

Goed bestuur en integriteit bij de publieke omroep

Rechtspraak

Wouter Hins*

Volgens artikel 2.3, lid 2, van de Mediawet moet de Raad van Bestuur van de NPO een gedragscode opstellen ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de eigen organisatie, de landelijke publieke media-instellingen en de Ster. Naar aanleiding van enkele incidenten werd dit onderwerp door de Tweede Kamer besproken op 7 juli 2022. De materiële verplichtingen en het toezicht op de naleving daarvan lijken een onoverzichtelijke klauwen. Doel van deze bijdrage is een paar hoofdlijnen te onderscheiden en te bezien of de materie beter kan worden geregeld.

Kamerdebat

Op de laatste vergaderdag voor het zomerreces, donderdag 7 juli 2022, debatteerde de Tweede Kamer over het bericht dat een topambtenaar van het ministerie van OCW een klokkenluider over misstanden bij de NPO 'in de kou' zou hebben gezet. Het debat was aangevraagd door het lid Bosma van de PVV naar aanleiding van een podcast van de journalisten Koster en Van Dijk over de lotgevallen van een anonieme klokkenluider binnen NPO.¹ Begin 2020 had deze klokkenluider contact gezocht met de Kamerleden El Yassini (VVD) en Van der Molen (CDA) om hun aandacht te vragen voor het feit dat bij de publieke omroep trucs worden toegepast om het wettelijk salarisplafond voor televisiepresentatoren te omzeilen. De beide Kamerleden informeerden de toenmalige minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, Arie Slob (CU), die een gesprek arrangeerde tussen de klokkenluider en de secretaris-generaal van OCW, Marjan Hammersma. Het gesprek heeft in juli 2020 plaats gevonden op de werkkamer van Hammersma, aldus de podcast. Of daarna actie is ondernomen is niet bekend. De klokkenluider kreeg daarover geen informatie van het ministerie.

Het brisante aspect is de persoonlijke relatie tussen de toenmalige voorzitter van de Raad Bestuur van de NPO, Shula Rijxman, en secretaris-generaal Hammersma van OCW. Als voorzitter van de Raad van Bestuur was Rijxman niet alleen verantwoordelijk voor het bewaken van de integriteit binnen de NPO, maar vermoedelijk ook de directe of indirecte chef van de klokkenluider. Dat Rijxman en Hammersma al enige jaren bevriend zijn, werd begin 2022 onthuld door Follow the Money, maar Koster en Van Dijk wisten daaraan toe te voegen dat zij in augustus 2021 samen een hotel hadden geboekt in Dokkum. Hammersma stuurde vanaf haar privé-account een bericht aan Rijxman nadat de boeking was gemaakt. Een kopie is in handen van de journalisten. 'Ze kijken uit naar onze komst... en ik kan niet wachten tot het zaterdag is! xx', zo stond in het bericht van Hammersma aan Rijxman. Voor de klokkenluider kwam dit nieuws als een koude douche. De eerder genoemde

Kamerleden hadden hem absolute vertrouwelijkheid toegezegd om problemen op zijn werk te voorkomen. 'Had ik geweten van de privérelatie, dan had ik het gesprek nooit gevoerd.', aldus de klokkenluider.²

Voorafgaand aan het debat had de huidige minister van OCW, Robbert Dijkgraaf (D66), op 16 juni 2022 op verzoek van de Kamer al een brief geschreven over de kwestie.³ Hij stelde daarin voorop dat hij als minister verantwoordelijk was voor de ambtelijke organisatie binnen het departement, dat hij hechtte aan transparantie en veiligheid en dat de casus vroeg om een zorgvuldig handelen. Hij had daarom besloten de Auditdienst Rijk te vragen 'een feitenonderzoek uit te voeren met de vraag hoe is gehandeld in deze situatie en hoe dit zich verhoudt tot de rijksbrede en departementale regels en procedures en codes bij dergelijke meldingen.' De Auditdienst Rijk (ADR) is volgens artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet een dienstonderdeel van het ministerie van Financiën, terwijl artikel 4.20, vierde lid onder b, bepaalt dat de taken, de organisatie en de kwaliteitsbeheersing worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Dat is gebeurd in het Besluit Auditdienst Rijk uit 2018.⁴ De taken betreffen vooral het uitvoeren van boekhoudkundige controles, maar op de website van de ADR staat dat de dienst ook adviezen geeft over 'governance' en organisatiekundige vraagstukken. Bij de kwaliteitsbeheersing hoort dat de ADR moet voldoen aan gedragsregels voor onafhankelijkheid. Formeel valt de ADR echter onder het gezag van de minister van Financiën.

De aanvrager van het debat, Martin Bosma, merkte sarcastisch op dat de geschiedenis een heel hoog D66-gehalte had. De verantwoordelijke staatssecretaris voor mediabeleid, Gunay Uslu, en minister Dijkgraaf van OCW, die samen het woord voerden namens de regering, zijn beide lid van D66. De eerder dit jaar afgetreden voorzitter van de NPO, onder wier verantwoordelijkheid de salarissen zouden zijn ontdoken, werd op 1 juni 2022 als D66-er benoemd tot wethouder in Amsterdam, de hoogste media-ambtenaar zou volgens Bosma lid van D66 zijn en de Auditdienst Rijk valt onder

* Prof. dr. A.W. Hins is emeritus hoogleraar Mediarecht aan de Universiteit Leiden.

1 De podcast van Koster en Van Dijk d.d. 2 juni 2022 is terug te beluisteren op de site van BNR Nieuwsradio www.bnr.nl/podcast/koster-en-van-dijk/.

2 Het citaat is ontleend aan www.bnr.nl/nieuws/media/10482996/commissariaat-voor-de-media-stelt-drie-onderzoeken-naar-publieke-omroep-in.

3 *Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VIII*, nr. 176.

4 Koninklijk Besluit van 19 juni 2018, nr. 2017001795, *Stb.* 2018, 218.

minister Kaag van Financiën, ook al van D66. Inhoudelijk bracht het debat echter niet veel nieuws. Sommige Kamerleden verwezen naar een recent bericht dat Shula Rijxman in 2017 samen met de toenmalige staatssecretaris voor media-zaken, Sander Dekker (VVD), op vakantie naar Israël was geweest. Zij juichten het toe dat het Commissariaat voor de Media besloten had een onderzoek in te stellen naar belangenverstrengeling bij de publieke omroep. Bosma sprak herhaaldelijk van 'netwerkcorruptie'.

Eén van de meest gebruikte begrippen in het debat was het woord 'onderzoek' (118 keer). Het belangrijkste waren de voorgenomen onderzoeken door de ADR en het Commissariaat voor de Media, maar ook de onderzoeksbevoegdheden van het Huis voor klokkenluiders, de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer zelf kwamen aan de orde. Om vast te stellen wie verantwoordelijk is voor een goede gang van zaken, is het nuttig onderscheid te maken tussen drie soorten problemen. In de eerste plaats het probleem dat de klokkenluider in 2020 aankaartte: de beloningen binnen de publieke omroep. Vervolgens de kwestie van belangenverstrengeling, waaronder het vermengen van persoonlijke en zakelijke relaties en tenslotte de bescherming van klokkenluiders.

Gedragscode NPO

Artikel 2.3, tweede lid, van de Mediawet bepaalt dat de NPO als samenwerkingsorgaan van de landelijke publieke mediadienst een gedragscode opstelt ter bevordering van goed bestuur en integriteit bij de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en de Ster. Het derde lid voegt daaraan toe dat de gedragscode in elk geval bevat:

- a. aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie, waaronder bestuurlijk toezicht;
- b. een beloningskader;
- c. gedragsregels voor integer handelen van bestuurders en medewerkers;
- d. gedragsregels voor publieke en transparante verantwoording en verslaglegging; en
- e. procedures voor de behandeling van meldingen en vermoedens over mogelijke misstanden.

De drie zojuist genoemde problemen herkennen we in de onderdelen b, c en e.

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat artikel 2.3 van de huidige Mediawet de opvolger is van artikel 16, vijfde lid, van de vorige Mediawet. Daarin kreeg de NPO voor de eerste keer de opdracht een gedragscode op te stellen ter bevordering van goed bestuur en integriteit. Artikel 16, vijfde lid (oud), is ingevoegd bij Nota van Wijziging op één van de vele wetsvoorstellen tot wijziging van de Mediawet en trad in werking op 1 september 2005.⁵ De toelichting verwijst naar de Code Tabaksblad die kort daarvoor – op 9 december 2003 – gepubliceerd was en naar een wetsvoorstel dat beursgenoteerde vennootschappen zou verplichten in hun jaarverslag over de toepassing van deze code te rapporteren. Sedertdien is de Code Tabaksblad omgedoopt tot 'Nederlandse corporate governance code' en is de relevante wetsbepaling artikel 2:391, vijfde lid, BW geworden.⁶ Qua inhoud zijn er duidelijke overeenkomsten tussen de algemene code voor beursgenoteerde vennoot-

schappen en de gedragscode van de NPO. Beide codes bevatten regels inzake beloningen, belangenverstrengeling en klokkenluiders.

Er is echter ook een belangrijk verschil. De Nederlandse corporate governance code is geen algemeen verbindend voorschrift. Volgens een definitie van de Hoge Raad zijn algemeen verbindende voorschriften 'naar buiten werkende, de burgers bindende, regels die uitgaan van een orgaan dat de bevoegdheid tot die regelgeving aan de wet in formele zin ontleent'.⁷ Als de wetgever naar een norm verwijst die is vastgesteld door een orgaan dat niet met regelgevende bevoegdheid is bekleed, zoals de technische NEN-nomen van het Nederlandse Normalisatie Instituut of de Reclame Code van de Stichting Reclame Code, maakt dat die norm geen algemeen verbindend voorschrift. De Nederlandse corporate governance code is vastgesteld door een commissie waarvan de leden weliswaar benoemd zijn door de minister van Economische Zaken, maar waaraan de wet geen regelgevende bevoegdheid heeft toegekend. Bovendien zijn de gedragsregels in de code niet bindend. De code gaat uit van de gedachte 'comply or explain'.

Dat ligt anders voor de gedragscode van de NPO. Aan de NPO is wel een regelgevende bevoegdheid toegekend, onder meer in artikel 2.3 van de Mediawet. Die regels zijn bovendien bindend, tenzij zij uitdrukkelijk bepalen dat zij dat niet zijn. Het vijfde lid laat daarover geen misverstand bestaan: 'De gedragscode wordt nageleefd door de NPO en de landelijke publieke mediainstellingen'. Artikel 2.3 spreekt alleen van de privaatrechtelijke rechtspersoon NPO, waardoor twijfel zou kunnen ontstaan over de vraag welk orgaan binnen de stichting bevoegd is de regels vast te stellen. Die twijfel wordt echter weggenomen door artikel 2.10, tweede lid onder c. Het is de Raad van Bestuur die belast is met het vaststellen van regelingen die nodig zijn voor de uitvoering van de taken van de NPO. Artikel 2.60 van de Mediawet bepaalt vervolgens dat deze regelingen bindend zijn voor de landelijke publieke media-instellingen en de Ster, voor zover die regelingen hen aangaan. De Raad van Bestuur moet er volgens artikel 2.60, derde lid, op toezien dat ze worden nageleefd.⁸

Hoe gaat dat toezicht in zijn werk? Welke sancties kunnen worden opgelegd bij een overtreding? Een algemene sanctiebevoegdheid voor de Raad van Bestuur is te vinden in artikel 2.154, eerste lid, van de Mediawet. De Raad van Bestuur kan ten hoogste vijftien procent van het budget van een instelling inhouden als:

- a. de desbetreffende instelling inbreuk heeft gemaakt op bindende besluiten van de Raad van Bestuur; of
- b. een omroeporganisatie naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering geeft aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.

Dit soort 'boetes' werden tot voor kort nooit opgelegd, maar de nieuwe omroepvereniging Ongehoord Nederland! had onlangs de twijfelachtige eer als eerste bestraft te worden. Door de zogeheten 'Journalistieke Code NPO' – een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de afzonderlijke mediainstellingen – stelselmatig te schenden had ON! naar de mening van de Raad van Bestuur onvoldoende uitvoering

5 Kamerstukken II 2004/05, 29991, nr. 7. Zie ook *Stb.* 2005, nr. 426.

6 Nederlandse corporate governance code (huidige versie) van 8 december 2016, *Stcrt.* 2017, 45259.

7 HR 22 juni 2012, *NJ* 2012, 397 (*Knooble*). Zie ook het klassieke HR 10 juni 1919, *NJ* 1919, p. 650 (*Roggeveen*).

8 Bekendmaking van de regelingen is verplicht krachtens art. 3:42, tweede lid, Awb. Daarvoor wordt in de praktijk de website van NPO gebruikt, al is niet duidelijk of bij wettelijk voorschrift is bepaald dat mag worden afgezien van bekendmaking in een 'van overheidswege' uitgegeven blad.

gegeven aan de bereidheid tot samenwerking ten behoeve van de landelijke publieke mediadienst.⁹

Een complicatie is echter dat bij wet van 9 december 2020 het Commissariaat voor de Media bevoegd is gemaakt toezicht te houden op de naleving van de NPO gedragscode.¹⁰ Dat is gebeurd door artikel 7.11, eerste lid onder a, van de Mediawet aldus te wijzigen dat een uitzondering op de toezichtsbevoegdheid van het Commissariaat niet langer van toepassing is op artikel 2.3, vijfde lid, van de Mediawet. Dat is de bepaling die zegt dat de NPO en de landelijke publieke media-instellingen verplicht zijn de gedragscode na te leven. Blijkens de memorie van toelichting is het waarschijnlijk de bedoeling van de wetgever geweest de toezichtsbevoegdheid weg te halen bij de Raad van Bestuur van de NPO, maar artikel 2.154, eerste lid sub a, van de Mediawet is niet aangepast.¹¹ Een dubbele bestraffing door het Commissariaat én de NPO lijkt te veel van het goede. Wat betreft de handhaving van andere NPO-regelingen dan de gedragscode geldt een uitzondering op de toezichtsbevoegdheid van het Commissariaat voor de Media, waaruit blijkt dat de wetgever in het algemeen geen dubbel toezicht heeft gewild. Of zou een herhaalde schending van de gedragscode uitgelegd kunnen worden als 'onvoldoende bereidheid tot samenwerking binnen de publieke mediadienst', zodat de Raad van Bestuur van NPO op die grond een aparte sanctie zou kunnen opleggen?

Beloningskader

Een commerciële omroep heeft de vrijheid televisiepresentatoren die een groot publiek trekken en dus veel reclameinkomsten genereren, een marktconform salaris aan te bieden. Publieke media-instellingen, die voor het grootste deel uit belastinggeld worden gefinancierd, zijn op dit punt aan regels gebonden. Deze zijn door de Raad van Bestuur van de NPO vastgelegd in het zogeheten Beloningskader Presentatoren Publieke Omroep (BPPO). De huidige versie dateert van 2017 en is op grond van artikel 2.3, vierde lid, van de Mediawet goedgekeurd door de minister van OCW.¹² In het BPPO vindt men normen voor de honorering van personeelsleden en freelancers die meer verdienen dan de hoogste schaal van de omroep-cao. Wat betreft de functiewaardering zijn de normen gebaseerd op het principe 'pas toe of leg uit', dus een omroep kan er gemotiveerd van afwijken. Het plafond voor de echte grootverdieners is evenwel bindend. Dat is namelijk gelijk aan het maximum vastgelegd bij en krachtens de Wet normering topinkomens uit 2012 (WNT).¹³ Deze wet geldt blijkens Bijlage 1 bij de WNT ook voor de publieke omroep. Zou de minister van OCW in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken hogere tarieven voor de publieke omroep toestaan, dan werkt dat door in het BPPO.¹⁴

De misstand die de klokkenluider van de NPO in 2020 aan de orde wilde stellen was dat het honoreringsplafond van het BPPO in samenhang met de WNT, regelmatig wordt doorbroken. In de beginjaren van het BPPO, vanaf 2009, was het heel makkelijk om de regels te omzeilen. Het BPPO had namelijk alleen betrekking op presentatoren werkzaam op basis

van een arbeidsovereenkomst dan wel een freelancecontract waarbij inhoudingen worden verricht ter zake van loonheffing en sociale verzekeringen. In 2012 werd de reikwijdte van het BPPO uitgebreid naar presentatoren werkzaam als zelfstandig ondernemer of via een BV. Ook dan blijft onduidelijk echter mogelijk. Een bekende truc is dat de omroep gelijktijdig een belofte doet aan een derde bedrijf dat vervolgens extra geld doorsluis naar de presentator. In 2017 is het BPPO daarom nog verder aangescherpt. Er staat nu: *Dit BPPO is niet van toepassingen op overeenkomsten tussen omroepen en externe producenten die betrekking hebben op de productie van content. Indien evenwel een producent in zo een geval optreedt als wederpartij van een presentator, dan zal de publieke media-instelling zich tot het uiterste inspannen naar de bedoeling van dit BPPO te characteren.*

Dat het honoreringsplafond van toepassing is wanneer de bezoldiging van een presentator via een tussenschakel verloopt, blijkt eveneens uit de WNT. Artikel 1.1 van deze wet houdt uitdrukkelijk rekening met de situatie dat een topfunctionaris de opgedragen taken vervult 'anders dan op grond van een dienstbetrekking'. Als de topfunctionaris ter beschikking wordt gesteld door een rechtspersoon of een andere natuurlijke persoon, gelden de laatstgenoemden als 'partij', aldus de definitie in artikel 1.1. Het Uitvoeringsbesluit op grond van de WNT – een algemene maatregel van bestuur – bevat nadere regels voor een dergelijke casus, onder meer door een compensatie mogelijk te maken voor het wegvallen van sociale verzekeringen. Als een presentator de enige aandeelhouder van een BV is die tot doel heeft diensten van de presentator te verkopen, is de situatie duidelijk. Dan is de WNT van toepassing. Er bestaat ook geen twijfel als een groot productiebedrijf zoals Endemol of Talpa een op de plank liggend televisieprogramma verkoopt aan de publieke omroep. De WNT geldt immers alleen voor de collectieve en semicollectieve sector en niet voor zuiver commerciële bedrijven. Er kunnen zich echter grensgevallen voordoen, waarin onduidelijk is of de betaling aan een rechtspersoon in wezen neerkomt op bezoldiging van een presentator of andere topfunctionaris.

Veel hangt dan af van het toezicht. Maar wie is de bevoegde toezichthouder? Omdat het BPPO een regeling is van de Raad van Bestuur, zou men kunnen denken aan de sanctiebevoegdheid ex artikel 2.154 Mediawet. Zoals eerder opgemerkt, geeft die bepaling de Raad van Bestuur de bevoegdheid financiële sancties op te leggen aan een publieke media-instelling die NPO-regels overtreedt of de samenwerking binnen de publieke omroep ondermijnt. Door de genoemde wetswijziging van 2020 is het Commissariaat voor de Media echter belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de Gedragscode van de NPO, waarvan het BPPO onderdeel uitmaakt. Het Commissariaat voor de Media kan op grond van artikel 7.12 van de Mediawet een boete opleggen aan een publieke media-instelling die de gehoorzaamheidsplicht ex artikel 2.3, vijfde lid, van de Mediawet schendt. Er zijn goede argumenten om aan te nemen dat de Raad van Bestuur dit toezicht niet mag dupliceren. In de WNT is de handhaving nog weer anders geregeld. Volgens paragraaf 5 van de WNT zijn met het toezicht op de naleving van deze wet belast de bij besluit van 'Onze Minister

9 Besluit van de Raad van Bestuur van NPO, nummer 2022-727, gepubliceerd op 7 juli 2022 op <https://pers.npo.nl/publicaties/npo-legt-sanctie-op-aan-ongehoord-nederland>.

10 Wet van 9 december 2020 tot wijziging van de Mediawet 2008 met het oog op de versterking van het toekomstperspectief van de publieke omroep, *Stb.* 2020, 517. De desbetreffende bepalingen zijn in werking getreden op 1 juli 2021, krachtens besluit van 14 december 2020, *Stb.* 2020, 527.

11 *Kamerstukken II* 2019/20, 35554, nr. 3, p. 13 en p. 18-19.

12 De tekst van het BPPO 2017 is gepubliceerd op www.npointegriteit.nl en ook op www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/03/.

13 Wet van 15 november 2012, houdende regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector, *Stb.* 2012, 583.

14 Zie artikel 2.5 van de WNT en p. 16 van het BPPO.

wie het aangaat' aangewezen personen. Voor de publieke omroep is dat de minister van OCW. Het is ook deze minister die krachtens artikel 5.4 WNT een dwangsom kan opleggen aan partijen die zich niet aan de wet houden.

In dit gekrioel van toezichthouders heeft de minister van OCW geprobeerd enige afstemming te creëren door in een ministeriële regeling zijn bevoegdheden krachtens de WNT te mandateren aan de leden van het Commissariaat voor de Media.¹⁵ Dat geldt niet alleen voor het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 5.4 WNT), maar ook het terugverdragen van ten onrechte betaalde honoraria (art. 5.5 WNT) en het openbaar maken van ten onrechte niet openbaar gemaakte gegevens omtrent de bezoldiging (artikel 5.6 WNT). Het maakt evenwel verschil of het Commissariaat uit eigen bevoegdheid handelt dan wel krachtens mandaat. In het laatste geval blijft de minister van OCW onverkort zelf bevoegd, zodat hij instructies kan geven (art. 10.6 Awb). De minister is voor alle besluiten die in zijn naam zijn genomen volledig verantwoordelijk jegens de Tweede Kamer, anders dan bij besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan. Kortom: als het de bedoeling van de minister was het juridische kader te vereenvoudigen, is die poging mislukt.

Belangenverstrengeling

In een persbericht van 7 juli 2022, dezelfde dag als waarop het Kamerdebat werd gehouden, maakte het Commissariaat voor de Media bekend een breed onderzoek te gaan instellen naar vraagstukken van integriteit. Het persbericht spreekt van 'de borging van processen bij de NPO en landelijke publieke omroepen die (de schijn van) belangenverstrengeling moeten voorkomen.' Aanleiding voor het onderzoek waren 'signalen' in de afgelopen periode. Het persbericht legde dit als volgt uit: *'Het gaat daarbij in het bijzonder om de processen die (de schijn van) belangenverstrengeling moeten voorkomen, waar het persoonlijke- en werkrelaties betreft tussen beleidsbepalende functionarissen van de NPO en de landelijke publieke media-instelling enerzijds en personen in relevante functies buiten de publieke omroep anderzijds, waaronder begrepen persoonlijke- en werkrelaties met (top)ambtenaren van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.'* Het ligt voor de hand dat het Commissariaat bij dit onderzoek de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021 als uitgangspunt zal nemen. Sedert 2021 is het Commissariaat immers met de handhaving van deze gedragscode belast.

Wat zegt de Gedragscode over persoonlijke relaties van beleidsbepalende functionarissen van de NPO, zoals de voormalige voorzitter van de Raad van Bestuur, Shula Rijxman? Het meest relevant is Principe 2 van de Gedragscode. De tekst daarvan luidt als volgt:

'Voorzitter en leden van zowel het bestuur als de raad van toezicht en overige medewerkers van de mediaorganisatie handelen integer. Door openheid en aanspreekbaarheid voorkomen zij dat hun persoonlijke belangen met die van de mediaorganisatie verstrengeld raken.'

Alle principes, dus ook Principe 2, zijn volgens de toelichting bindend. Vervolgens zijn enkele bepalingen geformuleerd ter uitwerking van de principes. Deze nadere bepalingen zijn niet bindend, maar werken volgens het motto 'pas toe of

leg uit'. In de nadere bepalingen ter uitwerking van Principe 2 wordt gesproken over het bijhouden van registers inzake a. financiële belangen en beleggingen, b. nevenfuncties en c. het ontvangen en geven van geschenken. Een register dat bijhoudt wie met wie op vakantie gaat dan wel een amoureuze relatie heeft, staat daar niet bij. Wel moet elke organisatie een onafhankelijke 'compliance officer' hebben, die advies en ondersteuning biedt. Voor de publieke omroep als geheel is daarnaast een 'Functionaris Integriteit Publieke Omroep' ingesteld. Omdat haar relatie met secretaris-generaal Hammersma de schijn zou kunnen wekken van een te innige band met het ministerie van OCW, had Shula Rijxman contact moeten opnemen met deze functionaris.

Het is ondoenlijk een gedragscode zo dicht te timmeren dat deze een antwoord geeft op iedere denkbare casus rond integriteit. Het is echter ook niet zo dat alles wat de code niet expliciet verbiedt, automatisch is toegestaan. Tijdens het Kamerdebat van 7 juli 2022 werden daarover enkele nuttige dingen gezegd. Het Kamerlid Kwint (SP) merkte op dat hij thuis geen expliciete gedragsregel met zijn vierjarige dochter heeft afgesproken dat zij geen borden op de grond kapot gooit. Ook zonder gedragsregel snapt ze dat ze dit niet moet doen. Minister Dijkgraaf benadrukte het uitgangspunt dat zakelijke en privé aangelegenheden goed moeten worden gescheiden. Zijn betoog toespitsend op ministers en staatssecretarissen voegde hij hieraan toe dat het in principe een persoonlijke afweging is of een vakantie met derden mogelijk en verstandig is. Gememoreerd werd dat de Kamerleden Dassen (Volt) en Omtzigt (Lid Omtzigt) in mei 2022 een initiatiefnota hebben geschreven over integriteitsbewaking bij de Rijksoverheid. Op die initiatiefnota heeft de regering bij brief van 11 juli 2022 gereageerd, waarna de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken op 19 september 2022 overleg heeft gevoerd met minister Bruins Slot.¹⁶ Als daaruit nieuwe regels voortvloeien, zouden die als voorbeeld kunnen dienen voor een gewijzigde NPO Gedragscode.

Zoals eerder gezegd, is het toezicht op de naleving van de NPO Gedragscode in 2020 opgedragen aan het Commissariaat voor de Media. Een goede reden daarvoor is dat het Commissariaat op grotere afstand staat van degenen die zich aan die regels moeten houden dan het samenwerkingsorgaan NPO. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat de wijziging aanbracht, werd bovendien gewezen op het feit dat het Commissariaat reeds toezicht hield op de governance en interne beheersing op grond van de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet.¹⁷ Dat is nu nog steeds zo. Artikel 2.142a stelt eisen aan de bestuurlijke organisatie van de publieke media-instellingen, die onder meer sober, doelmatig en evenwichtig dient te zijn. Artikel 2.178 gaat over een deugdelijke inrichting van de bedrijfsprocessen en eist dat de publieke media-instellingen een deugdelijke administratie bijhouden, die toegankelijk is voor de minister van OCW, het Commissariaat en de Raad van Bestuur van de NPO. Een nadere uitleg van deze wettelijke eisen is te vinden in een beleidsregel van het Commissariaat voor de Media.¹⁸

In 2013 organiseerde de Vrije Universiteit een staatsrechtconferentie over integriteit in politiek en bestuur. In de bun-

15 Artikel 7 van de Regeling van de Minister van OCW van 8 december 2012, Stcrt. 2012, 26223 (Regeling normering topinkomens OCW-sectoren).

16 Initiatiefnota van de leden Dassen en Omtzigt d.d. 9 mei 2022 over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen, *Kamerstukken II 2021/22*, 36101, nr. 2. De brief van de minister van BZK d.d. 11 juli 2022 heeft volgnummer 3.

17 *Kamerstukken II 2019/20*, 35554, nr. 3, p. 13.

18 Beleidsregels van het Commissariaat voor de Media van 26 september 2017 over de governance en interne beheersing van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen (Beleidsregels governance en interne beheersing 2017), *Stcrt. 2017*, 57731.

del met de preadviezen werd de Amerikaanse rechtsgeleerde Louis Brandeis aangehaald. Honderd jaar eerder, in 1913, had deze geschreven: 'Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman.'¹⁹ Een belangrijke bijdrage aan het voorkomen van belangenverstremgeling kan daarom komen van de Wet open overheid. Meer dan zijn voorganger, de Wet openbaarheid van bestuur, stelt deze wet een plicht tot actieve openbaarmaking voorop. Een uitzondering die krachtens de Wob gold voor documenten bij de NPO, is komen te vervallen.²⁰ Gegevens over mogelijke belangenverstremgeling kunnen zowel berusten bij het Commissariaat voor de Media als bij de Raad van Bestuur van de NPO. De Raad van Bestuur valt echter alleen onder de Woo voor zover hij optreedt als bestuursorgaan. Een document in de zin van de Woo moet bovendien naar zijn aard verband houden met de publieke taak van dit orgaan, aldus artikel 2.1 Woo. Een bijzondere situatie doet zich echter voor als het gaat om de integriteit van de Raad van Bestuur zelf. Dan houdt de informatie verband met 'de wijze waarop de Raad van Bestuur zijn functie vervult'.²¹

Klokkenluiders

De Woo heeft één nadeel. De plicht tot openbaarheid geldt alleen voor informatie die in documenten is neergelegd. Functionarissen bij de publieke omroep die handelingen verrichten met een risico op integriteitsschending, zullen dat niet altijd bekend maken. Als een mogelijke belangenverstremgeling in het verborgene plaats vindt, bestaan er in principe geen documenten over. Men heeft dan weinig aan de Woo. In zo'n geval is controle door een toezichthouder of de publieke opinie praktisch alleen te realiseren dankzij klokkenluiders. De Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021 kent een afzonderlijke regeling over dit onderwerp met de naam 'Regeling A Melden vermoedens van misstanden (Bindend)'. De regeling kent behalve een Inleiding drie paragrafen met de opschriften 'Melden binnen de mediaorganisatie', 'Melden aan het Huis voor klokkenluiders' en 'Rechtsbescherming en schadeloosstelling'. Dit onderdeel van de Gedragscode is een aanvulling op de Wet Huis voor klokkenluiders uit 2016.²² Artikel 2 van deze wet bepaalt dat elke werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig personen werkzaam zijn, een procedure moet vaststellen voor het omgaan met het melden van een vermoeden van een misstand binnen zijn organisatie.

In het Kamerdebat van 7 juli 2022 over de behandeling van een klokkenluider die misstanden bij de publieke omroep aan de orde wilde stellen, ging het vooral over de gang van zaken bij het ministerie van OCW. Daar was de klokkenluider immers naar verwezen door twee leden van de Tweede Kamer. Wel kwam de vraag of op de klokkenluider bij het juiste loket had aangeklopt en alle rechten had van een klokkenluider in formele zin. Raadpleging van de klokkenluidersregeling van NPO leert dat een melding in beginsel eerst intern moet worden

gedaan.²³ Hier deed zich echter de bijzonderheid voor dat de beweerde misstand niet alleen bestond uit slinkse betalingen door omroepen aan bepaalde presentatoren, maar ook uit een onwil van de Raad van Bestuur daartegen op te treden. Als redelijkerwijs niet van een melder kan worden gevraagd eerst de interne weg te bewandelen, kan de melder volgens de NPO-regeling ook een externe melding doen bij het Huis voor klokkenluiders. De regeling zegt echter niets over het benaderen van Kamerleden, het Commissariaat voor de Media of de minister van OCW.

Minister Dijkgraaf begon zijn betoog op 7 juli 2022 met de stelling dat in technisch-juridische zin geen sprake was een 'klokkenluider'. Dat was je volgens de minister alleen als je meldt óf bij je eigen organisatie óf bij het Huis voor klokkenluiders. Deze openingszet van de minister riep meteen een scherpe reactie op van het Tweede Kamerlid Omtzigt (Lid Omtzigt). Als het ministerie van OCW van oordeel was geweest niet bevoegd te zijn de klokkenluidersmelding in behandeling te nemen, had het de desbetreffende persoon moeten doorverwijzen naar het juiste adres: hetzij het Huis voor klokkenluiders, hetzij naar de functionaris voor klokkenluiders bij de publieke omroep. Daarop leek de minister wat terug te krabbelen. Hij gaf toe dat iedere melding zorgvuldig moet worden behandeld en zei dat hij nu juist de Auditdienst Rijk had ingeschakeld om te onderzoeken of aan alle zorgvuldigheidseisen was voldaan. De stelling dat de klokkenluider geen echte klokkenluider was geweest, herhaalde hij niet. Overigens kan men zich goed voorstellen dat de klokkenluider dacht wel bij het goede adres te zijn. De minister van OCW heeft op grond van de Wet normering topinkomens de bevoegdheid handhavend op te treden tegen een excessieve honorering van televisiepresentatoren.

De opmerking van Omtzigt dat de klokkenluider zo nodig had moeten worden doorverwezen, is waarschijnlijk gebaseerd op het algemene beginsel, neergelegd in artikel 2:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De Wet Huis voor klokkenluiders zegt niets over de gevolgen van het aankloppen bij een verkeerd loket. Dat zal veranderen als een aanhangig wetsvoorstel tot wijziging van deze wet door de Staten-Generaal wordt aangenomen. Daardoor zal de naam van de wet bovendien worden gewijzigd in 'Wet bescherming klokkenluiders'.²⁴ Het Kamerlid Omtzigt is nauw betrokken geweest bij het wetgevingsproces, onder meer door een initiatiefnota te schrijven met tal van voorstellen tot verbetering.²⁵ In zijn initiatiefnota schreef Omtzigt onder meer dat er een duidelijke scheiding moet bestaan tussen de regels omtrent meldkanalen en de regels omtrent bescherming tegen benadeling. Met andere woorden: een klokkenluider zou geen bescherming moeten verliezen, als hij zich tot een verkeerde instantie heeft gewend. In een brief van 29 juni 2022 heeft de minister van Binnenlandse Zaken geantwoord dat de gevraagde scheiding al in het aanhangige wetsvoorstel is vervat. Zij wees in dat verband op de doorzendplicht die het wetsvoorstel in artikel 2e, vierde lid, juncto artikel 2j voor bestuursorganen creëert.²⁶

19 S.C. Loeffen e.a. (red.), *Integriteit in politiek en bestuur. De (on)mogelijkheden van het recht*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 209.

20 Over het oude recht zie ABRvS 2 september 2020, 'NPO niet te "Wobben"', ECLI:NL:RVS:2020:2018 en 2019, *Mediaforum* 2021-1, nr. 3, m.nt. Cornelis van der Sluis.

21 De restaurantbonnetjes die voormalig minister Bram Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij zijn eigen ministerie had gedeclareerd vielen onder de toenmalige Wob, omdat zij informatie bevatten over 'de wijze waarop de minister zijn ambt vervult'. Zie ABRvS 25 april 2000, Berts t. minister van BZK, *Mediaforum* 2000-6, nr. 40, m.nt. Wouter Hins.

22 Wet van 14 april 2016, houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders), Stb. 2020, 147.

23 Artikel A.3.1. van Regeling A van de Gedragscode Integriteit Publieke Omroep 2021.

24 *Kamerstukken II 2020/21*, nrs. 1-3, ingediend op 1 juni 2021. Een actuele versie van het wetsvoorstel, waarin twee nota's van wijziging zijn verwerkt, is gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstuk II 2021/22*, 35851, nr 11.

25 *Kamerstukken II 2021/22*, 36079, nrs. 1-2. Aangeboden aan de Tweede Kamer op 14 april 2022.

26 *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 11, p. 4-5. Krachtens artikel 2j van het wetsvoorstel lijkt de doorzendplicht echter alleen te gelden voor meldingen van een schending van het Unierecht. Dat past niet bij de toelichting in de eerste nota van wijziging (nr. 7), die stelde dat meldingen omtrent nationale misstanden en schendingen van het Unierecht gelijk behandeld zullen worden.

Hoe de Wet bescherming klokkenluiders precies zal luiden, is op dit moment nog niet te zeggen. Voor een deel strekt het wetsvoorstel tot uitvoering van een EU-richtlijn ter bescherming van klokkenluiders die inbreuken op het Unierecht melden.²⁷ Volgens artikel 26 van de Richtlijn zou de richtlijn uiterlijk op 17 december 2021 in nationaal recht moeten zijn omgezet. De Europese Commissie heeft de eerste stappen van een infractieprocedure tegen Nederland al gezet.²⁸ Voor klokkenluiders is interessant dat het wetsvoorstel uitdrukkelijk de mogelijkheid noemt hun identiteit af te scherm. Zo kan een advocaat een melding namens een klokkenluider doen zonder diens naam te noemen. De advocaat kan daartoe ook niet worden gedwongen dankzij het verschoningsrecht.²⁹

Hoe kan het beter?

De hierboven genoemde problemen bevinden zich op de raakvlakken tussen de Mediawet, de Wet normering topinkomens, de Wet open overheid en de Wet Huis voor klokkenluiders. De Raad van Bestuur van de NPO, het Commissariaat voor de Media en de minister van OCW hebben taken die deels overlappen. Daardoor dreigt het overzicht verloren te gaan. Het Commissariaat voor de Media heeft in juli 2022 een 'reflectie' gepubliceerd, waarin het ervoor pleit de verantwoordelijkheid voor alle programma's van de landelijke publieke omroep te centraliseren bij de NPO.³⁰ Als de NPO verandert in een nationale omroep, die op eigen verantwoordelijkheid programma's uitzendt, hoeft de Raad van Bestuur niet langer als bestuursorgaan toezicht te houden op autonome omroeporganisaties. Het Commissariaat voor de Media houdt vervolgens alleen toezicht op de NPO. De Algemene Rekenkamer hield in 2019 een vergelijkbaar pleidooi.³¹ Zij wees erop dat de gedeelde verantwoordelijkheid van de NPO en de afzonderlijke omroeporganisaties, zoals de Mediawet nu voorschrijft, vanuit financieel oogpunt zeer ondoelmatig is. Of een wetsvoorstel om dit af te schaffen politiek haalbaar is, zal moeten blijken. Een feit is dat drie Tweede Kamerfracties die altijd als

steunpilaar voor het omroepbestel hebben gediend – CDA, PvdA en CU – bij elkaar opgeteld nu kleiner zijn dan ooit: $14 + 9 + 5 = 28$ zetels.

Als we ons concentreren op de drie afzonderlijke problemen – beloningskader, belangenverstrengeling en de bejegening van klokkenluiders – komende de volgende oplossingen in aanmerking.

1. Wat betreft het beloningskader is het ongelukkig dat het toezicht nu geregeld is in zowel de Mediawet als de Wet normering topinkomens. Daardoor zijn er tenminste twee toezichthouders: het Commissariaat voor de Media en de minister van OCW. Beter zou het zijn al het toezicht op de naleving van beloningsplafonds op te dragen aan hetzij het Commissariaat, hetzij de minister van OCW. Het eerste vergt een wijziging van de WNT, het tweede een wijziging van de Mediawet.

2. Bij ieder schandaaltje op het gebied van belangenverstrengeling bestaat de neiging de gedragscode aan te scherpen. Daarvan moeten we niet te veel verwachten, want integriteit wordt niet door regelgeving bewerkstelligd. Transparantie kan wel een nuttige bijdrage leveren. Natuurlijk binnen de grenzen van de redelijkheid, dus een afweging met het recht op privacy is noodzakelijk. Een openbaar register waarin topfunctionarissen al hun romances moeten onthullen is bijvoorbeeld te veel van het goede.

3. De bejegening van de klokkenluider bij NPO door het ministerie van OCW verdient geen schoonheidsprijs. Het is wijsheid achteraf te zeggen dat deze persoon zich beter door een advocaat had kunnen laten vertegenwoordigen, zodat zijn of haar identiteit beter afgeschermd zou zijn geweest. De positie van klokkenluiders zal versterkt worden door het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Huis voor klokkenluiders. Daar zijn zeker nog verdere verbeteringen op aan te brengen, maar gezien de aangekondigde infractieprocedure door de Europese Commissie weegt het belang van een spoedige aanvaarding door het parlement ook zwaar.³²

27 Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (*PbEU* L305/17).

28 Brief van de Europese Commissie d.d. 27 januari 2022 aan minister Stef Blok van Buitenlandse Zaken, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 8.

29 Zie het voorgestelde artikel 5, lid 1. De procedure om te melden via een advocaat blijkt in de praktijk al toegepast te worden en te werken. Aldus *Kamerstukken II 2021/22*, 35851, nr. 11, p. 24.

30 Commissariaat voor de Media, *Kijk samen verder! Reflectie op een toekomstbestendig bestel*, juli 2022, gepubliceerd op [cvdm.nl](https://www.cvdmm.nl).

31 Algemene Rekenkamer, *Hilversum in beeld. Doelmatigheid bij de publieke omroep*, 29 november 2019, aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 10 december 2019, *Kamerstukken II 2019/20*, 32827, nr. 180.

32 Inmiddels heeft de Tweede Kamer besloten over de tweede nota van wijziging van de regering voorlichting te vragen aan de Raad van State. Zie de brief van het presidium d.d. 14 september 2022, *Kamerstukken II 2020/21*, 35851, nr. 13. Dat kan tot vertraging leiden. Daarom heeft de Tweede Kamer aan de Raad van State gevraagd de voorlichting 'versneld' aan haar te doen toekomen.