

ADVIES aan stichting NPO te Hilversum d.d. 28 december 2015
inzake de vraag of de staatssecretaris van OCW de publieke omroep kan verplichten
tot het openbaar maken van specifieke programmakosten.

Prof. mr. A. W. Hins

Inleiding

Bovend'Eert heeft in zijn eerdere advies d.d. 23 december 2015 uiteengezet dat artikel 68 van de Grondwet op zichzelf geen grondslag biedt om NPO en particuliere omroeporganisaties tot het geven van inlichtingen te verplichten. Voor een plicht tot het verstrekken van informatie, respectievelijk een verbod op het afspreken van geheimhouding, is een afzonderlijke wettelijke regeling nodig. Onderstaand advies gaat in op de vraag of een dergelijke regeling te vinden is in de Mediawet, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Algemene wet bestuursrecht. Ook de Wet openbaarheid van bestuur zal aan de orde komen ¹

Informatieplichten

In verband met de controle op de rechtmatigheid en doelmatigheid van uitgaven van de landelijke publieke mediadienst bestaan er diverse verplichtingen tot informatieverstrekking aan toezichthouders:²

1. Informatieverstrekking door de landelijke publieke media-instellingen aan NPO (art. 2.59 Mediawet);
2. Informatieverstrekking door eenieder aan het Commissariaat voor de Media (art. 5.20 Awb);
3. Informatieverstrekking door het Commissariaat voor de Media aan de minister van OCW (art. 20 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen);
4. Informatieverstrekking door NPO, NOS, NTR en STER aan de minister van OCW (art. 2.15, 2.34h, 2.39 en 2.102 Mediawet).³

¹ In dit advies zal meestal worden gesproken van de 'minister', omdat de Mediawet bevoegdheden aan de minister toekent en de staatssecretaris zijn bevoegdheden op grond van artikel 46, tweede lid, van de Grondwet aan de minister ontleent. Het woord 'staatssecretaris' wordt gebruikt wanneer staatssecretaris Dekker in het bijzonder is bedoeld.

² De Wet openbaarheid van bestuur bevat een plicht tot openbaarheid voor eenieder, behoudens uitzonderingen. Zo is bij algemene maatregel van bestuur bepaald dat de rechtsvoorganger van NPO van de Wob is uitgezonderd 'voor zover belast met andere werkzaamheden dan welke voortvloeien uit onderscheidenlijk verband houden met de coördinatie van de programma's van de instellingen die zendtijd hebben gekregen voor landelijke omroep, onderscheidenlijk met het indelen van de zendtijd van de instellingen die zendtijd hebben verkregen voor de landelijke omroep' (Stb. 1998, 580).

³ Als wetsvoorstel 34264 tot wet wordt verheven, zal de Mediawet ook een verplichte informatieverstrekking van de Raad van Bestuur NPO aan de Raad van Toezicht NPO regelen. Zie het voorgestelde art. 2.7, vijfde lid, Mediawet.

Staatssecretaris Dekker heeft vooral gewezen op artikel 2.15 van de Mediawet, waarvan het eerste lid bepaalt dat NPO de minister desgevraagd alle inlichtingen verstrekt met betrekking tot de werkzaamheden van de NPO. Het tweede lid voegt daaraan toe dat de minister inzage kan verlangen in zakelijke gegevens en bescheiden van de NPO voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Op deze manier kan de minister zowel informatie verkrijgen over het functioneren van de stichting NPO als privaatrechtelijke rechtspersoon, als over haar functioneren als zelfstandig bestuursorgaan.

Daarnaast kan de minister informatie opvragen bij het Commissariaat voor de Media. Op het Commissariaat is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing, zo blijkt uit artikel 7.2 van de Mediawet. Indien het Commissariaat op grond van artikel 5.20 Awb bijvoorbeeld 'bonnetjes' heeft opgevraagd bij een media-instelling kan de minister daar in beginsel kennis van nemen. Artikel 20 van de Kaderwet luidt als volgt:

Artikel 20

1. Een zelfstandig bestuursorgaan verstrekt desgevraagd aan Onze Minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Onze Minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

2. Een zelfstandig bestuursorgaan geeft bij het verstrekken van de in het eerste lid bedoelde inlichtingen waar nodig aan welke gegevens een vertrouwelijk karakter dragen. Dit vertrouwelijke karakter kan voortvloeien uit de aard van de gegevens, dan wel uit het feit dat natuurlijke of rechtspersonen deze aan het zelfstandig bestuursorgaan hebben verstrekt onder het beding dat zij als vertrouwelijk zullen gelden.

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is niet van toepassing op NPO. In 2007 is wel overwogen om de rechtsvoorganger van NPO (de toenmalige NOS) onder het bereik van de Kaderwet te brengen, maar de ministerraad heeft op 11 januari 2008 besloten daarvan af te zien. In een brief van 23 januari 2008 aan de Tweede Kamer lichtte de minister van OCW dit als volgt toe:

Bij de publieke omroep past geen inhoudelijke bemoeienis. De omroepen zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van hun programma's. Uitsluitend achteraf vindt (onafhankelijk) toezicht plaats. Dit vloeit voort uit de Grondwet en is zo bepaald in de Mediawet. De Mediawet bevat bovendien voorschriften van gelijke strekking als de Kaderwet waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording, toegespitst op de specifieke taken van de NOS. Een eerste opgave aan het BTZ (noot AWH: Begeleidingsteam Kaderwet zbo's), welke een strikt juridische invalshoek had, leidde er toe dat de NOS aanvankelijk stond aangemeld voor de Kaderwet. Vanuit een politieke/bestuurlijke afweging heb ik gemeend de NOS niet onder de werking van de Kaderwet te brengen. De Ministerraad van 11 januari jl. heeft hiermee ingestemd.⁴

De situatie is niet veranderd toen de bestuurlijke taken van de NOS per 1 januari 2010 werden overgebracht naar de huidige stichting NPO. In de Memorie van toelichting bij het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet in verband

⁴ Kamerstukken II 2007-08, 25268, nr. 50, p. 2.

met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst – ingediend op 24 augustus 2015 –, wordt herhaald dat NPO niet onder de Kaderwet valt.⁵ De Memorie van toelichting voegt daaraan toe dat voorschriften over politieke en democratische controle en verantwoording zijn te vinden in de Mediawet. Terwijl de informatieverstrekking door het Commissariaat voor de Media aan de minister beheerst wordt door artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, geldt tussen NPO en de minister het reeds genoemde artikel 2.15 van de Mediawet.

Openbaarheid via de minister

Artikel 2.15 van de huidige Mediawet 2008 is in de plaats gekomen van het materieel gelijkkluidende artikel 23 van de vorige Mediawet. Artikel 23 (oud) werd ingevoegd bij de Wet van 13 november 1997 tot wijziging van bepalingen van de Mediawet in verband met een herziening van de organisatiestructuur van de landelijke publieke omroep (Stb. 544). Met deze wet werden publiekrechtelijke bevoegdheden opgedragen aan de NOS, zodat de Raad van Bestuur bij de uitoefening van die bevoegdheden de status kreeg van bestuursorgaan (artikel 1:1, eerste lid onder b, van de Awb). Bij de behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel vroeg de Eerste Kamer aan de regering of de inlichtingen die de NOS op grond van artikel 23 (oud) Mediawet zou moeten verstrekken aan de minister openbaar zouden worden. De regering antwoordde daarop:

Het wetsvoorstel brengt geen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie met zich mee ten aanzien van openbaarheid van vergaderingen en besluiten. De vergaderingen van de raad van toezicht zijn, net als de vergaderingen van het huidige algemeen bestuur van de NOS, in beginsel niet openbaar, hetgeen ook niet gebruikelijk is voor een toezichthoudend orgaan dat te vergelijken is met de raad van commissarissen van een structuurvennootschap. Een belangrijke overweging daarvoor is dat in de raad van toezicht besluiten worden genomen die het bedrijfsbelang van de publieke omroep betreffen. Openbaarheid zou dit belang kunnen schaden. Voor zover de besluitvorming van de raad van toezicht betrekking heeft op de uitvoering van overheidsstaken van de NOS kan een belanghebbende daar eventueel met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur kennis van nemen. Ook van de inlichtingen die aan de minister worden verstrekt kan binnen de grenzen van de Wet openbaarheid van bestuur kennis worden genomen.⁶

Relevant is daarom de absolute uitzonderingsgrond van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur.⁷ Indien bedrijfsgegevens vertrouwelijk aan

⁵ Kamerstukken II, 2014-15, 34264, nr. 3, p. 26.

⁶ Kamerstukken I, 1997-98, 25216, nr. 49a (MvA aan Eerste Kamer d.d. 17 oktober 1997)

⁷ Zoals opgemerkt in noot 2, werd de rechtsvoorganger van NPO gedeeltelijk uitgezonderd van de werking van de Wob (zie artikel 1, aanhef en onderdeel a, van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob, Stb. 1998, 580). Deze uitzondering is echter niet van toepassing op documenten die bij een ander bestuursorgaan berusten, zoals de minister van OCW of het Commissariaat voor de Media.

het bestuur zijn meegedeeld, bijvoorbeeld door een media-instelling aan NPO en vervolgens door NPO aan de minister, dan mag de minister deze informatie niet openbaar maken. Het kan voorkomen dat een bedrijf vrijwillig zijn recht op vertrouwelijkheid opgeeft, bijvoorbeeld om onjuiste geruchten te weerleggen. In dat geval vervalt de uitzondering van artikel 10, eerste lid, onder c. Een gedeeltelijke opheffing van de vertrouwelijkheid vond plaats bij een contract tussen de NOS en Eredivisie Media en Marketing CV over het uitzenden van televisiesamenvattingen van het eredivisievoetbal.⁸ Een ander voorbeeld zijn de kosten van het Koningslied, waarbij de staatssecretaris met kennelijke toestemming van NPO gespecificeerde bedragen vrij gaf.⁹

Wordt de vertrouwelijkheid niet opgeheven, dan is een optie dat de minister de bedrijfsgegevens ook vertrouwelijk aan de Tweede Kamer meedeelt. Dat gebeurde in 2014 twee keer. Eerst bij bovengenoemd contract over het eredivisievoetbal.¹⁰ Vervolgens bij informatie over de kosten van de Olympische Winterspelen en het wereldkampioenschap voetbal in Brazilië. De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap had op 12 juni 2014 gevraagd wat de totale kosten voor de landelijke publieke omroep waren van deze evenementen.¹¹ Bij brief van 14 oktober 2014 zond de staatssecretaris van OCW de gevraagde informatie aan de voorzitter van de Tweede Kamer met het verzoek de documenten vertrouwelijk ter inzage te leggen voor de leden.¹² Een probleem met deze handelwijze is dat Kamerleden erg op hun woorden moeten passen wanneer zij in een openbare vergadering spreken over het desbetreffende onderwerp.

Autonomie van NPO

Staatssecretaris Dekker van OCW heeft een aantal malen gezegd dat hij er voorstander van is dat de publieke omroep een grotere transparantie in acht neemt. In zijn brief van 11 november 2015 aan de Tweede Kamer schrijft hij onder meer: *‘Zo wil ik geen geheimhoudingclausules meer die mijn informatieplicht naar de Kamer belemmeren. Ook vind ik het van belang dat de NPO partijen waarmee zaken wordt*

⁸ Aanhangsel Handelingen II, 2014-15, nr. 1815. Vragen van het Tweede Kamerlid Elias (VVD), beantwoord op 2 april 2015.

⁹ Aanhangsel Handelingen II, 2015-16, nr. 256. Vragen het Tweede Kamerlid Rutte (VVD), beantwoord op 12 oktober 2015. Het ging hier om een bijzondere productie, waarvan de kosten grotendeels werden betaald door het Nationaal Comité Inhouding (€400.000) en voor een geringer deel uit de eigen middelen van NPO (€174.463).

¹⁰ Aanhangsel Handelingen II, 2014-15, nr. 1813. Vragen het Tweede Kamerlid Verhoeven (D66), beantwoord op 2 april 2015. Zie ook Verslag van een wetgevingsoverleg d.d. 24 november 2014, Kamerstukken II, 2014-15, 34000 VIII, nr. 76, p. 10-11 en 36. Daaruit blijkt dat de Kamerleden vertrouwelijk waren geïnformeerd over de details van het contract tussen NOS en FOX.

¹¹ Kamerstukken II, 2013-14, 33 940 VIII, nr. 3, vraag 42.

¹² Kamerstukken II, 2014-15, 30234, nr. 112.

*gedaan, meldt dat de informatie over de kosten desgevraagd aan de Kamer moeten (sic) kunnen worden verstrekt.'*¹³

De vraag is of de minister de bevoegdheid heeft NPO tot een dergelijke handelwijze te verplichten. Aanvankelijk heeft de regering wellicht gedacht dat artikel 2.172, derde lid, van de Mediawet daarvoor een wettelijke grondslag biedt. Deze bepaling luidt momenteel:

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de inhoud en inrichting van de jaarrekening.

Wetvoorstel 34264 tot wijziging van de Mediawet 2008 in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst bevat een aanscherping van deze bepaling. Volgens artikel I onderdeel KK zal na 'jaarrekening' worden toegevoegd: *waaronder regels over de wijze waarop inzicht wordt gegeven in de kosten van de programmering.'*¹⁴

Een jaarrekening wordt per definitie echter pas na afloop van een jaar vastgesteld. Bovendien heeft een jaarrekening een globaal karakter. Praktisch is het onmogelijk daarin elke uitgave te specificeren. Een ministeriële regeling die inhoudt dat NPO alle inlichtingen moet verstrekken waarom de minister tussentijds heeft gevraagd, voegt niets toe aan de bestaande verplichting krachtens artikel 2.15 Mediawet. Bij ministeriële regeling kan ten slotte niet worden afgeweken van artikel 10, eerste lid, onder c, van de Wet openbaarheid van bestuur. De genoemde brief van 11 november 2015 kondigt dan ook aan dat de ministeriële regeling op basis van artikel 2.172, derde lid, van de Mediawet slechts een rapportageverplichting op het niveau van 'programmagenres' zal opleggen en dus niet op het niveau van afzonderlijke programma's.¹⁵

Los van deze ministeriële regeling streeft de staatssecretaris naar een 'protocol'. Dat protocol moet bewerkstelligen dat NPO in de toekomst meer gedetailleerde gegevens overlegt wanneer de Tweede Kamer daar om vraagt. Wat de juridische status is van dit protocol, heeft de staatssecretaris niet toegelicht. Waarschijnlijk is bedoeld een convenant, waarbij NPO belooft dat zij royaal uitvoering zal geven aan de bepalingen in de Mediawet die betrekking hebben op het verantwoorden van gedane uitgaven. Relevant is vooral artikel 2.2, tweede lid onder i, van de Mediawet, dat NPO verplicht tot 'het bevorderen van geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording.' Na de inwerkingtreding van wetsvoorstel 34264 zullen de woorden 'bevorderen van' vervangen worden door 'zorg dragen voor'.

NPO kan niet door de minister worden gedwongen. Als zelfstandig bestuursorgaan dient NPO zelf te bepalen hoe zij toepassing geeft aan artikel 2.2, tweede lid onder i, van de Mediawet. Desgewenst zou NPO zichzelf en andere publieke media-instellingen kunnen verplichten zo veel mogelijk transparantie te betrachten. De

¹³ Kamerstukken II, 2015-16, 34264, nr. 43, p. 1-2.

¹⁴ Zie artikel I onderdeel KK van het gewijzigde wetsvoorstel. Kamerstukken I, 2015-16, 34264 A. Een toelichting is te vinden in Kamerstukken II, 2014-15, 34264, nr. 3, p. 30.

¹⁵ Kamerstukken II, 2015-16, 34264, nr. 43, p. 1-2.

Raad van Bestuur kan daartoe een regeling vaststellen als bedoeld in artikel 2.10, tweede lid, onder c, van de Mediawet. Deze bepaling houdt in dat de Raad van Bestuur belast is met het vaststellen van regelingen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de NPO. Die taken zijn in artikel 2.2 van de Mediawet ruim omschreven. Volgens artikel 2.60 van de Mediawet is een regeling van de Raad van Bestuur bindend voor de landelijke publieke media-instellingen.

Hier is een parallel te trekken met de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad op grond van artikel 149 Gemeentewet. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen welke verordeningen in het belang van de gemeente 'nodig' zijn. Slechts wanneer een gemeentelijke verordening niet in het belang van de gemeente nodig *kan* zijn, zal deze door de rechter onverbindend worden verklaard. In sommige gevallen is een regeling niet alleen mogelijk, maar zelfs verplicht. Dat geldt in bijzonder voor de regeling bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Mediawet. Verplicht is een gedragscode 'ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de NPO en de landelijke publieke media-instellingen'. Gedragsregels voor publieke en transparante verantwoording en verslaglegging dienen daarvan onderdeel uit te maken, aldus het derde lid.

Binnen de publieke omroep zal wellicht niet iedereen enthousiast zijn over een regeling die het maken van geheimhoudingsafspraken reguleert. Over de vraag of het maken van zo'n regeling verplicht is, kan men twisten. Ook kan men verschillend denken over de wenselijke invulling. Strategisch is het echter niet verstandig het standpunt te verkondigen dat NPO juridisch machteloos staat tegenover omroeporganisaties die op eigen houtje geheimhoudingsafspraken maken. Dat zou een stimulans geven aan politici om de wetgeving aan te scherpen.¹⁶ NPO doet er daarom goed aan te benadrukken dat de publieke verantwoording van uitgaven het best door haar geregeld kan worden, zonder politieke bemoeienis.¹⁷

De autonomie van de publieke omroep is niet een toevallige keuze of een Nederlandse eigenaardigheid. Het gaat om een Europees rechtsbeginsel dat beschermd wordt door artikel 10 EVRM.¹⁸ Een aanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa uit 2012 onderstreept het belang van onafhankelijkheid jegens de regering, welke onafhankelijkheid gepaard dient te gaan met verantwoordelijkheid jegens het publiek. Publieke omroep is geen

¹⁶ Denk aan een wijziging van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob, waardoor NPO volledig onder de Wob zou komen te vallen, het alsnog onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen brengen van NPO en het aanscherpen van artikel 2.3 van de Mediawet.

¹⁷ Dat gebeurde al min of meer in het Concessiebeleidsplan 2016-2020, p. 59.

¹⁸ J. Oster, 'Media Freedom as a Fundamental Right', Cambridge University Press 2015, p. 85-86 en 265-266.

staatsomroep.¹⁹ Ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft dit onderscheid gemaakt.²⁰

Afweging van belangen

NPO dient dus zelf te besluiten hoe zij het beste uitvoering kan geven aan haar taak: 'het zorg dragen voor een doelmatige inzet van de gelden die bestemd zijn voor de verzorging en verspreiding van het media-aanbod en het zorg dragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording' (gewijzigd artikel 2.2, tweede lid onder i, van de Mediawet). Bij de besluitvorming zal de Raad van Bestuur de argumenten voor en tegen openbaarheid tegen elkaar dienen af te wegen. De staatssecretaris van OCW heeft in een schriftelijk overleg met de vaste Kamercommissie over het concessiebeleidsplan NPO 2016-2020 gepleit voor een maximale openbaarheid. In zijn brief van 18 september 2015 noemde hij de volgende argumenten:

- Geheimzinnigheid over gemaakte kosten doet afbreuk aan de legitimiteit van de publieke omroep. Het publiek moet inzicht kunnen krijgen in de keuzes die de publieke omroep maakt en de prioriteiten die hij stelt.
- Transparantie versterkt het bewustzijn bij de publieke omroep dat er gewerkt wordt met publiek geld.
- Als externe producenten achteraf weten wat een programma heeft gekost, kunnen zij inschatten of zij een vergelijkbaar programma voor een lagere prijs kunnen aanbieden aan de NPO.²¹

Er zijn echter ook argumenten die pleiten voor het maken van uitzonderingen op het uitgangspunt van openbaarheid. In de eerste plaats zullen publieke omroepen in hun functioneren belemmerd worden wanneer zij contractspartners nooit geheimhouding van essentiële bedrijfsgegevens kunnen beloven. Commerciële bedrijven, zoals handelaars in uitzendrechten, zullen dan de voorkeur geven aan een commerciële omroep die niet gebonden is aan een rigide regiem van openbaarheid. In de tweede plaats vrezen de omroepen voor meer politieke bemoeienis, wanneer ieder Kamerlid informatie kan opvragen over afzonderlijke programma's. Artikel 68 van de Grondwet geeft ieder individueel lid van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer het recht informatie bij ministers en staatssecretarissen op te vragen. Politici die een hekel hebben aan een bepaald programma zullen maar al te graag aanvoeren dat hier overheidsgeld wordt verspild, waardoor de publieke omroep regelmatig in de verdediging zal worden gedrongen.

¹⁹ Recommendation CM/Rec (2012) 1 of the Committee of Ministers to member States on public service media governance (Adopted by the Committee of Ministers on 15 February 2012 at the 1134th meeting of the Ministers' Deputies).

²⁰ EHRM (dec.) 23 december 2003, Radio France e.a. t. Frankrijk, appl.nr. 53984/00, r.o. 24-26. EHRM 7 december 2006, Österreichischer Rundfunk t. Oostenrijk, appl.nr. 35841/02, r.o. 46-54.

²¹ Kamerstukken II, 2015-16, 32827, nr. 80, p. 16-17.

Tijdens de behandeling van wetsvoorstel 34264 bleek een meerderheid van de Tweede Kamer te kiezen voor een tussenstandpunt. Maximale openbaarheid op het niveau van programma's is wat betreft de meerderheid niet nodig. Een motie van de leden Rutte (VVD) en Grashof (GroenLinks) die daarom vroeg, werd op 13 oktober 2015 verworpen.²² Aangenomen werd wel een motie van de leden Verhoeven (D66) en Mohandis (PvdA). In deze motie werd gevraagd om maximale transparantie op het niveau van genres.²³ De stemmingen geven aan wat de voorkeuren waren van de Tweede Kamer op dat moment, maar zij binden de staatssecretaris niet. In zijn eerder genoemde brief van 11 november 2015 schreef hij toch te streven naar transparantie op het niveau van programma's.²⁴

Wie bewaakt de bewakers?

Waar twee honden vechten om een been, loopt de derde ermee heen. Na het touwtrekken tussen de staatssecretaris en NPO over de vraag wie het laatste woord heeft over de openbaarheid van uitgaven, lijkt het verrassende antwoord: het Commissariaat voor de Media. Dat komt door de aanvaarding van een amendement Segers (CU) en Pieter Heerma (CDA) op 13 oktober 2015.²⁵ Het amendement belast het Commissariaat met de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 2.2, tweede lid onder i, van de Mediawet, dat NPO onder meer verplicht tot het zorg dragen voor geïntegreerde financiële verslaglegging en verantwoording. Uitgangspunt blijft dat het Commissariaat geen toezicht houdt op NPO in haar hoedanigheid van zelfstandig bestuursorgaan, maar dit wordt een beperkte uitzondering. De volledige toelichting bij het amendement luidt als volgt:

De indieners van dit amendement menen enerzijds dat meer transparantie over de besteding van financiële middelen door de publieke omroep gewenst is, maar willen anderzijds voorkomen dat de onafhankelijkheid van de publieke omroep op het spel komt te staan als gevolg van politieke discussies over de besteding van beschikbaar gestelde middelen op programmaniveau. De indieners willen dit voorkomen door het Commissariaat van de Media als onafhankelijke externe toezichthouder toezicht te laten houden op de procesafspraken en de criteria die de NPO opstelt bij de invulling van de nieuwe doelmatigheidsbevoegdheid van de raad van bestuur van de NPO. Met dit amendement wordt deze taak aan het takenpakket van het Commissariaat toegevoegd.

De indieners lijken het vooral belangrijk te vinden dat het Commissariaat informatie verzamelt over dit onderwerp, welke informatie via de minister bij de Tweede Kamer terecht kan komen. Bij de mondelinge behandeling gaf de eerste indiener de volgende toelichting:

²² Kamerstukken II, 2015-16, 34264, nr. 28.

²³ Kamerstukken II, 2015-16, 34264, nr. 26.

²⁴ Kamerstukken II, 2015-16, 34264, nr. 43.

²⁵ Kamerstukken II, 2015-16, 34264, nr. 16. Het amendement bevat een wijziging van artikel 7,11 van de Mediawet.

Het gesprek van de afgelopen tien minuten tussen de staatssecretaris en de heer Verhoeven is de perfecte illustratie waarom het amendement op stuk nr. 16 is ingediend. Wij willen meer transparantie maar wij hebben geen zin om op politiek niveau bonnetjes te controleren en na te gaan of er niet ergens iets te veel is betaald. Het amendement op stuk nr. 16 is daarvan een perfecte illustratie. Wij zoeken naar een manier om stevig toezicht te houden en alle kritische vragen die wij hebben, te kunnen stellen. De heer Verhoeven stelt vragen over het lied. Ik zou dat zelf nooit doen, maar hij mag dat doen. Uiteindelijk komen de vragen bij de staatssecretaris, die vervolgens een adres heeft, het commissariaat, waar wordt gekeken naar de afspraken die zijn gemaakt: deugen ze? Kloppen ze? Wij kunnen alle vragen stellen, die wij hebben, en er is een perfect adres voor de antwoorden.²⁶

De toegevoegde waarde van het amendement is niet dat staatssecretaris Dekker nu voor het eerst een adres krijgt waar hij informatie kan inwinnen. Informatie inwinnen kan hij nu al bij het Commissariaat voor de Media op grond van artikel 20 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en bij NPO op grond van artikel 2.15 van de Mediawet. Als toezichthouders beschikken deze instellingen over documenten die van particuliere omroeporganisaties en anderen afkomstig zijn. Zoals besproken in het advies van Bovend'Eert, is de bevoegdheid van de staatssecretaris echter niet onbeperkt. In het bijzonder bedrijfsgegevens die vertrouwelijk aan het Commissariaat of NPO zijn meegedeeld, kunnen niet door de minister in openbare brieven worden geciteerd of in een openbaar Kamerdebat besproken. Artikel 68 van de Grondwet brengt daarin geen verandering. De toegevoegde waarde van het amendement is wel dat de belangenafweging die NPO maakt tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid marginaal kan worden getoetst door het Commissariaat voor de Media. Dat sluit aan bij het Europese ideaal van een onafhankelijke, maar ook verantwoordelijke, publieke omroep.

Amsterdam, 28 december 2015

²⁶ Handelingen II, 8 oktober 2015, p. 12-9-57.