

**Advies van de Adviescommissie bezwaarschriften Publieke Omroep inzake
het bezwaar van ██████████ tegen het besluit van 23 juli 2019
inzake afwijzing van het verzoek op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur
tot verstrekking van alle documenten over de aanstelling van Remco van Westerloo.**

1. Taak en samenstelling Geschillencommissie

De Stichting Nederlandse Publieke Omroep, hierna de NPO, heeft op grond van artikel 19 van haar statuten een Adviescommissie bezwaarschriften (hierna: Adviescommissie). Op grond van artikel 20 van deze statuten is het de primaire taak van de Adviescommissie de Raad van Bestuur van de NPO (hierna: Raad van Bestuur) te adviseren over te nemen besluiten, indien een landelijke publieke media-instelling of een andere belanghebbende bij de Raad van Bestuur een bezwaarschrift heeft ingediend dat betrekking heeft op een door de Raad van Bestuur genomen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Overeenkomstig artikel 3.5, onder b, van het Reglement Bezwaarschriften Publieke Omroep handelt de Adviescommissie daarbij als een adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb.

2. Achtergrond

Remco van Westerloo is op 1 juli 2019 aangetreden als netmanager bij NPO 1. Hij zal voor de periode van een jaar aanblijven. Over deze keuze schreef de NPO in een persbericht op 19 juni 2019: *"NPO experimenteert momenteel met genrecoördinatoren die samen met zenderteams werken aan een integrale programmering, zowel voor de tv-kanalen als NPO Start. Daarom werd de functie van netmanager NPO 1 tijdelijk waargenomen door de directeur video zelf. Vanwege de drukte rond deze interne transitie en de komst van het Eurovisie Songfestival naar Nederland is de afgelopen periode gezocht naar een tijdelijke invulling van deze functie. Die is nu gevonden in de persoon van Remco van Westerloo, die de functie een jaar lang zal vervullen."*

3. Procedure

██████████ werkzaam als journalist bij NRC Handelsblad, heeft op 8 juli 2019 bij de Raad van Bestuur een verzoek ingediend op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) tot verstrekking van kopieën van alle documenten over de aanstelling van Remco van Westerloo (Van Westerloo). Bij besluit van 23 juli 2019 heeft de Raad van Bestuur dit verzoek afgewezen. Bij brief van 26 juli 2019, dus binnen de termijn van zes weken als bedoeld in artikel 7:1, eerste lid, van de Awb, heeft de heer Leijten tegen dit besluit bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is vervolgens ingevolge het bepaalde in artikel 3.5, onder a, van het Reglement Bezwaarschriften Publieke Omroep door de Raad van Bestuur in handen van de Adviescommissie gesteld. Op verzoek van de Adviescommissie heeft de Raad van Bestuur op 1 oktober 2019 een verweerschrift ingediend. Hierna zijn partijen op vrijdag 15 november 2019 tijdens een door de Adviescommissie georganiseerde hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun standpunt nader toe te lichten. De heer Leijten is op deze hoorzitting verschenen. De Raad van Bestuur heeft zich laten vertegenwoordigen door ██████████ en ██████████.

4. De standpunten van partijen

De Raad van Bestuur heeft aan het besluit van 23 juli 2019 tot afwijzing van het Wob-verzoek ten grondslag gelegd dat de NPO weliswaar is aan te merken als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb, maar dat het Wob-verzoek betrekking heeft op een arbeidsrechtelijke aangelegenheid. Een arbeidsrechtelijke aangelegenheid is niet aan te merken als bestuurlijke aangelegenheid waarop de Wob betrekking heeft. Daarnaast valt de NPO maar voor een beperkt aantal onderwerpen onder de reikwijdte van de Wob op grond van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. Het gaat daarbij om de onderwerpen zendtijdindeling en programmacoördinatie. Het onderwerp waarop het onderhavige Wob-verzoek betrekking heeft, te

weten de aanstelling van Van Westerloo als interim netmanager voor NPO 1, valt daar niet onder. Hoewel Van Westerloo vanuit zijn functie betrokken is en zal zijn bij deze onderwerpen (bestuurlijke aangelegenheden) waarvoor de NPO Wob-plichtig is, is zijn aanstelling als zodanig geen besluit tot of (beleids)voorbereiding van zendtijdindeling of programmacoördinatie.

4.1. De heer

in bezwaar, samengevat, het volgende aangevoerd:

- de aanstelling van Van Westerloo is niet slechts een arbeidsrechtelijke aangelegenheid, maar ook een bestuurlijke aangelegenheid. Het in artikel 3 van de Wob genoemde begrip 'bestuurlijke aangelegenheid' ziet, gelet op het doel van de Wob, op het openbaar bestuur in al zijn facetten en daarmee ook op interne aangelegenheden zoals personeelskwesties. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft reeds geoordeeld dat de rechtspositie van ambtenaren te kenmerken is als een bestuurlijke aangelegenheid. In zoverre kan met de aanstelling van Van Westerloo een parallel worden getrokken. De aanstelling van Van Westerloo heeft bovendien een externe component, want een netmanager is tegelijk ook de vertegenwoordiger van een publieke zender.
- In de Wob is een bestuurlijke aangelegenheid gedefinieerd als "een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en uitvoering ervan". De NPO is voor een aantal taken, te weten programmacoördinatie en indeling van zendtijd, aan te merken als bestuursorgaan. Alles wat met die taken samenhangt, en dus ook de voorbereiding daarvan, valt onder het openbaar gezag waarmee de NPO is bekleed en waarover informatie moet worden verstrekt. De aanstelling van de persoon die deze taken gaat uitvoeren valt onder de voorbereiding van die taak te karakteriseren. Het is verder aannemelijk dat bijvoorbeeld tijdens het sollicitatiegesprek met Van Westerloo is gesproken over de inhoud van de functie van netmanager, zijn visie daarop en de wensen die de Raad van Bestuur in dit kader heeft. Dit geldt ook voor de arbeidsovereenkomst van Van Westerloo waar het de taakinvulling van de functie van netmanager betreft. Derhalve vallen documenten met betrekking tot de aanstelling van Van Westerloo onder de Wob en is de Raad van Bestuur hiervoor Wob-plichtig.

4.2. De Raad van Bestuur

De hoofdlijnen van het verweer van de Raad van Bestuur komen, samengevat, op het volgende neer:

- De NPO is een privaatrechtelijke rechtspersoon met enig openbaar gezag bekleed en daarmee een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. De Raad van Bestuur handelt bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst niet als bestuursorgaan, omdat de NPO als b-bestuursorgaan enkel als bestuursorgaan wordt aangemerkt voor zover zij 'met enig openbaar gezag is bekleed'. Dat is de NPO bij het aangaan van arbeidsovereenkomsten niet. Dit betekent dat de Wob niet van toepassing is op de aanstelling van Van Westerloo.
- Het personeelsbeleid van de NPO in het algemeen en de aanstelling van Van Westerloo zijn niet aan te merken als een bestuurlijke aangelegenheid. Een ruime uitleg van het begrip 'bestuurlijke aangelegenheden' maakt dat niet anders. De gevallen waarin ook (beleid rondom) de interne organisatie van bestuursorganen en de behandeling van concrete gevallen op dat beleid als 'bestuurlijke aangelegenheid' zijn aangemerkt, hebben betrekking op bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Dit zijn organen die in volle omvang zijn aan te merken als bestuursorgaan. In de uitspraken van de Afdeling waar de heer Leijten naar heeft verwezen ging het om gemeenten. Dit zijn bestuursorganen in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Deze redenering kan niet worden doorgetrokken naar b-bestuursorganen, nu de inrichting van b-bestuursorganen juist niet aan te merken is als een bestuurlijke aangelegenheid.
- Voor zover de aanstelling van Van Westerloo al aangemerkt zou kunnen worden als bestuurlijke aangelegenheid, dan nog valt dit niet onder een van de onderwerpen waarover de Raad van Bestuur op grond van het Besluit Wob-plichtig is. Enkel documenten die zien op zendtijdindeling en programmacoördinatie lenen zich voor behandeling op grond van de Wob. Een arbeidsovereenkomst

met een medewerker kan niet onder een van deze twee onderwerpen worden gebracht. De omstandigheid dat Van Westerloo zich uit hoofde van uitoefening van zijn functie bezighoudt met onderwerpen inzake de zendtijdindeling en programmacoördinatie, maakt dat niet anders. De besluitvorming rond de aanstelling van deze medewerker staat als zodanig los van de inhoudelijke besluitvorming (en beleidsvorming) over deze onderwerpen.

5. De beoordeling door de commissie

De NPO oefent diverse in de Mediawet aan haar toegekende taken uit. In het kader van de uitoefening van deze wettelijke taken is de NPO een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb. De NPO valt namelijk aan te merken als een “ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed”. Dit brengt met zich mee dat de NPO, voor zover zij openbaar gezag uitoefent, in beginsel onder de reikwijdte van de Wob valt. Op grond van artikel 1, aanhef en onder d, van de Wob dient de NPO tevens te worden aangemerkt als een bestuursorgaan in de categorie “andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd”. De NPO is verder ingevolge artikel 3 van de Wob in beginsel gehouden “op verzoek van een ieder informatie te verstrekken neergelegd in documenten over een bestuurlijke aangelegenheid”. Het Besluit bestuursorganen WNo en Wob (Besluit) is een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1 van de Wob. Op grond van artikel 1, aanhef en onder a, van het Besluit is de NPO aan te merken als bestuursorgaan, voor zover belast met werkzaamheden die voortvloeien uit, onderscheidenlijk verband houden met de coördinatie van de programma's van de instellingen die zendtijd hebben gekregen voor landelijke omroep, onderscheidenlijk met het indelen van de zendtijd van de instellingen die zendtijd hebben verkregen voor landelijke omroep.

Op grond van het voorgaande valt de NPO alleen onder de reikwijdte van de Wob als het gaat om de werkzaamheden die betrekking hebben op de onderwerpen die in het Besluit zijn genoemd, te weten - kort gezegd - zendtijdindeling en programmacoördinatie. Werkzaamheden van de NPO die betrekking hebben op andere onderwerpen vallen niet onder de Wob, ongeacht de vraag of de NPO deze als bestuursorgaan uitoefent of niet. Vergelijk in dit verband de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 13 augustus 2019, ECLI:NL:RBME:2019:3980.

De vraag die hier voorligt is of de aanstelling van Van Westerloo, waar het Wob-verzoek van de heer Leijten op ziet, aangemerkt kan worden als een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van artikel 3 van de Wob, en zo ja, of deze aangelegenheid voldoende verbinding heeft met de onderwerpen waarvoor de NPO Wob-plichtig is. Bij de beantwoording van die vraag is allereerst van belang dat uit rechtspraak van de Afdeling, vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:777, volgt dat het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ in artikel 3 van de Wob, gelet op het doel van de Wob, betrekking heeft op het openbaar bestuur in al zijn facetten. Het betreft niet alleen het externe optreden van het bestuur, maar ook de interne organisatie en de wijze waarop het de taken van het bestuursorgaan vervult. Dit betekent dat het begrip ‘bestuurlijke aangelegenheid’ ruim dient te worden geïnterpreteerd.

Naar oordeel van de Adviescommissie kan in het midden worden gelaten of de aanstelling van Van Westerloo als interim netmanager voor NPO 1 kan worden aangemerkt als een bestuurlijke aangelegenheid in de zin van artikel 3 van de Wob. Voor zover deze aanstelling moet worden beschouwd als een bestuurlijke aangelegenheid, houdt deze namelijk onvoldoende rechtstreeks verband met de onderwerpen zendtijdindeling en programmacoördinatie waarvoor de NPO Wob-plichtig is. Ook als aan de onderwerpen zendtijdindeling en programmacoördinatie een ruime uitleg wordt gegeven, dan nog houdt alleen de aanstelling van Van Westerloo als netmanager naar het oordeel van de Adviescommissie in onvoldoende mate verband met de onderwerpen zendtijdindeling en programmacoördinatie. Dit betekent dat de Raad van Bestuur naar oordeel van de Adviescommissie terecht heeft besloten het Wob-verzoek van de heer Leijten af te wijzen.

6. Advies

De Adviescommissie adviseert de Raad van Bestuur het door [REDACTED] ingediende bezwaar ongegrond te verklaren.

Aldus vastgesteld door mr. T.L. de Vries, prof. mr. W. den Ouden en mr. O.F.V. de Bruijne en op 3 december 2019 aan de Raad van Bestuur toegezonden.

De geschillencommissie

mr. A.C. Oomkens



Interim secretaris