



nederlandse
publieke
omroep

Ministerie van Binnenlandse Zaken
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
8 maart 2018

Geachte heer, geachte mevrouw,

Ons kenmerk
uit-26467

Graag verwijs ik naar de als bijlage bij deze brief gevoegde bijdrage van NPO aan de door het Ministerie van Binnenlandse Zaken georganiseerde consultatie inzake de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren.

Onderwerp
Wet Normalisering
Rechtspositie Ambtenaren

Met vriendelijk groet,

Behandeld door

Ronald Vecht
Hoofd Juridische Zaken

E-mail

Telefoonnummer

Bijlagen

Kopie aan

Bijlage: Bijdrage NPO consultatie Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren.



Bijdrage NPO consultatie Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren.

Inleiding

De WNRA heeft tot doel om de rechtspositie van ambtenaren zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van werknemers in de private sector, die werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Onder de huidige Ambtenarenwet is een ambtenaar degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Straks is dat degene die op basis van een arbeidsovereenkomst met een overheidswerkgever werkzaam is.

De gevolgen voor medewerkers van de stichting Nederlandse Publieke Omroep (hierna NPO) zouden onder meer de volgende zijn:

1. Afleggen van de eed of de belofte; en
2. het zich onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Alvorens in te gaan op de vraag of de NPO als overheidswerkgever in de zin van de WNRA kan gelden schetsen wij graag een historisch beeld van de wijze waarop de huidige NPO aan haar taken en bevoegdheden is gekomen.

In 1988 is als opvolger van de Omroepwet, de Mediawet in werking getreden. Aan de Stichting Nederlandse Omroepprogramma Stichting (NOS) werd toen de coördinatie van de programma's van de instellingen die zendtijd hadden gekregen voor de landelijke omroep (art. 16 lid 1 Mediawet) opgedragen. De NOS werd daarnaast belast met specifiek in de wet opgedragen taken, zoals het sluiten van een cao, de verzorging van specifieke tv- en radioprogramma's en van Teletekst. Er werd door de organen van de Stichting NOS echter geen openbaar gezag uitgeoefend.

Bij een wetswijziging per 1995 werden aan de NOS enige bevoegdheden verleend ter borging van de coördinerende rol.

In 2005 is de structuur van de Stichting NOS verder aangepast om een duidelijkere scheiding tussen bestuur en toezicht te bereiken. De NOS kreeg drie organen: raad van toezicht, raad van bestuur en college van omroepen. Vijf jaar later werd de Stichting NOS opgesplitst. Het onderdeel NOS Radio & Televisie werd afgesplitst van de NOS en werd een nieuwe stichting met de naam Stichting Nederlandse Omroepstichting (NOS). De oude NOS kreeg de naam Stichting Nederlandse Publieke Omroep (NPO) en zette onder meer de coördinerende taken van de oude NOS voort.

Van belang is om in het oog te houden, dat deze taakverdeling tot stand is gekomen als gevolg van de bijzondere en unieke inrichting van het pluriforme onafhankelijke omroepbestel in Nederland. Anders dan in andere landen kenmerkt het bestel zich door een veelheid aan omroeporganisaties die ieder voor zich een "stroming" binnen de Nederlandse samenleving vertegenwoordigen.



De oorsprong van NPO is dan ook primair gebaseerd op coördinatie, doelmatigheid en effectiviteit en vooral ook om de som der delen meer te laten zijn dan ieder afzonderlijk. Doordat er meerdere publieke omroepen zijn, is een coördinatie en sturing op centraal niveau noodzakelijk. De aan NPO toevertrouwde activiteit van sturing, coördinatie en beheer strekt zich daarbij enkel uit tot de publieke omroepen en zij houdt alleen verband met hun economische activiteit op het gebied van het aanbod van programma's. In alle ons omringende landen bestaat de publieke omroep uit één organisatie, die de noodzakelijke handelingen nodig voor het verzorgen van programmering zelf verricht en waarbij het uitoefenen van openbaar gezag dus niet aan de orde is.

NPO is geen overheidswerkgever/NPO valt niet onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Om vast te stellen of NPO een overheidswerkgever is dient de vraag te worden beantwoord of NPO bekleed is met openbaar gezag en of de uitoefening van dat gezag de **kernactiviteit** van de rechtspersoon vormt, als bedoeld in artikel 2 sub 1 van de WNRA.

In de memorie van toelichting bij het wetsontwerp wordt opgemerkt dat om te bepalen of het uitoefenen van openbaar gezag de kernactiviteit van een privaatrechtelijk rechtspersoon is, aansluiting wordt gezocht bij het criterium voor toepassing van artikel 37 van de Kaderwet zbo's. Op grond van deze bepaling uit de Kaderwet is sprake van een zelfstandig bestuursorgaan indien dat bestuursorgaan *uitsluitend de bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling opgedragen taken en daaruit onmiddellijk voortvloeiende werkzaamheden worden uitvoert*. Het gaat zoals ook aangegeven wordt in de memorie van toelichting bij de WNRA om zgn. voltijds-zbo's (zie pagina 4, tweede alinea).

De NPO en voorheen de NOS is met enig openbaar gezag bekleedt als bedoeld in artikel 1 eerste lid sub b Algemene wet bestuursrecht en aldus een rechtspersoon met wettelijk taken. De NPO is evenwel geen zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Kaderwet zbo's. Dit is bij herhaling door de verantwoordelijke Minister aangegeven:

- In 2007 was de overweging van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de NOS niet onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen dat de zbo-taak slechts een neventaak van zeer beperkte omvang is (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 50, p. 2). De Minister gaf daarbij aan, dat de Mediawet al voorschriften van gelijke strekking als de Kaderwet bevatte waar het gaat om politieke en democratische controle en verantwoording. De ministerraad heeft hier op 17 januari 2008 mee ingestemd (Kamerstukken II 2007/08, 25 266, nr. 50, p. 2.).
- In relatie tot de splitsing van de NOS in 2010 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nog eens benadrukt dat de NPO, net als voorheen de NOS, niet onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen valt (Kamerstukken II 2008/09, 31 804, nr. 3, p. 25).



- Bij het in 2015 in de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008 werd voor de derde keer aangegeven, dat NPO een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan is, waarop de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is. Dit omdat de ministerraad eerder bij de inwerkingtreding van de Kaderwet al ten aanzien van de NOS (als voorganger van de NPO) had besloten deze niet onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen. De regering benadrukte toen wederom, dat de Mediawet 2008 voorschriften bevat over politieke en democratische controle en verantwoording specifiek toegespitst op de taken van de NPO (Kamerstukken II 2013/14, 34 264, nr. 3, p. 26)

In dit verband is nog van belang op te merken dat de Mediawet en het Nederlandse mediabestel ervan uitgaan dat er afstand behoort te zijn tussen de regering en het parlement enerzijds en NPO en omroepen anderzijds. Dat de Kaderwet zbo's niet van toepassing is op NPO vloeit dan ook direct voort uit de onafhankelijke positie die NPO heeft ten opzichte van de overheid (regering en parlement). Deze onafhankelijkheid is allereerst verankerd in de Grondwet en vervolgens nader vorm gegeven in de Mediawet.

Tot slot roepen wij de uitspraak van het Gerecht in eerste aanleg van 16 december 2010 in herinnering in de gevoegde zaken T-231/06 en T-237/06 Koninkrijk der Nederlanden en NOS tegen de Europese Commissie. Het Gerecht heeft toen uitgemaakt dat NPO in de uitoefening van die functie van coördinatie en beheer van de publieke omroepen niet kan worden gelijkgesteld aan een openbaar lichaam dat handelt in de uitoefening van het openbaar gezag. Volgens het Gerecht impliceert de activiteit op het gebied van coördinatie en beheer van de publieke omroepen niet de uitoefening van openbaar gezag.

De status van overheidswerkgever is onwenselijk

Het beeld van NPO als het centraal orgaan van de van de staat onafhankelijke publieke omroep laat zich niet rijmen met het beeld van NPO als overheidswerkgever met werknemers die ambtenaar zijn.

Met het oog op de onafhankelijke publieke omroep bestaan er bezwaren tegen de verplichte eeds- of belofteaflegging en het verbod persoonlijke opvattingen in het openbaar te verspreiden en de beperking op het recht van vereniging, vergadering en betoging. Artikel 10, eerste lid van de Ambtenarenwet koppelt deze beperkingen aan het bij uitoefening van die rechten "in redelijkheid niet verzekerd zijn van goede vervulling door de ambtenaar van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst". NPO acht het vanwege de onafhankelijkheid van de overheid onwenselijk haar werknemers op deze wijze in hun grondrechten te beperken en is van mening dat dit soort beperkingen haaks staan op de positie van NPO als het onafhankelijke sturingsorgaan van de landelijke publieke omroep.

Ook de leden van de raad van bestuur van NPO zijn werknemer en ook zij verkrijgen in het geval van toepasselijkheid van de WNRA dus de status van ambtenaar.



nederlandse
publieke
omroep

De leden van de raad van bestuur worden benoemd door de raad van toezicht van NPO. De leden van de raad van toezicht worden benoemd door de Minister bij Koninklijk Besluit.

Hierdoor zou een indirecte invloed van de Minister op de raad van bestuur van NPO kunnen worden uitgeoefend. In het kader van de laatste wijziging van de Mediawet op 1 februari 2017 is na de nodige parlementaire discussie het instemmingsvereiste van de Minister op de benoemingen van de leden van de raad van bestuur juist vanwege de onafhankelijke positie van de raad van bestuur geschrapt uit de Mediawet. Dit was vanuit de behoefte de onafhankelijkheid van de publieke omroep te garanderen en ieder politieke invloed op afstand te houden. Dezelfde argumenten pleiten tegen het verwerven van de status van ambtenaar. Zo volgt uit de aangenomen motie Mohandis en Segers (Kamerstuk 34264, nr. 42, Vergaderjaar 2015-2016), dat de onafhankelijke positie van de raad van toezicht van de NPO politiek breed gedragen wordt en de Tweede Kamer ook onderzocht wil hebben hoe beïnvloedingsmogelijkheden van de Minister nog verder beperkt kunnen worden.

Andere zaken die de WNRA tracht te bereiken, zoals verplichtingen op het vlak van het tot stand brengen van integriteitsbeleid en het registreren van nevenwerkzaamheden van medewerkers, zijn zaken die NPO reeds geregeld heeft krachtens artikel 2.3. derde lid sub c. Mediawet 2018. NPO heeft bovendien in zelfstandig toezicht op de integriteitsbepalingen voorzien.

NPO acht al met al de WNRA niet van toepassing, het onderbrengen van NPO onder de WNRA niet aan de orde en vanwege de in de Mediawet verankerde onafhankelijkheid volstrekt ongewenst.