

**Advies Geschillencommissie Publieke Omroep inzake het
bezwaar van de Telegraaf tegen het besluit Raad van Bestuur
NPO van 9 september 2015 op het Wob-verzoek van de Telegraaf
van 31 juli 2015 met betrekking tot het opvragen van
(financiële) informatie over het Koningslied en de evenementen
van en rond de inhuldiging van Koning Willem-Alexander**

1. Taak en samenstelling Geschillencommissie

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep, hierna de NPO, heeft op grond van artikel 19 van haar statuten een Geschillencommissie. Op grond van artikel 20 van deze statuten is het de primaire taak van de Geschillencommissie de Raad van Bestuur NPO (hierna: Raad van Bestuur) te adviseren over te nemen besluiten, indien een landelijke publieke media-instelling of een andere belanghebbende bij de Raad van Bestuur een bezwaarschrift heeft ingediend dat betrekking heeft op een door de Raad van Bestuur genomen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Overeenkomstig artikel 3.5 onder b van het Reglement Bezwaarschriften Publieke Omroep handelt de Geschillencommissie daarbij als een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb.

2. Feiten en procedure

Bij brief van 31 juli 2015 is de NPO door de heer J.W. Navis, verslaggever van de Telegraaf, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verzocht om toezending van kopieën van alle bij de NPO aanwezige documenten, die betrekking hebben op het Koningslied, de werkzaamheden rond de inhuldiging van Koning Willem-Alexander en de documenten die betrekking hebben op de begroting en realisatie van de productiekosten van de televisie-uitzendingen op 29 en 30 april 2013.

De Raad van bestuur heeft de ontvangst van het Wob-verzoek bij brief van 3 augustus 2015 bevestigd. Bij brief van 24 augustus 2015 heeft de Raad van Bestuur de Telegraaf geïnformeerd over het opschorten, ingevolge artikel 6, derde lid, van de Wob, van de beslistermijn op het Wob-verzoek voor de duur van 12 dagen.

Bij brief van 9 september 2015 heeft de Raad van Bestuur een beslissing genomen op het verzoek van de Telegraaf. Namens de Telegraaf heeft de heer B.J.S.A.A.F. de Winter bij brief van 15 oktober 2015, derhalve binnen de termijn van zes weken genoemd in artikel 6:7 van de Awb, bezwaar gemaakt tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 9 september 2015.

Bij brief van 7 december 2015 heeft Mr. J.R. Lautenbach namens de Raad van Bestuur een verweerschrift ingediend. Hierbij is een lijst met stukken overgelegd

aan de Commissie, met het verzoek om toepassing van artikel 7:4, zesde lid, jo. Artikel 7:13, vierde lid, van de Awb. De Commissie heeft dit verzoek gehonoreerd. Hierna zijn partijen op 6 januari 2016, tijdens een door de Geschillencommissie georganiseerde hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun standpunten nader toe te lichten.

3. De standpunten van partijen

De Raad van Bestuur heeft er op gewezen dat de NPO volgens het Besluit bestuursorganen WNo en Wob, slechts als bestuursorgaan wordt aangemerkt voor documenten betreffende zendtijdindeling en programmacoördinatie. Daarbij heeft de Raad van Bestuur aangegeven een afschrift te verstrekken van documenten ten aanzien van deze twee onderwerpen. De Raad van Bestuur heeft in het kader van zijn besluit van 9 september 2015 negen documenten aan de Telegraaf ter beschikking gesteld. De Raad van bestuur heeft daarbij laten weten dat zij voorafgaand aan het ter beschikking stellen van deze documenten een zienswijze heeft gevraagd aan de belanghebbenden, het Ministerie van Algemene Zaken, de NOS en de NTR.

De documenten bevatten doorhalingen. De Raad van Bestuur heeft deze doorhalingen gebaseerd op het bepaalde in artikel 10, tweede lid, sub e (namen medewerkers), artikel 10, tweede lid, sub b (bedrijfsgevoelige informatie) en artikel 11, eerste lid, van de Wob (beleidsopvattingen). Voorts zijn passages weggelakt, omdat deze geen betrekking hebben op het onderwerp van het Wob-verzoek, dan wel deze betrekking hebben op de feitelijke productie van het Koningslied, waarbij door de NPO geen publiekrechtelijk gezag wordt uitgeoefend.

De hoofdlijnen van het bezwaar van de Telegraaf, als uiteengezet in het bezwaarschrift van de Telegraaf van 15 oktober 2015 laten zich samenvatten als volgt:

- De reikwijdte van de Wob wordt ten aanzien van de NPO niet beperkt door het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. Dit besluit richt zich tot de NOS en niet tot de NPO en de NPO heeft op grond van de Mediawet 2008 een ander stelsel van taken dan in de oude Mediawet in artikel 16 werd genoemd.
- De NPO is een a-orgaan in de zin van artikel 1.1. van de Awb, nu het krachtens publiekrecht is ingesteld en valt diensgevolge voor alle in artikel 2.2. van de Mediawet 2008 en elders in deze wet vermelde taken onder de Wob.
- De NPO heeft het Koningslied vanwege haar coördinerende rol in het mediabestel gecoördineerd. Met de productie van het Koningslied heeft de NPO uitvoering

gegeven aan een publiekrechtelijke taak. Alleen de artikelen 10 en 11 van de Wob kunnen dan aan openbaarmaking in de weg staan.

- De Telegraaf maakt bezwaar tegen vrijwel alle doorhalingen in de door de NPO ter beschikbaar gestelde documenten, waarbij is aangevoerd dat het bepaalde in de artikelen 10 en 11 van de Wob, ten aanzien van het achterwege laten van het verstrekken van informatie in bepaalde situaties toepassing mist, dan wel er wordt gesteld dat het beroep op de betreffende bepalingen onvoldoende gemotiveerd is.
- Het Koningslied valt volgens de Telegraaf aan te merken als een projectprogramma en de productie ervan valt daarmee onder de publiekrechtelijke taak van de NPO inzake programmacoördinatie.
- Het niet openbaar maken van bedragen in document 3c bij het besluit van 9 september 2015, vanwege het ontbreken van een publiekrechtelijke taak, is onjuist. Er is wel degelijk sprake van een publiekrechtelijke taak nu de NPO verantwoordelijk is voor het doelmatig besteden van publieke middelen.

De hoofdlijnen van het door de Raad van Bestuur bij brief van 7 december 2015 ingediende verweerschrift laten zich samenvatten als volgt:

- De NPO is geen a-orgaan maar een b-orgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb. De NPO is immers een privaatrechtelijke stichting. Een b-orgaan valt alleen onder de reikwijdte van de Wob voor zover het gaat om het uitoefenen van publiek gezag, in de vorm van het nemen van besluiten. Alle overige werkzaamheden en taken waarmee een instelling (ook wettelijk) is belast worden uitgevoerd als niet-bestuursorgaan. De NPO is in artikel 2.2. van de Mediawet 2008 belast met diverse wettelijke taken, maar de meeste van die wettelijke taken leiden niet tot een bevoegdheid tot het uitoefenen van publiek gezag. Hieruit volgt dat alleen documenten van de NPO kunnen worden 'gewobt' voor zover die zien op besluiten ex artikel 1:3 van de Awb. Documenten die zien op andere wettelijke taken, waaruit slechts feitelijk handelen of privaatrechtelijke rechtshandelingen van de NPO voortvloeien, kunnen niet worden 'gewobt'.
- De reikwijdte van de Wob wordt volgens de NPO wel degelijk nader ingeperkt door het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. Per 1 januari 2010 is de Nederlandse Omroep Stichting na de invoering van de Mediawet 2008 via een statutenwijziging hernoemd tot Stichting NPO. In dit besluit is bepaald dat de Wob niet van toepassing is op de NOS met uitzondering van twee taken die onder de oude Mediawet waren toebedeeld aan het coördinatieorgaan NOS, dat per 1 januari 2010 is hernoemd tot NPO. Concreet gaat het om de taken uit

artikel 16, eerste lid, onder b en i van de Mediawet (oud), die in de Mediawet 2008 toekomen aan de nu geheten NPO en zijn vastgelegd in artikel 2.2., tweede lid, onder b en 2.53 van de Mediawet 2008.

- De Raad van bestuur heeft in het kader van zijn verweerschrift diverse passages uit de eerder ter beschikking gestelde documenten alsnog openbaargemaakt, met name omdat deze bedragen in de tussentijd al op andere wijze bekend zijn gemaakt, bijvoorbeeld door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het kader van de beantwoording van Kamervragen. Zo wordt document 3c bij het primaire besluit van 9 september 2015 opnieuw openbaar gemaakt als bijlage 13 bij het verweerschrift, echter ditmaal met vermelding van de totaalbedragen van de diverse in de begroting opgenomen posten. De Raad van Bestuur merkt hierover op dat mocht dit document onder de juridische reikwijdte van de Wob vallen, artikel 10, eerste lid, onder c van de Wob aan verdere openbaarmaking van bedragen in de weg staat, omdat sprake is van bedrijfsvertrouwelijke informatie.
- De Raad van Bestuur heeft in het kader van haar verweerschrift ook enkele nieuwe stukken ter beschikking gesteld. Voor een deel hebben deze betrekking op de gevolge procedure (bijlage 3 tot en met 9) en voor een ander deel zijn deze al eerder verstrekt naar aanleiding van een nieuw Wob-verzoek van de Telegraaf.

Mede in verband met de door de Raad van Bestuur als bijlagen bij het verweerschrift aanvullend openbaargemaakte documenten heeft de voorzitter van de Geschillencommissie partijen tijdens de hoorzitting gevraagd met betrekking tot welke informatie er nog sprake is van een verschil van inzicht tussen partijen. De advocate van de Raad van Bestuur heeft in dit verband aangegeven dat de bedragen uit de als bijlagen 7 en 8 bij het primaire besluit van de Raad van Bestuur gevoegde documenten (besluit project troonswisseling en toekenningsbesluit met toelichtende mail) inmiddels door de NOS bekend gemaakt zijn en de doorhalingen aldus in het kader van het besluit op bezwaar verwijderd zullen worden.

De gemachtigde van de Telegraaf heeft aangegeven, dat daar waar persoonsgegevens met een beroep op artikel 10, eerste lid, onder e van de Wob zijn verwijderd de doorhalingen dienen te worden vervangen door aanduidingen van de betreffende personen met nummers, N1 en verder, zodat helder is of en wanneer dezelfde personen al dan niet herhaald terugkeren in de stukken. De Raad van Bestuur heeft aangegeven hiertoe in het kader van het besluit op bezwaar bereid te zijn. Voorts is door de gemachtigde van de Telegraaf aangevoerd dat niet controleerbaar is of ten

aanzien van de weggelakte personen terecht toepassing is gegeven aan artikel 10, eerste lid, onder e van de Wob.

Met betrekking tot de niet bekendgemaakte onderdelen van de stukken waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vermeld en van de stukken die geen betrekking hebben op het Wob-verzoek, heeft de Telegraaf de Commissie verzocht de juistheid van het standpunt van de Raad van Bestuur te controleren.

Ten slotte verschillen partijen, ten aanzien van de weggelakte bedragen in bijlage 3c bij het primaire besluit (bijlage 13 bij het verweerschrift) van de Raad van Bestuur, van mening over de vraag of de NPO op grond van de Wob gehouden is deze bedragen openbaar te maken.

4. De beoordeling door de Commissie

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep oefent diverse in de Mediawet toegekende taken uit. Zoals de Commissie al eerder heeft overwogen in het aan partijen bekende advies van de Commissie van 28 augustus 2014 (Wob-verzoek Nijman, bijlage 17 bij verweerschrift Raad van Bestuur) is de NPO in het kader van de uitoefening van deze wettelijke taken een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid sub b, van de Awb. De NPO valt immers aan te merken als een "ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed", nu de NPO als een rechtspersoon naar burgerlijk recht evident niet voldoet aan de voorwaarden voor bestuursorganen bedoeld in het eerste lid, onder a, van artikel 1:1 van de Awb. Dit brengt met zich mee, dat de NPO, voor zover zij openbaar gezag uitoefent, in beginsel onder de reikwijdte valt van de Wob. Op grond van artikel 1 sub d van de Wob dient de NPO immers tevens te worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de categorie "andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd". Hiermee is de NPO ingevolge artikel 3 van de Wob in beginsel gehouden "op verzoek van een ieder informatie te verstrekken neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid".

Verder heeft de Commissie in het aan partijen bekende advies van 2 juni 2012 (bijlage 16 bij het verweerschrift van de Raad van Bestuur) reeds geadviseerd over de vraag of het Besluit bestuursorganen WNo en Wob na inwerkingtreding van de Mediawet 2008 van toepassing is op de NPO. De Commissie overwoog in dit advies dat de NPO, rechtsopvolger is van de Nederlandse Omroep Stichting en op grond van artikel 1 sub a van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob slechts aan te merken is als bestuursorgaan, voor zover belast met werkzaamheden die 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 landelijke omroep. Daarbij merkt de Commissie nog op, dat de Nederlandse Omroep Stichting per 1 januari 2010 via een statutenwijziging is omgevormd tot de Stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO) die de concessie houdt van de landelijke publieke omroep (artikel 2.19, eerste lid Mediawet 2008) .

Ingevolge het Besluit bestuursorganen WNo en WOB is de NPO derhalve uitsluitend "Wob-plichtig" met betrekking tot informatie die betrekking heeft op programma coördinatie, ofwel "coördinatie en ordening op en tussen de aanbodkanalen" (artikel 2.2, tweede lid onder b Mediawet), alsmede zendtijndeling, ofwel: "de indeling van de uren voor de landelijke media-instellingen op de algemene en overige aanbodkanalen" (artikel 2.53 Mediawet). De Raad van Bestuur heeft in het primaire besluit van 9 september 2015 nadrukkelijk aangegeven dat de openbaargemaakte stukken op deze twee onderwerpen betrekking hebben. Een uitzondering is echter gemaakt voor document 3c, hetgeen blijkt uit de toelichting in het primaire besluit van 9 september 2015 op het weglakken van de in dit document voorkomende bedragen: "dit betreft het uitvoeren van de feitelijke productie en organisatie van het koningslied en daarbij wordt door de NPO geen publiekrechtelijk gezag uitgeoefend".

De Commissie zal eerst de nog resterende bezwaren bespreken ten aanzien van de stukken waarvan de Raad van Bestuur heeft erkend dat de Wob daarop van toepassing is.

Met betrekking tot de weggelakte namen van personen in diverse stukken is de Commissie van oordeel dat de Raad van Bestuur bij afweging van enerzijds het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en anderzijds het belang van openbaarmaking, in redelijkheid het belang van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen zwaarder heeft kunnen laten wegen. Daarbij is van belang dat de namen van (formele) vertegenwoordigers van de NPO en andere bestuursorganen niet zijn verwijderd in de documenten en dat de wel weggelakte namen veelal betrekking hebben op personen die niet werkzaam zijn in dienst van de NPO en overigens op medewerkers wiens taak niet is gericht op het vertegenwoordigen van de NPO.

Verder heeft de Commissie, na kennisneming van de met toepassing van artikel 7:4, zesde lid, van de Awb ter kennis gebrachte stukken, geconstateerd dat de weggelakte passages, waarin persoonlijke beleidsopvattingen zijn vermeld alsook de weggelakte passages die geen betrekking hebben op het Wob-verzoek, terecht als zodanig zijn gekwalificeerd door de Raad van Bestuur. De weggelakte passages

die betrekking hebben op beleidsopvattingen zijn duidelijk opgesteld ten behoeve van intern beraad, zodat daarover op grond van artikel 11 van de Wob geen informatie behoeft te worden verstrekt.

Ten aanzien van document 3c, dat betrekking heeft op de begroting en realisatie van diverse activiteiten die verband houden met de productie en presentatie van het Koningslied, dient de Commissie te beoordelen of dit, gelet op het Besluit bestuurorganen WNo en Wob, betrekking heeft op programmacoördinatie of zendtijdindeling. De Telegraaf heeft er terecht op gewezen dat de NPO als onderdeel van de evenementen rond de inhuldiging van Koning Willem-Alexander ook het Koningslied vanwege haar coördinerende rol in het mediabestel heeft gecoördineerd. In zoverre heeft de NPO uitvoering gegeven aan een publiekrechtelijke taak. Ten aanzien van het feitelijk realiseren van het Koningslied en de presentatie daarvan is echter sprake van een programmaproductie, hetgeen duidelijk iets anders is dan programmacoördinatie en zendtijdindeling. Dat geldt eveneens voor een doelmatige inzet van publieke middelen, waarvan de Mediawet in artikel 2.2., tweede lid onder i. bepaalt dat de NPO tot taak heeft dit te bevorderen. De Commissie is dan ook van oordeel dat op grond van het bepaalde in het Besluit bestuursorganen WNo en Wob, de Wob niet van toepassing is op document 3c. Dit betekent dat de Raad van Bestuur document 3c onverplicht aan de Telegraaf ter beschikking heeft gesteld en het de Raad van Bestuur derhalve vrij stond de bedragen weg te lakken. Hiermee komt de Commissie niet toe aan de vraag of het weglakken van de bedragen al dan niet in overeenstemming is met artikel 10 en of 11 van de Wob.

Ten aanzien van de verzochte proceskostenveroordeling stelt de Commissie vast dat de Raad van Bestuur het besluit van 9 september 2015 inmiddels op een aantal onderdelen niet langer handhaaft. Er is derhalve sprake van het herroepen van dat besluit in de zin van artikel 7:15 van de Awb. Deze wijzigingen zijn echter niet het gevolg van een aan de Raad van Bestuur te wijten onrechtmatigheid, nu deze geen verband houden met een gewijzigd inzicht over de juridische grondslag voor bekendmaking ervan, maar uitsluitend een gevolg zijn van door anderen al bekend gemaakte gegevens. Er is derhalve niet voldaan aan de in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb gestelde voorwaarden voor toekenning van een proceskostenvergoeding.


4. Advies

De Commissie adviseert de Raad van Bestuur:

Met inachtneming van de in het verweerschrift toegezegde wijzigingen en de tijdens de hoorzitting nader gemaakte afspraken hieromtrent een besluit op bezwaar te nemen en de bezwaren van de Telegraaf tegen het besluit van de Raad van Bestuur van 9 september 2015 voor het overige ongegrond te verklaren.

Aldus vastgesteld door Mr. T.L. de Vries, Prof. Mr. W. den Ouden, Mr. M.C. van der Laan en op 14 januari 2016 aan de Raad van Bestuur toegezonden.

De Geschillencommissie



Mr. A.S. van Lijf
Secretaris