

Vergaderjaar 2009–2010

31 804

Wijziging van de Mediawet 2008 in verband met onder meer de erkenning en de financiering van de publieke omroep

I

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2009

Tijdens de behandeling van de Erkenningenwet in de Eerste Kamer op 30 juni jl.¹ heeft het lid Dölle (CDA) van uw Kamer vragen gesteld over klachtenbehandeling in de media. Ik heb daarop de toezegging gedaan u te informeren over wat er in een aantal buurlanden gebeurt op dit gebied zoals Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Met deze brief informeer ik u hierover.

Onderzoek naar Raden voor de Journalistiek in West-Europa

In Nederland hebben de journalistieke media zich via zelfregulering georganiseerd in de Raad voor de Journalistiek (hierna de Raad). Veel van de ons omringende landen werken met een dergelijk orgaan. Van september 2007 tot en met juli 2008 heeft de Raad met subsidie van het Stimuleringsfonds voor de Pers een vergelijkend onderzoek gedaan naar journalistieke verantwoordingsmechanismen en klachtenbehandeling van Raden voor Journalistiek of vergelijkbare instituties in vijf Europese landen: Denemarken, Duitsland, Groot-Brittannië, Vlaanderen en Zweden². Frankrijk maakte geen onderdeel uit van het onderzoek omdat er in Frankrijk in de media geen organen zijn op basis van zelfregulering. In Frankrijk is men hier wel mee bezig, maar tot nog toe zonder concreet resultaat. In de volgende paragrafen kunt u de belangrijkste bevindingen uit het vergelijkend onderzoek van de Raad lezen.

Zelfregulering

Uit de vergelijking van de diverse buurlanden met de Nederlandse Raad voor Journalistiek kwam naar voren dat de journalistieke verantwoording in de ons omringende landen op uiteenlopende wijze plaatsvindt, maar wel overal wordt uitgevoerd door een media- of persraad. Met uitzondering van Denemarken, waar de persraad een wettelijke basis heeft, kennen alle landen een zelfreguleringssysteem waarin één of meerdere organisaties uit de sector participeren. In drie landen wordt het systeem uitsluitend

¹ Handelingen I, 2008–2009, nr. 30.

² Mr. Daphne C. Koene, «Raden voor de Journalistiek in West-Europa», uitgeverij AMB 2008, (zie ook: http://www.rvdj.nl/rvdj-archive/docs/RVJinWest-Europa_webeditie.pdf)

door de sector gefinancierd. In Duitsland en Vlaanderen is sprake van gedeeltelijke overheidsfinanciering, sinds kort is daar in Nederland ook sprake van, zij het op tijdelijke basis.

Sancties

In geen van de onderzochte landen bestaat er voor de klager de mogelijkheid om via een procedure bij de persraad een schadevergoeding te krijgen. Zweden kent een administratieve vergoeding, die door de veroordeelde media voldaan dient te worden: ca. € 1068,- bij een oplage tot 10 000 exemplaren en ca. € 2670,- bij een oplage van meer dan 10 000 exemplaren. De vaststelling en hoogte van de vergoeding is onderwerp van discussie omdat er weinig onderscheid wordt gemaakt tussen het soort gegrond verklaring, tussen dagelijks en niet-dagelijks verschijnende media en naar draagkracht van het betrokken medium. De algemene indruk in Zweden is dat de huidige vergoedingen nauwelijks effect hebben.

Het al dan niet opleggen van schadevergoedingen komt zo nu en dan op als discussiepunt in de betrokken landen. In Engeland wordt de mogelijkheid voor een schadevergoeding van de hand gewezen, onder meer met het argument dat er geen mogelijkheden zijn om de sancties af te dwingen. Men vreest dat het gezag van de Raad ondermijnd wordt als een betrokken medium weigert te betalen.

Verder wordt in alle landen de verweerder verzocht de uitspraak van de persraad/klachtencommissie te publiceren. In Denemarken is de verweerder daartoe wettelijk verplicht. In Nederland vindt het verzoek tot publicatie plaats in alle gevallen, in de overige landen alleen bij (een deel van de) gegronde klachten. De Nederlandse Raad verzoekt weliswaar in alle gevallen om publicatie, maar acht vooral publicatie over (deels) gegronde klachten van belang. Het onderzoek beveelt dan ook aan dat het publicatieverzoek moet worden beperkt tot (deels) gegronde uitspraken, maar dat die uitspraken wel dwingender moeten worden opgelegd door middel van afspraken met de sector.

Klachtenprocedure

De klachtenprocedures in de onderzochte landen verschillen onderling nogal van elkaar. In de meeste landen wordt op de een of andere manier aan bemiddeling gedaan. Zowel Zweden als Vlaanderen hebben een «ombudsman», hoewel in twee geheel verschillende vormen. Uit het onderzoek komt naar voren dat aansluiting moet worden gezocht bij het Vlaamse model, dat ook in Groot-Brittannië en Duitsland wordt gehanteerd. In Vlaanderen wordt de secretaris van de Raad ook ombudsman genoemd, omdat hij tevens een bemiddelende taak heeft. In Zweden fungeert een ombudsman als eerstelijns klachteninstantie, die alleen werkt met een schriftelijke procedure en waarbij nauwelijks bemiddeld wordt. De ombudsman in Zweden wijst slechts klachten af of legt deze ter formele beoordeling aan de persraad voor.

Het onderzoek laat zien dat in enkele landen de klachtenprocedure toegankelijker is dan in Nederland. De aanbeveling wordt onder andere gedaan om het indienen van klachten per e-mail – onder voorwaarden – toe te laten. Ook zou er op de website een online-klachtformulier beschikbaar moeten komen zoals in Groot-Brittannië en Duitsland het geval is.

Afgezien van de specifieke ombudsman-procedure in Zweden kennen alle landen – met uitzondering van Nederland – een vereenvoudigde procedure voor de afdoening van klachten in gevallen waarin de Raad evident

onbevoegd is, de klager evident niet-ontvankelijk en/of de klacht evident ongegrond. Het onderzoek beveelt aan om ook in Nederland een dergelijke procedure in te richten naar voorbeeld van Denemarken, Duitsland en Vlaanderen.

Alleen in Nederland en Vlaanderen vinden mondelinge behandelingen plaats. In Nederland wordt het horen van partijen van grote betekenis geacht. De klager voelt zich namelijk door het geven van een mondelinge toelichting serieus genomen en echt gehoord, zo is men van oordeel. Bovendien wordt een mondelinge behandeling gezien als een belangrijke bijdrage aan de oordeelsvorming over de zaak. Hoewel het houden van een mondelinge behandeling de duur van de procedure – in verhouding tot de onderzochte landen – enigszins verlengt, oordeelt het onderzoek dat de praktijk op dit punt niet moet worden gewijzigd.

De onderzoeker brengt de werkwijzen en organisatie van media- of persraden in omliggende landen in kaart en wat daarvan geleerd kan worden voor de Nederlandse situatie. Er is daarbij niet zozeer gekeken naar mogelijke harmonisatie van de verschillende werkwijzen want culturele en sociale achtergronden lopen immers uiteen. De «Alliance of Independent Press Councils», het internationale samenwerkingsverband van media- en persraden, vindt harmonisatie om die reden zelfs onwenselijk.

Voor de uitgebreide vergelijking verwijs ik u naar het vergelijkend onderzoek naar «Raden voor de Journalistiek in West-Europa» dat te vinden is op de website van de Raad¹.

Verbeteringen Raad voor de Journalistiek

Op basis van het vergelijkend onderzoek heeft de Raad een aantal voorstellen opgesteld ter verbetering van de Nederlandse situatie. Deze voorstellen zijn vervolgens besproken binnen de Raad en de Stichting Raad voor de Journalistiek met daarin de ondersteunende organisaties. Het beleidsplan² dat hieruit is voortgekomen, is op 13 december 2008 gepresenteerd tijdens het MediaDebat «De pers over de pers»³.

De Raad kondigt in het beleidsplan onder andere aan dat hij zijn zichtbaarheid en bekendheid voor burgers wil verbeteren. Ook streeft de Raad naar een toename van bemiddelingsactiviteiten tussen media en burgers. Hiervoor zal een ombudsfunctie komen die door de voorzitter en de secretaris van de Raad zal worden vervuld naar de voorbeelden uit Vlaanderen, Engeland en Duitsland. Ook werkt de Raad aan een vereenvoudiging van de procedures voor gevallen waarin de Raad onbevoegd is, de klager evident niet ontvankelijk is en/of de klacht evident ongegrond. Een kortere doorlooptijd van klachtenprocedures en de mogelijkheid om een klacht in te dienen via internet gaan hieraan eveneens bijdragen. De Raad streeft er tevens naar om het percentage uitspraken dat gepubliceerd wordt te vergroten van 93% naar 97%.

Zoals aangekondigd in de persbrief van 2008⁴, heb ik voor de verbetervoorstellen tijdelijk, gedurende drie jaar, voor maximaal 50% van het eigen budget, een startsubsidie toegezegd van maximaal € 150 000,- per jaar. Na drie jaar is de sector zelf weer verantwoordelijk voor honderd procent van het budget. In 2009 heb ik de plannen van de Raad ontvangen en heb ik een eerste subsidie toegekend. Met deze subsidie is de Raad nu voor het eerst in staat om een bezoldigde parttime voorzitter aan te trekken die zich onder andere zal bezig houden met het vervullen van de ombudsfunctie.

¹ www.rvdj.nl

² Het beleidsplan is te vinden op de website van de Raad voor de Journalistiek (<http://www.rvdj.nl/katern/31>)

³ Voor een verslag van het debat «De pers over de pers», zie: http://www.mediadebat.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=140&Itemid=33

⁴ Kamerstuk 2008–2009, 31 777, nr. 1.

Het is de bedoeling dat de Raad met die subsidie in staat wordt gesteld om de gewenste verbeteringen door te voeren. De Raad kan daarmee ook werken aan het vertrouwen bij de media. De redacties van de Telegraaf en Nova hebben vorig jaar laten weten hun medewerking aan de procedures van de Raad op te schorten. RTL Nieuws, Elsevier en HP/De Tijd weigeren al langer mee te werken. De Telegraaf zegt dat de procedure bij de Raad alleen als voorportaal voor een procedure bij de burgerlijk rechter wordt gebruikt, die dan het oordeel van de Raad volgt, een extra procedure dus. Nova heeft de samenwerking met de Raad opgeschort omdat zij geen vertrouwen heeft in de Raad als oordelend instituut.

Met de verbeteringen die de Raad wil doorvoeren, wil hij voor zover mogelijk tegemoet komen aan de bezwaren van de redacties. Voor een goed functioneren, is het namelijk van groot belang dat de Raad breed gedragen wordt in de sector. Dit heb ik recent nog bevestigd in het debat in de Tweede Kamer over de toekomst van de pers¹.

De Raad heeft laten weten nieuwe convenanten af te zullen sluiten met de aangesloten uitgevers, omroeporganisaties en redacties. De afspraken die daarin komen te staan, moeten onder andere tot doel hebben dat er meer (deels) gegronde verklaarde uitspraken gepubliceerd worden in dezelfde vorm als de media-uiting waarop de uitspraak betrekking heeft.

In een brief die ik op 29 juni 2009 aan de raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep (NPO) heb gestuurd over de gedragscode media en aansluiting bij de Raad voor de Journalistiek, heb ik opgeroepen binnen de publieke omroep te zorgen voor brede medewerking aan de procedures van de Raad voor de Journalistiek. Ik heb de NPO daarin voorgesteld om in de gedragscodes van de omroepen een artikel op te nemen dat stelt dat de redacties van nieuws- en actualiteitenprogramma's zich conformeren aan de procedures bij de Raad. De NPO heeft hierop bij brief van 28 juli 2009 laten weten de omroepen hierop te wijzen.

Klachtenregelingen bij de omroepen

U heeft in het debat gevraagd of een deugdelijke klachtenregeling bij de publieke omroep geen voorwaarde voor erkenning moet zijn. Ik ben het met u eens dat media-instellingen een verplichting jegens het publiek hebben, met name de met publiek geld gefinancierde instellingen. De Mediawet bevat de bepaling dat publiek gefinancierde media instellingen moeten voldoen aan hoge journalistieke en professionele kwaliteitseisen. In de Memorie van Toelichting bij de Erkenningwet heb ik het belang van een stevige informele verantwoording bij de publieke omroep nog eens onderstreept². Ook stel ik wettelijke eisen aan goed bestuur en verantwoording.

Ik vind het belangrijk dat kijkers terecht kunnen bij mediapartijen om hun eventuele reacties en klachten kenbaar te maken. Een deugdelijke klachtenomgang zie ik als een invulling van de maatschappelijke verantwoordelijkheid, een taak die ik graag in de redactiestatuten van omroepen terug zie³. In mijn brief van 14 september jl. aan de Tweede Kamer over de stand van zaken van een gedragscode voor de media⁴, heb ik nog eens het belang benadrukt van een goede afhandeling van reacties en klachten van kijkers. Tenslotte kan ik u melden dat het College van Omroepen onlangs een algemeen raamwerk voor de gedragscode bij de media heeft ontwikkeld die de individuele omroepinstellingen ieder vanuit hun eigen achtergrond gaan invullen. Aan het College heb ik gevraagd om daarbij ook de relatie met de kijkers en luisteraars te betrekken, waaronder de behandeling van klachten.

¹ Debat in de Tweede Kamer op 19-11-09.

² Kamerstukken II, 2008-2009, 31 804, nr. 3.

³ Brief over mediawijsheid met daarin ook de stand van zaken rond de gedragscode in de media: Kamerstuk 2007-2008 31 434, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II, 2008-2009, 31 434/31 876, nr. 5.

Ik hoop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk