

27 775

Bepalingen met betrekking tot het toezicht op collectieve beheersorganisaties voor auteurs- en naburige rechten (Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 31 januari 2003

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen die de leden van de CDA- en VVD-fracties in het voorlopig verslag hebben gesteld.

De leden van de CDA-fractie benadrukken het belang van een adequaat toezicht op bij of krachtens de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten ingestelde collectieve beheersorganisaties, die daardoor over een wettelijke of feitelijke monopoliepositie beschikken ten bate van de uitoefening van een publieke taak, namelijk de correcte inning, het goede beheer alsmede de tijdige en juiste verdeling van gelden ten behoeve van rechthebbenden. Deze leden wijzen er in dit verband op dat het bestaande stelsel van afzonderlijke regelingen voor het toezicht op de vijf beheersorganisaties, te weten de BUMA, de Stichting Leenrecht, de Stichting Reprorecht, de Stichting Exploitatie Naburige Rechten (SENA) en de Stichting Thuis kopie, kennelijk weinig problemen heeft opgeleverd. Daartoe wijzen zij onder meer op het feit dat het kabinet de bestaande situatie als «over het algemeen goed» beoordeelt (Tweede Kamer 2001–2002, 27 775, nr. 5, blz. 4). Die kwalificatie heeft echter betrekking op het functioneren van de huidige vijf collectieve beheersorganisaties, niet op het toezicht daarop. De grondslag van het wetsvoorstel is niet de vraag of de bestaande collectieve beheersorganisaties al dan niet goed functioneren, maar het gegeven dat publieke taakuitoefening gepaard moet gaan met het afleggen van verantwoording en onderworpen dient te zijn aan een adequaat, transparant en uniform toezicht. Onderbrenging van het toezicht bij één onafhankelijk college, dat over nieuwe bevoegdheden tot bindend optreden beschikt, is daarvoor van groot belang, en biedt de beste waarborg voor een coherent en uniform toezichtbeleid ten opzichte van alle vijf collectieve beheersorganisaties. Bovendien, en de leden van de CDA-fractie wijzen daar terecht op, bestaat de wens om het toezicht te enten op algemene toetsstenen, zoals die onder meer liggen besloten in de kaderstellende kabinetsvisie op toezicht (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 831, nrs. 1–2). De vormgeving van het voorgestelde auteursrechtelijk en naburrechtelijk toezicht spoort uiteraard met de daarin verankerde uitgangspunten.

De leden van de CDA-fractie constateren verder dat in het voorgestelde geüniformeerde stelsel van toezicht is gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in

de Tweede Kamer is met name de vraag opgeworpen waarom deze zbo niet wat «dichter op de minister» kan worden geplaatst, met name door de in artikel 6 voorziene aanwijzingsbevoegdheid bij de Minister van Justitie neer te leggen. De leden van de CDA-fractie vragen om verduidelijking van de grondslag hiervoor, namelijk dat het gaat om technisch-financieel en economisch toezicht op een materie die zich kenmerkt door «het fundamentele privaatrechtelijke karakter van het geheel» (Handelingen Tweede Kamer 7-409), en verbinden daaraan de vraag of de materie waarop het toezicht betrekking heeft (privaatrechtelijk bijvoorbeeld) dan wel de aard van de controle bepalend is voor de mate van distantie van een zelfstandig bestuursorgaan tot de verantwoordelijke minister.

In reactie hierop meen ik dat in casu zowel de materie waarop het toezicht betrekking heeft als de aard van de controle rechtvaardigen dat het toezicht op de uitoefening van wettelijke taken door de collectieve beheersorganisaties gestalte krijgt via een externe positionering van het toezicht door thans vijf en in de nieuwe situatie één zbo('s). Er is een aantal hoofdredenen voor deze bewust gekozen functiescheiding tussen beleid en toezicht.

Ten aanzien van de aard van de controle zij gewezen op het feit dat het niet gaat om een politiek, maar vooral om een technisch-economisch en technisch-financieel toezicht in de uitvoerings sfeer, namelijk ten aanzien van de wijze waarop collectieve beheersorganisaties invulling geven aan de hun bij of krachtens de wet opgedragen publieke taken. Dit alles speelt zich af in een complex speelveld, dat gekenmerkt wordt door een sterke Europese en internationale dimensie van de betrokken Nederlandse wet- en regelgeving, ongekend snelle technologische ontwikkelingen, zoals Internet en interactieve media, en vaak grote belangentegenstellingen, soms tussen rechthebbenden en de beheersorganisaties, vaker tussen de collectieve beheersorganisaties en betalingsplichtigen, zoals (winkel)bedrijven, de horecasector, het omroep- en bibliotheekwezen en de onderwijssector. Dat vereist bij uitstek een onafhankelijk college van toezicht, dat zijn oordeelsvorming kan baseren op specifieke deskundigheid, hetgeen volgens Aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving op zich al de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan rechtvaardigt.

Dat brengt mij bij het «fundamenteel privaatrechtelijke karakter van het geheel». Ofschoon collectieve beheersorganisaties hun exclusieve positie en publieke taak (in)direct aan de wet ontleen, wordt de wijze waarop zij daaraan concreet invulling geven nagenoeg geheel gedomineerd door het privaatrecht. Hun hoofdtaak is immers de inning van auteurs- en nabuurrechtelijke vergoedingen bij gebruikers en, vervolgens, de uitkering daarvan aan rechthebbenden, zoals auteurs, musici, illustratoren, fotografen en acteurs. Aan de basis van deze inning en repartitie liggen bijna altijd individuele of collectief gesloten civielrechtelijke overeenkomsten met een zeer groot aantal gebruikers en rechthebbenden. Ontstaan daarover problemen, dan gaat het daarbij om in wezen privaatrechtelijke geschillen tussen individuele private partijen. Een directe bemoeienis van de minister daarmee ligt niet voor de hand. Juist ook deze sterk privaatrechtelijke dimensie van het praktische functioneren van collectief beheersorganisaties rechtvaardigt de instelling van een extern en onafhankelijk college van toezicht.

Hierbij moet, ten slotte, worden bedacht dat een externe toezichthouder in de praktijk, in de individuele geschillen waarom het in casu gaat, ook een bemiddelende rol heeft, die vaak voorkomt dat partijen hun probleem aan de rechter voorleggen. Daarom ook bepaalt artikel 14 dat het college ten minste jaarlijks hoorzittingen organiseert en partijen eventueel een niet bindend advies kan geven ter beslechting van hun geschil. Die voorschakeling in de geschillenbeslechting voorkomt vaak onnodige juridische procedures en daarmee een verdere escalatie, hetgeen op zich

ook weer bijdraagt tot een ontlasting van de rechterlijke macht. Ik meen daarom dat zowel de aard van het toezicht als het overwegend privaatrechtelijke karakter waarmee in concreto meestal toepassing wordt gegeven aan de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten gediend zijn met een onafhankelijk toezicht op basis van specifieke deskundigheid, hetgeen ertoe noodzaakt om het nieuwe college van toezicht als zelfstandig bestuursorgaan op afstand van de politiek te plaatsen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of na de amendering van de artikelen 3 en 6 van het wetsvoorstel de vaststelling van een advies een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht is geworden, omdat een weigering door een collectieve beheersorganisatie om het advies op te volgen de weg kan openen naar mogelijke onthouding van goedkeuring aan een repartitiereglement of eventuele uitvaardiging van een bindende aanwijzing. Inderdaad is de status van een advies van het nieuwe college van toezicht na amendering van de artikelen 3 en 6 van het wetsvoorstel in die zin enigszins gewijzigd, dat vaststelling ervan door het college en niet-opvolging ervan door een collectieve beheersorganisatie noodzakelijke voorwaarden zijn geworden voor eventueel bindend optreden door onthouding van goedkeuring of uitvaardiging van een bindende aanwijzing. Legt een collectieve beheersorganisatie een advies van het college van toezicht naast zich neer, dan ontstaat daardoor voor het college het recht, maar uiteraard niet de plicht, tot eventueel bindend optreden. In plaats daarvan kan het college er ook voor kiezen om de dialoog met een collectieve beheersorganisatie voort te zetten of geheel af te zien van enig bindend optreden. Het advies is daarom niet gericht op de totstandbrenging van enig rechtsgevolg, hetgeen een vereiste is om een handeling te kunnen kwalificeren als een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

De leden van de CDA-fractie zien graag een nadere toelichting op het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onder f, inhoudende dat het nieuwe college er op toe ziet dat een collectieve beheersorganisatie «gelijke gevallen op gelijke wijze behandelt». Is dit, zo vragen deze leden, niet een overbodige bepaling, waardoor de indruk kan ontstaan dat collectieve beheersorganisaties zonder deze bepaling ertoe zouden kunnen overgaan gelijke gevallen ongelijk te behandelen?

In reactie hierop zij opgemerkt dat deze bepaling ertoe strekt te voorkomen dat bijvoorbeeld buitenlandse rechthebbenden worden gediscrimineerd ten opzichte van binnenlandse rechthebbenden. Artikel 7 van het Besluit van 12 oktober 1932, het zogenaamde Besluit bemiddeling muziekauteursrecht (Stb. 1932, 396), bevatte ten aanzien van het toezicht op BUMA al een bepaling van deze strekking. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat het ontbreken van een dergelijke bepaling uiteraard geen vrijbrief kan vormen voor een collectieve beheersorganisatie om gelijke gevallen maar ongelijk te behandelen. De plicht tot gelijke behandeling van gelijke gevallen is immers een belangrijk onderdeel van onze rechtsorde, en komt onder meer, zij het op verschillende wijzen, tot uitdrukking in artikel 1 Grondwet, artikel 26 van het Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (Trb. 1966, 99, herziene versie Trb. 1978, 177) alsmede de artikelen 12 en 13 van het EG-verdrag. Niettemin heeft het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onder f, een eigen meerwaarde. Zo kent de reikwijdte van het aldaar geformuleerde gebod van gelijke behandeling, anders dan artikel 1 Grondwet of de artikelen 12 en 13 EG-verdrag, geen territoriale beperking tot Nederland respectievelijk de communautaire rechtssfeer. Met andere woorden: artikel 2, tweede lid, onder f, van het wetsvoorstel geeft bijvoorbeeld ook de Canadese muzikant of de Australische uitvoerende kunstenaar in daarvoor in aanmerking komende gevallen een aanspraak op gelijke behandeling door BUMA of de SENA en het nieuwe college de bevoegdheid om op respectering daarvan toe te zien. Inherent daaraan is dat dergelijke, hier

gemakshalve als buitenlands aangeduide, rechthebbenden hun aanspraak op gelijke behandeling door een collectieve beheersorganisatie rechtstreeks kunnen ontlenen aan artikel 2, tweede lid, onder f, waardoor de nogal eens complexe vraag naar de inroepbaarheid van grondrechten, die zich zou kunnen voordoen als men zich zou moeten baseren op artikel 1 Grondwet, artikel 12 of 13 EG-verdrag en/of artikel 26 Bupo-verdrag, buiten beschouwing kan blijven. Daardoor dient artikel 2, tweede lid, onder f, ook de rechtszekerheid. Welbeschouwd is deze bepaling niet overbodig, maar vormt zij in mijn optiek veeleer een waardevolle precisering van het gebod tot gelijke behandeling in de specifieke context van het auteursrecht en de naburige rechten.

De leden van de CDA-fractie vestigen voorts de aandacht op het feit dat een collectieve beheersorganisatie het college van toezicht vooraf schriftelijk moet informeren over besluiten die van wezenlijke invloed zijn op de uitoefening van haar wettelijke taken of het verlenen van bemiddeling als bedoeld in artikel 30d Auteurswet. Zij constateren dat artikel 5, eerste lid, twee voorbeelden van dergelijke besluiten geeft en dat deze niet uitputtende opsomming met name in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer aanzienlijk is uitgebreid en gepreciseerd (Tweede Kamer 2000–2001, 27 775, nr. 5, blz. 14). Daaraan is toegevoegd dat de overige als «wezenlijk» aan te merken besluiten «in onderlinge samenwerking tussen college en beheersorganisaties gestalte moeten krijgen». Deze leden vragen zich af of hieruit volgt dat collectieve beheersorganisaties in beginsel geen verwijt kan worden gemaakt als zij andere dan de in wet en de toelichting genoemde besluiten niet vooraf aan het nieuwe college melden, gesteld dat hierover ook overigens geen afspraken bestaan tussen het college en de beheersorganisaties.

Ik deel de zorg van de leden van de CDA-fractie voor onnodige bureaucrativering en vertraging in de besluitvorming van het college als gevolg van mogelijke onzekerheid over de reikwijdte van de in artikel 5 vervatte informatieplicht. Daarom zijn in de nota naar aanleiding van het verslag ook nadere indicaties hieromtrent gegeven. Het is echter niet zo dat collectieve beheersorganisaties daarmee voor het overige vrijgesteld worden van de informatieplicht die bestaat ten aanzien van ontwerpbesluiten die wezenlijke invloed zijn op de taakuitoefening. Dat zou niet alleen afbreuk doen aan het bepaalde in artikel 5, eerste lid, maar bovendien onnodig vooruitlopen op de inzichten daaromtrent van het nieuwe College van Toezicht en de ook op dit punt te ontwikkelen samenwerking tussen het college en de beheersorganisaties.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of in artikel 5, tweede lid, onder «bestuur» ook worden verstaan het dagelijks bestuur of eventuele bestuurscommissies, zij opgemerkt dat de bevoegdheid van de leden van het college van toezicht tot bijwoning van vergaderingen ziet op vergaderingen van het orgaan van de collectieve beheersorganisatie dat met de bestuurstaak is belast overeenkomstig artikel 2:44 Burgerlijk Wetboek in het geval van BUMA, respectievelijk artikel 2:291 Burgerlijk Wetboek bij de overige vier collectieve beheersorganisaties. In de praktijk komt het bij verenigingen voor dat de rechtspersoon een dagelijks en een algemeen bestuur heeft ingesteld. Ook kunnen bestuurscommissies worden ingesteld. Van belang is dan of de rechtspersoon verschillende organen met eigen bevoegdheden heeft ingesteld, dan wel dat sprake is van een taakverdeling die als een interne bestuurszaak kan worden gekwalificeerd. De taken en bevoegdheden (en verantwoordelijkheden) van het dagelijks en het algemeen bestuur (of een bestuurscommissie) is sterk afhankelijk van de statutaire regeling. Indien het algemeen bestuur verantwoordelijk is voor al hetgeen het dagelijks bestuur (of een bestuurscommissie) doet, ziet de bevoegdheid van het college van toezicht tot het bijwonen van vergaderingen van het bestuur primair op vergaderingen van het algemeen bestuur. Mocht echter blijken dat het algemeen bestuur de bevoegdheid tot het nemen van bepaalde besluiten die direct raken

aan de uitoefening van de wettelijk verankerde taken, niet formeel heeft overgedragen maar wel in belangrijke mate heeft overgelaten aan een dagelijks bestuur en deze besluitvorming voorbereidt die bijvoorbeeld moeilijk omkeerbaar is, dan veronderstelt de effectiviteit van het toezicht van het college van toezicht dat deze in bijzondere omstandigheden ook vergaderingen van dat dagelijkse bestuur moet kunnen bijwonen. De omstandigheden van het geval zijn bepalend of in dat geval de toegang tot een vergadering van het dagelijks bestuur gerechtvaardigd is. Indien het algemeen bestuur op grond van de statutaire regeling slechts een toezichthoudende functie zou vervullen en het dagelijks bestuur zelf verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van de bestuurstaak, ligt voor de hand dat de bevoegdheid van het college van toezicht is gericht op dat dagelijkse bestuur en niet op het algemeen bestuur. In dat geval zijn het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur onderscheiden organen van de rechtspersoon. De in het wetsvoorstel gekozen formulering houdt met de verschillende mogelijkheden rekening.

De leden van de CDA-fractie wensen ook graag een nadere verduidelijking van artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel, op grond waarvan collectieve beheersorganisaties «de financiële gegevens die relevant kunnen zijn» voor de taakuitoefening van het college beschikbaar moeten houden. In het bijzonder vragen zij of dit betekent dat alle financiële gegevens beschikbaar moeten worden gehouden, omdat niet voorzienbaar is welke gegevens het college ooit voor zijn taakuitoefening relevant zou kunnen achten. Verder wensen deze leden te vernemen of «beschikbaar» betekent dat organisaties veel tijd gegund moet worden om voorhanden gegevens zo te bewerken dat deze geschikt worden voor het doel waarvoor het college deze informatie nodig heeft.

Bij de beoordeling van de reikwijdte van deze beschikbaarheids eis is het goed om voor ogen te houden dat deze slechts ziet op de specifieke situatie, waarin een collectieve beheersorganisatie verantwoordelijk blijft als zij taken waarop het toezicht zich richt overdraagt aan derden of deze taken uitoefent in samenwerking met anderen. Deze verantwoordelijkheid impliceert ook een financiële verantwoordelijkheid, die overigens aansluit bij de overige, in artikel 5 opgenomen inlichtingen- en inzageplichten. De ratio hiervan is voor de hand liggend. Een overdracht van taken aan of een samenwerking met derden kan de bij of krachtens de wet voorziene exclusiviteit van de aan een beheersorganisatie toebedeelde taken in het gedrang brengen en moet daarom niet kunnen leiden tot een verminderd toezicht door het college.

Uiteraard, en zo begrijp ik ook de reactie van de leden van de CDA-fractie, moet deze beschikbaarheids eis wel functioneel zijn. Zo zou het mijns inziens van een onredelijk ruime taakopvatting getuigen, als het nieuwe college zou verlangen dat een collectieve beheersorganisatie alle uitgaven, variërend van de gemaakte portokosten tot de gerepareerde gelden, moet kunnen verantwoorden. Dat is ook niet de bedoeling. Veeleer moet de beschikbaarheids eis inzake financiële gegevens worden gerelateerd aan de in artikel 2, tweede lid, genoemde algemene kwaliteitscriteria waaraan een collectieve beheersorganisatie moet voldoen. Het zal dan in de praktijk vooral gaan om financiële gegevens inzake de samenwerking met of taakoverdracht aan derden die direct of indirect betrekking hebben op de inning, het beheer en de verdeling van de geïnde vergoedingen alsmede op eventuele afdrachten die ten behoeve van algemene doeleinden worden gedaan. Met de leden van de CDA-fractie ben ik, ten slotte, van mening dat een collectieve beheersorganisatie zonnodig een redelijke tijd moet worden gegund om de voorhanden financiële gegevens zodanig te bewerken dat deze geschikt worden voor het doel waarvoor het college van toezicht deze nodig heeft. Ook het college heeft er immers belang bij om de gevraagde informatie op een zo toegankelijk mogelijke wijze te ontvangen.

Verder vragen de leden van de CDA-fractie of het nieuwe college van

toezicht vrij is om de bezwaarschriftenprocedure, binnen het kader van de wet, zelf in te richten en eventueel ook te kiezen voor een interne commissie. Het antwoord daarop luidt bevestigend. De rechtsbescherming van collectieve beheersorganisaties tegen een eventuele onthouding van goedkeuring (artikel 3) of een bindende aanwijzing (artikel 6) is gewaarborgd via de gebruikelijke rechtsbeschermingsprocedures van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een onthouding van goedkeuring staat rechtstreeks beroep open bij de administratieve rechter, zonder daaraan voorafgaande bezwaarschriftprocedure (artikel 7:1, eerste lid, onder c, Awb). Tegen een bindende aanwijzing kan bezwaar worden gemaakt bij het college van toezicht en vervolgens beroep worden ingesteld bij de administratieve rechter. Binnen de kaders van deze wet is het nieuwe college gerechtigd – niet verplicht – om voor de behandeling van het bezwaar zonodig een interne bezwaarschriftencommissie in te stellen of een externe bezwaarschriftencommissie langs de lijnen van artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. De praktijk zal uiteraard moeten uitwijzen of instelling van een bezwaarschriftencommissie nodig is. Overigens heeft een dergelijke commissie slechts een adviserende taak; het is en blijft uiteindelijk het verantwoordelijke bestuursorgaan dat op het bezwaar beslist (artikel 7:13 Algemene wet bestuursrecht). Onder verwijzing naar artikel 168 Gemeentewet vragen de leden van de CDA-fractie of artikel 7, tweede lid, van het wetsvoorstel, waarin is bepaald dat de leden van het college van toezicht, zonder afbreuk te doen aan de collegiale verantwoordelijkheid, onderling taken kunnen verdelen, kan worden gezien als grondslag voor een mandaatverhouding tussen het college en de individuele leden. Met de Raad van State meen ik dat het college niet steeds en overal gezamenlijk kan en hoeft op te treden (Tweede Kamer, 2000–2001, 27 775 B, blz. 6). Dat zou een onnodige belasting van het college betekenen en zijn slagvaardigheid niet ten goede komen. Om daaraan in praktische zin tegemoet te komen, is de taakverdelingsregeling van artikel 7, tweede lid, opgenomen. Op grond hiervan is het bijvoorbeeld denkbaar dat ieder lid belast worden met het onderhouden van contacten met een of meer beheersorganisaties. Ook een meer functionele taakverdeling is echter denkbaar, bijvoorbeeld langs de lijnen van de thema's incasso, financieel beheer en repartitie. Een en ander is echter, zo moge duidelijk zijn, sterk afhankelijk van de uiteindelijke bezetting van het college. Inherent hieraan is dat artikel 7, tweede lid, slechts ziet op een praktische verdeling van taken, niet op een (gemandateerde) uitoefening van bevoegdheden. Dat laatste zou overigens ook in strijd kunnen komen met de strekking van het wetsvoorstel zelf, dat de vitale elementen van het toezicht voorbehoudt aan het college als geheel. Ter illustratie zij gewezen op het toezicht in het algemeen (artikel 2), het preventieve toezicht (artikel 3) alsmede de bevoegdheid tot het geven van bindende aanwijzingen (artikel 6). De aard van deze bevoegdheden (artikel 10:3, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht) en wat het preventief toezicht betreft artikel 10:3, tweede lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht verzetten zich hier tegen mandaatverlening. Om te verduidelijken dat een eventuele interne taakverdeling tussen de collegeleden geen afbreuk doet aan het algemene uitgangspunt van collegiale verantwoordelijkheid, is dit laatste uitdrukkelijk opgenomen in artikel 7, tweede lid, laatste zin.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het wetsvoorstel een registratieplicht voor nevenfuncties van leden van het college van toezicht ontbreekt, en vragen wat daarvan de reden is. Vooropgesteld zij dat het belangrijke onderwerp «nevenfuncties» terdege onder ogen is gezien bij de voorgestelde modernisering van het toezicht, vanwege het belang ervan voor de onafhankelijkheid en mitsdien geloofwaardigheid van de nieuwe toezichtstructuur. Daarom bepaalt artikel 8 dat een lid van het college geen nevenfuncties vervult die ongewenst zijn met het oog op een goede vervulling van zijn functie of de handhaving van zijn onafhanke-

lijkheid of van het vertrouwen daarin. Daarmee is aangesloten bij het voorgestelde artikel 13, eerste lid, van de eveneens bij Uw Kamer aanhangige Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Eerste Kamer, 2001–2002, 27 426, nr. 276). Als onwenselijke nevenfuncties kunnen met name worden beschouwd het hebben van financiële of bestuurlijke belangen respectievelijk een adviesfunctie bij een collectieve beheersorganisatie en/of een organisatie van vergoedingsplichtigen of aangeslotenen. Vanzelfsprekend zal daaraan ook de nodige aandacht worden besteed bij de (her)benoeming van de leden van het nieuwe college (artikel 7, derde lid). Daarnaast kan het thema nevenfuncties aan de orde komen in het kader van de verplichting van het college om mij desgevraagd de nodige inlichtingen te verstrekken (artikel 15, derde lid). Daar komt bij dat een bestuursorgaan thans al in algemene zin gehouden is om ertegen te waken dat tot het bestuursorgaan behorende of daarvoor werkzame personen die een persoonlijke belang bij een besluit zouden kunnen hebben, de besluitvorming beïnvloeden (artikel 2:4, tweede lid, Algemene wet bestuursrecht).

Vanwege al deze waarborgen is aanvankelijk afgezien van opname van een verderstreckende openbare registratieplicht van nevenfuncties. Ik teken daarbij aan dat artikel 13, derde lid, van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen daarin al voorziet. Na ongewijzigde aanvaarding hiervan zal de regeling ten aanzien van het college van toezicht op dit punt uiteraard worden aangepast aan de Kaderwet. De leden van de CDA-fractie vestigen verder de aandacht op de benoeming van de secretaris van het college van toezicht. Zij achten het voor de hand liggend dat de minister, na overleg met de voorzitter, de secretaris van het college benoemt (artikel 11, tweede lid). Deze leden vragen of hun conclusie wordt gedeeld dat, nu de secretaris voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig is aan het college en vanwege de noodzaak van een hechte vertrouwensband tussen college en secretaris, in de regel een doorslaggevende stem moet worden toegekend aan het college bij de aanstelling van de secretaris.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik mij bewust van de bijzondere positie van de secretaris. Artikel 11, tweede lid, moet daarom niet zo worden begrepen dat ik een secretaris zou benoemen tegen de uitdrukkelijke wil van het college. Omgekeerd kan het echter ook niet de bedoeling zijn dat het college mij tot benoeming van een kandidaat tot secretaris zou kunnen nopen, die ik daartoe om mij moverende redenen ongeschikt acht. In zoverre zou ik niet willen spreken over een «doorslaggevende stem» van het college. Wel ligt het voor de hand om pas tot benoeming van een secretaris over te gaan, als over zijn of haar geschiktheid overeenstemming tussen het college en mij bestaat. Op die wijze wordt het beste evenwicht bereikt tussen, enerzijds, de evidente noodzaak van een goede en gewetensvolle samenwerking tussen college en secretaris, en, anderzijds, mijn uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de benoeming ervan.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het college ook toezicht gaat houden op fondsen voor collectieve doeleinden, zoals geregeld in repartitiereglementen. Deze moeten «binnen redelijke grenzen» (Kamerstuk 27 775, nr. 5, blz. 11) blijven. Het oordeel hierover ligt in eerste instantie bij de rechthebbenden, die immers akkoord dienen te gaan met «de inhoudingen». Hoe ziet het kabinet, zo vragen zij, hier de rol van het college van toezicht en wanneer dienen deze regelingen, die de instemming hebben van rechthebbenden, te worden gecorrigeerd? In algemene zin zij hierbij opgemerkt dat het college op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel c over een goedkeuringsrecht beschikt met betrekking tot de repartitiereglementen van de vier collectieve beheersorganisaties met een stichtingsvorm. Bij de uitoefening daarvan zal het college mede acht dienen te slaan op de vraag of de omvang van de voorziene reserveringen voor fondsen ten bate van collectieve doeleinden

binnen redelijke grenzen blijven, opdat de onderlinge solidariteit die ten grondslag ligt aan fondsen voor sociaal-maatschappelijke en culturele doeleinden in evenwicht blijft met de legitieme aanspraak van rechthebbenden op hun aandeel in de geïnde gelden. Zo kan ik mij voorstellen dat het college terecht grote moeite zou hebben met het extreme voorbeeld waarin 60% van de geïncasseerde gelden voor fondsen voor collectieve doeleinden zou worden gereserveerd, omdat dan de vraag rijst of hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan het wezen van auteurs- en/of nabuurrechtelijke vergoedingen. Bij een reserveringspercentage van 5% of 10% ligt dat uiteraard anders. In algemene termen kan echter moeilijk worden aangegeven waar precies de grens tussen het redelijke en het onredelijke ligt. Bij de beantwoording van de vraag wat in deze nog als redelijk kan worden aangemerkt, zal het college zich daarom primair moeten en willen laten leiden door hetgeen de rechthebbenden als zodanig in het goed te keuren ontwerp-repartitiereglement hebben aangemerkt. In zoverre beschikt het college hier over het algemeen slechts over de mogelijkheid van marginale toetsing, waarbij het slechts in uitzonderingsgevallen corrigerend zal kunnen optreden.

Dat laat uiteraard onverlet dat het college vervolgens ingevolge artikel 2, tweede lid, ook moet toezien op de daadwerkelijke en adequate uitvoering van het repartitiereglement. Zo zal het college kunnen nagaan of een beheersorganisatie ook inderdaad tot de afgesproken reserveringen overgaat, de gereserveerde gelden ook daadwerkelijk aan de afgesproken collectieve doeleinden besteedt en omtrent beide aspecten voldoende inzicht verschaft aan rechthebbenden. Doen zich hierbij problemen voor, dan kan het zo zijn dat het college tot wijziging van het repartitiereglement adviseert, maar noodzakelijk is dat zeker niet. Evenzeer is het denkbaar dat het college praktische aanbevelingen doet, waarbij ter illustratie kan worden gedacht aan een gedetailleerdere verslaglegging of transparantere informatie van rechthebbenden over de omvang en de besteding van de voor collectieve doeleinden gereserveerde fondsen.

De leden van de VVD-fractie vragen allereerst of het voorgestelde college van toezicht wel voldoende is toegerust om ervoor te zorgen dat de collectieve beheersorganisaties hun taken naar behoren uitoefenen, onder meer in die zin dat de geïnde gelden in overwegende mate terechtkomen bij rechthebbenden, zoals auteurs en uitvoerende kunstenaars. In aansluiting hierop vroegen deze leden ook of er voldoende waarborgen zijn ingebouwd om het college in staat te stellen een heldere financiële controle op de collectieve beheersorganisaties uit te laten oefenen. Ik kan deze vragen zonder meer bevestigend beantwoorden. Het college ziet erop toe dat een collectieve beheersorganisatie rechthebbenden en betalingsplichtigen voldoende inzicht verschaft in haar algemene en financiële beleid, voldoende is toegerust voor een adequate taakuitoefening, zorg draagt voor een rechtmatige verdeling van de geïnde vergoedingen overeenkomstig het repartitiereglement, bij haar taakuitoefening voldoende rekening houdt met de belangen van betalingsplichtigen, een deugdelijke geschillenbeslechtingsregeling kent alsmede gelijke gevallen op gelijke wijze behandelt (artikel 2). Daartoe beschikt het college over een uitgewerkt instrumentarium voor zowel preventief toezicht, in het bijzonder via de bevoegdheid tot schriftelijke goedkeuring van bepaalde besluiten (artikel 3) alsmede via een uitgewerkte informatieplicht van beheersorganisaties (artikel 5, eerste lid), als repressief toezicht, dat met name gestalte kan krijgen via de bindende aanwijzing (artikel 6). In al deze gevallen dient het college een advies uit te vaardigen, voordat tot eventueel bindend optreden wordt overgegaan (artikel 3, derde lid, en artikel 6, eerste en derde lid). Voor een adequate taakvervulling beschikt het college onder meer over de bevoegdheid tot het bezoek van algemene ledenen bestuursvergaderingen, tot inzage in boeken, bescheiden en andere informatiedragers, tot opvraging bij de

beheersorganisaties van financiële gegevens inzake de samenwerking met en/of overdracht van taken aan derden, en kan het college opdracht geven tot een accountantsonderzoek van de boekhouding van een beheersorganisatie (artikel 5, tweede tot en met vierde lid). Ten slotte organiseert het college ten minste jaarlijks hoorzittingen en kunnen partijen zich in geval van een conflict tot het college wenden met het verzoek een advies ter beslechting daarvan uit te brengen (artikel 14). Dit uitgebreide scala aan bevoegdheden en instrumenten kan uiteraard ook specifiek ingezet worden ter financiële controle van de beheersorganisaties, in het bijzonder om na te gaan of en zondig te bewerkstelligen dat de geïnde gelden tijdig en correct worden gerepartieerd aan rechthebbenden. Wordt, ten slotte, ook nog in aanmerking genomen dat het college is opgezet als een zelfstandig bestuursorgaan omdat er een noodzaak bestaat voor onafhankelijk toezicht op basis van specifieke deskundigheden, zoals bepaald in Aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dan kan ik niet anders concluderen dan dat het college zeker voldoende zal zijn toegerust om goed invulling te geven aan zijn toezichthoudende taken.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de minister niet teveel op afstand komt te staan van het nieuwe college van toezicht als zelfstandig bestuursorgaan. Aan hetgeen ik daarover hiervoor in reactie op vragen van leden van de CDA-fractie al heb opgemerkt, zij toegevoegd dat inmenging van mij in individuele geschillen over de inning of verdeling van auteurs- en nabuurrechtelijke vergoedingen niet voor de hand ligt. Dat zou, integendeel, zelfs als een uitnodiging kunnen worden opgevat om alles uiteindelijk maar aan de minister te gaan voorleggen. Dat leidt tot het risico van onnodige escalatie en politisering van conflicten, en zou daarom eerder contraproductief kunnen zijn. Dit betekent uiteraard niet dat het nieuwe college van toezicht zich geheel onttrekt aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Overeenkomstig Aanwijzing 124m van de Aanwijzingen voor de regelgeving is immers een taakverwaarlozingsregeling opgenomen (artikel 10). Daarnaast informeert het college de minister jaarlijks over de wijze waarop het toezicht in het voorafgaande kalenderjaar is uitgeoefend, wordt dit verslag doorgezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal alsmede aan de collectieve beheersorganisaties (artikel 15, tweede lid), heeft het college een inlichtingenplicht jegens de minister (artikel 15, derde lid) en beschikt de minister onder meer over het goedkeuringsrecht ten aanzien van een eventueel reglement van orde (artikel 13, derde lid), de begroting en de jaarrekening (artikel 15, eerste lid). In onderlinge samenhang bezien bestaan daardoor voldoende waarborgen om recht te kunnen doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl tegelijkertijd de noodzakelijke onafhankelijkheid van het nieuwe college gerespecteerd wordt.

Ten slotte verzoeken de leden van de VVD-fractie om nader inzicht in de vraag hoeveel geld aan auteurs- en naburige rechten door de collectieve beheersorganisaties wordt geïnd en hoeveel geld daadwerkelijk wordt uitgekeerd aan rechthebbenden. In de nota naar aanleiding van het verslag is gedetailleerd aangegeven dat de geldstromen, die in de sector omgaan, zeer aanzienlijk zijn (Tweede Kamer, 2001–2002, 27 775, nr. 5, blz. 6–8). De cijfermatig meest volledige periode bestrijkt de jaren 1996–2000; aan de jaarverslagen van de vijf beheersorganisaties alsmede aan de van hun en de huidige toezichthouders verkregen aanvullende, hierna in euro's omgerekende, opgaven kan – samengevat – het volgende worden ontleend. Aantekening verdient hierbij dat de genoemde bedragen, met uitzondering van de BUMA, alle betrekking hebben op de uitoefening van de publieke taken, en dat de verdeling plaatsvindt overeenkomstig de repartitiereglementen.

De totale omzet van BUMA, inclusief die welke voortvloeit uit de bedrijfsactiviteiten die geen direct verband houden met de aan haar op grond van artikel 30a Auteurswet verleende vergunning, is over de jaren 1996–2000

geleidelijk gestegen van 67,25 miljoen euro in 1996 tot 87,31 miljoen euro in het jaar 2000. Omdat repartitie veronderstelt dat een aantal feitelijke gegevens bekend is, zoals de frequentie van het gebruik van een muziekwerk, de tijdsduur van het werk, het soort muziekwerk en de plaats waar het ten gehore is gebracht, worden de geïncasseerde gelden niet altijd in het jaar van ontvangst verdeeld, maar vaak in het daaropvolgende jaar. In 1996 was 67,04 miljoen euro voor repartitie beschikbaar; in 2000 ging het om 88,17 miljoen euro. Volgens BUMA kan in principe worden gezegd dat een individuele muzikant nagenoeg het volle bedrag aan geïnde rechten ontvangt.

Ook het beeld bij de SENA laat een stijgend incassovolume zien. De totale incasso-opbrengsten liepen op van 11,71 miljoen euro in 1996 tot 22,96 miljoen euro in 2000. Hiervan betaalt SENA volgens opgave 87% door aan rechthebbenden. Van het totaal over de periode 1993–1999 voor repartitie beschikbare bedrag van 86,17 miljoen euro was ultimo december 2000 61,35 miljoen euro uitgekeerd. Van het resterende bedrag van 24,82 miljoen euro was 15,52 miljoen euro nog niet door rechthebbenden geclaimd, terwijl 9,3 miljoen euro nog niet voor repartitie beschikbaar was vanwege de onvolledigheid van de ontvangen gegevens c.q. nog te verwerken informatie. Uitaard bemoeilijkt het geheel of ten dele ontbreken van claimgegevens van producenten en uitvoerende kunstenaars, bijvoorbeeld van sessiemuzikanten, de repartitie.

De Stichting Reprerecht incasseert en verdeelt. De door deze stichting ontvangen gelden vertonen over de periode 1996–2000 eveneens een stijgende lijn: van 4,72 miljoen euro in 1996 tot 5,35 miljoen euro in het jaar 2000. In 2000 is ruim 5,17 miljoen euro gerepartieerd aan Nederlandse rechthebbenden. Eind 2000 wachtte nog 8,49 miljoen euro op verdeling aan Nederlandse rechthebbenden. Daarbij zij aangetekend dat destijds de over de periode 1985–2000 in de categorie familiebladen geïnde gelden nog niet kon worden gerepartieerd, bij gebreke aan afspraken daaromtrent tussen uitgevers en journalisten.

Uit de van de Stichting Leenrecht ontvangen gegevens blijkt dat sinds de inwerkingtreding van de wettelijke regeling van het leenrecht in 1997 tot en met ultimo 2000 in totaal 49,46 miljoen euro is geïncasseerd. Hiervan is circa 2,27 miljoen euro als vergoeding voor administratiekosten in rekening gebracht. De rentebaten van ongeveer 0,45 miljoen euro zijn toegevoegd aan het geïncasseerde bedrag. Van de resterende 47,64 miljoen euro is uiteindelijk 43,88 miljoen euro ter beschikking gesteld aan rechthebbenden. Het saldoverschil van circa 3,70 miljoen euro betreft deels een systematisch verschil tussen de feitelijke incasso over een jaar en het bij de initiële verdeling in aanmerking genomen incassobedrag. Voorts is het aandeel in de geïncasseerde bedragen voor multimediateleproducten nog niet verdeeld, omdat nog onduidelijkheid bestaat omtrent de rechtmatigheid van deze incasso. Ten slotte is in dit bedrag begrepen het aandeel in de incasso over 2000 voor audio- en videoproducten.

De Stichting de ThuisKopie incasseert en verdeelt de door de Stichting Onderhandelingen ThuisKopievergoeding vastgestelde forfaitaire thuisKopievergoedingen die rusten op, kort gezegd, blanco informatiedragers. Ook de jaarlijkse incasso van deze organisatie vertoont over de periode 1996–2000 een stijgende lijn, namelijk van 8,8 miljoen euro in 1996 tot 12,57 miljoen euro in 2000. Van iedere ontvangen gulden komt volgens de Stichting ruim 80% bij de rechthebbende terecht.

Vanwege de soms grote verschillen in de werkwijze en de financiële verslaglegging van de collectieve beheersorganisaties zijn de verstrekte statistische en financiële gegevens onderling zeer moeilijk te vergelijken. Ik spreek mij daarom niet in detail uit over de hier weergegeven informatie. Wel blijkt uit deze korte schets dat het gaat om een door de jaren

heen constant stijgend en in totaal zeer aanzienlijk incasso- en repartitievolume. Dit onderstreept nog eens de noodzaak van een transparant en slagvaardig toezicht.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner