

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).

Het Commissariaat voor de Media,

gelet op de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht,

overwegende:

- dat het Commissariaat voor de Media onder meer is belast met het toezicht op de naleving van de bepalingen in de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008;
- dat deze artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008 gericht zijn op effectief bestuur en toezicht, de beheersing van risico's en de administratieve organisatie, hetgeen uitwerking vergt in de inrichting van organisatie en governance van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen;
- dat genoemde artikelen vergen dat invulling wordt gegeven aan algemene beginselen van goed bestuur, daaronder begrepen regels over integer en transparant handelen door het bestuur, onafhankelijk toezicht door de raad van toezicht en het afleggen van verantwoording daarover;
- dat het wenselijk is om de strekking van genoemde artikelen nader te duiden en met het oog daarop beleidsregels vast te stellen over de wijze waarop het Commissariaat voor de Media uitleg geeft aan de wettelijke eisen;
- dat de naleving van genoemde artikelen bijdraagt aan het vertrouwen in het functioneren van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen bij de vervulling van hun publieke media-opdracht en daarmee bijdraagt aan hun inbedding in de maatschappij,

besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- *bestuur*: het orgaan belast met het besturen van de organisatie;
- *Commissariaat*: het Commissariaat voor de Media als bedoeld in artikel 7.1 van de Mediawet 2008;
- *Handboek financiële verantwoording*: het Handboek financiële verantwoording landelijke publieke media-instellingen en de NPO, respectievelijk het Handboek financiële verantwoording regionale publieke media-instellingen en de RPO, althans de geldende nadere regels als bedoeld in artikel 2.172 derde lid van de Mediawet 2008;
- *NPO*: de stichting Nederlandse Publieke Omroep als bedoeld in afdeling 2.2.1 van de Mediawet 2008;
- *publieke media-instelling*: de instelling die op grond van hoofdstuk 2 van de Mediawet 2008 landelijke of regionale publieke mediadiensten verzorgt;
- *raad van toezicht*: het orgaan belast met het toezicht op het bestuur en op de algemene gang van zaken en de daaraan verbonden organisatie, zoals bedoeld in artikel 2.142a, eerste lid, van de Mediawet 2008, ongeacht de benaming van dit orgaan;
- *RPO*: de stichting Regionale Publieke Omroep als bedoeld in paragraaf 2.3.1 van de Mediawet 2008;
- *wet- en regelgeving*: de Mediawet 2008, het Mediabesluit 2008, de Mediaregeling 2008 en de overige hierop gebaseerde wettelijke voorschriften, waaronder het Handboek financiële verantwoording, en beleidsregels.

Artikel 2. Samenstelling en onafhankelijkheid van bestuur en raad van toezicht

- 2.1. De raad van toezicht is zodanig samengesteld dat:
 - a. de leden ten opzichte van elkaar, de bestuurders en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren;
 - b. sprake is van een zo evenwichtig mogelijke samenstelling wat betreft geslacht, leeftijd, deskundigheid, sociale-, culturele-, bedrijfsmatige- en media-achtergrond van zijn leden. Bij de samenstelling van de raad van toezicht worden daarnaast voorwaarden gesteld met betrekking tot de deskundigheid inzake de facetten die gelet op het doel en middelen van de publieke media-instelling de aandacht van de raad van toezicht vragen. Ten aanzien van

landelijke publieke media-instellingen kan tevens rekening worden gehouden met de aard en het doel van de omroepvereniging.

- 2.2. De raad van toezicht stelt, met inachtneming van artikel 2.1, een openbaar profiel vast voor de omvang en samenstelling van de raad van toezicht, rekening houdend met de aard van de organisatie, haar activiteiten en de gewenste deskundigheid en achtergrond van leden van de raad van toezicht. Het profiel wordt in elk geval bij het ontstaan van een vacature geëvalueerd, zo nodig herzien en vervolgens gepubliceerd op de website. De leden van de raad van toezicht worden op openbare wijze geworven aan de hand van het vooraf vastgestelde profiel.
- 2.3. De raad van toezicht stelt voorts een openbaar profiel op voor de bestuurder(s). Artikel 2.2 is hierop van overeenkomstige toepassing.
- 2.4. Het bestuur en de raad van toezicht zijn verantwoordelijk voor de vastlegging van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de statuten en reglementen. Zij passen daarbij algemeen aanvaarde governance-inzichten toe en stellen in dat verband in elk geval adequate regels vast ter borging en bevordering van:
 - a. de transparantie en integriteit bij het bestuurlijk handelen en het onafhankelijk toezicht daarop, en
 - b. een cultuur binnen de publieke media-instelling die gericht is op het vervullen van de publieke mediaopdracht volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving.
- 2.5. Elke vorm van belangenverstrengeling tussen de NPO, de RPO en de landelijke of de regionale publieke media-instelling enerzijds en haar bestuurders, leden van de raad van toezicht of medewerkers anderzijds, wordt vermeden.
- 2.6. Het bestuur is verantwoordelijk voor het vastleggen van de wijze waarop wordt omgegaan met belangenverstrengeling. In dat verband wordt vastgelegd wat in elk geval onder belangenverstrengeling wordt verstaan, hoe de besluitvorming hierover plaatsvindt en op welke wijze met nevenfuncties wordt omgegaan.
- 2.7. De raad van toezicht evalueert jaarlijks zijn eigen functioneren buiten aanwezigheid van het bestuur. De raad van toezicht legt de uitkomsten en afspraken voortkomend uit de evaluatie schriftelijk vast. Het bestuur volgt dezelfde procedure voor het evalueren van zijn functioneren. Daarnaast voert de raad van toezicht ten minste eenmaal per jaar met het bestuur als geheel een evaluatiegesprek over het wederzijds functioneren van beide organen op zich en in relatie tot elkaar. De raad van toezicht legt de uitkomsten en afspraken voortkomend uit de evaluatie schriftelijk vast.
- 2.8. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het bepaalde in dit artikel.

Artikel 3. Interne beheersing

- 3.1. Het bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de risicobereidheid, verbonden aan de strategie en de activiteiten van de publieke media-instelling, waarna deze wordt vastgesteld door de raad van toezicht.
- 3.2. Het bestuur is verantwoordelijk voor het bestaan, de inrichting en adequate werking van het interne risicomanagement- en controlesysteem, inclusief de periodieke toetsing van de effectiviteit van het systeem.
- 3.3. Als binnen de kaders van de Mediawet 2008, en met het oog op het vervullen van de publieke media-opdracht, activiteiten worden uitgevoerd door derden, dan stimuleert het bestuur een adequate interne beheersing bij de uitvoering van deze activiteiten.
- 3.4. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op (de effectiviteit van) het interne risicomanagement- en controlesysteem. De raad van toezicht bespreekt in elk geval eenmaal per jaar de voornaamste risico's verbonden aan de publieke media-instelling, alsmede de uitkomsten van de toetsing door het bestuur van de inrichting en werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem en eventuele significante wijzigingen in dat systeem. Van de uitkomst van deze bespreking wordt melding gemaakt in het jaarlijkse verslag van de raad van toezicht.

Artikel 4. Compliance

- 4.1. Het bestuur is verantwoordelijk voor de naleving van de geldende wet- en regelgeving, in het

bijzonder voor het waarborgen van redactionele onafhankelijkheid in de zin van artikel 2.88 van de Mediawet 2008. Het bestuur draagt voorts zorg voor een cultuur die is gericht op het vervullen van de publieke mediaopdracht overeenkomstig de geldende wet- en regelgeving.

- 4.2. Het bestuur is verantwoordelijk voor het treffen van adequate interne beheersingsmaatregelen gericht op de naleving van de geldende wet- en regelgeving, inclusief de periodieke toetsing van de effectiviteit van deze maatregelen. Onderdeel daarvan is de inrichting en adequate werking van een regeling voor het melden van (vermoedens van) misstanden en onregelmatigheden die een risico (kunnen) vormen voor de naleving van de geldende wet- en regelgeving binnen en door de organisatie.
- 4.3. Het bestuur is verantwoordelijk voor een rechtmatige besteding van alle middelen.
- 4.4. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het bepaalde in dit artikel.

Artikel 5. Externe verslaggeving en verantwoording

- 5.1. Het bestuur is verantwoordelijk voor een adequate jaarlijkse externe verslaggeving, voorzien van een controleverklaring door een externe accountant.
- 5.2. Het bestuur en de raad van toezicht bespreken jaarlijks met de externe accountant de reikwijdte en materialiteit van het auditplan, de belangrijkste risico's die de externe accountant heeft benoemd in het auditplan en zijn bevindingen naar aanleiding van de door hem uitgevoerde werkzaamheden.
- 5.3. De raad van toezicht geldt als feitelijk opdrachtgever van de externe accountant. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor een periodieke evaluatie van het functioneren van de externe accountant.
- 5.4. In het jaarlijkse verslag van het bestuur (bestuursverslag) legt het bestuur op hoofdlijnen verantwoording af over:
 - a. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de doelstellingen van de organisatie op korte en lange termijn, inclusief de daarbij onderkende risico's en onzekerheden;
 - b. de inrichting en adequate werking van het interne risicomanagement- en controlesysteem in het verslagjaar;
 - c. de interne beheersingsmaatregelen die zijn getroffen met het oog op de naleving van de geldende wet- en regelgeving, in het bijzonder de waarborgen voor de redactionele onafhankelijkheid in de zin van artikel 2.88 van de Mediawet 2008, en op de wijze waarop het bestuur in het verslagjaar zorg heeft gedragen voor een cultuur die is gericht op het vervullen van de publieke mediaopdracht volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving.
- 5.5. In de jaarrekening legt het bestuur verantwoording af over de besteding van alle middelen overeenkomstig het Handboek financiële verantwoording.
- 5.6. In het jaarlijkse verslag van de raad van toezicht legt de raad van toezicht verantwoording af over:
 - a. de samenstelling, zittingstermijnen, onafhankelijkheid (waaronder de omgang met belangenverstrengeling) en de evaluatie van het functioneren van het bestuur en de raad van toezicht;
 - b. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad van toezicht, in het bijzonder inzake het toezicht op:
 - i. het interne risicomanagement- en controlesysteem en de effectiviteit daarvan;
 - ii. de naleving van de geldende wet- en regelgeving, in het bijzonder de waarborgen voor de redactionele onafhankelijkheid in de zin van artikel 2.88 van de Mediawet 2008, en de wijze waarop het bestuur in het verslagjaar heeft zorggedragen voor een cultuur die is gericht op het vervullen van de publieke mediaopdracht volgens de daarvoor geldende wet- en regelgeving;
 - iii. het beleid voor de beloning van de individuele bestuurders en de leden van de raad van toezicht;
 - iv. de financiële verantwoording in de vorm van het bestuursverslag, de jaarrekening en de overige rapportages als bedoeld in dit artikel.
- 5.7. De raad van toezicht is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het bepaalde in dit artikel.



Artikel 6. Openbaarmaking

Het Commissariaat maakt de door hem genomen besluiten met betrekking tot de handhaving van de naleving van de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008 openbaar conform de in de Werkwijze Communicatie Commissariaat voor de Media voorgeschreven wijze.

Artikel 7. Evaluatie

Het Commissariaat zal na een periode van twee jaar de effectiviteit van de beleidsregels evalueren en waar nodig de beleidsregels actualiseren.

Artikel 8. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van 1 januari 2018.
Deze beleidsregels zijn van toepassing bij de bestuursrechtelijke handhaving door het Commissariaat van de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008, ten aanzien van gedragingen na de inwerkingtreding van de beleidsregels.

Artikel 9. Slotbepalingen

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels governance en interne beheersing 2017.

Deze beleidsregels worden bekendgemaakt door kennisgeving ervan in de Staatscourant en op de website van het Commissariaat.

Hilversum, 26 september 2017

*Commissariaat voor de Media,
M. de Cock Buning
voorzitter*

*J. Buné
commissaris*

TOELICHTING

Algemene toelichting

Wettelijk kader

1. De beleidsregels zijn gebaseerd op de bepalingen over de governance van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen in de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008. Deze artikelen stellen kwalitatieve eisen aan – kort gezegd – de bestuurlijke organisatie, de interne beheersing van de bedrijfsvoering en de verantwoording die moet worden afgelegd met het oog op het toezicht door onder meer het Commissariaat.
2. Op 1 januari 2010 is in artikel 2.142a eerste lid van de Mediawet 2008 de bepaling opgenomen die verplicht tot het scheiden van bestuur en toezicht. Sindsdien is voor de NPO, de landelijke publieke media-instellingen en de instellingen die door Onze Minister zijn aangewezen voor het in stand houden en exploiteren van omroeporkesten, omroepkoren en een muziekbibliotheek, van een media-archief en van een expertisecentrum voor media-educatie, gaan gelden dat zij hun bestuurlijke organisatie zo moeten inrichten dat er een duidelijk onderscheid is tussen het dagelijks bestuur van de rechtspersoon en het orgaan van de rechtspersoon dat toezicht op dat bestuur uitoefent. Die inrichting moet worden vastgelegd in de statuten en de reglementen.
3. Deze bepaling verlangt dat het bestuur en het toezicht op heldere en transparante wijze geregeld zijn, zodat er geen vermenging van taken en bevoegdheden optreedt. Het gaat daarbij volgens de wetgever niet alleen om een heldere organisatiestructuur, maar ook om het uitsluiten van dubbelfuncties of benoemingsstructuren die de verhouding tussen het bestuur en het toezicht daarop onduidelijk kunnen maken (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 664, nr. 3, p. 10). Met ingang van 1 januari 2014 is deze verplichting ook gaan gelden voor de regionale publieke media-instellingen, die sindsdien ook uit de rijks-mediabijdrage worden bekostigd (*Stb.* 2013, 570).
4. Daarnaast zijn op 1 januari 2014 twee nieuwe normen toegevoegd ter verbetering van het interne toezicht op de publieke media-instellingen (*Stb.* 2013, 454). De organisatiestructuur dient er ook op gericht te zijn dat deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht wordt uitgeoefend. Met het oog daarop is in het bijzonder voorgeschreven dat de leden van het toezichthoudend orgaan worden benoemd op basis van vooraf gestelde openbare profielen. De wetgever heeft hiermee ingezet op de verbetering van de kwaliteit van het interne toezicht binnen de publieke media-instellingen. Aanleiding hiervoor waren de bevindingen van het onderzoek dat in 2009 is gedaan naar vermeende misstanden binnen de publieke media-instellingen. Als één van de oorzaken voor deze vermeende misstanden werd gewezen op problemen in de bestuurlijke organisatie en de vormgeving van goed bestuur van de publieke media-instellingen (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 541, nr. 3).
5. Ook artikel 2.178 van de Mediawet 2008 stelt eisen aan de organisatie. Er moet sprake zijn van een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen en een deugdelijke administratie. Deze eisen zijn opgenomen in afdeling 2.6.6 van de Mediawet 2008 over de financiële verantwoording van de besteding van alle middelen die aan de publieke media-instellingen zijn toegekend en moeten dan ook tegen die achtergrond worden uitgelegd.
6. Het tweede lid van artikel 2.178 van de Mediawet 2008 brengt tot uitdrukking dat de kwaliteitseis voor de administratie wordt gesteld om de externe toezichthouders als het Commissariaat in staat te stellen om behoorlijk toezicht uit te kunnen oefenen. Deze kwaliteitseis is sinds 1 januari 2009 van kracht voor de landelijke publieke media-instellingen (*Stb.* 2008, 583) en is op 1 januari 2014 ook voor de regionale publieke media-instellingen gaan gelden (*Stb.* 2013, 570).
7. De kwaliteit van de (financiële) administratie is essentieel voor het verrichten van onder meer de rechtmatigheidstoetsing van de uitgaven door het Commissariaat. Onderdeel daarvan is de toetsing van de jaarrekening. Over de inhoud en inrichting daarvan zijn al nadere regels gesteld op het niveau van een ministeriële regeling (artikel 2.172 derde lid van de Mediawet 2008). Deze nadere regels zijn neergelegd in het Handboek financiële verantwoording. De NPO, RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen zijn op grond van de wet verplicht om hun jaarrekeningen op te maken volgens het voor hen geldende handboek. Er is een afzonderlijk handboek voor de NPO en de landelijke publieke media-instellingen en een handboek voor de RPO en de regionale publieke media-instellingen.
8. Sinds 1 januari 2014 is tevens de wettelijke verplichting gaan gelden om te beschikken over een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen (*Stb.* 2013, 570). Voor een goede controle van de juistheid van de financiële administratie verlangt de wetgever niet alleen een deugdelijke administratie, maar ook dat inzicht wordt verschaft in het proces dat voorafgaat aan het vastleggen van deze gegevens. Die keuze heeft de wetgever als volgt toegelicht: 'Bedrijfsprocessen die deugdelijk zijn ingericht en zorgvuldig worden beheerst, leveren een belangrijke bijdrage aan een deugdelijke administratieve organisatie en verkleinen het risico dat publiek geld wordt besteed aan doeleinden waar het niet voor is bestemd. Zo kan het Commissariaat adequaat toezicht houden en zo nodig in een vroegtijdig stadium optreden. Daarmee hoeft het Commissari-

aat niet te wachten totdat achteraf wordt vastgesteld dat sprake is van een ondeugdelijke administratie of zelfs van onrechtmatige bestedingen.’ De wetgever heeft daarbij nog opgemerkt dat ook accountants bij hun controle letten op de wijze waarop financiële gegevens zijn vastgelegd (*Kamerstukken II 2012/13, 33 664, nr. 7, p. 6*).

Karakter van de beleidsregels

9. Het Commissariaat ziet toe op de naleving van de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008 (artikel 7.11 eerste lid Mediawet 2008). Indien een overtreding wordt geconstateerd, kan het Commissariaat een boete of een last onder dwangsom opleggen (artikel 7.12 eerste lid en derde lid van de Mediawet 2008).
10. In deze beleidsregels wordt een nadere interpretatie gegeven aan de voorschriften die in de wet zijn neergelegd. De beleidsregels dienen ertoe om de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen nadere duidelijkheid te bieden voor het invullen van hun eigen verantwoordelijkheid voor de naleving van die wettelijke voorschriften. Het is de bedoeling dat zij aan de hand van de beleidsregels gemakkelijker kunnen beoordelen of hun (bestuurlijke) organisatie in overeenstemming is met de desbetreffende bepalingen van de Mediawet 2008. Hiermee wil het Commissariaat ‘guidance’ bieden over de wijze waarop het deze voorschriften interpreteert bij de uitoefening van zijn toezicht.
11. Zo mogen instellingen erop rekenen dat, als de financiële verantwoording is opgesteld volgens het Handboek financiële verantwoording en is voorzien van een goedkeurende controleverklaring van de externe accountant, het Commissariaat er dan in beginsel van uitgaat dat een deugdelijke financiële administratie wordt gevoerd in de zin van artikel 2.178 tweede lid van de Mediawet 2008. Vanzelfsprekend omvat de administratie meer dan alleen de financiële verantwoording. De wetgever verwacht bijvoorbeeld dat in de administratie ook wordt vastgelegd welke overeenkomsten zijn gesloten, dat die overeenkomsten gedateerd en getekend zijn en een duidelijke beschrijving bevatten van de producten en diensten die worden geleverd (*Kamerstukken II 2012/13, 33 664, nr. 7, p. 6*).
12. Het gaat hier dus om wets-interpreterende beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Door het vaststellen van deze beleidsregels bindt het Commissariaat zichzelf aan de uitleg die hierin aan de wettelijke normen wordt gegeven. Het Commissariaat is verplicht om deze beleidsregels toe te passen bij de uitoefening van zijn wettelijke bevoegdheden.
13. Juist omdat de beleidsregels voor alle betrokken instellingen meer duidelijkheid beogen te scheppen over de uitleg en toepassing van de wet, alsmede gelet op het feit dat de instellingen hun organisatie en werkwijze hierop naar verwachting zullen afstemmen, is er maar weinig ruimte om af te wijken van de beleidsregels. Een afwijking is alleen gerechtvaardigd als het vasthouden aan de beleidsregels in het concrete geval zou leiden tot onevenredige gevolgen voor de NPO, de RPO of de landelijke of regionale publieke media-instelling die het betreft, welke gevolgen niet in verhouding staan tot het doel van de beleidsregels. Het is in dat geval wel aan de betrokken organisatie om daarvoor bijzondere omstandigheden aan te dragen (artikel 4:84 van de Awb). Het is niet goed mogelijk om aan te geven welke omstandigheden in de toekomst als zulke bijzondere omstandigheden zullen worden gezien. Waar toepassing van de beleidsregels in de praktijk knelt, zal dat geval op dat moment op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld.
14. Het voorgaande betekent dat deze beleidsregels een andere status hebben dan de bepalingen in de Governancecode Publieke Omroep 2017 van de NPO (**‘Governancecode Publieke Omroep’**). De bepalingen in de Governancecode Publieke Omroep gaan uit van het principe ‘comply or explain’, zoals de Corporate Governance Code en de Governance Code Cultuur dat ook doen. Waar het gaat om de aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie, vereist de Mediawet 2008 dat deze ‘zo veel als mogelijk’ door de landelijke publieke media-instellingen worden gevolgd (art. 2.142a tweede lid van de Mediawet 2008). Ook dat biedt ruimte aan landelijke publieke media-instellingen om andere keuzes te maken ten aanzien van de naleving van de bepalingen uit de Governancecode Publieke Omroep.
15. Deze ruimte bieden de wet en de beleidsregels in beginsel niet waar het gaat om de naleving van de wettelijke normen. Daaraan zijn de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen zonder meer gebonden. Zij moeten er bij de inrichting van hun (bestuurlijke) organisatie dus ook van uitgaan dat het Commissariaat de beleidsregels zonder meer toepast in het kader van het toezicht op de naleving van de Mediawet 2008. Het Commissariaat hanteert het uitgangspunt van toezicht op maat. Daarbij houdt het Commissariaat rekening met de aard en de omvang van de media-instellingen en kiest het per geval de meest geschikte benadering.
16. De uitleg die in deze beleidsregels wordt gegeven aan artikel 2.142a en artikel 2.178 van de Mediawet 2008, speelt niet alleen een rol bij het opleggen van een boete of een last onder dwangsom. De deugdelijkheid van de bestuurlijke inrichting en de inrichting van de (financiële) administratie en bedrijfsprocessen zijn ook uitdrukkelijk onderdeel van de beoordeling bij de verlening van een (voorlopige) erkenning in de zin van de artikel 2.25 en 2.26 van de Mediawet 2008 of de intrekking van een (voorlopige) erkenning. Daarnaast kan het Commissariaat bijvoor-

beeld een aanwijzing geven dat één of meer bestuurders of toezichthouders worden vervangen. Alleen in ernstige situaties zal het Commissariaat gebruik maken van deze aanwijzingsbevoegdheid. Het is immers primair aan de publieke media-instellingen zelf om bestuurders en toezichthouders te benoemen of te ontslaan (*Kamerstukken II 2012/13, 33 541, nr. 3, p. 37*).

17. Hierna wordt ingegaan op de verhouding van de beleidsregels tot de Governancecode Publieke Omroep en de desbetreffende bevoegdheden van het Commissariaat enerzijds en van de Commissie ter bevordering van goed bestuur en integriteit publieke omroep ('CIPO') anderzijds.

Beleidsregels en Governancecode Publieke Omroep naast elkaar

18. In de Mediawet 2008 is aan de NPO de opdracht gegeven om een gedragscode op te stellen ter bevordering van goed bestuur en integriteit zowel binnen de NPO zelf alsook binnen de landelijke publieke media-instellingen (artikel 2.3 tweede lid van de Mediawet 2008). De wetgever ziet het als onderdeel van de taak van de NPO om zaken te behartigen die van gemeenschappelijk belang zijn voor de landelijke publieke mediadienst en de landelijke publieke media-instellingen (artikel 2.2 tweede lid sub f van de Mediawet 2008). De wet bepaalt ook op welke onderwerpen de gedragscode aanbevelingen en (gedrags)regels moet geven. Het gaat onder meer om aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie, waaronder bestuurlijk toezicht (artikel 2.3 derde lid sub a van de Mediawet 2008).
19. Deze aanbevelingen zijn niet nieuw. Eerder verschenen op 1 januari 2006 de Richtlijnen goed bestuur en integriteit. Op 6 december 2011 verscheen de aangepaste versie, de Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep 2012. De wet schrijft voor dat de NPO en de landelijke publieke media-instellingen de aanbevelingen in deze gedragscode voor de bestuurlijke organisatie, waaronder bestuurlijk toezicht, zo veel mogelijk volgen (artikel 2.142a tweede lid van de Mediawet 2008). Deze instructie van de wetgever sluit aan bij het uitgangspunt van 'comply or explain', dat in de richtlijnen en de Governancecode Publieke Omroep wordt gehanteerd. Dat betekent dat het volgen van de aanbevelingen in de Governancecode Publieke Omroep als uitgangspunt wordt genomen, maar dat er gerechtvaardigde gronden kunnen zijn om (onderdelen van) de aanbevelingen in de code niet toe te passen. Die keuze moet door de publieke media-instellingen worden verantwoord.
20. De wet biedt voormelde ruimte niet. De wet verplicht om in de bestuurlijke organisatie te voorzien in een helder onderscheid tussen bestuur en toezicht en deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht, waarbij geldt dat de leden van het toezichthoudende orgaan moeten worden benoemd op basis van vooraf vastgestelde openbare profielen. Een en ander moet worden vastgelegd in de statuten en reglementen van de betrokken rechtspersonen. In artikel 2 van de beleidsregels komt tot uitdrukking welke regels volgens het Commissariaat ten minste in acht moeten worden genomen om aan deze wettelijke eisen te voldoen.
21. Deze op de wet gebaseerde normen zijn zelfstandige normen die gelden naast de desbetreffende aanbevelingen uit de Governancecode Publieke Omroep. De beleidsregels komen in belangrijke mate overeen met deze aanbevelingen uit de Governancecode Publieke Omroep. Daarbij geldt dat de wettelijke normen zich richten op de hoofdlijnen van de bestuurlijke inrichting (het 'wat') en minder op het feitelijke gedrag in de dagelijkse praktijk (het 'hoe'). De gedragscode zal op onderdelen meer gedetailleerd kunnen zijn. De wet en de Governancecode Publieke Omroep gelden dus nadrukkelijk naast elkaar.
22. Het bestaan van de Governancecode Publieke Omroep doet dan ook niet af aan de bevoegdheid die het Commissariaat heeft om beleidsregels te stellen over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden, zoals het toezicht op en de handhaving van de naleving van artikel 2.142a en 2.178 Mediawet 2008. Het is dus niet zo dat het toezicht op de onderwerpen die de Governancecode Publieke Omroep bestrijkt en die ook in de wet zijn geregeld, zijn overgelaten aan zelf- of co-regulering met toezicht door de CIPO. De beleidsregels en de Governancecode Publieke Omroep gelden, als gezegd, naast elkaar en hebben ook ieder een eigen functie. De wettelijke normen, zoals nader uitgelegd in deze beleidsregels, verwoorden welke verantwoordelijkheden en verantwoordingsplichten het bestuur en de raad van toezicht hebben op grond van de wet, terwijl de Governancecode Publieke Omroep (mede) op die punten praktische aanbevelingen geeft, die ruimte bieden om zo nodig een eigen weg te kiezen, met het wettelijk kader als buitengrens. Voor wat betreft de voorschriften ten aanzien van de cultuur, de integriteit en het beloningsbeleid binnen de publieke media-instellingen steunt het Commissariaat op de betreffende regels uit de Governancecode Publieke Omroep.
23. Het Commissariaat is belast met het toezicht op de naleving van de wet en is zelfstandig bevoegd om zo nodig handhavend op te treden, los van een oordeel of aanbeveling van de CIPO over het al dan niet naleven van de Governancecode Publieke Omroep. Wel streven het Commissariaat en de CIPO naar zoveel mogelijk eenduidigheid in opvattingen en interpretaties en naar zoveel mogelijk synergie in de praktische toepassing van de beleidsregels en de Governancecode Publieke Omroep. Met het oog daarop zullen de Gedragscode NPO (waarvan de Governancecode Publieke Omroep de opvolger is) en het samenwerkingsprotocol tussen het Commissariaat en de CIPO naar verwachting in 2017 worden geactualiseerd. Op basis daarvan vindt regulier overleg en zo nodig

afstemming plaats over de uitoefening van ieders bevoegdheden die voortvloeien uit de beleidsregels en de Governancecode Publieke Omroep. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de wens van diverse publieke media-instellingen om meer duidelijkheid te scheppen over de verhouding tussen de bevoegdheden van CIPO en het Commissariaat.

Anleiding en kern van de beleidsregels

24. Bij de voorbereiding van de Mediawet 2008 vond de wetgever het nog voldoende om voor te schrijven dat een helder onderscheid tussen bestuur en toezicht werd aangebracht. Verdergaande specifieke wettelijke eisen achtte de regering op dat moment niet gewenst (*Kamerstukken II* 2008/09, 31 804, nr. 3, p. 31). Daarmee gaf de wetgever de publieke media-instellingen de ruimte om een eigen invulling te geven aan de governance van hun organisatie.
25. Zoals de herziene Corporate Governance Code (2016) dat formuleert, gaat governance over besturen en beheersen, over verantwoordelijkheid en zeggenschap en over toezicht en verantwoording. Ook de Governance Code Cultuur ziet governance als het gehele proces van goed besturen, toezicht houden en verantwoording afleggen.
26. De governance van (semi-)publieke instellingen vormt een terugkerend onderwerp van publiek debat. De maatschappelijke opvattingen zijn ook niet meer dezelfde als bijna tien jaar geleden. Tegen die achtergrond bestaat behoefte aan duiding van wat van de publieke media-instellingen wordt verwacht bij de inrichting van hun organisatie, het bestuur en het interne toezicht daarop en de onderwerpen waarover het bestuur en het toezichthoudende orgaan verantwoording behoren af te leggen.
27. De ruimte om een eigen invulling te geven aan goed bestuur en toezicht binnen het publieke bestel is in de loop van de jaren door de wetgever ingeperkt, door de bindende bepalingen over governance en interne beheersing in de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008 aan te vullen. Deze ontwikkeling getuigt ervan dat ook de wetgever deze normering niet meer volledig aan de publieke media-instellingen en hun interne toezichthoudende organen heeft willen overlaten. Het Commissariaat beschouwt het als zijn taak om met de onderhavige beleidsregels een hedendaagse uitleg te geven aan die wettelijke normen, tegen de achtergrond van de gewijzigde maatschappelijke opvattingen en governance-inzichten.
28. Dit sluit aan bij het voornemen van het Commissariaat om zich vanaf het jaar 2017 in het bijzonder te richten op de kwaliteit van de governance en interne beheersing van de publieke media-instellingen. Dat doel staat niet op zichzelf. Het inrichten van de organisatie en bedrijfsvoering volgens de heersende normen vormt een extra waarborg voor de onafhankelijkheid van de publieke media-instellingen en de rechtmatige besteding van de publieke middelen die aan hen zijn toegekend voor de vervulling van de publieke media-opdracht. Voor de legitimatie van de publieke media-instellingen is van belang dat de samenleving het vertrouwen heeft dat de publieke middelen rechtmatig worden besteed. Een inzichtelijke verantwoording van die besteding is daarvoor noodzakelijk. Een deugdelijke inrichting van de organisatie en de bedrijfsprocessen borgt dat die verantwoording juist, inzichtelijk en tijdig kan worden afgelegd. Het Commissariaat constateert dat het risico op overtredingen van de Mediawet 2008 afneemt naarmate de publieke media-instellingen meer interne waarborgen hebben ingebouwd om die overtredingen te voorkomen.

In onderstaande artikelsgewijze toelichting worden diverse voorbeelden gegeven die tijdens de rondetafelgesprekken en de consultatie naar voren zijn gekomen. Deze voorbeelden zijn vooral bedoeld ter inspiratie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (Begripsbepalingen)

29. De in deze beleidsregels gebruikte begrippen uit de wet hebben ook dezelfde betekenis als omschreven in artikel 1.1 van de Mediawet 2008.
30. Het begrip 'raad van toezicht' komt niet terug in artikel 2.142a van de wet. Die bepaling spreekt van "het toezichthoudende orgaan". Vandaag de dag wordt het orgaan dat is belast met het interne toezicht echter veelal aangeduid als de raad van toezicht. Bij de NPO en de RPO volgt uit de wet dat zij een bestuur en een raad van toezicht hebben (artikel 2.4 en 2.60b Mediawet 2008). Daarom wordt dit begrip ook in deze beleidsregels gehanteerd. Onder 'raad van toezicht' worden evenwel alle organen begrepen die zijn belast met het interne toezicht op het bestuur en de daaraan verbonden organisatie. De naam van dat orgaan is dus niet bepalend voor de vraag of de wettelijke normen en de uitleg daarvan in deze beleidsregels van toepassing zijn. Hetzelfde geldt voor het bestuur. Dit strookt ook met de uitgangspunten van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen.

Artikel 2 (Samenstelling en onafhankelijkheid van bestuur en raad van toezicht)

31. Dit artikel behelst de uitwerking van artikel 2.142a eerste lid van de Mediawet 2008.
32. Ieder lid van de raad van toezicht of het bestuur heeft de verantwoordelijkheid zich onafhankelijk en kritisch op te stellen zodanig dat bij de besluitvorming door de raad van toezicht of het bestuur de in aanmerking komende belangen op evenwichtige en zorgvuldige wijze worden afgewogen. De leden van de raad van toezicht of het bestuur dienen zich steeds te richten naar het belang van de instelling en de daaraan verbonden organisatie (vgl. artikel 2:9 derde lid en artikel 2:11 vierde lid van het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen). Dit vereist dat de leden van de raad van toezicht of het bestuur onafhankelijk en onbevooroordeeld zijn bij het uitvoeren van hun taken. Dit is verwoord in artikel 2 door onder meer eisen te stellen aan de samenstelling van de raad van toezicht en het bestuur.
33. Het vereiste van deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht brengt voorts met zich mee dat aan leden van de raad van toezicht eisen worden gesteld. Dit is verwoord in artikel 2.1 onder b van de beleidsregels. Hieruit volgt dat binnen de raad van toezicht sprake moet zijn van een zo evenwichtig mogelijke samenstelling wat betreft geslacht, leeftijd, deskundigheid, sociale-, culturele-, bedrijfsmatige- en media-achtergrond van zijn leden. Deze diversiteit voor wat betreft achtergrond, kennis en ervaring van de leden komt de kwaliteit van het toezicht ten goede. In dit kader is het ook relevant dat bij de vervulling van een vacature rekening wordt gehouden met de aanwezige én gewenste deskundigheid binnen de raad. Het Commissariaat meent dat de raad van toezicht in elk geval dient te beschikken over de volgende competenties: mediakennis, financiële expertise, organisatorische expertise, juridische expertise en politiek-bestuurlijke expertise. In de rondetafel-gesprekken is aan de orde gekomen dat verschillende publieke media-instellingen werken met genoemde competenties binnen hun raad van toezicht. Verder is tijdens de rondetafel-gesprekken door publieke media-instellingen meermaals gewezen op het belang (en de reeds bestaande praktijk) om bij de vervulling van vacatures nadrukkelijk de vraag te stellen of de potentiële kandidaten beschikken over de expertise en diversiteit die wenselijk is gelet op de huidige samenstelling van de raad van toezicht. Daarnaast werd expertise op het terrein van personeelsbeleid als wenselijke competentie genoemd. Tijdens de consultatie van de beleidsregels is geopperd om de ondernemingsraad de bevoegdheid te geven een kandidaat voor de raad van toezicht voor te dragen. De beleidsregels bieden ruimte voor een dergelijke praktijk.
34. Deze eisen aan leden van de raad van toezicht (en daarmee aan kandidaten bij een vacature) kunnen worden opgenomen in het openbare (competentie)profiel dat leidend is bij de vervulling van een vacature. In elk geval bij het ontstaan van een vacature dient de raad van toezicht het profiel te evalueren en zo nodig te herzien.
35. Om te voorkomen dat bij vacatures teveel wordt teruggevallen op bestaande netwerken – hetgeen zijn weerslag kan hebben op de onafhankelijkheid en diversiteit – dienen kandidaten op openbare wijze geworven te worden. Daarbij past dat ten tijde van de werving het profiel openbaar is door onder meer publicatie op de website van de media-instelling. Tijdens de consultatie van de beleidsregels is naar voren gekomen dat verschillende media-instellingen in hun jaarverslag verantwoording afleggen over de deskundigheid en achtergrond van de zittende leden van de raad van toezicht.
36. Het opstellen van een dergelijk profiel geldt als een uitwerking van de beleidsregel dat bij de samenstelling van de raad van toezicht voorwaarden worden gesteld met betrekking tot de deskundigheid inzake de facetten die gelet op het doel en middelen van de publieke media-instelling de aandacht van de raad van toezicht vragen. Het Commissariaat ziet deze uitwerking als een voorbeeld dat navolging verdient; niet alleen omdat daarmee wordt geborgd dat voor het publieke bestel geschikte toezichthouders worden aangetrokken, maar ook omdat hiermee optimale transparantie wordt toegepast over het aantrekken van toezichthouders. Het voorgaande geldt ook voor het bestuur. Voor de landelijke publieke media-instellingen geldt vanzelfsprekend dat ten aanzien van de benoeming van de toezichthouders rekening wordt gehouden met de statutaire doelstelling van de vereniging alsmede met de bevoegdheden van het bestuur en de ledenraad van de omroepvereniging.
37. Uit artikel 2.142a eerste lid onder a volgt dat het bestuur en de raad van toezicht verantwoordelijk zijn voor hun bevoegdheidsverdeling. Dit is neergelegd in artikel 2.4 van de beleidsregels op grond waarvan het bestuur en de raad van toezicht verantwoordelijk zijn voor de vastlegging van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de statuten en reglementen. Zij passen daarbij algemeen aanvaarde governance-inzichten toe.
38. Gelet op de positie van de publieke media-instellingen binnen het publieke bestel, kunnen bestuurders en toezichthouders bij de publieke media-instellingen zich niet beperken tot de minimumeisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving, maar dienen zij ook – indachtig de heersende normen over cultuur, gedrag, leiderschap, integriteit en beloningsbeleid – regels op die onderwerpen te maken en daarover verantwoording af te leggen. Het is aan de publieke media-instellingen zelf om, met inachtneming van de Governancecode Publieke Omroep, concrete invulling te geven aan deze normen en aan het bestuur van de publieke media-instellingen om te

bevorderen dat deze in de organisatie worden ingebed. De raad van toezicht ziet hierop toe en legt hierover verantwoording af (zie artikel 5.6 van de beleidsregels).

Belangenverstrengeling

39. Verder ziet artikel 2 op de omgang met (mogelijke) belangenverstrengeling. Het Commissariaat meent dat van belangenverstrengeling sprake is bij zowel een conflict van plicht en belang ('*conflict of duty and interest*') alsook bij een conflict van plichten ('*conflict of duties*') ('tweepettensituatie'). In een dergelijk geval kan in redelijkheid worden betwijfeld of een bestuurder, lid van de raad van toezicht of medewerker zich uitsluitend laat leiden door het belang van de instelling. Om te bereiken dat alsdan toch zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt, schrijft de beleidsregel voor dat men alert is op dergelijke gevallen. Gebruikelijk is dat voor betrokkene een meldingsplicht bestaat.
40. Het bestuur en de raad van toezicht zijn gehouden om de (omgang met) belangenverstrengeling nader uit te werken en daarover verantwoording af te leggen (artikel 2.6). Deze nadere regels beogen het volgende:
- a. het voorkomen van de belangenverstrengeling, waaronder tegenstrijdige belangen. Bijvoorbeeld door het bij voorbaat uitsluiten van bepaalde (soorten van) nevenfuncties omdat daardoor het risico op veelvuldige/permanente belangenverstrengeling (te) groot is;
 - b. het onderkennen wanneer van belangenverstrengeling sprake is/kan zijn, en
 - c. het bieden van openheid/transparantie op dit punt, en al dan niet externe toetsing ('*at arm's length*'), teneinde integer handelen en zorgvuldige besluitvorming mogelijk te maken.
41. Diverse codes benoemen een aantal concrete gevallen waarin sprake is/kan zijn van belangenverstrengeling. Bijvoorbeeld artikel 2.2 e.v. van de Governancecode Publieke Omroep en artikel 2.7.1 en 2.7.3 van de Corporate Governance Code. Dergelijke voorbeelden kunnen houvast bieden, maar uiteindelijk blijft gelden dat de vraag of sprake is van een belangenverstrengeling wordt beantwoord met inachtneming van alle relevante omstandigheden van het concrete geval.
42. De raad van toezicht is uiteindelijk het orgaan dat een knoop moet doorhakken over (dreigende) situaties van belangenverstrengeling en welke consequenties dat in de voorliggende kwestie moet hebben voor de daarbij betrokken personen. Dat maakt onderdeel uit van de taak om toezicht te houden op de onafhankelijkheid van (de leden van) het bestuur en de raad van toezicht. Ook daarover dient de raad van toezicht verantwoording af te leggen in het jaarverslag. Het spreekt immers voor zich dat eventuele belangenverstrengeling de onafhankelijkheid van de leden van het bestuur en de raad van toezicht raakt.
43. De normen van belangenverstrengeling zien ook op medewerkers van de instelling. Dit volgt uit het oogpunt van risicobeheersing.

Evaluatie

44. In artikel 2.7 van de beleidsregels wordt voorgeschreven dat jaarlijks het (wederzijds) functioneren van bestuur en raad van toezicht wordt geëvalueerd. Dat dient bij te dragen aan deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht en het functioneren van beide organen. In de rondetafelgesprekken is aan de orde gekomen dat de raden van toezicht van verschillende publieke media-instellingen jaarlijks een zelfevaluatie uitvoeren (al dan niet onder leiding van een externe procesbegeleider). Ook worden door publieke media-instellingen in het kader van de evaluatie gesprekken met leden van het hogere management gevoerd. In de situatie waarin sprake is van één bestuurder, voorziet deze bestuurder middels een adequaat alternatief in de in artikel 2.7 genoemde zelfevaluatie.
45. Buiten deze beleidsregels hebben de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen de vrijheid om te bepalen of en zo ja, welke nadere invulling zij geven aan de begrippen deugdelijk, onafhankelijk en deskundig toezicht.
46. Voor de bestuurlijke organisatie van de NPO gelden ook de artikelen 2.4 tot en met 2.14 van de Mediawet 2008. Soortgelijke bepalingen gelden voor de RPO (vgl. artikel 2.60c tot en met 2.60i van de Mediawet 2008). Anders dan ten aanzien van de publieke media-instellingen is voor de NPO en de RPO uitdrukkelijk voorgeschreven dat deze een (afzonderlijke) raad van toezicht en raad van bestuur kennen, uit hoeveel leden deze organen bestaan en op welke wijze zij worden benoemd, geschorst en ontslagen en wat hun taken en bevoegdheden zijn.

Artikel 3 (Interne beheersing)

47. Dit artikel omvat de uitwerking van het eerste lid van artikel 2.178 van de Mediawet 2008, dat vereist dat een deugdelijke inrichting, sturing en beheersing van de bedrijfsprocessen **gewaarborgd** is. Beheersing van de bedrijfsprocessen zonder het hanteren van een intern risicomanage-

mentsysteem is niet goed denkbaar. De wet verplicht dus al om interne (risico)beheersingsmaatregelen te treffen.

48. Het is aan het bestuur en de raad van toezicht om eerst in kaart te brengen welke risico's aan de bedrijfsvoering zijn verbonden en welke risico's men bereid is te aanvaarden (artikel 3.1). Vervolgens richt het bestuur een intern risicomangement- en controlesysteem in en bewaakt het dat dit systeem adequaat functioneert. Dat omvat ook de verplichting om te toetsen of het risicomangement- en controlesysteem in de praktijk ook daadwerkelijk doet waarvoor het is bedoeld (artikel 3.2). Alleen dan is geborgd dat beheersingsmaatregelen duurzaam functioneren. De raad van toezicht ziet er ten slotte op toe dat het bestuur deze taken uitvoert (artikel 3.4) en dient het bestuur daar actief op te bevragen.
Uit de rondetafelgesprekken kwam naar voren dat bij een aantal publieke media-instellingen vóór elke vergadering van de raad van toezicht door het bestuur vanuit vier perspectieven rapportages worden overgelegd aan de raad van toezicht: (i) publieke omroep, (ii) missie, (iii) leden, en (iv) bedrijfsvoering. De raad van toezicht bevrage vervolgens het bestuur op deze punten. Verder kent de raad van toezicht verschillende commissies (waaronder een auditcommissie).
49. Het voorgaande geldt ook als een publieke media-instelling activiteiten die tot haar hoofdtaak behoren of die als nevenactiviteiten zijn toegestaan, heeft uitbesteed (artikel 3.3). Van deze publieke media-instelling die uitbesteedt, wordt verwacht dat zij op hoofdlijnen (contractuele) afspraken maakt over de interne beheersing ten aanzien van de desbetreffende activiteit, terwijl de uitvoerende partij in concreto vorm dient te geven aan die interne beheersing.
50. Als een publieke media-instelling binnen de kaders van de Mediawet 2008 activiteiten uitvoert voor derden, waaronder één of meer andere publieke media-instellingen, dan is het bestuur verantwoordelijk voor een adequate interne beheersing bij de uitvoering van deze activiteiten. Ook in dat geval dienen hierover op hoofdlijnen (contractuele) afspraken te worden gemaakt (zie hiervoor).
51. Het Commissariaat wil kunnen vaststellen dat de interne en externe controlefuncties goed zijn belegd, dat er sprake is van een passende aanpak voor risicobeheersing en dat het bestuur en de raad van toezicht ieder hun eigen rollen vervullen binnen het totale risicobeleid. Vervolgens wil het Commissariaat ook inzicht verkrijgen in de werking van de beheersingsmaatregelen in de praktijk. Dat inzicht moet worden verkregen in het kader van de externe verantwoording door het bestuur en de raad van toezicht in hun jaarlijkse verslagen, de door de externe accountant aangegeven kernpunten in de accountantscontrole, de door hem gerapporteerde bevindingen bij de controle van de jaarrekening en de additionele financiële gegevens (bijvoorbeeld schedules). In dit kader is bij diverse rondetafelgesprekken aan de orde gekomen dat met de verdere professionalisering van de interne organisatie van de omroepen de interne beheersing van de kernactiviteiten steeds adequater kan worden ingericht.
52. Het Commissariaat moedigt alle publieke media-instellingen aan om de inventarisatie van risico's met voortvarendheid op te pakken. Bij sommige publieke media-instellingen rapporteert het bestuur al één of meer keer per jaar aan de raad van toezicht over de voortgang van dit proces. Dat onderstreept het belang van dit proces. Het kan uiteraard niet bij inventariseren blijven. De bevindingen zullen ook moeten worden omgezet in concrete beheersingsmaatregelen die in de organisatie worden geïmplementeerd en regelmatig op hun effectiviteit moeten worden beoordeeld.
53. Ook het Handboek financiële verantwoording verlangt van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen dat een analyse wordt gemaakt van de belangrijkste risico's voor de bedrijfsvoering, de kans dat die risico's zich verwezenlijken en de impact daarvan. Het is een taak van het bestuur om aan de hand van deze analyse af te wegen welke risico's men bereid is te nemen, bijvoorbeeld die met een kleine kans en een beperkte impact op de organisatie. Hierover moet verantwoording worden afgelegd in het jaarlijkse bestuursverslag.

Artikel 4 (Compliance)

54. Ook dit artikel is een uitwerking van het eerste lid van artikel 2.178 van de Mediawet 2008.
55. Risicomanagement is geen doel op zich. Uiteindelijk gaat het erom dat de publieke media-instellingen hun opdracht binnen het publieke bestel vervullen en dat zij de publieke middelen die hiervoor beschikbaar worden gesteld, in overeenstemming met de Mediawet 2008 besteden. Daarom wordt het bestuur geacht zich te buigen over de vraag welke wet- en regelgeving van toepassing is, om te toetsen of daaraan wordt voldaan en om zo nodig beheersingsmaatregelen te treffen (artikel 4.1 en 4.2). De raad van toezicht ziet hierop toe en legt hierover verantwoording af. Verschillende publieke media-instellingen hebben ervoor gekozen om een compliance officer aan te stellen die rechtstreeks aan het bestuur rapporteert en toegang heeft tot de raad van toezicht.
56. Het gaat hier overigens niet alleen om wet- en regelgeving in de traditionele zin van het woord, maar ook om de naleving van de Governancecode Publieke Omroep. Artikel 2.142a tweede lid van de Mediawet 2008 schrijft immers voor dat de Governancecode Publieke Omroep zo veel mogelijk wordt gevolgd, waar het gaat om de aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie en het toezicht. Indien deze aanbevelingen niet zoveel mogelijk worden gevolgd en zonder deugdelijke

grond of motivering van deze aanbevelingen wordt afgeweken, kan het Commissariaat handhavend optreden.

57. Om het risico op overtreding van de wet- en regelgeving verder te verkleinen, is ook een regeling voor het melden van mogelijke misstanden en onregelmatigheden nodig (artikel 4.2), als onderdeel van de bredere compliance-regeling. Het bestuur is vrij in de inrichting van die regeling. Voor de NPO en de landelijke publieke media-instellingen geldt de klokkenluidersregeling in de Governancecode Publieke Omroep.
58. Bij het toezicht zal bijzondere aandacht uitgaan naar de interne waarborgen voor de naleving van de redactionele onafhankelijkheid als bedoeld in artikel 2.88 van de Mediawet 2008. Die waarborgen kunnen in zekere zin al besloten liggen in de heersende cultuur binnen de publieke media-instelling.
Omroepen zijn zich bewust van de grote verantwoordelijkheid op het vlak van onafhankelijke nieuwsvoorziening. Door middel van een redactiestatuut wordt hiervoor een waarborg gecreëerd.

Artikel 5 (Externe verslaggeving en verantwoording)

59. Deze beleidsregel staat in relatie tot verschillende wettelijke voorschriften.
60. Bij de invoering van de Mediawet 2008 meende de wetgever dat de regels in het Handboek financiële verantwoording in de praktijk niet voldoende garantie boden dat de (voor het toezicht) benodigde gegevens op eenduidige wijze beschikbaar komen (*Kamerstukken II 2007/08, 31 356, nr. 3, p. 63*). Daarom heeft de wetgever destijds uitdrukkelijk in de wet aan de raad van bestuur van de NPO en het Commissariaat de taak gegeven om te bevorderen dat de landelijke en regionale publieke media-instellingen een eenduidige financiële boekhouding voeren (artikel 2.178 vierde lid van de Mediawet 2008).
61. Het Commissariaat heeft vastgesteld dat de huidige financiële verantwoording van de publieke media-instellingen over het algemeen van voldoende kwaliteit is en het Commissariaat in staat stelt om zich een oordeel te vormen over de rechtmatigheid van de bestedingen van de publieke media-instellingen. Om die reden wordt in deze beleidsregels aangesloten bij de wettelijke norm om het Handboek financiële verantwoording toe te passen en bestaat op dit moment geen behoefte om, in aanvulling op de handboeken, een nadere invulling te geven aan de wettelijke eis van het voeren van een deugdelijke (financiële) administratie (artikel 5.5).
62. De externe verslaggeving moet voorzien zijn van een controleverklaring van een externe accountant (artikel 5.1). De beleidsregels geven enkele regels over de wijze waarop het bestuur en de raad van toezicht omgaan met de externe accountant en zijn bevindingen (artikel 5.2 en 5.3). Het verdient aanbeveling dat de raad van toezicht de bevindingen van de externe accountant ten minste éénmaal per jaar bespreekt in zijn aanwezigheid en buiten aanwezigheid van het bestuur.
63. Daarnaast wordt in deze beleidsregel duiding gegeven aan hetgeen van het bestuur en de raad van toezicht wordt verwacht in het kader van de externe verantwoording (artikel 5.4 en 5.6). Diverse omroepen nemen reeds een 'bedrijfsvoeringverklaring' op in het bestuursverslag, waarmee een expliciete verantwoordelijkheid wordt genomen voor de kwaliteit van de externe financiële verslaggeving.
64. Het verrichten van deugdelijk toezicht door de raad van toezicht vraagt om externe verantwoording op alle onderwerpen die de aandacht vereisen van de raad van toezicht, gezien de positie van de publieke media-instellingen binnen het publieke bestel. Die positie verlangt dat de bestuurders en toezichthouders bij de publieke media-instellingen zich niet beperken tot de strikte eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving, maar dat zij zich bewust zijn van de heersende normen over cultuur, gedrag, leiderschap, integriteit en beloningsbeleid en daarover rekenschap afleggen. Het is aan de publieke media-instellingen zelf om concrete invulling te geven aan deze normen en aan het bestuur van de publieke media-instellingen om te bevorderen dat deze in de organisatie worden geïnternaliseerd. De raad van toezicht ziet hierop toe en legt hierover verantwoording af in zijn jaarlijkse verslag als onderdeel van het jaarverslag van de publieke media-instelling (artikel 5.6). Overigens geldt als begrenzing voor het beloningsbeleid dat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector van toepassing is op de bestuurders en toezichthouders van de NPO, de RPO en de landelijke en regionale publieke media-instellingen.
65. Extern verantwoording afleggen vraagt ook om gepaste transparantie van in elk geval het jaarverslag, omvattende het bestuursverslag, het verslag van de raad van toezicht, de jaarrekening en de controleverklaring van de externe accountant. Het ligt voor de hand om deze te publiceren op het openbare gedeelte van de eigen website.

Artikel 6 (Openbaarmaking)

66. Het Commissariaat maakt een door hem genomen besluit met betrekking tot de handhaving van de naleving van de artikelen 2.142a en 2.178 van de Mediawet 2008 openbaar conform de in de Werkwijze Communicatie Commissariaat voor de Media voorgeschreven wijze.



Artikel 7 (Evaluatie)

67. Het Commissariaat zal na een periode van twee jaar de effectiviteit van de beleidsregels evalueren en waar nodig de beleidsregels actualiseren. Daarbij zal het Commissariaat gebruik maken van de ervaringen die de media-instellingen opdoen bij het werken met deze beleidsregels en mogelijke suggesties ter verbetering die daaruit voortkomen.