

# **Advies Verkenning benoemingen**

**Advies aan het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

# INHOUD

1. Preambule .....	3
1.1. Aanleiding en opdracht .....	3
1.2. Onderzoekers .....	3
1.3. Reikwijdte en opzet verkenning.....	3
1.4 Leeswijzer .....	4
2. Algemene uitgangspunten .....	5
2.1. Grondwettelijke onafhankelijkheid van de mediasector .....	5
2.2. Stelselverantwoordelijkheid van de minister.....	5
2.3 Belang van onafhankelijk intern toezicht.....	6
3. Nadere uitwerking.....	8
3.1 Kernpunten .....	8
3.2 Procedurele waarborgen nader bezien .....	9
4. Aanbevelingen .....	13
4.1 Aanbevelingen voor NPO en RPO (raad van toezicht) .....	13
4.2 Aanbevelingen voor Commissariaat (college van commissarissen) .....	14
4.3 Aanbevelingen voor NOS en NTR (raad van toezicht) .....	15
4.4 Aanbeveling Stifo (bestuur) .....	15
4.5 Aanbevelingen voor Ster (raad van toezicht en bestuur) .....	16

# 1. Preambule

## 1.1. Aanleiding en opdracht

Op 16 maart 2016 is het wetsvoorstel in verband met het toekomstbestendig maken van de publieke mediadienst (hierna: wet van 16 maart) aangenomen in de Eerste Kamer. De wet van 16 maart moet zorgen voor scherpere keuzes in de programmering, een sterkere creatieve competitie en meer samenwerking tussen media-instellingen. Tevens wordt voorzien in de modernisering van de regionale omroep. Zo introduceert de wet van 16 maart een wettelijk bestuurlijke organisatie voor de regionale omroepen: de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO).

Tijdens de behandeling van de wet van 16 maart in de Eerste Kamer bleek dat de wet op vier onderdelen aangevuld en verduidelijkt diende te worden. In het kader van dit advies is met name de wijziging van de rol van de minister bij de benoeming, schorsing en ontslag van toezichthouders en bestuurders van de NPO en RPO relevant. De sterkere sturende rol die de bestuurlijke organisaties op grond van de wet van 16 maart kregen, maakte het wenselijk een grotere afstand van de minister tot het bestuur van de NPO en RPO aan te brengen. Daarom is de Mediawet 2008 in november 2016 gewijzigd, zodat de rol van de minister bij de benoeming van bestuurders wordt geschrapt en dat de wervings- en selectieprocedure voor de benoeming van toezichthouders buiten de minister wordt geplaatst.

Tevens heeft de staatssecretaris de Eerste Kamer toegezegd een verkenning uit te laten voeren naar de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedure van bestuurders en toezichthouders bij publieke media-instellingen. Het gaat, naast de Nederlandse Publieke Omroep (hierna: **NPO**) en de Regionale Publieke Omroep (hierna: **RPO**) in het bijzonder om de Nederlandse Omroep Stichting (hierna: **NOS**), Stichting NTR (hierna: **NTR**), Stichting ether reclame (hierna: **Ster**), Commissariaat voor de Media (hierna: **Commissariaat**) en het Stimuleringsfonds voor de Journalistiek (hierna: **Stifo**). Deze toezegging vormt de directe aanleiding voor de opdracht aan en het instellen van een team van onderzoekers.

## 1.2. Onderzoekers

De verkenning is uitgevoerd door drie onafhankelijke experts, te weten mr. Inge Brakman, adviseur, en toezichthouder in de publieke en private sector en oud-voorzitter van het Commissariaat voor de Media, professor dr. ir. Rienk Goodijk, adviseur en bijzonder hoogleraar Governance in het (semi) publieke domein aan de Vrije Universiteit Amsterdam en professor mr. Sjoerd Zijlstra, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

## 1.3. Reikwijdte en opzet verkenning

Deze verkenning doet aanbevelingen voor de inrichting van de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures bij de zeven bovengenoemde publieke media-instellingen. Bepalend hierbij is het samenspel tussen de hedendaagse normen van governance en goed bestuur, beginselen van staatsrechtelijke- en bestuursrecht en het specifieke karakter en grondwettelijke waarborgen van de media. Verder zijn de recente wijzigingen van de procedures bij de NPO en RPO

betrokken, alsook de kaders die voortvloeien uit de adviesrapporten over de juridische vormgeving van de NPO en RPO.<sup>1</sup> Bij deze rapporten gaat het in het bijzonder om de toepassing van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de verhouding tot de waarborgen in (inter)nationale regelgeving met betrekking tot het onafhankelijk functioneren van het publieke mediastelsel.

In het kader van de opdracht hebben de onderzoekers ook gesproken met de bestuurders en toezichthouders van de onderzochte publieke media-instellingen. Deze gesprekken dienden uitsluitend ter achtergrondinformatie.

De verkenning bestaat uit drie onderdelen. Het eerste deel bevat de staatsrechtelijke en bestuurlijke uitgangspunten. Het tweede deel schetst aan de hand van deze uitgangspunten een algemeen kader voor het inrichten van de benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures. Het derde deel doet per media-instelling of cluster van media-instellingen concrete aanbevelingen over de inrichting van de betrokken benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures.

#### **1.4 Leeswijzer**

In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de grondwettelijke onafhankelijkheid van de mediasector, terwijl paragraaf 2.2 het leerstuk van de stelselverantwoordelijkheid behandelt. Paragraaf 2.3 gaat over het belang van onafhankelijk intern toezicht. In paragraaf 3.1 worden de kernpunten geschetst voor het inrichten van de procedures bij bestuurders en toezichthouders. Paragraaf 3.2 gaat nader in op de belangrijkste procedurele waarborgen. In hoofdstuk 4 worden concrete aanbevelingen gedaan voor de verschillende publieke media-instellingen. Paragraaf 4.1 bevat aanbevelingen voor NPO en RPO. Het Commissariaat wordt behandeld in paragraaf 4.2. De aanbevelingen voor de NOS en NTR zijn te vinden in paragraaf 4.3 terwijl in paragraaf 4.4 aanbevelingen worden gedaan voor het Stifo. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 stilgestaan bij de Ster.

---

<sup>1</sup> Het onderzoek bestaat uit twee adviezen: R.J.M.H. de Greef, S.E. Zijlstra en F.H.K. Theissen, Adviesrapport juridische status NPO en RPO, 23 september 2016; en T. McGonagle, Adviesrapport Europese en internationale waarborgen onafhankelijkheid van de publieke omroep, 26 oktober 2016

## 2. Algemene uitgangspunten

### 2.1. Grondwettelijke onafhankelijkheid van de media

In een democratische rechtsstaat is het van groot belang dat de politieke overheid geen invloed kan uitoefenen op de inhoud van de media. De media hebben een controlerende functie, en zien toe op de uitoefening van de democratie door de wetgevende en uitvoerende macht. Naast controle op de democratische rechtsstaat hebben de media ook een belangrijke opiniërende functie. In de Grondwet is de vrijheid van meningsuiting voor alle burgers vastgelegd in art. 7 lid 3. Voor de media is een extra beschermende maatregel opgenomen. In lid 2 van datzelfde artikel wordt gewaarborgd dat voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending niet is toegestaan.

Deze grondwettelijke waarborgen impliceren ook een onafhankelijk publiek mediabestel. Dit betekent, ten eerste dat de politiek geen voorafgaand toezicht mag uitoefenen op de programma's. Het brengt echter ook mee dat het bestel zo ingericht dient te zijn dat de overheid ook niet op een andere manier inhoudelijk kan sturen. Zo is het denkbaar dat deze sturing indirect plaatsvindt, bijvoorbeeld doordat de overheid invloed uitoefent op het benoemingbeleid van bestuurders en toezichthouders van de publieke omroep. Het is dit laatste dat bij de behandeling van de jongste wijziging van de Mediawet de aandacht van de Staten-Generaal heeft getrokken, en dat de aanleiding is geweest voor deze verkenning.

### 2.2. Stelselverantwoordelijkheid van de minister

Tegenover de grondwettelijke onafhankelijkheid van het mediabestel staat de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De minister draagt verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de mediasector, en een pluriform en onafhankelijk publiek mediabestel. De stelselverantwoordelijkheid kan op verschillende manieren worden opgevat. Een manier waarop deze verantwoordelijkheid kan worden uitgeoefend is door de minister formele zeggenschap te geven over de benoemingen van bestuurders. De publieke financiering van het publieke mediabestel geeft de minister tevens mogelijkheid tot het controleren van de publieke uitgaven.

Het is echter niet zo dat vanwege het enkele feit dat er publieke belangen in het geding zijn of sprake is van publieke financiering de minister vanzelfsprekend over bepaalde sturingsinstrumenten, zoals benoemingsbevoegdheid, dient te beschikken. Stelselverantwoordelijkheid brengt niet méér mee dan dat de minister moet bezien of de betrokken publieke belangen afdoende zijn geborgd. Die borging kan ook op andere manieren plaatsvinden. Idealiter heeft de minister geen persoonlijke inmenging of bemoeienis met onafhankelijke organen, maar zorgt hij er slechts voor dat een organisatie over de middelen beschikt om tot een juiste afweging te komen. Dit kan op een aantal manieren. Er kunnen *checks and balances* bestaan of worden georganiseerd in het bestel zelf. Er kan sprake zijn van een marktmechanisme dat zelfregulering stimuleert, of er kan sprake zijn van extern toezicht door een andere instantie dan de minister.

In het kabinetsbeleid van de afgelopen jaren inzake zelfstandige bestuursorganen (zbo's) is het gebruikelijk om vanuit de stelselverantwoordelijkheid rechtstreeks te concluderen tot een 'minimumpakket' van sturingsbevoegdheden voor de minister. Het risico hiervan is echter dat voorbij gegaan wordt aan de zeer uiteenlopende taken, bevoegdheden en positie die zbo's in de praktijk hebben. De mediasector laat bij uitstek zien hoe groot die diversiteit is, en waarom het belangrijk is de zbo's niet over een kam te scheren. Zeker in het licht van de toenemende (politieke) discussie over de wijze van aansturing van zbo's is het belangrijk hier kritisch naar te kijken. De praktijk waarin uit het principe van stelselverantwoordelijkheid wordt afgeleid dat de minister over een 'minimumpakket' van sturingsbevoegdheden moet beschikken is niet langer houdbaar. Het is niet alleen principieel onjuist, maar zou in het publieke mediabestel zelfs tot onaanvaardbare consequenties voor de grondwettelijke onafhankelijkheid kunnen leiden. Tot slot onderkent het beleid inzake zbo's onvoldoende dat er ook andere instrumenten zijn om stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

Bij het bepalen van geschikte sturingsinstrumenten voor publieke media-instellingen moet er, gelet op het voorgaande, altijd uitgegaan worden van de onafhankelijkheid van de instelling. De overheid moet er voor zorgen dat het publieke belang van de instelling adequaat geborgd is, vooral inzake de vrijheid van meningsuiting en pluriformiteit van het bestel. Daarnaast moet de overheid wettelijk regelen dat de organisaties adequaat functioneren. Dit functioneren moet worden beoordeeld, en er moet voorzien worden in instrumenten die ingrijpen mogelijk maken als het functioneren te wensen over laat. Dat zijn de vereisten van stelselverantwoordelijkheid van de politiek verantwoordelijke minister. De huidige situatie in het publieke mediabestel voldoet aan de eisen van het hierboven geschetste staatsrechtelijke kader. Dat laat onverlet dat het belangrijk is om te bekijken of het stelsel niet toch lacunes bevat, en na te gaan wat de risico's zijn dat zo'n situatie zich in de toekomst wél kan voordoen. Een van de belangrijkste oogmerken van het staatsrecht is immers het creëren van waarborgen tegen machtsmisbruik, ook (juist) op het moment dat dit zich nog niet voordoet.

### **2.3 Belang van onafhankelijk intern toezicht**

Bij de vormgeving van de governance van de media-instellingen dient, mede op basis van de staatsrechtelijke beginselen, rekening te worden gehouden met de gewenste autonomie van de instellingen. De media-instellingen functioneren op een zekere afstand van de overheid en vormen een eigen organisatie met bestuurlijke ruimte en een eigen intern toezichtfunctie. De interne toezichtfunctie is belegd bij het besturend orgaan (met een duidelijke (onder)scheiding tussen bestuur en intern toezicht) of bij een afzonderlijke raad van toezicht. Daarbij heeft de raad van toezicht op basis van de werkgeversrol de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om de bestuurders te benoemen c.q. te ontslaan: derhalve is de 'knip' in de wijziging van de Mediawet tussen de invloed van de minister en de benoeming van de bestuurders een duidelijke verbetering.

Het intern toezicht, in de vorm van de raad van toezicht dan wel een deeltaak van het bestuur, is conform de vereisten van good governance, bedoeld als een onafhankelijk orgaan dat:

- a) Alle relevante belangen, inclusief het publiek belang, op een verantwoorde manier afweegt
- b) Kritisch-onafhankelijk toeziet op het beleid en de algemene gang van zaken van de media-instelling

- c) Naar buiten toe aanspreekbaar is op het functioneren als onafhankelijk toezicht: niet het stellen van nog meer regels, maar juist de aanspreekbaarheid leidt over het algemeen tot een beter functioneren van het intern toezicht.

Voor de benoeming van bestuurders en toezichthouders in de publieke mediasector heeft het bovenstaande de volgende consequenties. De onafhankelijke interne toezichthouder is zelf verantwoordelijk voor het actualiseren en vaststellen van de profielschets en de wijze waarop (in overleg met wie/welk gremium, al dan niet vastgelegd in statuten/reglementen) dat gebeurt. En voor het inrichten van het werving- en selectieproces, zoals de betrokkenheid van de benoemingsadviescommissie (hierna: BAC) in de benoemingsprocedure en de eventuele ondersteuning door een extern bureau. De rol van de minister moet niet verder gaan dan toezien op de juistheid van de werkzaamheden van de raad van toezicht in het kader van de benoeming, schorsing en ontslag.

De samenstelling van het toezichthoudend orgaan is zodanig dat de leden in ieder geval ten opzichte van elkaar, het bestuursorgaan en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen functioneren. Voor de governance is derhalve van belang:

- Het zo goed mogelijk waarborgen van de onafhankelijkheid van het intern toezicht
- De minister dient geen inhoudelijke bemoeienis te hebben bij het werving- en selectieproces bij bestuurders en toezichthouders.
- Handhaving van het systeem van zelfbenoeming door de raad van toezicht (met in achtneming van de eventuele voordrachtsrechten), maar met voldoende transparantie inzake de procedure
- Voldoende duidelijkheid over de taak van het intern toezicht: die taak is breder dan 'het zich richten naar het belang van de rechtspersoon' en omvat ook de verantwoordelijkheid voor het brede(re) media-belang. Daarop mag het interne toezicht worden aangesproken (conform de nieuwe inzichten op het gebied van borging publieke belangen).
- De aanspreekbaarheid van het interne toezicht in het algemeen op kritisch-onafhankelijk toezicht op het bestuur, het beleid en de algemene gang van zaken.

## 3. Nadere uitwerking

### 3.1 Kernpunten

De onderzoekers onderschrijven de door de staatssecretaris ingezette koers bij de NPO en RPO, zoals uitgewerkt in de recente wijziging van de Mediawet 2008. Het is een belangrijk signaal dat de rol van de minister bij de benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders geheel is geschrapt en de procedure van wervings- en selectie van toezichthouders buiten de minister is geplaatst. Bovendien bevat de nieuwe benoemingsprocedure voor toezichthouders belangrijke procedurele waarborgen, zoals het gebruik van een profielschets, een benoemingsadviescommissie en limitatieve weigeringsgronden voor de minister.

Hierin zien de onderzoekers steun voor hun standpunt dat de wetgever terughoudendheid betracht bij het toekennen van een formele rol aan de minister bij de benoeming, schorsing- en ontslag van bestuurders en toezichthouders in het publieke mediabestel. Hier ligt een aantal kernoverwegingen, beschreven in paragraaf 2.1 tot en met 2.3, aan ten grondslag:

1. De grondwettelijke bescherming van media brengt de stelregel mee dat de overheid afstand behoudt tot het publieke mediabestel;
2. Stelselverantwoordelijkheid verplicht de minister de betrokken publieke belangen te borgen, maar dit impliceert op zichzelf geen sturingsbevoegdheden aan de kant van de minister;
3. Leidend bij het inrichten van de procedures rond de benoeming, schorsing en ontslag is het verzekeren van de democratische-rechtsstatelijke onafhankelijkheid van de betreffende instelling;
4. Cruciaal in hedendaagse denken over governance en goed bestuur is de onafhankelijkheid van het intern toezicht en het stimuleren van het zelfregulerende vermogen van de instellingen.
5. Overheidsingrijpen is pas aan de orde als het publiek belang van de instelling in gevaar komt.

#### *Benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders*

In algemene zin betekent bovenstaande dat de minister in het geheel geen rol dient te hebben bij de benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders als er een raad van toezicht is. Bij afwezigheid van een raad van toezicht, dus in het geval van een (toezichthoudend) bestuursmodel, komt deze bevoegdheid de minister toe. Daarbij dient de benoemingsbevoegdheid van de minister zich te beperken tot het formeel benoemingsrecht, waarbij hij een voordracht enkel kan weigeren wegens een aantal limitatieve en objectief omschreven gronden, waaronder de vraag of de procedure juist is gevolgd. Wel is het raadzaam om de benoemingsprocedure met voldoende (wettelijke) waarborgen te omkleden. Te denken valt aan het verplicht instellen van een benoemingsadviescommissie en voorschriften bij het opstellen en gebruik van profielschetsen.

Het is aan de wetgever om een orgaan aan te wijzen dat verantwoordelijk is voor het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders. In de praktijk zal dit veelal de raad van toezicht van de betreffende instelling zijn. De onderzoekers menen dat het belangrijk is ruimte aan de raad van toezicht te bieden om deze verantwoordelijkheid te dragen. Dit betekent dat de toezichthouder,



al dan niet in samenspraak met de bestuurders en eventueel andere gremia, verantwoordelijk is voor het inrichten én uitvoeren van de procedures.

#### *Benoeming, schorsing en ontslag van toezichthouders*

Het uitgangspunt ten aanzien van de benoeming van toezichthouders ligt genuanceerder. Ook hier heeft het de voorkeur dat de minister zo min mogelijk bemoeienis heeft met onafhankelijke instellingen. In de eerste plaats is de raad van toezicht zelf verantwoordelijk voor het benoemingsproces van haar leden. Deze verantwoordelijkheid is echter niet ongeclausuleerd. Het verdient aanbeveling dat verantwoordelijkheden in het proces dat moet leiden tot een benoeming duidelijk onderscheiden en apart van elkaar belegd worden. De bevoegdheid van de minister beperkt zich tot een formeel benoemingsrecht. Het beleggen van het wervings- en selectieproces bij de raad van toezicht past in het hedendaagse streven tot zelfregulering van het interne toezicht. Dit brengt ook mee dat de overheid terughoudend is met het (wettelijk) voorschrijven van procedurele vereisten. De noodzaak tot nadere voorschriften hangt samen met de aard van de werkzaamheden of de sturingsrelatie van de minister tot de instelling. In de praktijk zal veelal bij zelfstandige bestuursorganen gekozen worden voor nadere procedurele vormvereisten. Tegenover deze terughoudendheid van de overheid staat dat toezichthouders verplicht worden inzicht te geven in de gevolgde procedure. In het verlengde van het werving en selectieproces is de raad van toezicht ook verantwoordelijk voor de (gemotiveerde) voordracht aan de minister. De minister kan de voordracht enkel weigeren op basis van wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven gronden.

### **3.2 Procedurele waarborgen nader bezien**

In de voorgaande paragraaf hebben de onderzoekers geschetst welke rol zij zien voor de minister bij de benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders en toezichthouders. Hierbij zijn verschillende procedurele waarborgen aan bod geweest die bijdragen aan het bestendigen van de onafhankelijkheid van de procedures en instellingen. In deze paragraaf wordt een aantal van deze onderdelen nader toegelicht. Het gaat om:

- Profielschets
- Wettelijke voorschriften
- Benoemingsadviescommissie
- Voordracht aan toezichthouder of minister
- Benoemingsrecht minister
- Rechtsbescherming
- Onverenigbaarheden
- Schorsing en ontslag van bestuurders en toezichthouders

**Profielschets** - Een profielschets is een wezenlijk onderdeel van de benoemingsprocedure. Het gaat hierbij zowel om een profielschets voor de gehele raad als een profielschets voor de individuele leden. Het functieprofiel stuurt en kadert het wervings- en selectieproces in. Het is een wezenlijk onderdeel bij de beoordeling van de voordracht door de toezichthouder of minister. En vervolgens een belangrijke leidraad bij het functioneren van de leden na hun benoeming. Het opstellen en vaststellen van het profiel is aan de betreffende toezichthouder of bestuur. Uiteraard komt een profiel niet in isolement tot stand. Het is belangrijk dat stakeholders worden betrokken. Te denken valt aan bestuurders, toezichthouders,

medezeggenschapsraden en eventueel andere instanties. Welke stakeholders betrokken dienen te worden hangt nauw samen met de werkzaamheden en positie van de instantie.

**Wettelijke voorschriften** – Uitgangspunt is dat bestuurders en toezichthouders waar mogelijk zelf invulling geven aan de benoemingsprocedure. Dit betekent dat de overheid slechts minimale procedurele vereisten vastlegt in de wet. Zo zouden de onderzoekers het al dan niet instellen van, en de samenstelling van, een benoemingsadviescommissie over laten aan het verantwoordelijke publieke orgaan. Hetzelfde geldt voor de keuze voor een open of gesloten werving. In principe zo open mogelijk, tenzij er zwaarwegende redenen voor de instelling zijn die dit in de weg staan. Daartegenover staat dat bestuurders en toezichthouders actief inzichtelijk maken welke procedurele stappen zijn gevolgd. Verantwoording hierover kan plaatsvinden bij de gemotiveerde voordracht aan de minister, of in het geval van bestuurders aan de raad van toezicht.

**Benoemingsadviescommissie** – Wanneer wordt gekozen voor tussenkomst van een BAC is het belangrijk om te zorgen voor een heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Dit betekent dat een BAC altijd advies uitbrengt aan het orgaan dat ook verantwoordelijk is voor het instellen van de commissie. Het advies van de BAC biedt de basis voor de gemotiveerde voordracht aan de toezichthouder of de minister.

**Voordracht aan toezichthouder of minister** - Het sluitstuk van het wervings- en selectieproces is de voordracht aan de toezichthouder of minister. Wanneer is gekozen voor tussenkomst van een BAC is het belangrijk dat bij de voordracht het integrale advies van de BAC wordt bijgevoegd. Dit draagt bij aan de gewenste openheid over de (uitkomst van de) gevolgde procedure. De motivering bij de voordracht biedt de basis voor de formele toets door de toezichthouder of minister. Dit betekent dat ingegaan dient te worden op de geschiktheid van de kandidaat, hoe deze past bij de profielschets(en) en dat sprake is van een zorgvuldige benoemingsprocedure. Ook zou de voordracht inzicht moeten bieden in de formele benoemingsduur, en de wijze waarop de benoeming past binnen het geldende rooster van aftreden van het betreffende orgaan.

**Benoemingsrecht minister** – De minister kan de voordracht enkel gemotiveerd weigeren op basis van wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven gronden. In het geval een minister hiertoe besluit stelt hij de raad van toezicht en, al dan niet geanonimiseerd, de Tweede Kamer hiervan op de hoogte. In het geval van een weigering van de voordracht door de minister is het aan de raad van toezicht om tot een nieuwe voordracht te komen. Daarbij gelden dezelfde voorschriften zoals hierboven genoemd.

De onderzoekers zien drie grondslagen: geschiktheid, passend binnen de profielschets en zorgvuldigheid van de procedure. Bij geschiktheid gaat het om het toetsen van de voordracht aan de wettelijke onverenigbaarheden. Hier wordt in onderstaande alinea nader op ingegaan. Daarnaast dient de minister te beoordelen in hoeverre de kandidaatstelling aansluit op de profielschets. Uiteraard gaat het bij deze beoordeling zowel om aansluiting bij het individuele profiel, als de profielschets voor het gehele orgaan. Tot slot toetst de minister in hoeverre er sprake is van een zorgvuldige procedure. Het gaat in eerste instantie om de vraag of de wettelijke voorschriften op de juiste wijze zijn gevolgd.

**Rechtsbescherming** - De onderzoekers merken op dat het belangrijk is dat er rechtsbescherming openstaat voor de raad van toezicht en de betreffende kandidaat tegen het besluit van de minister om een voordracht te weigeren. Beroep bij de onafhankelijke rechter biedt een belangrijke waarborg tegen oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid de voordracht te weigeren.

**Onverenigbaarheden** - Hoewel de opdracht van de onderzoekers zich richt op benoemingen in de publieke mediasector, achten zij het nuttig om ook een enkele opmerking te maken over het stelsel van onverenigbare betrekkingen zoals dat in de Mediawet 2008 is neergelegd. Zij achten dit wenselijk omdat toetsing aan onverenigbaarheden ook in het door de onderzoekers voorgestelde systeem een toetsingspunt voor de minister blijft.

De huidige regeling van onverenigbare betrekkingen heeft verschillende onwenselijke situaties als achtergrond: vermenging van interne bestuursfuncties, vermenging met andere media-instellingen, vermenging met persoonlijke, zakelijke en financiële belangen en vermenging met politieke functies. Bij dit laatste punt gaat het om een politieke functie bij Staten-Generaal, gemeentebestuur, provinciebestuur, een ministerie of bij een dienst, instelling of bedrijf vallende onder de verantwoordelijkheid van een minister. Ook is voorzien in een vangnetbepaling. Hierbij gaat het om het hebben van financiële of andere belangen bij bedrijven of instellingen en het vervullen van nevenfuncties waardoor een goede vervulling van de functie of de handhaving van de onafhankelijkheid van het betrokken lid of van het vertrouwen daarin in het geding kan zijn.

De onderzoekers kunnen de keuze van de wetgever in algemene zin onderschrijven. Wel adviseren zij duidelijkheid te scheppen over twee onderdelen. Tijdens de behandeling van de jongste wijziging van de Mediawet 2008 is in de Eerste Kamer discussie gevoerd over de betekenis van de zinsnede 'een dienstbetrekking bij een ministerie of bij een dienst, instelling of bedrijf vallende onder de verantwoordelijkheid van een minister.' Omdat zelfstandige bestuursorganen ook onder de stelselverantwoordelijkheid van een minister vallen, zou een ruime uitleg van dit artikel meebrengen dat ook bestuurders, toezichthouders en (andere) werknemers van zbo's geen toezichthouder bij een publieke media instelling zouden mogen zijn. Dat is onnodig en daarom ongewenst. Het zou meebrengen dat vrijwel alleen personen uit het bedrijfsleven tot toezichthouder kunnen worden benoemd, hetgeen niet de bedoeling van de wetgever kan en moet zijn. Het is dan ook beter de formulering aan de te passen tot 'een dienstbetrekking bij een ministerie of bij een onder een minister ressorterende dienst, instelling of bedrijf.' Mochten zich in concreto problemen voordoen, dan staat altijd nog de vangnetbepaling ter beschikking. In het verlengde hiervan ligt de uitzondering van 'het lidmaatschap van een provinciaal bestuur of een gemeentebestuur.' Art. 5 Gemeentewet omschrijft 'gemeentebestuur' als 'ieder bevoegd orgaan van de gemeente' (m.m. is hetzelfde bepaald in de Provinciewet). Als deze definitie wordt toegepast in de Mediawet 2008, brengt dat mee dat personen, werkzaam bij zelfstandige bestuursorganen van gemeenten en provincies, geen toezichthouder bij een publieke media- instelling kunnen zijn. Ook dat is onnodig en dus niet wenselijk. Omgekeerd kan bij de gekozen formulering wel als toezichthouder worden benoemd een ondergeschikte gemeente-ambtenaar. Dat lijkt niet de bedoeling van de wetgever te zijn. Om die reden is het beter te bepalen: 'lid van provinciale staten of gedeputeerde staten, commissaris van de Koning, lid van een gemeenteraad of college van burgemeester en

wethouders, burgemeester, dan wel een aan deze organen ondergeschikt persoon of een persoon, werkzaam bij een onder deze organen ressorterende dienst, instelling of bedrijf.’

**Schorsing en ontslag van toezichthouders en bestuurders** – De Mediawet 2008 kent heldere voorschriften voor schorsing en ontslag van toezichthouders van de NPO, RPO, NOS en NTR. Beide zijn enkel mogelijk wegens ongeschiktheid, disfunctioneren en onverenigbaarheid van functies. Daarnaast is ontslag uiteraard mogelijk op eigen verzoek. Voor wat betreft schorsing en ontslag van bestuurders is de Mediawet 2008 een stuk minder uitgesproken of stelt de wet in het geheel geen voorwaarden. Dit past wel in het eerder beschreven uitgangspunt dat in principe de raad van toezicht gaat over de benoeming, schorsing en ontslag van de bestuurder(s) van de betreffende instelling. Uit de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht voor de benoeming van de bestuurder volgt logischerwijs ook een verantwoordelijkheid voor de schorsing en ontslag. Het is aan de raad van toezicht om hier verdere invullingen aan te geven, bij voorkeur in de statuten. Bij afwezigheid van een raad van toezicht draagt de minister de verantwoordelijkheid voor het benoemingsproces. Hieruit volgt dan ook automatisch dat de minister belast is met de schorsings- en ontslagbevoegdheid. In dat geval is het raadzaam om de gronden voor schorsing en ontslag wettelijk te verankeren. Hierbij kan de bepaling voor de raad van toezicht van de NPO worden gevolgd.

## 4. Aanbevelingen

### 4.1 Aanbevelingen voor NPO en RPO (raad van toezicht)

De onderzoekers onderschrijven, zoals eerder toegelicht, de recente wijziging van de benoemingsprocedures bij toezichthouders van de NPO en RPO. Het op afstand van de minister plaatsen van het wervings- en selectie is een belangrijk signaal. Ook bevat de vernieuwde benoemingsprocedure belangrijke procedurele waarborgen, en wordt de raad van toezicht nadrukkelijker in positie gebracht. Dit neemt niet weg dat de onderzoekers nog ruimte zien voor verbeteringen.

De onderzoekers pleiten ervoor om dezelfde procedures te hanteren voor de NPO en RPO. De aard van de werkzaamheden en de positie van deze instellingen zijn immers gelijk, alsook de sturingsrelatie van de minister tot de instellingen. Beiden organen zijn namelijk zelfstandige bestuursorganen, met een vergelijkbare positie en werkzaamheden. Dit brengt met zich mee dat de minister, uiteraard binnen de grenzen van de wet, invloed kan uitoefenen op het functioneren van de instelling. Juist daarom is het van belang dat voorzien wordt in voldoende (wettelijke) waarborgen voor de onafhankelijkheid.

Dit overwegende stellen de onderzoekers voor de procedures als volgt vorm te geven:

1. Maak het instellen van een benoemingsadviescommissie een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure bij de NPO en RPO is dit al het geval. In beginsel is het, bij aanwezigheid van een raad van toezicht, aan de instelling zelf om te bepalen of zij een commissie instelt. De onderzoekers merken op dat de wetgever, met instelling wettelijk te verplichten, gekozen heeft voor extra zorgvuldigheid hetgeen gezien de aard en werkzaamheden van de instellingen de instemming kan hebben.
2. Beleg de verantwoordelijkheid voor werving en selectie eenduidig bij een orgaan. Dit betekent bij de NPO en RPO dat de raad van toezicht een gemotiveerde voordracht doet aan de minister in plaats van de benoemingsadviescommissie. En er volgt uit dat de BAC adviseert aan de raad van toezicht.
3. Stel verplicht dat de voordracht altijd gemotiveerd plaatsvindt. Dit betekent dat de voordracht ingaat op de geschiktheid, profielschets en de gevolgde procedure. Alsook op de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden.
4. Maak het gebruik van een profielschets, voor het geheel én de individuele leden, een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure. Voor wat betreft betrokkenheid van belanghebbende bij het opstellen van de profielschetsen kan aangesloten worden bij de huidige wettelijke bepaling. Deze schrijft voor dat in ieder geval de raad van bestuur, het college van omroepen, de representatieve maatschappelijke adviesraad en de gezamenlijke ondernemingsraden van de publieke omroep worden betrokken.
5. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden. De recente wetwijziging zet voor de NPO en RPO in dit kader al belangrijke stappen, maar is nog onvoldoende sturend door de generieke beschrijving in de Mediawet 2008.

## **4.2 Aanbevelingen voor Commissariaat (college van commissarissen)**

Het Commissariaat is een zelfstandig bestuursorgaan. Als onafhankelijk toezichthouder ziet zij toe op naleving van de Mediawet 2008 door publieke en private media-instellingen. De positie van het Commissariaat is, vanwege de grondwettelijke bescherming van media, een bijzondere. Het Commissariaat is daarmee ook hoeder van de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de media en controleert of media-instellingen zich niet laten leiden door een commercieel belang of anderszins derden de inhoud van programma's laat beïnvloeden. Deze extra borging van de grondwettelijke bescherming via een onafhankelijke externe toezichthouder vereist dat de leden van het college van commissarissen zelf eveneens onafhankelijk zijn .

Het Commissariaat kent een toezichthoudend bestuur. Dit betekent dat het bestuur, in casu het college van commissarissen, belast is met het interne toezicht op de organisatie en het externe toezicht om naleving van de Mediawet door media-instellingen. Een raad van toezicht ontbreekt. Eerder is het uitgangspunt beschreven dat in dat geval de bevoegdheden rond benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders toekomen aan de minister. Tevens werd gesteld dat het dan aanbeveling verdient deze taak van de minister met voldoende (wettelijke) waarborgen te omkleden.

Voor wat betreft het Commissariaat betekent dit dat de minister belast is met het formele benoemingsrecht , en bevoegdheden inzake schorsing en ontslag heeft. Verder pleiten de onderzoekers ervoor het college verantwoordelijk te maken voor het wervings- en selectieproces van zijn eigen leden. Deze verantwoordelijkheid zou echter wel omkleed moeten worden met een aantal wettelijke voorschriften. De voorschriften hebben een tweeledig doel. Het zorgt voor voldoende afstand van de minister tot het wervings- en selectieproces. Tegelijkertijd, biedt het houvast aan het college en voorkomt het de schijn van willekeur..

Dit overwegende stellen de onderzoekers voor de procedures als volgt vorm te geven:

1. Maak het instellen van een benoemingsadviescommissie een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure bij het CvdM. Dit betekent dat het college verantwoordelijk wordt voor het instellen van de BAC.
2. Neem in de wet voorschriften op over de samenstelling van en besluitvorming binnen de BAC. Zo zou de BAC samengesteld moeten worden uit een evenredig aantal onafhankelijke leden, leden namens het college en leden namens OCW. Verder zou de BAC enkel op basis van consensus tot een advies kunnen komen, hetgeen ook impliceert dat de BAC niet werkt met formeel voorzitterschap.
3. Beleg de verantwoordelijkheid voor werving en selectie eenduidig bij een orgaan. Dit betekent bij het Commissariaat dat het college een gemotiveerde voordracht doet aan de minister.
4. Stel verplicht dat de voordracht altijd gemotiveerd plaatsvindt. Dit betekent dat de voordracht ingaat op de geschiktheid, profielschets en de gevolgde procedure. Alsook op de positie van de kandidaat in het rooster van aftreden.
5. Maak het gebruik van een profielschets, voor het geheel én de individuele leden, een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure. Hierbij zou ook moeten worden

opgenomen welke partijen, in ieder geval, betrokken dienen te worden bij het opstellen van de profielschetsen. Het ligt voor de hand dat in ieder geval de ondernemingsraad en raad van bestuur van de betreffende instelling wordt geconsulteerd.

6. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden.
7. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven schorsing- en ontslaggronden.

#### **4.3 Aanbevelingen voor NOS en NTR (raad van toezicht)**

Voor de NOS en NTR geldt, net als bij de hiervoor besproken instellingen, dat de bemoeienis van de minister zoveel mogelijk wordt beperkt. Dit houdt in dat enkel het formele benoemingsrecht bij de minister ligt, en dat de minister bevoegdheden voor schorsing en ontslag heeft. Verder is het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor invulling van de benoemingsprocedure bij de toezichthouders wordt gelegd. Dit betekent dat de overheid slechts minimale procedurele vereisten vastlegt in de wet.

Dit overwegende stellen de onderzoekers voor de procedures op de volgende wijze vorm te geven:

1. Maak het gebruik van een profielschets, voor het geheel én de individuele leden, een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure. Het is aan de instelling om te bepalen welke partijen betrokken dienen te worden bij het opstellen van de profielschetsen. Het ligt voor de hand dat in ieder geval de ondernemingsraad en raad van bestuur/algemeen directeur van de betreffende instelling wordt geconsulteerd.
2. Beleg de verantwoordelijkheid voor werving en selectie eenduidig bij een orgaan. Dit betekent bij de NOS en NTR dat de raad van toezicht een (gemotiveerde) voordracht doet aan de minister.
3. Verplicht het publieke orgaan in hun voordracht aan de minister verantwoording af te leggen over de invulling van de benoemingsprocedure, en de wijze waarop dit heeft geleid tot de voordracht. Bij de NOS en NTR zou dit door de raad van toezicht gedaan moeten worden.
4. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden.
5. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven schorsing- en ontslaggronden.

#### **4.4 Aanbeveling Stifo (bestuur)**

Het Stimuleringsfonds voor de journalistiek is een zelfstandig bestuursorgaan dat valt onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het Stifo heeft tot doel het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming. Daartoe is zij onder meer belast met het verstrekken van subsidies en (laten) verrichten van onderzoeken met betrekking tot het functioneren van de pers.

Het Stifo heeft een toezichthoudend bestuur dat verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing en het interne toezicht. Uitgangspunt is dat een onafhankelijk orgaan verantwoordelijk is voor de benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders. In de praktijk is

dit meestal de raad van toezicht van de betreffende instelling. Bij afwezigheid van een raad van toezicht, zoals bij het Stifo, komen deze bevoegdheden de minister toe.

Praktisch betekent dit in het geval van het Stifo het volgende. De minister heeft enkel het formele benoemingsrecht, alsook bevoegdheden voor schorsing en ontslag. Verder is het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor invulling van de benoemingsprocedure bij de bestuurders wordt gelegd. Dit betekent dat de overheid slechts minimale procedurele vereisten vastlegt in de wet.

Dit overwegende stellen de onderzoekers voor de procedures op de volgende wijze vorm te geven:

1. Maak het gebruik van een profielschets, voor het geheel én de individuele leden, een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure. Het is aan de instelling om te bepalen welke partijen betrokken dienen te worden bij het opstellen van de profielschetsen. Het ligt voor de hand dat in ieder geval de ondernemingsraad en het bestuur van de betreffende instelling wordt geconsulteerd.
2. Beleg de verantwoordelijkheid voor werving en selectie eenduidig bij een orgaan. Voor het Stifo ligt, vanwege de afwezigheid van een raad van toezicht, deze verantwoordelijkheid bij het bestuur.
3. Verplicht het publieke orgaan in hun voordracht aan de minister verantwoording af te leggen over de invulling van de benoemingsprocedure, en de wijze waarop dit heeft geleid tot de voordracht. Bij het Stifo zou dit door het bestuur gedaan moeten worden.
4. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden.
5. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven schorsings- en ontslaggronden.

#### **4.5 Aanbevelingen voor Ster (raad van toezicht en bestuur)**

De onderzoekers hebben kennis genomen van het onderzoek van Twynstra Gudde naar de governance van de Ster. De Ster is een publieke media-instelling die, als onderdeel van de publieke omroep, de wettelijke taak heeft om reclame te exploiteren en uit te zenden op de aanbodkanalen van de publiek omroep. Doel van het onderzoek van Twynstra Gudde was om, in het licht van de veranderende mediasector en (aanverwante) hervormingen van het publieke bestel, te bepalen of de huidige governance structuur nog voldoet. Een van de centrale vragen in het onderzoek was of het huidige directiemodel, met eenhoofdig bestuur, toereikend is gezien de omvang en kwalitatieve uitvoering van de werkzaamheden. Hierin zien de onderzoekers een belangrijke relatie met deze verkenning.

De keuze van een bestuursmodel heeft uiteraard belangrijke implicaties voor de inrichting van benoemings-, schorsings- en ontslagprocedures van de betreffende instelling. In algemene zin onderschrijven de onderzoekers de conclusie van Twynstra Gudde dat een organisatorische scheiding gemaakt dient te worden tussen bestuur en toezicht. De onderzoekers merken op dat de bemensing van beide organen een belangrijk openstaand vraagpunt is. In het bijzonder de positie van de NPO en OCW binnen deze organen. Evident is dat NPO en OCW beide een belang hebben bij de wijze waarop de Ster uitvoering geeft aan haar taak. De werkzaamheden hebben voor hun immers verstrekkende financiële en inhoudelijke implicaties. De onderzoekers zijn



echter van mening dat deze belangen niet via bestuurlijke betrokkenheid gewaarborgd dienen te worden. Dit leidt tot vertroebeling van de onderscheidde rollen en taken tussen Ster, NPO en OCW, en doet afbreuk aan de bestuurbaarheid van de Ster. Een rol van NPO en OCW in de raad van toezicht lijkt meer voor de hand te liggen. Het is gebruikelijk dat in zo'n geval voordrachtrechten worden toegekend aan NPO en OCW. Gewaakt dient te worden dat dit niet leidt tot een meerderheidspositie van NPO en OCW in de raad van toezicht. De onderlinge verhoudingen, zoals de vraag of een bepaalde reclame-uiting wel past bij de publieke omroep, en waarbij begrijpelijkerwijs de NPO het laatste woord heeft, dient in afzonderlijke afspraken te worden vastgelegd.

Voortbouwend op bovenstaande zijn de onderzoekers van mening dat voor de Ster eenzelfde inrichting van de procedures past als voorgesteld is bij de NOS en NTR. Dit betekent dat het benoemen, schorsen en ontslaan van bestuurders is voorbehouden aan de raad van toezicht. Dit betekent dat de toezichthouder, al dan niet in samenspraak met de bestuurders en eventueel andere gremia, verantwoordelijk is voor het inrichten én uitvoeren van de procedures. Voor wat betreft de raad van toezicht betekent dit dat de minister belast is met het formele benoemingsrecht, en bevoegdheden inzake schorsing en ontslag heeft. Verder pleiten de onderzoekers ervoor dat de overheid slechts minimale vormvereisten voorschrijft, en de invulling van de procedure grotendeels overlaat aan de raad van toezicht.

Dit overwegende stellen de onderzoekers voor de procedures op de volgende wijze aan te passen:

1. Maak het gebruik van een profielschets, voor het geheel én de individuele leden, een verplicht onderdeel van de benoemingsprocedure bij toezichthouders. Het is aan de instelling om te bepalen welke partijen betrokken dienen te worden bij het opstellen van de profielschetsen. Het ligt voor de hand dat in ieder geval de ondernemingsraad en raad van bestuur van de betreffende instelling wordt geconsulteerd.
2. Beleg de verantwoordelijkheid voor werving en selectie eenduidig bij de raad van toezicht. Dit betekent dat de raad van toezicht een (gemotiveerde) voordracht doet aan de minister.
3. Verplicht de raad van toezicht van de Ster in hun voordracht aan de minister verantwoording af te leggen over de invulling van de benoemingsprocedure, en de wijze waarop dit heeft geleid tot de voordracht.
4. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven weigeringsgronden.
5. Zorg voor wettelijk gelimiteerde en zo objectief mogelijk omschreven schorsings- en ontslaggronden.