

32 827 Toekomst mediabeleid

Nr. 325 Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2024

1. Inleiding

Tijdens het commissiedebat Media op 11 april 2024 heeft het lid Martens-America (VVD) gepleit voor veranderingen in de governancestructuur bij de publieke omroepen. Zij heeft er daarbij specifiek op gewezen dat een bestuurder bij de publieke omroep tientallen jaren in dezelfde rol kan zitten en dat ook de raden van toezicht niet overal een maximumtermijn hanteren. Zij heeft gevraagd om te onderzoeken wat er nodig is om de termijnen van bestuurders en leden van raden van toezicht te maximeren. Toenmalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Fleur Gräper-Van Koolwijk, heeft daarop toegezegd te zullen kijken wat de complicerende factor van het verenigingsrecht zou kunnen betekenen voor het handelen op korte termijn ten aanzien van benoemingstermijnen en de Kamer daarover voor de zomer te informeren. Met deze brief doe ik die toezegging gestand, met de aantekening dat het mede vanwege de kabinetswisseling helaas niet gelukt is dat voor de zomer te doen.

Mijn conclusie is dat het legitiem en wenselijk is om zittingstermijnen van leden van raden van toezicht en bestuurders bij de publieke omroeporganisaties, waaronder ook de omroepverenigingen, te maximeren. Onbegrensde zittingstermijnen dragen bij aan machtsstructuren die schadelijk zijn voor de cultuur en integriteit van de organisaties en hebben daardoor een negatieve impact op de uitvoering van de publieke taakopdracht. Zelfregulering via statuten van de omroeporganisaties heeft in principe de voorkeur boven wettelijke maatregelen en kan ook sneller tot stand komen. Niettemin wil ik op dit punt de verbinding maken met de voorgenomen herziening van het publieke omroepbestel en ben ik voornemens de beperking van zittingstermijnen in de wet op te nemen als een criterium voor deelname van omroeporganisaties in het bestel en daarmee samenhangende bekostiging.

Hierna volgt de analyse waarop mijn conclusie is gebaseerd. Die analyse is vanwege het vraagstuk dat voorligt overwegend juridisch van aard. Daarna zal ik aangeven wat de vervolgstappen zijn.

2. Analyse

2.1 Constateringen adviescollege Van Geel en commissie Van Rijn

De adviescommissie Van Geel constateert dat afhankelijkheden en rolonzuiverheid toenemen door het grote aantal bestuurders en directieleden dat al zeer lang binnen de publieke omroep werkzaam is. De adviescommissie adviseert om het aantal bestuurstermijnen voor een bestuurder binnen een omroeporganisatie en de NPO te beperken tot maximaal twee termijnen van vier jaar. Die beperking dient volgens de adviescommissie bovendien te worden aangevuld met een beperking op de directe overstap tussen twee omroeporganisaties of tussen een omroeporganisatie en de NPO, met een afkoelingsperiode van tenminste één bestuurstermijn (vier jaar).¹

De commissie Van Rijn tekent in zijn rapport op dat gevoelens van machtsmisbruik, vriendjespolitiek en het 'kopen' van loyaliteit worden bevorderd wanneer medewerkers langdurig afhankelijk zijn van de beslissingen van enkele personen, of wanneer teveel verantwoordelijkheden bij één persoon worden belegd. De commissie beveelt daarom aan bij alle omroepen een maximale zittingstermijn voor bestuurders in te stellen en regelmatig op te zoek te gaan naar nieuwe kandidaten, zodat er geen banencarrousel kan ontstaan.²

2.2 Plan van aanpak grensoverschrijdend gedrag NPO

¹ Rapport "Eenheid in veelzijdigheid: Pleidooi voor een weerbaar publiek omroepbestel", 23 september 2023, pag. 56-57 en aanbevelingen 34 en 35. Kamerstuk 32 827, nr. 287

² Rapport "Niets gezien, niets gehoord en niets gedaan. De zoekgemaakte verantwoordelijkheid, januari 2024, pag. 122, aanbeveling 11
https://ogco.nl/storage/uploads/8a5c165/files/Niets%20gezien%2C%20nie%20gehoord%20en%20niets%20gedaan_rapport%20OGCO%5BA%5D.pdf

In het plan van aanpak dat de NPO samen met omroepen heeft opgesteld naar aanleiding van de bevindingen van de commissie Van Rijn, zijn in het kader van de zorg voor een gezonde bestuursstructuur de volgende acties opgenomen:

- Introduceer bestuurstermijnen bij elke nieuwe benoeming van bestuurders en directeuren. Voor raad van bestuur en directeuren: 2x5 jaar;
- Stel beleid op voor sleutelfunctionarissen; en
- Kom termijnen overeen met zittende bestuurders en directeuren.

2.3 Verenigingsrecht: artikel 8 Grondwet en artikel 11 EVRM

In artikel 8 van de Grondwet is de vrijheid van vereniging vastgelegd. Die verenigingsvrijheid houdt onder meer in de vrijheid om de vereniging naar eigen inzicht in te richten. Volgens artikel 8 Grondwet kan dat recht alleen worden beperkt in het belang van de openbare orde. Bovendien kan een dergelijke beperking alleen bij formele wet worden geregeld. Een beperking moet bovendien noodzakelijk en proportioneel zijn.

Artikel 11 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) beschermt eveneens het recht op vrijheid van vereniging. Volgens dit artikel mag de uitoefening van dit recht aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die bij wet zijn geregeld. Bovendien moeten die beperkingen in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2.4 Beperking van artikel 8 Grondwet: openbare orde

Bij de behandeling van een wijziging van de Mediawet 2008³ is door de Tweede Kamerleden Aartsen (VVD) en Van der Molen (CDA) een amendement ingediend met de bedoeling te voorkomen

³ Kamerstuk 35 042

dat politieke partijen invloed uitoefenen op het omroepbestel.⁴ Het amendement beoogde te regelen dat politieke functies (zoals het Kamerlidmaatschap) en functies bij politieke partijen niet gecombineerd mogen worden met bestuurs- en toezichtfuncties bij de omroepverenigingen. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op verzoek van de Eerste Kamer voorlichting gegeven over dit amendement.⁵ De Afdeling advisering ziet grondwettelijke problemen met het amendement in relatie tot de vrijheid van vereniging uit artikel 8 van de Grondwet en merkt daar onder meer het volgende over op:

“Beperkingen van de vrijheid van vereniging zoals beschermd door artikel 8 van de Grondwet mogen uitsluitend door de wetgever in formele zin worden gesteld in het belang van de openbare orde. Bij de grondwetsherziening 1983, waarin het artikel zijn huidige vorm heeft gekregen, heeft de regering opgemerkt dat het begrip “openbare orde” zeer ruim is.⁶ (zie noot 31) Wat verder onder deze open term moet worden verstaan is niet duidelijk geworden. Het is in de eerste plaats aan de wetgever om die term nader in te vullen.”

Ten aanzien van de vraag of de onverenigbaarheid van functies zoals het amendement Aartsen/Van der Molen die beoogde te regelen te verenigen is met artikel 8 van de Grondwet, komt de Afdeling advisering tot een negatief oordeel:

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

⁴ Gewijzigd amendement van de leden Aartsen en Van der Molen ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 11, Kamerstuk 35 042, nr. 18

⁵ 18 oktober 2019, W05.19.0126/I/Vo, Kamerstuk 35 042, nr. D

⁶ Kamerstuk 13 872, nr. 7, p. 32

De Afdeling komt dan ook tot de conclusie dat de wet niet mag verbieden dat bestuurs- en toezichtfuncties bij omroepverenigingen worden gecombineerd met functies bij politieke partijen. Artikel 8 Grondwet laat dat niet toe. ... In het licht van artikel 11 EVRM, dat eveneens de verenigingsvrijheid garandeert, komt de Afdeling tot dezelfde conclusie."

Hoewel de Afdeling advisering in zijn voorlichting aangeeft dat het begrip "openbare orde" zeer ruim opgevat kan worden, is de grondhouding dat terughoudendheid geboden is als het gaat om beperking van grondrechten. Een mogelijke invulling van het begrip "openbare orde" lijkt in de praktijk gelegen in de goede uitvoering van publieke taken. Zie bijvoorbeeld artikel 6 van het Uitvoeringsbesluit Wet toetreding zorgaanbieders. Daarin is geregeld dat iemand voor ten hoogste vier jaar aangesteld kan worden als lid van de interne toezichthouder van een zorginstelling. Deze periode kan eenmaal met ten hoogste vier jaar worden verlengd. De al dan niet aaneengesloten totale periode waarin een persoon lid is van de interne toezichthouder van de zorginstelling is ten hoogste acht jaar. De motivering die de nota van toelichting bij deze regeling geeft, is dat de leden van de interne toezichthouder zich anders teveel kunnen gaan vereenzelvigen met de dagelijkse of algemene leiding en het in het verleden door de instelling gevoerde beleid. Daardoor zou een ongebonden kijk van de interne toezichthouder op bestuur en beleid van de instelling niet meer zijn gewaarborgd.⁷ Een ander voorbeeld is artikel 30 van de Woningwet. Daarin is bepaald dat een lid van de raad van commissarissen van een woningcorporatie wordt benoemd voor een periode van ten hoogste vier jaar, met de mogelijkheid van eenmaal herbenoeming. De al dan niet aaneengesloten totale periode is ten hoogste acht jaar. Ook deze regeling moet gezien worden in het licht van goede uitvoering van de publieke taak die woningcorporaties op grond van de wet hebben.⁸

Als ik de overwegingen van de Afdeling advisering en de hiervoor genoemde voorbeelden toepas op eventuele wettelijke maatregelen ter beperking van benoemingen bij omroepverenigingen, dan kom ik tot de volgende afwegingen. Dergelijke maatregelen worden niet genomen met het oog op het

⁷ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2021-159.html>

⁸ Kamerstuk 32 769, nr. 3, blz. 46

waarborgen van een specifiek belang dat samenhangt met de aard of positie van de omroepverenigingen. Dergelijke maatregelen, waaronder ook beperkingen ten aanzien van het overstappen van bestuur naar raad van toezicht en andersom, zien op een goede uitvoering van de publieke taak. Dit is van algemene orde voor alle omroepen met het oog op goede vervulling van de publieke omroep taak die zij op grond van de wet uitvoeren.

2.5 Beperking van artikel 8 Grondwet: noodzakelijkheid en proportionaliteit

Een wettelijke beperking van de vrijheid van vereniging moet dus te rechtvaardigen zijn in het belang van de openbare orde, zoals neergelegd in artikel 8 van de Grondwet. Daarnaast moet een beperking voldoen aan het vereiste van noodzakelijkheid. Geredeneerd vanuit het belang van een goede uitvoering van de publieke taakopdracht van omroepverenigingen, lijkt het stellen van beperkingen aan de zittingstermijnen van bestuurders en toezichthouders van omroepverenigingen een noodzakelijke inperking van de verenigingsvrijheid. Dat geldt ook voor eventuele regels omtrent de overstap die bestuurders binnen de eigen organisatie maken naar een toezichthoudende functie en andersom en voor de overstap naar een andere organisatie binnen de publieke omroep. Met name het onderzoek door de commissie Van Rijn laat zien dat de oorzaak van veel ongewenst gedrag, het onvermogen daar iets aan te doen en de gevolgen voor het functioneren van de omroeporganisaties te maken hebben met ingesleten machtsstructuren. Onbegrensde zittingstermijnen van bestuurders en toezichthouders spelen daarbij een rol. Het is bekend dat onbeperkte zittingstermijnen van bestuurders leiden tot zogenaamd “bestuurlijk verval”: het kweekt dominante, krachtige bestuurders die iedereen in de organisatie overvleugelen en aan wie steeds minder intern tegenspel wordt geboden door het ontbreken van effectieve checks and balances.⁹ De gevolgen hiervan kunnen direct gerelateerd worden aan het belang van goede uitvoering van de publieke taakopdracht. Ook het Commissariaat voor de Media heeft aangegeven dat gedrag en organisatiecultuur impact hebben op het vervullen van de publieke

⁹ “Bestuurlijk verval in de semipublieke sector: Toezicht als meegroeiende tegenkracht”, Dr. Meike Bokhorst Dr. Sjors Overman, Boom criminologie Den Haag 2021

mediaopdracht, de integriteit van de omroeporganisaties en het maatschappelijk vertrouwen.¹⁰

Met het vaststellen van de noodzakelijkheid ligt het stellen van beperkingen bij wet nog niet automatisch voor de hand. Wettelijke inperking van grondrechten moet ook proportioneel zijn. De vraag daarbij is of met minder vergaande maatregelen het beoogde doel bereikt kan worden. Minder vergaand ziet op twee elementen: 1) zijn er andere, minder ingrijpende manieren om de beoogde belangen te waarborgen ; en 2) zijn er minder zwaarwegende middelen dan regeling bij formele wet. Met betrekking tot het eerste punt merk ik op dat de onderzoeken en adviezen van de commissies Van Rijn en Van Geel aantonen dat de bestaande bestuursstructuren geen waarborgen zijn voor goed gedrag, integriteit en gewenste omgangscultuur bij de omroepen en dat onbeperkte zittingstermijnen daarbij een rol spelen. Sterker, zij blijken onderdeel van het probleem te zijn. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat beperkingen aan zittingstermijnen kunnen bijdragen aan een gewenste organisatiecultuur en daarmee aan een goede vervulling van de publieke omroepertaak. Wat betreft het tweede punt merk ik op dat zelfregulering via de Gedragscode Integriteit van de publieke omroep de voorkeur verdient boven regeling bij formele wet. In de code is al opgenomen dat de zittingsduur van leden van de raad van toezicht maximaal twee perioden van vijf jaar zou moeten zijn.¹¹ De code bevat ook beperkingen ten aanzien van het overstappen van bestuurders en toezichthouders, zowel binnen de eigen organisatie als naar andere organisaties binnen de publieke omroep.¹² Deze bepalingen hebben echter de status van aanbeveling en zijn daarmee niet bindend. Ten aanzien van bestuurders en directeuren gaat het overkoepelende plan van aanpak grensoverschrijdend gedrag van de NPO uit van een maximale zittingsduur van twee maal vijf jaar. Maar ook dit is geen bindende maatregel.

Ook de omroepverenigingen zelf hebben al verschillende maatregelen genomen. Zo hebben alle omroepverenigingen in hun statuten de zittingsduur van toezichthouders gemaximeerd. Geen enkele omroepvereniging heeft echter de zittingstermijnen van

¹⁰ Brief Commissariaat voor de Media aan de voormalig staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Fleur Gräper-Van Koolwijk, van 9 februari 2024. Zie ook de Beleidsregels governance en interne beheersing 2017, Stcrt. 2017, 57731.

¹¹ Artikel 5.8

¹² Artikelen 3.4 t/m 3.6

bestuurders/directeuren gemaximeerd. Alle omroepverenigingen, met uitzondering van AVROTROS en Omroep Zwart, hebben in hun statuten tevens beperkende regels opgenomen voor het overstappen van bestuur naar raad van toezicht. Als enige heeft de EO ook beperkingen geregeld voor de overstap van raad van toezicht naar bestuur.

3. Vervolgstappen

Het wettelijk beperken van zittingstermijnen en het stellen regels met betrekking tot overstappen bij omroepverenigingen lijkt een gerechtvaardigde inperking van de grondwettelijke verenigingsvrijheid, mits dergelijke maatregelen genomen worden in het belang van de openbare orde, er voldaan wordt aan de eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit en de maatregelen geregeld worden bij formele wet. Het bevorderen van een goede governance en het voorkomen van machtsstructuren met het oog op het waarborgen van een goede uitvoering van de publieke mediaopdracht lijkt een valide motivering van het legitieme doel, de noodzakelijkheid en de proportionaliteit van een beperking van de verenigingsvrijheid. Onbegrensde zittingstermijnen blijken onderdeel te zijn van een governance problematiek die impact heeft op de uitvoering van de publieke omroepzaak.

De omroepen zijn zich meer dan in het verleden en zeker na het rapport van de commissie Van Rijn bewust van de impact die ingesleten bestuursstructuren hebben op de organisatiecultuur, op de mensen die binnen die organisatie werken en daarmee op de kwaliteit en betrouwbaarheid van de uitvoering van hun wettelijke publieke omroepzaak. Het is goed dat het overkoepelende plan van aanpak van de NPO er in voorziet dat omroepen zelf grenzen stellen aan benoemingstermijnen van bestuurders en directeuren. Deze zelfregulering kan op relatief korte termijn tot stand komen. Dit najaar ontvang ik van de NPO informatie over de uitvoering van het plan van aanpak. Deze informatie zal ik opnemen in mijn voortgangsbrief aan uw Kamer over het rapport van de commissie Van Rijn. Voor de toekomst wil ik dit onderwerp een plek geven in de voorgenomen herziening van het publieke omroepbestel door beperking van zittingstermijnen in de wet op te nemen als criterium voor omroeporganisaties om deel te nemen in het landelijke publieke omroepbestel en het recht op daaruit voortvloeiende publieke bekostiging.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins