 en was in die periode ook lid van de raad van toezicht van, achtereenvolgens, de VARA en BNN-VARA.

¹⁷ Zo was S. Bruins Slot van 1946–1963 lid van de Tweede Kamer voor de Antirevolutionaire Partij (vanaf 1959 als fractievoorzitter), en in die periode ook hoofdredacteur van dagblad Trouw. C.P.M. Romme was van 1945 tot 1952 politiek hoofdredacteur van de – toen nog katholieke – Volkskrant en in die periode ook politiek leider van de Katholieke Volkspartij.

¹⁸ Handelingen II 2018/19, nr. 71, item 7, 4 april 2019, p. 7.

2.4. Constitutionele aspecten

In het verzoek om voorlichting heeft de Eerste Kamer aandacht gevraagd voor de constitutionele aspecten van het amendement-Aartsen en Van der Molen. De Kamer denkt daarbij in het bijzonder aan de verhouding met grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de omroepvrijheid (artikel 7 Grondwet) en het recht van vereniging (artikel 8 Grondwet). Waar het gaat om de onverenigbaarheid met het lidmaatschap van de Kamers vraagt zij aandacht voor het passief kiesrecht (artikelen 4 en 56 Grondwet) en de grondwettelijke regeling van de incompatibiliteiten (artikel 57 Grondwet).

a. Artikel 57 Grondwet: onverenigbaarheid met het Kamerlidmaatschap

Artikel 57 van de Grondwet wijst een aantal functies aan die niet met het Kamerlidmaatschap gecombineerd mogen worden, zoals Minister of Staatssecretaris, lid van de Raad van State of de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het vierde lid bepaalt:

«De wet kan ten aanzien van andere openbare betrekkingen bepalen dat zij niet gelijktijdig met het lidmaatschap van de Staten-Generaal of van een der kamers kunnen worden uitgeoefend.»

Dit artikellid is in 1887 in de Grondwet opgenomen, maar was toen beperkt tot de combinatie van het Kamerlidmaatschap met «uit 's Lands kas bezoldigde ambten».¹⁹

Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering een verruiming voor. De wet kon bepalen dat het Kamerlidmaatschap niet gecombineerd kan worden met «andere betrekkingen».²⁰ De regering vond het niet goed te verdedigen dat de wetgever op het terrein van de openbare functies de vrijheid zou hebben incompatibiliteiten te vestigen, maar dat hem buiten dit terrein deze vrijheid grondwettelijk zou zijn ontzegd.²¹

De CDA-fractie vreesde echter «vergaande isolering van het Kamerlid van allerlei maatschappelijke functies».²² Daarom kwam zij met een amendement waarin de regelingsopdracht aan de wetgever werd beperkt tot *openbare* betrekkingen.²³

Bij de mondelinge behandeling kwam de vrees naar voren dat, op basis van het regeringsvoorstel, te veel functies aangewezen zouden worden; het ging immers om een beperking van het passief kiesrecht. De regering bood geen heftig verzet tegen het amendement en de Tweede Kamer nam het aan.²⁴

Uit deze totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat de omschrijving moet worden beschouwd als limitatief: de wet kan uitsluitend combinaties met *openbare* betrekkingen verbieden. De parlementaire behandeling heeft echter niet duidelijk gemaakt wat precies onder «openbare betrekkingen» moet worden verstaan.

¹⁹ Het artikel voorzag niet in alle gevallen in een direct verbod, maar bood ruimte om een van de twee functies tijdelijk op non-actief te stellen.

²⁰ Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 2 (artikel 3.1.8 volgens voorlopige nummering).

²¹ Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 3, p. 22.

²² Kamerstukken II 1976/77, 14 223, nr. 5, p. 13.

²³ Kamerstukken II 1979/80, 14 223, nr. 15.

²⁴ Handelingen II 5 februari 1980, p. 2739.

De regelingsopdracht aan de wetgever is in algemene zin uitgewerkt in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement. Die wet voegt aan de betrekkingen die al in de Grondwet worden genoemd toe: substituut-ombudsman, plaatsvervangend procureur-generaal bij de Hoge Raad, commissaris van de Koning, militair ambtenaar in werkelijke dienst, ambtenaar bij een hoog college van staat of een ministerie. Daarnaast worden nog bestuursfuncties bij een klein aantal zelfstandige bestuursorganen aangewezen.

De regering lichtte toe dat alleen functies werden aangewezen als de combinatie van functies de onafhankelijke uitoefening van een van beide in gevaar kan brengen en afbreuk kan doen aan de zuiverheid van verhoudingen. Voor het overige dient de verenigbaarheid van openbare betrekkingen te worden overgelaten aan de kiezers zelf, in casu aan de kandidaatstellende organen van de politieke partijen die aan de verkiezingen deelnemen.²⁵

Daarmee heeft de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement niet meer duidelijkheid geboden over de vraag wat onder «openbare» betrekkingen moet worden verstaan. Bij de totstandkoming van die wet is niet ingegaan op de betekenis van het begrip «openbaar». De betrekkingen die in die wet zijn aangewezen zijn evident openbaar en kunnen niet verduidelijken waar de grens ligt.

Overigens is de Wet Incompatibiliteiten niet de enige wet die onverenigbare functies kan aanwijzen. Ook in sectorspecifieke wetten kunnen incompatibiliteiten geregeld worden.

Dit is – zoals opgemerkt – bijvoorbeeld gebeurd bij wijzigingen van de Mediawet. Daarbij is het Kamerlidmaatschap onverenigbaar verklaard, eerst met het lidmaatschap van het Commissariaat voor de Media, daarna met bestuur en raad van toezicht van de NOS, en nu ook met bestuur en raad van toezicht van de omroeporganisaties. Uit de parlementaire behandeling blijkt niet dat op enig moment is stilgestaan bij de vraag hoe dit alles zich verhoudt tot artikel 57, vierde lid, van de Grondwet.

Voor deze voorlichting is van belang om vast te stellen welke bestuurs- en toezichtsfuncties in het omroepbestel kunnen worden gerekend tot de «openbare betrekkingen» in de zin van artikel 57, vierde lid, van de Grondwet.

De Afdeling acht het vanzelfsprekend dat het lidmaatschap van het Commissariaat voor de Media daartoe behoort. Het Commissariaat is opgericht krachtens publiekrecht, heeft een publieke taak, heeft openbaar gezag, oefent geen private taken uit en wordt gedeeltelijk uit publieke middelen bekostigd (reclameopbrengsten vormen de andere inkomstenbron); de leden van het Commissariaat worden benoemd door de Minister.²⁶ Datzelfde geldt in essentie ook voor NPO, NOS, RPO, NTR en Ster.

Voor de omroepverenigingen (inclusief de samenwerkingsomroepen) ligt dit anders. Zij zijn door de Minister erkend, zodat zij «media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst» kunnen verzorgen. Zij zijn echter voortgekomen uit particulier initiatief, hebben de verenigingsstructuur, moeten de leden invloed geven op het beleid, en verzorgen media-aanbod vanuit een in de statuten aangeduide maatschappelijke, culturele,

²⁵ Kamerstukken II 1991/92, 22 769, nr. 3, p. 2–3.

²⁶ Artikelen 2.147, 7.1, 7.2 en 7.6 van de Mediawet 2008; artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

godsdienstige of geestelijke stroming. Zij worden deels uit publieke middelen bekostigd, deels uit contributies van de leden.²⁷ Bestuur en raad van toezicht worden, volgens de regels van het verenigingsrecht, benoemd door of vanuit de leden, zonder betrokkenheid van de Minister. Daarmee vertegenwoordigen de omroepverenigingen, binnen het publieke omroepbestel, een element van pluriformiteit op basis van maatschappelijk initiatief. Zij zijn niet gebonden aan de neutraliteit die eigen is aan openbare functies. Integendeel, zij hebben bij uitstek de positie om niet neutraal te zijn.

Het voorgaande betekent dat het lidmaatschap van het bestuur of de raad van toezicht van een omroepvereniging of een samenwerkingsomroep niet hoort tot de openbare betrekkingen, bedoeld in artikel 57, vierde lid, van de Grondwet. De wet kan daarom niet bepalen dat deze functies niet verenigbaar zijn met het lidmaatschap van de kamers der Staten-Generaal.

b. Artikelen 4 en 56 Grondwet: kiesrecht

Artikel 4 van de Grondwet garandeert het recht om de leden van «algemeen vertegenwoordigende organen» te kiezen en het recht om tot lid van deze organen te worden verkozen (actief en passief kiesrecht). Artikel 56 regelt het passief kiesrecht voor de beide kamers der Staten-Generaal.

Artikel 57 regelt, als uitwerking van het passief kiesrecht, welke functies niet gecombineerd mogen worden met het Kamerlidmaatschap. Dat artikel is hiervoor besproken. De Afdeling besteedt daarom niet afzonderlijk aandacht aan de artikelen 4 en 56 van de Grondwet.

c. Artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM: vrijheid van meningsuiting en omroepvrijheid

In het kader van deze voorlichting gaat het allereerst om artikel 7, tweede lid, van de Grondwet:

«De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio of televisie-uitzending.»

Het amendement heeft tot doel te voorkomen dat politieke partijen invloed krijgen op de omroep. Het bepaalt dat bestuurs- en toezichtfuncties in het omroepbestel niet mogen worden gecombineerd met bepaalde politieke en bestuurlijke functies. Het geeft daarmee een uitwerking aan de regelingsopdracht van artikel 7, tweede lid, van de Grondwet. Die uitwerking leidt niet tot een vorm van voorafgaand toezicht op radio of televisie-uitzendingen. De Afdeling ziet dan ook geen problemen met artikel 7 van de Grondwet.

In dit verband gaat de Afdeling ook in op artikel 10 EVRM, dat eveneens de vrijheid van meningsuiting beschermt. Uit dit artikel volgt, voor staten die een publiek omroepbestel hebben, een positieve verplichting om een pluriforme informatievoorziening te garanderen.²⁸ Het amendement past goed bij die verplichting. De Afdeling ziet dan ook geen problemen met artikel 10 EVRM.

²⁷ Artikelen 2.23 en 2.24 van de Mediawet 2008.

²⁸ Bijvoorbeeld EHRM 17 september 2009, Manole e.a. t. Moldavië, 13936/02, overweging 101.

d. Artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM: recht tot vereniging

Het grondrecht van de verenigingsvrijheid is bij het amendement op twee manieren aan de orde. Het speelt bij de omroeporganisaties, omdat de wet voorschrijft dat zij verenigingen zijn. Het speelt ook bij politieke partijen. Weliswaar hoeven politieke partijen geen vereniging te zijn om deel te kunnen nemen aan verkiezingen,²⁹ maar de meeste politieke partijen hebben wel gekozen voor de verenigingsvorm. Die vorm is bovendien vereist voor overheidssubsidie.³⁰

Het amendement verbiedt de combinatie van een aantal functies en houdt daarmee een beperking in om die functies te kunnen uitoefenen.

- Aan de kant van de politieke partij beperkt het de mogelijkheid om kandidaat te staan voor politieke functies, zoals het Kamerlidmaatschap. Hiervoor werd geconcludeerd dat deze beperking niet in overeenstemming is met artikel 57, vierde lid, van de Grondwet. Dit aspect blijft daarom hier verder buiten beschouwing.

Twee andere beperkingen worden wel behandeld:

- aan de kant van de politieke partij beperkt het amendement de mogelijkheid om te worden gekozen als lid van het partijbestuur, een orgaan van de vereniging, en om een dienstbetrekking binnen een partij op landelijk niveau te vervullen,
- aan de kant van de omroepvereniging beperkt het de mogelijkheid om te worden gekozen of benoemd in het bestuur of de raad van toezicht.

Beperkingen van de vrijheid van vereniging zoals beschermd door artikel 8 van de Grondwet mogen uitsluitend door de wetgever in formele zin worden gesteld in het belang van de openbare orde. Bij de grondwetsherziening 1983, waarin het artikel zijn huidige vorm heeft gekregen, heeft de regering opgemerkt dat het begrip «openbare orde» zeer ruim is.³¹ Wat verder onder deze open term moet worden verstaan is niet duidelijk geworden. Het is in de eerste plaats aan de wetgever om die term nader in te vullen.

De vraag is of de onverenigbaarheid van bestuursfuncties of dienstbetrekkingen bij een landelijke politieke partij met het lidmaatschap van de raad van toezicht of bestuur van een omroepvereniging of samenwerkingsomroep in het belang is van de openbare orde. De media-instellingen NPO, NOS, RPO, NTR en Ster vervullen een neutrale rol binnen het publieke mediabestel. De omroepverenigingen en de samenwerkingsomroepen op grond van de Mediawet 2008 vervullen niet zo'n neutrale rol, omdat zij een bepaalde maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigen. Daarom is de voorgestelde onverenigbaarheid niet in het belang van de openbare orde.

De Afdeling komt dan ook tot de conclusie dat de wet niet mag verbieden dat bestuurs- en toezichtsfuncties bij omroepverenigingen worden gecombineerd met functies bij politieke partijen. Artikel 8 Grondwet laat dat niet toe.

In het licht van artikel 11 EVRM, dat eveneens de verenigingsvrijheid garandeert, komt de Afdeling tot dezelfde conclusie. Voor zowel politieke partijen als voor omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen betekent de onverenigbaarheid een beperking van de vrijheid om te bepalen wie zij in bepaalde functies willen benoemen. Verder beperkt de

²⁹ Artikel H 3 van de Kieswet.

³⁰ Artikel 1, onderdeel b, van de Wet financiering politieke partijen.

³¹ Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p. 32.

onverenigbaarheid de mate waarin iemand een bepaalde actieve functie in een politieke partij kan combineren met het lidmaatschap van de raad van toezicht of het bestuur van een omroepvereniging of samenwerkingsomroep en andersom. Zoals eerder aangegeven hebben omroepverenigingen en samenwerkingsomroepen op grond van de Mediawet 2008 juist geen neutrale rol binnen het publieke mediabestel. De voorgestelde bepaling is dan ook het licht van artikel 11 EVRM niet als proportioneel aan te merken.

2.5. Conclusie

De effectiviteit van het amendement is uiterst beperkt: er zijn allerlei manieren voor politieke partijen om invloed uit te oefenen op omroepverenigingen. Combinatie van functies is maar één mogelijkheid.

De Grondwet garandeert het recht om gekozen te worden als lid van de Eerste of Tweede Kamer (passief kiesrecht). Dat recht kan worden beperkt: bij wet kunnen openbare betrekkingen worden aangewezen die niet gecombineerd mogen worden met het Kamerlidmaatschap. De Afdeling komt tot de conclusie dat functies bij de omroepverenigingen daar niet onder vallen. In zoverre acht de Afdeling het amendement niet toelaatbaar.

De Afdeling ziet geen problemen met artikel 7 van de Grondwet en artikel 10 EVRM.

Verder garandeert artikel 8 van de Grondwet het recht tot vereniging. Dat recht kan alleen worden beperkt in het belang van de openbare orde. Onder dit begrip «openbare orde» kan wel het belang van neutraliteit van de publieke omroep worden begrepen, maar niet het belang van omroepverenigingen, die immers maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stromingen vertegenwoordigen. Daarom mag de combinatie van bestuurs- en toezichtsfuncties bij omroepverenigingen met functies bij politieke partijen gelet op artikel 8 Grondwet niet worden verboden. In het licht van artikel 11 EVRM is de voorgestelde beperking niet proportioneel.

3. Handhaving van het redactiestatuut (amendement-Westerveld)

De Mediawet 2008 bepaalt dat publieke en commerciële media-instellingen (waartoe de omroepen behoren)³² moeten beschikken over een redactiestatuut. Het redactiestatuut bevat de journalistieke rechten en plichten van de werknemers. Voor de publieke media-instellingen wordt dit in de wet verder uitgewerkt: voor hen dient het redactiestatuut in elk geval te bevatten:

- waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie³³ en kwaliteit worden gehanteerd; en
- waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders en sponsors.³⁴

³² Het begrip «media-instelling» omvat omroeporganisaties, maar is ruimer dan dat: een media-instelling verzorgt het aanbod van «elektronische producten met beeld- of geluidsinhoud die bestemd zijn voor afname door het algemene publiek of een deel daarvan» (artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008).

³³ Deontologie is een minder gebruikelijk woord voor beroepsethiek.

³⁴ Artikelen 2.88, tweede en derde lid, en 3.5, tweede lid, van de Mediawet 2008.

In het gewijzigd amendement-Westerveld wordt in de Mediawet 2008 vastgelegd dat het Commissariaat voor de Media toeziet op de naleving van het redactiestatuut.³⁵

In het verzoek om voorlichting stelt de Eerste Kamer vragen over dit amendement. De Kamer wil graag weten wat de plaats is van het redactiestatuut in het licht van het systeem van de Mediawet 2008 en de daarin vastgelegde taken en verantwoordelijkheden van het Commissariaat enerzijds en de media-instellingen zelf anderzijds.

a. Parlementaire behandeling van het amendement

De parlementaire geschiedenis van het amendement is vrij beperkt. De toelichting op het amendement benadrukt het belang van de onafhankelijkheid van journalisten, ook als dat ingaat tegen de belangen van een concern of van de commerciële afdeling. Het amendement geeft het Commissariaat expliciet opdracht om het redactiestatuut te handhaven.³⁶

In zijn reactie constateerde de Minister dat de bevoegdheid van het Commissariaat om toe te zien op de naleving van het redactiestatuut al wettelijk is geregeld. Hij kende geen concrete gevallen waaruit zou blijken dat er iets aan de hand was, maar zag het amendement als een verduidelijking van de wet, als een aanmoediging aan het Commissariaat om te handhaven.³⁷ De Tweede Kamer nam het amendement aan.

b. Historische achtergrond

Programmastatuut, redactiestatuut

De verplichting om – wat aanvankelijk genoemd werd – een programmastatuut vast te stellen is voor het eerst geregeld in de voorloper van de huidige Mediawet 2008, de Mediawet (zonder jaartal), die in 1987 tot stand kwam. De bepaling kwam voort uit een amendement-Van der Sanden en Beinema. Daarin werd bepaald dat het programmastatuut van de omroepverenigingen tot stand moest komen «op de grondslag van hun verenigingsstatuten».

In de toelichting op het amendement is een vergelijking getrokken met de «redactiestatuten bij de gedrukte media», maar is ook benadrukt dat het programmastatuut de statutaire signatuur van de betrokken omroepvereniging moest hebben.³⁸ Het ging de indieners dus om het bewaken van de identiteit van de omroep. In die tijd werd het nog van groot belang gevonden dat een omroep een maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stroming vertegenwoordigde en daar ook werk van maakte.³⁹ In lijn daarmee is toentertijd wel gesteld dat het Commissariaat voor de Media zich zou moeten beperken tot een globale toetsing van de statuten en reglementen van de vereniging.⁴⁰

³⁵ Het gewijzigde amendement voegt een vierde lid toe aan artikel 7.21 (Kamerstukken II 2018/19, 35 042, nr. 17; oorspronkelijke amendement op stuk nr. 13).

³⁶ Handelingen II, 4 april 2019, p. 71-4-10 en 71-4-11.

³⁷ Handelingen II, 4 april 2019, p. 71-7-12.

³⁸ Kamerstukken II 1985/86, 19 136, nr. 94. Datzelfde kwam naar voren bij de mondelinge behandeling van het voorstel (Handelingen II 13 maart 1986, p. 4090). Het amendement werd door de regering overgenomen in een nota van wijziging (Kamerstukken II 1985/86, 19 136, nr. 160).

³⁹ Artikel 14 van de (oude) Mediawet.

⁴⁰ G.A.I. Schuijt, *Werkers van het woord. Media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek*, Kluwer, Deventer, 1987, p. 375–376.

Kort daarna, bij een wetsvoorstel tot invoering van commerciële omroep, is in de wet vastgelegd dat de omroepen het programmastatuut tot stand dienden te brengen «in overeenstemming met hun werknemers die zijn belast met de samenstelling van programma's».⁴¹ Daarmee werd het belang van journalistieke onafhankelijkheid onderkend.

Mede door de opkomst van commerciële omroep nam het belang van sponsoring toe. In 1995 werd in de Mediawet opgenomen dat het programmastatuut van de omroepen de redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van sponsoring moet vastleggen.⁴²

Wettelijke taak en positie van het Commissariaat

Het Commissariaat voor de Media is een zelfstandig bestuursorgaan, ingesteld in 1987 bij de totstandkoming van de (eerste) Mediawet. Het Commissariaat is ingesteld om het toezicht op het dagelijks reilen en zeilen van de omroepen te depolitiseren⁴³ en is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de Mediawet 2008.⁴⁴

De wet bepaalt (zoals besproken) dat media-instellingen een redactiestatuut moeten hebben, maar regelt niet uitdrukkelijk dat zij verplicht zijn een eenmaal vastgesteld redactiestatuut na te leven.⁴⁵ Bij het omroepbestel zoals dat in verzuilde tijden is gegroeid zou een strikte interpretatie van de wet kunnen passen, die inhoudt dat naleving van het redactiestatuut een interne aangelegenheid is van de media-instellingen zelf.

Latere ontwikkelingen

Het omroepbestel is in de loop der jaren verder veranderd. Eerst kwam er commerciële omroep. Daarna werd de positie van de omroepverenigingen in het publieke bestel gerelativeerd. Zes omroepen zijn paarsgewijs tot fusie gebracht: de huidige drie samenwerkingsomroepen. De regierol van de NPO is versterkt.⁴⁶

De ontwikkelingen rond het redactiestatuut lijken daarmee gelijk op te lopen:

- bij het redactiestatuut is de nadruk verschoven van bewaking van de identiteit (al dan niet met inspraak van de leden) naar bewaking van onafhankelijke, professionele journalistieke normen, en dan met name ten opzichte van sponsoring,
- dat biedt meer ruimte voor een onafhankelijke toezichthouder om de naleving van het redactiestatuut te verzekeren: journalistieke normen lenen zich beter voor externe toetsing dan normen ontleend aan de identiteit van een omroep.

In 2016 merkte de regering op dat het Commissariaat een omroep ter verantwoording kan roepen voor de toepassing van het redactiestatuut.⁴⁷ Deze opmerking past in de ontwikkelingen van het omroepbestel.

⁴¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 554, nr. 3, p. 27.

⁴² Artikel 64b van de Mediawet zoals ingevoegd bij de wet van 18 mei 1995 (uitvoering van richtlijn nr. 89/552/EEG, PbEG L 298), Stb. 320. Kamerstukken II 1993/94, 23 752, nr. 3, p. 12.

⁴³ Medianota, Kamerstukken 1982/83, 18 035, nr. 1, p. 10.

⁴⁴ Artikelen 7.11, eerste lid, 7.13, 7.14 en 7.16a van de Mediawet 2008.

⁴⁵ Het Commissariaat zelf kan het niet hebben van een redactiestatuut bestraffen met een bestuurlijke boete uit de zwaarste van drie boetecategorieën (artikelen 4 en 6 van de Beleidsregels bestuurlijke boetes 2019, vastgesteld door het Commissariaat voor de Media).

⁴⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 4, p. 8.

⁴⁷ Kamerstukken I 2015/16, 34 264, F, p. 24.

Bij het korte debat rond het amendement-Westerveld heeft het oorspronkelijke karakter van het pluriforme omroepbestel geen rol gespeeld. Het belang van een redactiestatuut werd niet gezocht in die pluriformiteit, maar uitsluitend in het bewaken van journalistieke onafhankelijkheid. Het past in die moderne benadering dat het Commissariaat voor de Media daadwerkelijk toeziet op de naleving van het redactiestatuut en daarbij toetst aan professionele journalistieke normen. Alleen wanneer het gaat om de inhoud van de programma's past het Commissariaat nog terughoudendheid.

c. Conclusie

De vraag kan rijzen of op grond van de huidige Mediawet het Commissariaat bevoegd is om toe te zien op de naleving van het redactiestatuut. Door deze onduidelijkheid weg te nemen kan het amendement worden beschouwd als een verduidelijking van de wet. Dit ongeacht de vraag of het wenselijk is dat en hoe het Commissariaat deze taak vervult.

4. Slotconclusie beide amendementen

De Afdeling komt tot de volgende conclusies:

1. De effectiviteit van het amendement-Aartsen en Van der Molen is uiterst beperkt en op onderdelen niet in overeenstemming is met de Grondwet. Artikel 57, vierde lid, van de Grondwet staat in de weg aan een verbod op het combineren van het Kamerlidmaatschap met bestuursfuncties bij omroepverenigingen. Verder laten artikel 8 van de Grondwet en artikel 11 van het EVRM geen verbod toe van de combinatie van bestuurs- en toezichtsfuncties bij omroepverenigingen met functies bij politieke partijen.
2. Het amendement-Westerveld kan worden beschouwd als een verduidelijking van de Mediawet.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf