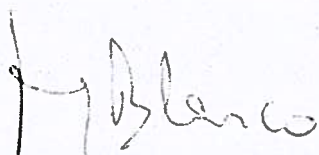


Gedeponeerd ter griffie van  
het Gerechtshof te Amsterdam  
op: 22-4-2022

# Onderzoeksverslag

## Stichting Omroep Limburg

Enquêteonderzoek ex art. 2:345 lid 1 BW  
krachtens beschikking van de Ondernemingskamer  
van 26 april 2021



Mr. J.M. Blanco Fernández, onderzoeker  
Amsterdam, 21 april 2022

## INHOUDSOPGAVE

|                                                                                           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. HET ONDERZOEK .....</b>                                                             | <b>4</b>  |
| 1. Onderwerp van het onderzoek .....                                                      | 4         |
| 2. Verloop van het onderzoek .....                                                        | 5         |
| 3. Uitvoering van het onderzoek .....                                                     | 8         |
| 4. Opzet van het verslag, conventies, openbaarheid .....                                  | 11        |
| 5. Betekenis van bevindingen en kwalificaties in het verslag .....                        | 13        |
| <b>II. STICHTING OMROEP LIMBURG – L1 .....</b>                                            | <b>14</b> |
| 1. L1 als media-instelling .....                                                          | 14        |
| 2. Enkele prestatie-indicatoren .....                                                     | 16        |
| 3. L1: juridische en organisatorische inrichting .....                                    | 19        |
| <b>III. FEITEN .....</b>                                                                  | <b>23</b> |
| 1. Inleiding .....                                                                        | 23        |
| 2. Van een tijdelijk naar een definitief bestuur (maart 2018 – augustus 2020) ...         | 24        |
| 2.1 Benoeming van tijdelijke bestuurders .....                                            | 24        |
| 2.2 Inrichting van bestuur en toezicht bij L1 .....                                       | 29        |
| 2.3 De werving van de definitieve bestuurders (januari 2020 – augustus 2020) .....        | 39        |
| 3. De periode Elbers (september 2020 – april 2021) .....                                  | 45        |
| 4. Na de Onderzoeksbeschikking (mei 2021 – juli 2021) .....                               | 59        |
| 4.1 Het aftreden van Elbers .....                                                         | 59        |
| 4.2 Het aftreden van de rvc .....                                                         | 66        |
| <b>IV. BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN .....</b>                                    | <b>70</b> |
| 1. De onderzoeksvragen .....                                                              | 70        |
| 2. Enkele uitgangspunten bij de beantwoording van de vragen .....                         | 72        |
| 2.1 Het verslag: onderwerp en toetsingsmaatstaf .....                                     | 72        |
| 2.2 De doeleinden van deze enquête: openheid van zaken vs. herstel van verhoudingen ..... | 74        |



|       |                                                                                          |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.    | De eerste onderzoeksvraag: de verhouding tussen de verschillende geledingen van L1 ..... | 75  |
| 3.1   | Inleiding .....                                                                          | 75  |
| 3.2   | De rvc .....                                                                             | 75  |
| 3.3   | De or .....                                                                              | 79  |
| 3.4   | De bestuurders.....                                                                      | 81  |
| 3.4.1 | Lemmens en Van der Wal .....                                                             | 81  |
| 3.4.2 | Elbers.....                                                                              | 83  |
| 3.5   | De hoofdredacteur .....                                                                  | 85  |
| 3.6   | De Ok-functionarissen.....                                                               | 86  |
| 4.    | Enkele aspecten van journalistiek handelen .....                                         | 87  |
| 4.1   | Het zoeken van de publiciteit bij de behartiging van eigen belangen ....                 | 90  |
| 4.2   | Het informeren door L1 over de eigen situatie .....                                      | 92  |
| 4.2.1 | Wel of niet (zelf) informeren over eigen aangelegenheden? .....                          | 92  |
| 4.2.2 | Twee voorvallen .....                                                                    | 94  |
| 4.2.3 | Beoordeling door de onderzoeker.....                                                     | 98  |
| 4.2.4 | Externe toetsing .....                                                                   | 102 |
| 4.3   | Het lekken van bedrijfsgegevens.....                                                     | 103 |
| 4.4   | Conclusie over journalistiek handelen .....                                              | 104 |
| 5.    | Niet één oorzaak voor de verkeerde interactie tussen de geledingen .....                 | 105 |
| 6.    | De tweede onderzoeksvraag: suggesties voor een oplossingsrichting? .....                 | 107 |
| V.    | BEVINDINGEN .....                                                                        | 109 |
|       | Bijlagen.....                                                                            | 113 |

## I. HET ONDERZOEK

### 1. Onderwerp van het onderzoek

1. De ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam (**de Ondernemingskamer**) heeft bij beschikking van 26 april 2021 (**de Onderzoeksbeschikking**) een onderzoek gelast naar het beleid en de gang van zaken van Stichting Omroep Limburg (**SOL**), Televisiebedrijf Limburg B.V. (**Televisiebedrijf**) en Omroepbedrijf Limburg B.V. (**Omroepbedrijf**). Bij beschikking van 28 april 2021 heeft de Ondernemingskamer mr. J.A. van der Have, te Breda (**Van der Have**) als bestuurder van SOL, mr. B.M.A. van Hussen, te Amsterdam (**Van Hussen**) als commissaris van SOL met een beslissende stem en mr. J.M. Blanco Fernández, te Amsterdam (**onderzoeker**) als onderzoeker aangewezen.
2. De aanleiding van het onderzoek was de gespannen verhouding tussen enerzijds rvc en bestuurder en anderzijds het personeel van L1, in het bijzonder de or en de hoofdredactie. Het onderzoek richt zich, kort gezegd, op de vraag naar de verhouding tussen de verschillende geledingen van L1 tijdens de onderzoeksperiode en naar de oorzaak of oorzaken daarvan. Deze vraag wordt in Hoofdstuk IV nader geëxpliciteerd.
3. De Onderzoeksbeschikking bepaalt dat het onderzoek zich uitstrekt over de periode vanaf 1 juli 2019. Het onderzoek heeft feiten in aanmerking genomen die vóór deze datum hebben plaatsgevonden, maar die relevant zijn voor het onderwerp van het onderzoek. De onderzoeksperiode kent geen einddatum, zodat het onderzoek zich in beginsel uitstrekt tot de datum van de mondelinge behandeling van het enquêteverzoek (8 april 2021).<sup>1</sup> Na de mondelinge behandeling hebben zich echter twee belangrijke wijzigingen in de leiding van L1 voorgedaan. De bestuurder is op 9 juli 2021 afgetreden. Daarnaast hebben de andere commissarissen dan de OK-commissaris per 1 augustus 2021 hun ambt neergelegd. Deze gebeurtenissen staan in nauw verband met het onderwerp van het onderzoek en zijn bij het onderzoek betrokken. Als einddatum van het onderzoek is 1 augustus 2021 vastgesteld. Begin- en einddatum worden nader toegelicht in nr. 70.

---

<sup>1</sup> Leidraad voor onderzoekers in enquêteprocedures (**Leidraad**), nr. 2.2.



## **2. Verloop van het onderzoek**

4. Hieronder wordt het verloop van het onderzoek op hoofdlijnen besproken.
5. De Ondernemingskamer heeft in de Onderzoeksbeschikking bepaald dat de onderzoeker een plan van aanpak en een begroting diende op te stellen. Het plan en de begroting is op 24 mei 2021 ingediend, nadat partijen de onderzoeker hadden bericht geen bezwaar te hebben tegen het nagenoeg gelijkluidende voorstel dat hun was voorgelegd. De Ondernemingskamer heeft op 28 mei 2021 de kosten van het onderzoek conform de begroting vastgesteld op € 70.000, exclusief omzetbelasting.
6. In het plan van aanpak en in een voortgangsrapportage van 25 juni 2021 heeft de onderzoeker het voornemen uitgesproken om het onderzoek nog binnen 2021 af te ronden.
7. Na een eerste bestudering van het procesdossier, heeft de onderzoeker op 3 en 4 juni 2021 een bezoek aan L1 in Maastricht gebracht. Daar heeft hij kennis gemaakt met de organisatie. Hij heeft onder meer acht gesprekken met de or, de redactieraad, de hoofdredacteur, de (interim) leden van het MT en andere medewerkers gevoerd. Tijdens een tweede bezoek op 14 juni heeft hij vijf gesprekken met individuele medewerkers gevoerd, onder wie de andere leden van de hoofdredactie dan de hoofdredacteur. In juni zijn nog 13 gesprekken gevoerd, onder meer met Elbers en de rvc (buiten aanwezigheid van Van Hussen). Sommige gesprekken vonden plaats op initiatief van betrokkene. Daarnaast hebben medewerkers zich schriftelijk tot de onderzoeker gewend met voorstellen voor of vragen over het onderzoek. Soms is deze correspondentie aanleiding geweest voor een gesprek.
8. Aan alle partijen is de gelegenheid geboden een zienswijze in te dienen, waarin rekening kon worden gehouden met de situatie die was ontstaan na de Onderzoeksbeschikking. In de zienswijze konden tevens voorstellen voor het onderzoek worden gedaan. Op één partij na hebben alle partijen een zienswijze ingediend. Daarnaast hebben sommige partijen, medewerkers en mensen buiten L1 de onderzoeker informatie gestuurd die zij relevant achtten voor het onderzoek.
9. Naast het voeren van gesprekken heeft de onderzoeker tijd besteed aan het

opzetten van het onderzoeksdossier. Hij heeft diverse aanvragen gedaan voor specifieke documentatie en (e-mail)correspondentie. Over het algemeen is op de vragen adequaat gereageerd. Het dossier is omvangrijk.

10. Het onderzoek is, na een onderbreking vanwege vakantie, eind juli voortgezet. In augustus-november 2021 zijn nog 17 gesprekken gevoerd, zijn nadere documentatieaanvragen gedaan, is de documentatie bestudeerd en is een concept-verslag opgesteld.
11. In oktober 2021 heeft de onderzoeker een verzoek ingediend bij de raadsheer-commissaris van de Ondernemingskamer om een aanwijzing op grond van art. 2:350 lid 4 BW te krijgen tot inzage in de e-mailboxen van drie personen zonder medeweten van deze personen. Het doel van de inzage was na te gaan of deze personen betrokken waren bij het lekken van interne stukken van L1 naar de pers. De raadsheer-commissaris heeft bij beschikking van 15 november 2021 op het verzoek beslist.<sup>2</sup> De beschikking komt later in het verslag aan de orde (nrs. 284 e.v.).
12. Het concept-verslag is op 6 december 2021 aan partijen voor commentaar voorgelegd. Het commentaar diende uiterlijk 15 januari 2022 door de onderzoeker te zijn ontvangen. Een onderdeel over journalistiek handelen (hierna onder IV.4) was nog niet in het concept opgenomen en zou later aan partijen worden gezonden.<sup>3</sup>
13. Op 31 december 2021 heeft Elbers een verzoek ingediend bij de voorzitter van de Ondernemingskamer om mededelingen te mogen doen uit het (vertrouwelijke)

---

<sup>2</sup> ECLI:NL:GHAMS:2021:3789.

<sup>3</sup> Elbers heeft bezwaar gemaakt tegen het verzenden van het concept-verslag zonder het onderdeel over journalistiek handelen. Het onderzoek naar dat handelen maakt volgens hem een zeer wezenlijk onderdeel uit van de onderzoeksopdracht van de Ondernemingskamer. De beoordeling van de niet behandelde onderwerpen kan volgens Elbers niet los worden gezien van de behandeling en beoordeling van de andere onderwerpen en deelvragen. Daar tegenover staat dat alle andere partijen bij de onderzoeker aangedrongen hebben op een snelle opstelling van het (concept-)verslag, onder meer vanwege het proces van herinrichting van de redactie van L1 dat op dit moment loopt en omdat alle huidige leden van de or – die tevens lid waren tijdens de onderzoeksperiode – te kennen hadden gegeven geen zitting te zullen nemen in de nieuwe or die per 1 januari 2022 is geïnstalleerd. De onderzoeker heeft de voordelen van langer en dieper onderzoek afgewogen tegen de nadelen van sneller en op punten nog te verdiepen onderzoek. Hij vond alles overziende dat het concept-verslag voldoende basis bood om het aan partijen voor commentaar te sturen. Zie voorts hierover de beschikking van de Ondernemingskamer van 6 april 2022 ECLI:NL:GHAMS:2022:1021.



concept-verslag (art. 2:353 lid 3 juncto 2:351 lid 4 BW) en een voorwaardelijk verzoek bij de Ondernemingskamer dat tot doel had de onderzoeker uit zijn functie te ontheffen vanwege gesteld gebrek aan onafhankelijkheid. Op 6 februari 2022 heeft Elbers de raadsheer-commissaris van de Ondernemingskamer verzocht de onderzoeker een aanwijzing te geven om het onderzoek op te schorten. De voorzitter en de raadsheer-commissaris van de Ondernemingskamer hebben de verzoeken bij beschikkingen van 11 januari 2022 afgewezen.<sup>4</sup>

14. Op 26 januari 2022 is het onderdeel over journalistiek handelen aan partijen voor commentaar gestuurd. Het commentaar diende uiterlijk 10 februari door de onderzoeker te zijn ontvangen. Alle partijen hebben tijdig hun commentaar gestuurd.
15. Op 7 maart 2022 heeft de onderzoeker aan partijen bericht enkele dagen later het definitieve verslag naar de Ondernemingskamer te zullen toezenden. Op 8 maart heeft Elbers de Ondernemingskamer opnieuw verzocht de onderzoeker uit zijn ambt te ontheffen. Tevens heeft hij de raadsheer-commissaris verzocht de onderzoeker een aanwijzing te geven om het definitieve verslag niet aan de Ondernemingskamer toe te zenden zolang het verzoek tot ontheffing in behandeling was. De raadsheer-commissaris heeft op 9 maart de gevraagde aanwijzing gegeven. Het verzoek tot ontheffing is op 6 april 2022 afgewezen.<sup>5</sup>
16. Het verslag is op de dag waarop het gedateerd is ter griffie van de Ondernemingskamer ter neerlegging aangeboden.
17. In het plan van aanpak werd uitgegaan van 240 onderzoeken. Het onderzoek heeft uiteindelijk meer dan 435 uren gevegd. De onderzoeker heeft de Ondernemingskamer verzocht het aanvankelijk vastgesteld bedrag dat het onderzoek ten hoogste mocht kosten (€ 70.000) te verhogen (tot € 115.606, exclusief omzetbelasting). De Ondernemingskamer heeft op 8 maart 2022 het verzoek toegewezen.<sup>6</sup> Nadien heeft de onderzoeker een nieuw verzoek ingediend tot verhoging van het vastgesteld bedrag vanwege extra kosten in verband met de laatste verzoeken (nr. 15). Het verzoek is bij beschikking van 20 april 2022 toegewezen. De kosten van het onderzoek zijn vastgesteld op € 130.606, exclusief omzetbelasting.

<sup>4</sup> ECLI:NL:GHAMS:2022:215 resp. ECLI:NL:GHAMS:2022:214.

<sup>5</sup> ECLI:NL:GHAMS:2022:1021.

<sup>6</sup> ECLI:NL:GHAMS:2022:689.

18. Aan het begin van het onderzoek heeft de onderzoeker contact opgenomen met de Ok-bestuurder en de Ok-commissaris.<sup>7</sup> Er is toen de afspraak gemaakt dat, met behoud van ieders verantwoordelijkheid voor de eigen taak, eenieder zich vrij moest voelen om contact op te nemen met een ander als hij/zij dat wenselijk achtte voor de eigen taakvervulling of voor die van de ander. Op verschillende momenten is onderling contact geweest. De onderzoeker komt op dit contact terug verder in het verslag, in het bijzonder in verband met het aftreden van Elbers (III.4.1).
19. De onderzoeker heeft twee personen met kennis van journalistiek en mediarecht naar hun oordeel gevraagd over een specifiek voorval, namelijk een appbericht waar de Onderzoeksbeschikking negatief over oordeelt (ro. 2.31 jo. 3.35). Het onderwerp wordt behandeld nrs. in 260 e.v..

*Periodieke informatie*

20. De onderzoeker heeft periodiek geïnformeerd over het verloop van het onderzoek. Op 25 juni 2021 is aan de Ondernemingskamer en aan partijen een voortgangsrapportage gestuurd. Daarna zijn partijen door middel van korte berichten op de hoogte gehouden.
21. Het onderzoek raakte niet alleen de partijen die bij de procedure formeel zijn betrokken maar ook de medewerkers van L1. De onderzoeker vond het wenselijk de gehele L1-organisatie periodiek in algemene zin over de stand van het onderzoek te informeren. Dat heeft hij gedaan door middel van korte berichten op het intranet van L1 (L1 Home) en van zogenaamde nalunchen. Nalunchen zijn (digitale) bijeenkomsten over een aangelegenheid die voor heel L1 van belang is en waaraan alle medewerkers kunnen deelnemen.

**3. Uitvoering van het onderzoek**

22. De onderzoeker heeft het onderzoek hoofdzakelijk alleen uitgevoerd. Een assistent heeft bijstand verleend bij researchwerk, het verslaan van gesprekken en het controleren van het verslag. Een andere assistent heeft een aantal gesprekken

---

<sup>7</sup> Vgl. Stichting Rimari: Praktijktips voor de OK-bestuurder (onder 3.3.1) <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Amsterdam/Over-het-gerechtshof/Organisatie/Ondernemingskamer/Paginas/Onderzoeken.aspx>



getranscribeerd.

23. De meeste betrokkenen hebben volledig aan het onderzoek meegewerkt. De vragen en verzoeken van de onderzoeker werden over het algemeen accuraat en tijdig beantwoord. Dit geldt zowel voor de partijen bij de procedure als voor derden. Soms heeft de onderzoeker moeten aandringen op een meer voortvarende beantwoording van zijn vragen en verzoeken.

#### *Bronnen*

24. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van het procesdossier en van documenten en e-mailcorrespondentie die partijen of derden aan de onderzoeker ter beschikking hebben gesteld, zowel op eigen initiatief als op verzoek van de onderzoeker. Een overzicht van de belangrijkste documentatie is bijgevoegd als **Bijlage 3**. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit de gesprekken en uit openbare bronnen.

#### *Hoor- en wederhoor, gesprekken*

25. In het plan van aanpak en tijdens gesprekken heeft de onderzoeker partijen de mogelijkheid geboden suggesties te doen voor het onderzoek, bijvoorbeeld over te horen personen, op te vragen documenten of te stellen vragen. Zowel partijen als derden zijn op het aanbod ingegaan, door suggesties te doen voor te bestuderen onderwerpen en documenten of door documenten ter beschikking te stellen. Sommige suggesties betroffen beleidskwesties die buiten het onderzoek vallen.
26. Documenten of stellingen van partijen die de onderzoeker om verschillende redenen voor het onderzoek relevant achtte, heeft hij aan een partij of aan derden voor commentaar voorgelegd.
27. Zoals gezegd, is aan partijen de mogelijkheid geboden zienswijzen te sturen.
28. Het plan van aanpak voorzag in het houden van gesprekken met de volgende personen:
- a) de bestuurder van SOL,
  - b) de commissarissen van SOL,
  - c) de ondernemingsraad van SOL,

- d) de hoofdredacteur,
  - e) de leden van de hoofdredactie,
  - f) de heren B. Lemmens, E. van der Wal, J. Hahn en R. Stevens (oud-bestuurders van SOL),
  - g) een oud-commissaris van SOL,
  - h) 12 (oud) medewerkers van SOL,
  - i) een vertrouwenspersoon die voorafgaand aan de enquête gesprekken heeft gevoerd met medewerkers en directie,
  - j) dhr. L. Verburgh (voorzitter van de mediaraad van L1).
29. Al deze gesprekken hebben plaatsgevonden, behalve dat met de oud-commissaris. Een groot deel daarvan vond fysiek plaats. De andere gesprekken vonden via videoverbinding plaats, op een enkel gesprek na dat telefonisch gebeurde. Daarnaast hebben andere gesprekken plaatsgevonden. Een lijst van personen met wie de onderzoeker gesprekken heeft gevoerd is bijgevoegd als **Bijlage 6**.
30. Bij drie gesprekken waren de advocaten van partijen aanwezig. De raadslieden hebben aan het interview deelgenomen wanneer zij dat opportuun achtten. Sommige gesprekken zijn op band opgenomen en getranscribeerd. Aan partijen is de transcriptie gestuurd en de mogelijkheid geboden om de transcripties van commentaar te voorzien of om hetgeen tijdens het interview was besproken nader toe te lichten of aan te passen. Afgezien van kleine tekstuele aanpassingen, zijn er geen opmerkingen gemaakt. Andere gesprekken zijn opgenomen, maar daarvan is geen transcriptie gemaakt. Voor zover dat wenselijk werd geacht voor het onderzoek, is een kort verslag gemaakt of een bevestiging van de hoofdpunten van het gesprek per e-mail gestuurd. Aan alle geïnterviewde personen is de mogelijkheid geboden om aanvullingen of correcties op het gesprek naderhand te sturen. Hiervan is in zeer beperkte mate gebruik gemaakt.
31. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld om op het concept-verslag en op het nadien toegezonden onderdeel over journalistiek handelen te reageren.<sup>8</sup> Daarnaast is het

---

<sup>8</sup> Elbers heeft een zeer uitgebreide reactie gestuurd en gevraagd nader onderzoek te doen naar verschillende onderdelen in het verslag. Hij stelt dat gelet op de omvang van de noodzakelijke aanpassingen van het concept-verslag en het feit dat, ten aanzien van de verstrekkende conclusies die het verslag ten nadele van hem trekt, het verslag niet is onderbouwd of uitgewerkt. Hij verzocht een aangepast concept opnieuw aan alle betrokken partijen voor te leggen, zodat ook ten aanzien van de zijns inziens ontbrekende



concept-verslag, zonder het onderdeel over journalistieke handelen, aan drie personen die geen partij zijn bij de procedure, maar die nauw betrokken zijn geweest bij L1 gedurende de onderzoeksperiode, voorgelegd. Op het commentaar van partijen zal in het verslag worden ingegaan zover de onderzoeker dat relevant acht.

#### 4. Opzet van het verslag, conventies, openbaarheid

32. Het verslag is als volgt opgezet. Hoofdstuk II geeft een korte beschrijving van L1. In Hoofdstuk III wordt de feitelijke achtergrond van de enquête uiteengezet. Hoofdstuk IV beantwoordt de onderzoeksvragen. Het verslag wordt afgesloten met een weergave van de belangrijkste bevindingen in Hoofdstuk V.

##### *Terminologie*

33. Tenzij uit de context anders blijkt, wordt met SOL bedoeld de Stichting Omroep Limburg en met L1 zowel de groep van rechtspersonen aan het hoofd waarvan SOL staat als de mediaorganisatie die door SOL in stand wordt gehouden. Een lijst met termen, afkortingen en entiteiten is bijgevoegd als **Bijlage 2**.
34. Personen worden doorgaans alleen met hun achternaam genoemd. Een lijst van personen met geslacht, volledige naam en belangrijkste functie binnen L1 is bijgevoegd als **Bijlage 4**.
35. De raad van bestuur wordt op verschillende wijzen geduid: directie, rvb of bestuur. Een schematisch overzicht van de bestuurders en commissarissen in de periode 2018-2021 is bijgevoegd als **Bijlage 5**.
36. Data worden soms zonder jaartal weergegeven als dat de leesbaarheid van de tekst bevordert en er geen onduidelijkheid ontstaat.

##### *Citaten*

37. Citaten uit e-mailcorrespondentie of andere documenten zijn gekopieerde teksten

---

informatie wederhoor plaatsvindt. De onderzoeker heeft in het commentaar van Elbers, mede gelet op het commentaar van de andere partijen, onvoldoende aanleiding gezien om het concept-verslag op de vergaande wijze aan te passen die Elbers verzocht.

uit het betreffende document. Spel- en andere taalfouten of gebrek aan interpunctie zijn niet gecorrigeerd, tenzij dat nodig was voor de leesbaarheid.

#### *Bijlagen*

38. De bijlagen worden gegroepeerd in functie van het onderwerp van de bijlage: eerst bijlagen met algemene informatie over het verslag (namen, chronologie, etc.) en vervolgens thematisch (overzichten, een bepaalde gebeurtenis...).
39. In sommige bijlagen is privacygevoelige informatie of zijn evident niet ter zake doende gegevens weggelaten. Sommige bijlagen acht de onderzoeker vertrouwelijk. Zie daarover nr. 41.

#### *Openbaar verslag?*

40. Op één partij na hebben alle partijen de onderzoeker desgevraagd gezegd dat zij van oordeel zijn dat het aanbeveling verdient dat de Ondernemingskamer het verslag ter inzage van eenieder neerlegt (art. 2:353 lid 2 BW). De onderzoeker deelt dit standpunt. Het is in de eerste plaats in het belang van L1 dat alle medewerkers kennis kunnen nemen van het verslag. Daarnaast is er een meer algemeen belang gediend met openbaarmaking. L1 vervult een publieke functie en wordt hoofdzakelijk met publieke middelen gefinancierd. Het past bij deze publieke dimensie van L1 dat het publiek toegang heeft tot het onderzoek. Gebeurtenissen in verband met deze enquête hebben aanleiding tot Kamervragen gegeven.<sup>9</sup> De onderzoeker heeft daarom de Ondernemingskamer in overweging gegeven het verslag ter inzage van eenieder neer te leggen.
41. Het voorgaande neemt niet weg dat het verslag de privacy van personen die bij het onderzoek zijn betrokken voor zover mogelijk probeert te respecteren. Daarnaast heeft L1 een legitiem belang op vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens. Mede met het oog daarop heeft de onderzoeker de Ondernemingskamer in overweging gegeven Bijlagen 39-41 alleen voor partijen toegankelijk te maken.

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, Aangangsels van de Handelingen, 1775; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, Aangangsels van de Handelingen, 1792; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, Aangangsels van de Handelingen, 2189; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, Vragen, 2021Z02413.



**5. Betekenis van bevindingen en kwalificaties in het verslag**

42. Dit verslag is geschreven binnen de context van het enquêterecht en moet binnen die context worden verstaan. De feitelijke bevindingen en de kwalificaties in het verslag dienen het doel waarvoor het verslag is geschreven. Dat doel is inzicht te verschaffen in het beleid en de gang van zaken van L1 in de onderzoeksperiode en over de onderzochte onderwerpen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de opdracht die de Ondernemingskamer in de Onderzoeksbeschikking heeft gegeven en wordt de Ondernemingskamer in staat gesteld antwoord te geven op de vraag of bij L1 sprake is geweest van wanbeleid, wanneer die vraag aan de Ondernemingskamer zou worden voorgelegd. Ook de middelen die voor het onderzoek zijn gebruikt, zoals de verklaringen van geïnterviewde personen, zijn gekozen voor dat doel en ontleen hun betekenis aan het specifieke karakter van de onderhavige procedure. De bevindingen en kwalificaties in het verslag beogen niet betekenis buiten deze procedure te hebben.

## **II. STICHTING OMROEP LIMBURG – L1**

- 43. L1 is een publieke mediaorganisatie. De aard van de organisatie is van belang voor dit onderzoek omdat het onderzoek over de interactie tussen verschillende geledingen binnen L1 gaat en die interactie bij een mediaorganisatie volgens specifieke wet- en regelgeving behoort plaats te vinden. Het is ook van belang kort uiteen te zetten wat een mediaorganisatie als L1 doet. Het normatieve kader waarin L1 opereert wordt daarom hierna beschreven onder 1.
- 44. De bedrijfsvoering van mediaorganisaties als L1 dient te voldoen aan bepaalde doelstellingen. Aan de hand van enkele prestatie-indicatoren wordt onder 2 getoond in hoeverre L1 aan die doelstellingen voldoet.
- 45. Tot slot van dit hoofdstuk wordt onder 3 de organisatorische en juridische structuur van L1 geschetst.

### **1. L1 als media-instelling**

- 46. SOL is een regionale publieke media-instelling (rpmi). Een rpmi is een publieke mediaorganisatie<sup>10</sup> die door het Commissariaat voor de Media (het Commissariaat) voor een periode van zeven jaar is aangewezen om op regionaal niveau uitvoering te geven aan de publieke mediaopdracht voorzien in de Mediawet 2008 (art. 2.61 en 2.65 Mediawet 2008). De mediaopdracht houdt in het bijzonder in het verzorgen van het publieke media-aanbod. Het media-aanbod zijn elektronische producten met beeld- of geluidsinhoud die bestemd zijn voor afname door het algemene publiek of een deel daarvan (art. 2.1 Mediawet 2008).
- 47. Een rpmi behoort een redactiestatuut te hebben dat de journalistieke rechten en plichten van de werknemers van de instelling bevat, waaronder in elk geval: (a) waarborgen dat normen inzake journalistieke deontologie en kwaliteit worden gehanteerd en (b) waarborgen voor redactionele onafhankelijkheid ten opzichte van adverteerders, sponsors en anderen die bijdragen hebben verstrekt voor de totstandkoming van media-aanbod (art. 2.88 Mediawet 2008).
- 48. Het media-aanbod is de kern van de mediaopdracht van een rpmi als L1. De vorm

---

<sup>10</sup> Omwille van de leesbaarheid wordt in dit verslag soms afgeweken van de terminologie van de Mediawet 2008.



en inhoud van het media-aanbod worden door de rpmi zelf bepaald. De rpmi is daarvoor ook verantwoordelijk (art. 2.68 lid 1 Mediawet 2008). Bij de bepaling van het media-aanbod zijn verschillende organen binnen de rpmi betrokken. Het orgaan dat het beleid voor het media-aanbod bepaalt is de mediaraad.<sup>11</sup> De mediaraad behoort representatief te zijn voor de belangrijkste in de desbetreffende provincie voorkomende maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke stromingen (art. 2.16 lid 2 sub c Mediawet 2008). Bij L1 heeft de mediaraad tot taak het vaststellen van het media-aanbodbeleid, het vaststellen en evalueren van het media-aanbod en het gevraagd en ongevraagd adviseren van het bestuur aangaande alle onderwerpen betreffende de verwezenlijking van het doel van SOL (art. 18.1 statuten SOL).<sup>12</sup> De bepaling van het media-aanbod door de mediaraad geschiedt "aan de hand van een voorstel van de hoofdredacteur" (art. 18.1 statuten SOL).<sup>13</sup> De hoofdredacteur is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van vorm en inhoud van het media-aanbod conform het media-aanbodbeleid dat de mediaraad vaststelt (art. 22.1 statuten SOL). De onderzoeker verstaat deze voorstellende rol van de hoofdredacteur als een faciliterende, en niet als een kanaliserende rol. De hoofdredacteur bereidt het beleid voor en dient een voorstel bij de mediaraad in, maar de mediaraad is vrij om de lijnen van het beleid anders te trekken dan de hoofdredacteur voorstelt.<sup>14</sup> Tot slot is er bij L1 een rol weggelegd voor de redactieraad. Dit is een vertegenwoordigend lichaam van de redacteurs die het media-aanbod verzorgen. De redactieraad adviseert de hoofdredacteur – gevraagd en ongevraagd – inzake de hoofdlijnen van het media-aanbod en het redactioneel beleid (art. 3.5.4 Redactiestatuut). Bij deze verdeling van rollen ten aanzien van het media-aanbod is het de taak van de directie de (hoofd)redactie te vrijwaren van commerciële en politieke invloeden op de uitvoering van de redactionele taken (art. 3.1.1 Redactiestatuut).

49. De verwezenlijking van de mediaopdracht op regionaal niveau is op grond van een concessie toevertrouwd aan de Stichting Regionale Publieke Omroep (RPO) (art. 2.60k Mediawet 2008). RPO is het samenwerkings- en coördinatieorgaan van alle rpmi's. De concessie vindt plaats op basis van een concessiebeleidsplan, waarin RPO onder andere beschrijft hoe in de komende vijf jaar de publieke mediaopdracht op regionaal niveau wordt uitgevoerd, tevens uitgewerkt in

<sup>11</sup> Deze naam wordt niet door de Mediawet 2008 gebezigd, maar het is de naam die de rpmi's gebruiken. Zie over de mediaraad bij L1 <https://l1.nl/mediaraad/>

<sup>12</sup> De voorzitter van de mediaraad had tot 1 juli 2019 zitting in het bestuur van SOL.

<sup>13</sup> Artikel 3.2.1 Redactiestatuut bevat eenzelfde bepaling.

<sup>14</sup> De voorzitter van de mediaraad heeft aan de onderzoeker desgevraagd laten weten deze opvatting te delen.



kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen voor het media-aanbod en het publieksbereik (art. 2.60I Mediawet 2008). Deze uitwerking vindt mede plaats op basis van een prestatieovereenkomst die de verantwoordelijke minister met RPO afsluit (art. 2.60N Mediawet 2008).

50. Er zijn 13 rpmi's, één per provincie, behalve in de provincie Zuid-Holland, waar er twee zijn. SOL is de rpmi van de provincie Limburg.
51. Het geldende concessiebeleidsplan "Liefde voor de regio" omschrijft het profiel van L1 als volgt:

"L1 is het toonaangevend informatiemedium van en over Limburg: snel, actueel, onafhankelijk, betrouwbaar, breed toegankelijk, maatschappelijk relevant. Van belang en boeiend voor elk deel van Limburg, voor elke Limburger en voor iedereen die in Limburg is geïnteresseerd. L1 heeft zijn online-activiteiten gesplitst. Regionaal nieuws wordt via het platform 1Limburg verspreid, programma- en omroepinformatie gaat via het platform L1.nl en bijbehorende sociale media. Streekmuziek is 24/24 te horen via het online themakanaal: Plat-eweg.nl."<sup>15</sup>

## **2. Enkele prestatie-indicatoren**

52. Het media-aanbod van alle regionale omroepen dient aan bepaalde kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen te voldoen (nr. 49). Hieronder worden een aantal prestatie-indicatoren vermeld.<sup>16</sup> Uit het overzicht blijkt dat L1 op al deze indicatoren boven het landelijke gemiddeld scoort.
53. Een eerste indicator is de publiekswaardering. De gemiddelde publiekswaardering per aanbodkanaal is 7,2 (tv), 7,3 (radio) en 7,4 (online). De waardering per omroep in 2020 was als volgt<sup>17</sup>:

<sup>15</sup> Concessiebeleidsplan 2017-2025, Liefde voor de regio, Versie 2018 (herziening bijlage B) behorend bij concessieverlening 2019 – 2025, Koninklijk besluit 20 november 2018. Te raadplegen op <https://liefdevoorderegio.nl/>

<sup>16</sup> Elbers heeft de relevantie betwist van deze indicatoren en stelt dat zij in ieder geval geen onderdeel uitmaken van de onderzoeksopdracht.

<sup>17</sup> De gegevens zijn door RPO aan de onderzoeker verstrekt.



## Onderzoeksverslag Stichting Omroep Limburg

|                     | tv  | radio | online |
|---------------------|-----|-------|--------|
| Omrop Fryslân       | 7,5 | 7,3   | 7,6    |
| Omroep Gelderland   | 7,4 | 7,4   | 7,6    |
| RTV Utrecht         | 7,3 | 7,4   | 7,5    |
| L1                  | 7,3 | 7,3   | 7,4    |
| RTV Drenthe         | 7,2 | 7,3   | 7,5    |
| Omroep Brabant      | 7,2 | 7,3   | 7,4    |
| Landelijk gemiddeld | 7,2 | 7,3   | 7,4    |
| NH                  | 7,2 | 7,3   | 7,3    |
| RTV Oost            | 7,2 | 7,2   | 7,4    |
| Rijnmond            | 7,2 | 7,2   | 7,4    |
| RTV Noord           | 7,3 | 7,1   | 7,4    |
| Omroep Flevoland    | 7,0 | 7,3   | 7,3    |
| Omroep Zeeland      | 7,1 | 7,1   | 7,4    |
| Omroep West         | 7,0 | 7,2   | 7,3    |

54. Een andere indicator is het bereik van de omroep. In 2020 was het bereik van alle omroepen per kanaal als volgt<sup>18</sup>:

|                      | tv  |    | radio |    | online |    | totaal |    |
|----------------------|-----|----|-------|----|--------|----|--------|----|
| RTV Noord            | 78% | 1  | 51%   | 1  | 72%    | 1  | 89%    | 1  |
| Omroep Zeeland       | 75% | 3  | 49%   | 4  | 68%    | 2  | 87%    | 2  |
| L1                   | 76% | 2  | 50%   | 2  | 62%    | 4  | 85%    | 3  |
| Omroep Brabant       | 73% | 5  | 43%   | 6  | 65%    | 3  | 85%    | 4  |
| RTV Oost             | 69% | 7  | 43%   | 7  | 61%    | 6  | 81%    | 5  |
| RTV Drenthe          | 69% | 8  | 39%   | 9  | 58%    | 7  | 80%    | 6  |
| Omrop Fryslân        | 74% | 4  | 50%   | 3  | 55%    | 11 | 80%    | 7  |
| Omroep Gelderland    | 70% | 6  | 41%   | 8  | 58%    | 8  | 80%    | 8  |
| Rijnmond             | 67% | 9  | 49%   | 5  | 57%    | 9  | 80%    | 9  |
| Landelijk gemiddelde | 69% |    | 43%   |    | 59%    |    | 80%    |    |
| Omroep Flevoland     | 63% | 11 | 34%   | 11 | 62%    | 5  | 78%    | 10 |
| RTV Utrecht          | 66% | 10 | 39%   | 10 | 57%    | 10 | 78%    | 11 |
| Omroep West          | 61% | 12 | 32%   | 12 | 49%    | 12 | 72%    | 12 |
| NH                   | 57% | 13 | 33%   | 12 | 48%    | 13 | 66%    | 13 |

<sup>18</sup> Bron: Onderzoek regionale publieke omroep Motivaction, leeftijd 18-75 jaar, uitgevoerd in opdracht van de Stichting Regionale Radio Omroepen. Zie ook Jaarverslag RPO 2020, p. 6.



55. RPMI's worden hoofdzakelijk met publieke middelen gefinancierd (bijdrage van het Ministerie van OCW). De tweede financieringsbron zijn commerciële reclame- en sponsorbaten. De percentages van deze bronnen ten aanzien van de totale baten waren in 2020 als volgt:<sup>19</sup>

|                             | reclamebaten |          |                             | OCW        |          |
|-----------------------------|--------------|----------|-----------------------------|------------|----------|
| RTV Noord                   | 14%          | 1        | Omrop Fryslân               | 72%        | 1        |
| <b>L1</b>                   | <b>13%</b>   | <b>2</b> | RTV Rijnmond                | 82%        | 2        |
| RTV Oost                    | 11%          | 3        | RTV Utrecht                 | 82%        | 2        |
| Omroep Brabant              | 11%          | 3        | <b>L1</b>                   | <b>83%</b> | <b>3</b> |
| RTV Rijnmond                | 11%          | 3        | RTV Noord                   | 83%        | 3        |
| RTV Utrecht                 | 10%          | 4        | Omroep West                 | 84%        | 4        |
| RTV Drenthe                 | 9%           | 5        | <b>Landelijk gemiddelde</b> | <b>85%</b> |          |
| <b>Landelijk gemiddelde</b> | <b>9%</b>    |          | NH                          | 85%        | 5        |
| Omroep West                 | 8%           | 6        | RTV Gelderland              | 85%        | 5        |
| Omrop Fryslân               | 7%           | 7        | RTV Oost                    | 86%        | 6        |
| NH                          | 6%           | 8        | Omroep Brabant              | 87%        | 7        |
| Omroep Zeeland              | 6%           | 8        | RTV Drenthe                 | 88%        | 8        |
| RTV Gelderland              | 6%           | 8        | Omroep Zeeland              | 91%        | 9        |
| Omroep Flevoland            | 1%           | 9        | Omroep Flevoland            | 98%        | 10       |

56. Solvabiliteit en current ratio van L1 waren per 31 december 2020 sterk en bovengemiddeld gezond<sup>20</sup>:

|                             | solvabiliteit |          |                             | current ratio |          |
|-----------------------------|---------------|----------|-----------------------------|---------------|----------|
| <b>L1</b>                   | <b>78%</b>    | <b>1</b> | RTV Oost                    | 3             | 1        |
| RTV Oost                    | 73%           | 2        | <b>L1</b>                   | <b>2,8</b>    | <b>2</b> |
| Omrop Fryslân               | 68%           | 3        | Omroep Brabant              | 2,1           | 3        |
| Omroep Brabant              | 62%           | 4        | NH                          | 2,1           | 3        |
| <b>Landelijk gemiddelde</b> | <b>56%</b>    |          | Omrop Fryslân               | 1,8           | 4        |
| Omroep Zeeland              | 57%           | 5        | RTV Rijnmond                | 1,8           | 4        |
| RTV Gelderland              | 56%           | 6        | Omroep Zeeland              | 1,8           | 4        |
| RTV Rijnmond                | 54%           | 7        | <b>Landelijk gemiddelde</b> | <b>1,8</b>    |          |
| NH                          | 54%           | 7        | RTV Gelderland              | 1,6           | 5        |
| Omroep West                 | 53%           | 8        | Omroep West                 | 1,6           | 5        |
| RTV Noord                   | 51%           | 9        | Omroep Flevoland            | 1,3           | 6        |
| Omroep Flevoland            | 44%           | 10       | RTV Noord                   | 1,1           | 7        |
| RTV Drenthe                 | 44%           | 10       | RTV Drenthe                 | 1,1           | 7        |
| RTV Utrecht                 | 37%           | 11       | RTV Utrecht                 | 0,9           | 8        |

<sup>19</sup> Bron: Benchmark 2020, Financiële benchmark van de regionale omroepen (26 juli 2021), p. 21.

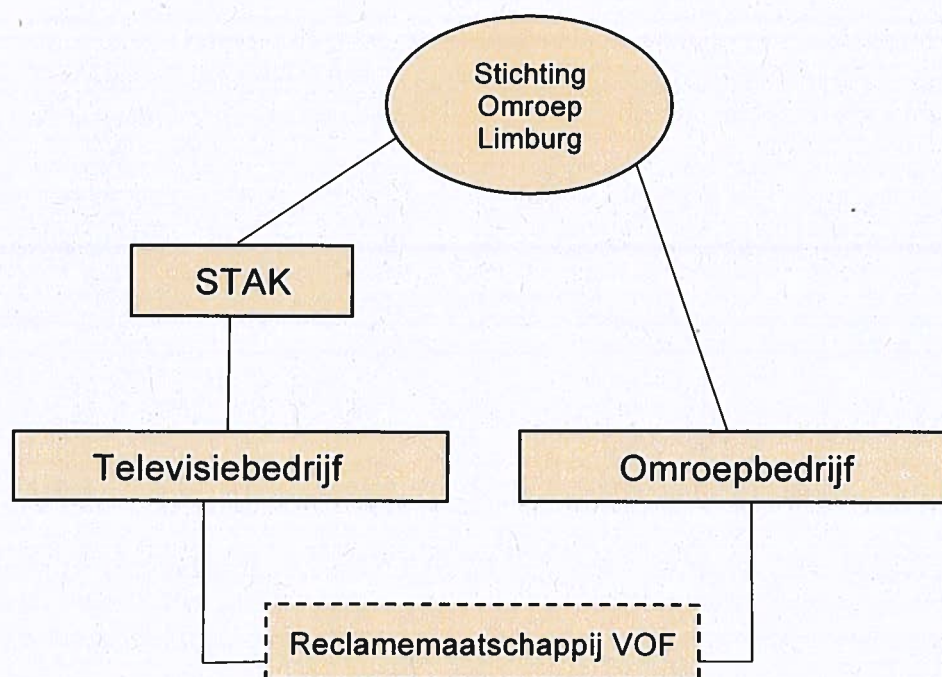
<sup>20</sup> Benchmark 2020, p. 19. Solvabiliteit (eigen vermogen / vreemd vermogen). Current ratio (vlottende activa / kortlopende schulden).



57. Het eigen vermogen van L1 was per 31 december 2020 het hoogste van alle rpmi's, hoewel sommige andere omroepen groter zijn.<sup>21</sup>

**3. L1: juridische en organisatorische inrichting**

58. Schematisch ziet de juridische structuur van L1 er als volgt uit:<sup>22</sup>



59. Deze structuur heeft voor een deel te maken met de oorsprong van L1. De omroep is in 1999 ontstaan uit het samengaan van de publieke omroep Omroep Limburg met de private mediaorganisatie TV8. Een van de gevolgen van het samengaan was, kort gezegd en voor zover hier van belang, dat er een scheiding ontstond tussen de publiekrechtelijke concessie (zendmachtiging), die bij SOL berustte, en de uitvoering van de concessie, die aan de werkmaatschappijen werd toevertrouwd. Deze scheiding is tot op heden blijven voortbestaan, met dien

<sup>21</sup> Benchmark 2020, p. 19.

<sup>22</sup> De aandelen in Televisiebedrijf zijn gecertificeerd. De certificering wordt hier volledigheidshalve weergegeven. Zie over de certificering voetnoot 23.



verstande dat er sinds 2016 geen commerciële partijen bij L1 zijn betrokken en in zoverre de scheiding geen materiële betekenis heeft voor de borging van de publiekrechtelijke belangen die aan de concessie zijn verbonden zolang de governance structuur aan de geldende wet- en regelgeving voldoet, zoals dat tegenwoordig het geval is.

60. In deze structuur is SOL de rechtspersoon die het Commissariaat als rpmi heeft aangewezen. Deze stichting houdt de aan de aanwijzing verbonden rechten en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de mediaopdracht. De feitelijke verzorging van het media-aanbod gebeurt door middel van de twee BV's waarvan de stichting (indirect) enig aandeelhoudster is: Televisiebedrijf en Omroepbedrijf.<sup>23</sup> Televisiebedrijf verzorgt het media-aanbod via tv, internet en sociale media. Omroepbedrijf verzorgt het aanbod via radio. 1Limburg en L1 zijn handelsnamen van Televisiebedrijf en Omroepbedrijf.<sup>24</sup> SOL is enig bestuurder van Televisiebedrijf en van Omroepbedrijf. Televisiebedrijf en Omroepbedrijf zijn de enige vennoten in de vennootschap onder firma Reclamemaatschappij L1 VOF. Deze vennootschap heeft tot doel reclamegelden voor L1 te genereren.
61. Organisatorisch is L1 in drie afdelingen verdeeld: de redactie (72,8 FTE), mediafaciliteiten (14,2 FTE) en marketing & sales (8,35 FTE). Elke afdeling is onderverdeeld in drie onderafdelingen (**Bijlage 1**).
62. L1 heeft vlak voor de verslagdatum de redactiestructuur gewijzigd. Het verslag gaat uit van de structuur zoals deze bestond tot het einde van de onderzoeksperiode (1 augustus 2021). In deze structuur wordt de redactie geleid door een hoofdredactie bestaande uit Hauben als hoofdredacteur en drie andere leden. Elk lid stuurt een sector aan: nieuws en sport, programmazaken en vormgeving & evenementen. De leden van de hoofdredactie rapporteren aan de hoofdredacteur. Hij is eindverantwoordelijk voor vorm, inhoud en kwaliteit van de programma's. De hoofdredacteur heeft eerst als freelance journalist voor L1 gewerkt en is in 1992 hoofdredacteur (bij een van de voorgangers van L1) benoemd. Hij heeft deze functie sindsdien ononderbroken vervuld. Het grootste deel van de redactie werkt bij de afdeling nieuws en sport. De redactie wordt

<sup>23</sup> Alle aandelen in Televisiebedrijf worden gehouden door een stichting administratiekantoor. Alle certificaten worden gehouden door SOL. De certificering is voor het onderzoek niet relevant en blijft daarom in dit verslag buiten beschouwing.

<sup>24</sup> Bij deze beschrijving wordt voorbij gegaan aan het feit dat de bestuurlijke structuur van L1 op 1 juli 2019 – de formele begindatum van de onderzoeksperiode – gewijzigd is. De wijziging wordt hierna nader uiteengezet onder III.2.2.



verder aangestuurd door dagchefs onder leiding van de hoofdredactie. De dagchefs hebben als kerntaken het zorgen voor continuïteit in de dagelijkse nieuwsstroom en het bewaken van de kwaliteit van de productie.

63. De afdeling mediafaciliteiten verzorgt de technische mediaondersteuning, ICT en huisvesting. De afdeling marketing & sales is verantwoordelijk voor de commerciële aspecten van de bedrijfsvoering.
64. De organisatie wordt geleid door een directie, die in de bestuurlijke structuur zoals deze werd bedacht tijdens de onderzoeksperiode uit twee personen zou bestaan. Zoals hierna zal blijken, was de vraag of de directie uit één dan wel uit twee leden moet bestaan één van de kwesties die rvc en organisatie verdeelde. De directie wordt ondersteund door een afdeling HR en een afdeling financiën. De bestuurder(s), de hoofdredacteur en de afdelingshoofden vormen samen het MT, dat door de bestuurder wordt voorgezeten.
65. Het bestuur staat onder toezicht van een rvc, die tijdens de onderzoeksperiode bestond uit Coppus, Depondt en Willms. Na de Onderzoeksbeschikking is de rvc aangevuld door de door de Ondernemingskamer benoemde commissaris Van Hussen. De Ondernemingskamer heeft Van Hussen een doorslaggevende stem in de rvc toegekend. Een overzicht van de bestuurders en commissarissen in de periode 2018-2021 is opgenomen als **Bijlage 5**.
66. De organisatorische structuur van L1 is schematisch weergegeven in **Bijlage 1**. Op de verslagdatum wordt de directie gevoerd door de Ok-bestuurder en bestaat de rvc uit de Ok-commissaris. Het proces van werving van een definitieve bestuurder en definitieve commissarissen is gaande.
67. Er is een or ingesteld, die uit zeven leden bestaat. De huidige or is in december 2021 gekozen. Tijdens de onderzoeksperiode bestond de or uit andere personen.
68. Eind 2020 waren er 114 mensen in dienst, van wie 100 met een contract voor onbepaalde tijd.<sup>25</sup> Al het personeel is in dienst van Omroepbedrijf. De personeelsbezetting in FTE's was in 2018-2020 als volgt:

---

<sup>25</sup> Jaarverslag L1 2020, p. 60.

|      | In dienst | Freelance | Totaal | Gemiddelde<br>duur<br>dienstverband |
|------|-----------|-----------|--------|-------------------------------------|
| 2020 | 99,94     | 28,9      | 128,84 | 7 jaar                              |
| 2019 | 91,8      | 43,8      | 135,6  | 8,5 jaar                            |
| 2018 | 83,59     | 43,7      | 127,29 | 13 jaar                             |

69. De gemiddelde leeftijd is 47,3 jaar. Het ziekteverzuim in 2020 was 4,1% en lag onder het landelijke gemiddeld (4,7%).<sup>26</sup> De medewerkers zijn sterk betrokken bij de organisatie.

---

<sup>26</sup> Jaarverslag L1 2020, p. 61.



### **III. FEITEN**

#### **1. Inleiding**

70. Dit hoofdstuk beschrijft de feiten die ten grondslag liggen aan de onderhavige enquête. De feiten beslaan de periode 1 maart 2018 – 1 augustus 2021. De Ondernemingskamer heeft in de Onderzoeksbeschikking de begindatum van het onderzoek op 1 juli 2019 vastgesteld. Dit is de datum waarop de huidige bestuurlijke structuur van L1 is ingevoerd. Voor een goed begrip van de feiten is het echter wenselijk om de daaraan voorafgaande fase te beschrijven. Dat beginpunt kan op 1 maart 2018 worden vastgesteld. Rond die datum is een bestuurlijke fusie van L1 met een andere regionale omroep afgeketst. Wat betreft de einddatum, wordt in de Onderzoeksbeschikking geen datum bepaald. Dat houdt in dat het onderzoek in beginsel zich dient uit te strekken tot de datum van de mondelinge behandeling van het enquêteverzoek (8 april 2021). Indien na de mondelinge behandeling zich ontwikkelingen voordoen, kan de onderzoeker daaraan aandacht besteden voor zover deze licht kunnen werpen op het voorwerp en de periode van onderzoek of daarmee anderszins voldoende samenhang vertonen.<sup>27</sup> Dat is in dit onderzoek het geval. Op 9 juli 2021 heeft de zittende bestuurder het bestuurderschap neergelegd. Sindsdien is de door de Ondernemingskamer benoemde Van der Have enig bestuurder. Op 1 augustus 2021 hebben de zittende commissarissen (behalve de door de Ondernemingskamer benoemde commissaris) hun functie neergelegd. Sindsdien is de door de Ondernemingskamer benoemde Van Hussen enig commissaris. Dit onderzoek gaat kort gezegd over de wijze waarop alle geledingen binnen L1 hebben gefunctioneerd (ro. 3.40 Onderzoeksbeschikking). Het aftreden van de bestuurder en van de commissarissen is in dit verband een relevante omstandigheid. De onderzoeksvragen kunnen beter worden beantwoord wanneer het aftreden van deze personen bij het onderzoek wordt betrokken. Als einddatum van de onderzoeksperiode wordt 1 augustus 2021 aangehouden. Feiten die nadien zijn voorgevallen zijn niet onderzocht.
71. In het najaar van 2021 is een proces van hervorming van de redactie in gang gezet. In de context van deze hervorming heeft de hoofdredacteur bekendgemaakt binnen afzienbare tijd te zullen aftreden als hoofdredacteur. Op 11 november 2021 heeft de or, via zijn advocaat, de onderzoeker laten weten dat geen van de op dat

---

<sup>27</sup> Leidraad, nr. 2.2.



moment zittende leden van de or zich kandidaat zou stellen voor de or-verkiezingen van december 2021. Eerstgenoemde leden vormden de or gedurende het grootste deel van de onderzoeksperiode. Op deze veranderingen zal worden ingegaan bij het bespreken van de rol van de hoofdredacteur (nr. IV.3.5) en van de or (nr. IV.3.3).

72. Voor een goed begrip van het verloop van de feiten moet in het oog worden gehouden dat tijdens de periode die hierna zal worden beschreven er verschillende processen deels parallel liepen, namelijk de wijziging van de bestuursstructuur van L1, de personele bezetting van het bestuur en de inrichting van het bestuur en het toezicht binnen L1. De wijziging van de bestuursstructuur ging primair over de directie van de werkmaatschappijen van SOL en was door L1 zelf geïnitieerd. De aanpassing van het bestuur en toezicht betrof de inrichting van het bestuur en toezicht over de gehele L1-organisatie en werd van buitenaf door het Commissariaat in gang gezet. Dit proces was binnen L1 niet als zodanig onderwerp van geschil, maar in zijn implementatie – met name wat betreft de personele bezetting van de directie – heeft het soms invloed gehad op de kwestie van de bestuursstructuur. Het verslag zal ook aan dit proces aandacht besteden.

73. De feiten zijn in drie periodes ingedeeld: vanaf de invoering van een tijdelijke bestuursstructuur tot de werving van de definitieve bestuurders (maart 2018 – augustus 2020, hierna onder 2), de bestuursperiode Elbers (september 2020 – april 2021, hierna onder 3), en de periode na de benoeming van de Ok-functionarissen (april 2021 – juli 2022, hierna onder 4).

## **2. Van een tijdelijk naar een definitief bestuur (maart 2018 – augustus 2020)**

### **2.1 Benoeming van tijdelijke bestuurders**

74. De directe aanleiding van de onderhavige enquête is de discussie binnen L1 over de leiding van de organisatie. De recente oorsprong van de discussie gaat terug tot maart 2018. In de circa twee daaraan voorafgaande jaren voerde L1 intensieve gesprekken over een (bestuurlijke) fusie met een andere regionale omroep, Omroep Brabant. De twee omroepen zouden gezamenlijk het regionale media-aanbod in de provincies Limburg en Brabant verzorgen. De fusie was vooral ingegeven door condities die het Rijk aan de financiering van de omroepen stelde. Een van de opties was dat regionale omroepen in min of meer vergaande vorm



samen zouden gaan. Ondanks dat er concreet zicht op een fusie was, heeft L1 op 8 maart 2018 bekendgemaakt zelfstandig verder te willen gaan. Als gevolg daarvan hebben de bestuurders en commissarissen van Televisiebedrijf en Omroepbedrijf, de werkmaatschappijen die de mediaopdracht van L1 feitelijk uitvoerden (**de Werkmaatschappijen**) hun functie neergelegd.<sup>28</sup>

75. Het aftreden van de leidinggevende functionarissen van de Werkmaatschappijen noopte het bestuur van SOL om op korte termijn in een nieuwe leiding van de omroep te voorzien. Het SOL-bestuur, dat op dat moment uit vijf personen bestond, heeft de eigen voorzitter (Hahn) tot bestuurder en de overige vier leden van het bestuur tot commissarissen van de Werkmaatschappijen benoemd. Deze personen waren derhalve tegelijkertijd bestuurder van SOL en bestuurder, respectievelijk commissarissen van de Werkmaatschappijen. De benoemingen hadden een tijdelijk, waarnemend karakter.<sup>29</sup> Daarbij moet worden bedacht dat het bestuur van SOL op dat moment een soort niet uitvoerend-bestuur van de gehele L1 organisatie was, dat zich hoofdzakelijk bezig hield met die aspecten van L1 die met de concessie (zendmachtiging) te maken hadden, terwijl de feitelijke uitvoering van de mediaopdracht door het bestuur van de Werkmaatschappijen gebeurde onder toezicht van een eigen rvc van die maatschappijen.
76. De aanzet voor de inhoudelijke gedachtenvorming over de nieuwe leiding van de Werkmaatschappijen is niet uitgegaan van het SOL bestuur, maar van de hoofdredacteur van L1. Op 10 maart 2018 heeft hij ten behoeve van het MT een notitie geschreven waarin hij het afketsen van de fusie, dat samenviel met de voorbereiding van de begroting voor 2019, als een markant moment zag om over een nieuwe 'topstructuur' na te denken. De notitie is na enige gedachtewisseling binnen het MT en met Hahn (voorzitter van SOL tevens tijdelijk bestuurder van de Werkmaatschappijen) uitgekristalliseerd in een notitie waarvan de kern was dat het bestuurschap van L1 niet een zelfstandige functie zou zijn maar gecombineerd zou worden met twee andere functies. Twee zittende leden van het MT, die tevens hoofd waren van twee afdelingen, zouden naast de aansturing van de eigen afdeling gezamenlijk het bestuurschap vervullen. Dit zou een tijdelijke oplossing zijn, die eind 2019 geëvalueerd zou worden. De notitie vat dit als volgt samen (p. 1):

<sup>28</sup> De toenmalige bestuurder is per 29 maart 2018 als bestuurder afgetreden. Zijn arbeidsovereenkomst is, met vrijstelling van dienstverrichting in de tussenliggende maanden, per 1 september 2018 beëindigd.

<sup>29</sup> De verschillende rollen en personen zijn weergegeven in Bijlage 5.



- "Het MT pleit voor inkrimping van het MT met één fte, gelet op de noodzaak om de kosten te verlagen nu de fusie met Omroep Brabant niet doorgaat.
- De oplossing is wat het MT betreft om een of twee MT-leden een combi-functie te laten vervullen: (deel) directietaken in combinatie met taken afdelingshoofd.
- Het MT bepleit stabiliteit en continuïteit in de dagelijkse bedrijfsvoering door met het bestaande team verder te werken, zeker nu in de andere gremia van L1/Omroep Limburg veel verloop plaatsvindt komende periode (Bestuur SOL is grotendeels aftredend, de helft van de Regionale Mediaraad moet worden vervangen en L1-bedrijven moeten een nieuwe RvC krijgen).
- De intentie bij de keuze zou moeten zijn om het nieuwe MT-model structureel in te voeren, maar het MT wil een nadrukkelijk evaluatie-moment inbouwen eind 2019. Daarom zouden de (een of twee) benoemingen in een combi-functie vooralsnog tijdelijk zijn (tot eind 2019, dus tot en met opstellen begroting 2020)."

77. De notitie is bijgevoegd als **Bijlage 8**.

78. In het voorstel zat voor de twee kandidaat-bestuurders een mogelijk belangenconflict in het feit dat de verantwoordelijkheid voor de gehele organisatie in de hoedanigheid van bestuurder tot andere keuzes kon leiden dan de verantwoordelijkheid voor de eigen afdeling. Een bezuiniging of een investering die bijvoorbeeld goed was voor L1 als geheel kon nadelig zijn voor een afdeling. Een risico was ook dat functie en persoon onvoldoende uit elkaar werden gehouden als de kandidaat invloed had in de vormgeving van de functie. Deze risico's zijn in de notitie die aan de besluitvorming binnen het MT ten grondslag is gelegd signaleerd (p. 4-5):

"Er kan sprake zijn van belangenverstrengeling omdat personen mogelijk over hun eigen positie moeten beslissen. Het MT zal zich beperken tot het in kaart brengen van voor- en nadelen, waarna het eindoordeel bij de waarnemend directeur/RvC ligt."

79. Beide kandidaat-bestuurders hebben aan de onderzoeker de potentiële belangenverstrengeling bevestigd. Voor een van hen zou een



belangenverstrengeling kunnen zitten in het feit dat binnen het MT de zittende MT-leden hun "eigen" toekomstige structuur zouden adviseren en tevens de daadwerkelijke (directie-)invulling zouden gaan bepalen. In het definitieve memo dat na bespreking in het MT is opgesteld is de verwijzing naar de belangenverstrengeling achterwege gelaten, aldus steeds deze betrokkene, door de keuze voor de structuur én de invulling hiervan over te laten aan de toenmalig interim-directeur (Hahn).

80. Gevraagd of het SOL-bestuur iets van een belangenverstrengeling voorzag, heeft Hahn verklaard dat de beslissing om de twee MT-leden te benoemen die uiteindelijk benoemd zijn (Lemmens en Van der Wal) vooral was ingegeven doordat het SOL-bestuur het goed vond dat de leiding van de omroep tijdelijk aan twee leden van het MT werd toevertrouwd. Van de vijf MT-leden werden Lemmens en Van der Wal daarvoor de meest in aanmerking komende personen geacht. Een combinatie van de bestuursfunctie met die van hoofdredacteur, HR-manager of manager financiën (de andere posities in het MT) werd onwenselijk gevonden.<sup>30</sup> De mogelijkheid van een belangenverstrengeling is, voor zover de onderzoeker kan nagaan, door het SOL-bestuur niet in de afweging betrokken.
81. Het voorstel is aan de or voor advies voorgelegd (**Bijlage 9**). De or heeft op 11 mei 2018 positief geadviseerd. Hij heeft twee voorwaarden aan het advies verbonden: (i) de nieuwe structuur was tijdelijk van aard en moest daarom na een jaar worden geëvalueerd op basis van nog op te stellen criteria, en (ii) de kandidaten zouden bij benoeming in loondienst bij L1 moeten treden. Deze laatste voorwaarde is gesteld omdat Lemmens en Van der Wal op interim basis bij L1 werkzaam waren. De or vond dat in geval van definitieve aanstelling als bestuurder een

<sup>30</sup> Dit is ook zo aan de or bericht in de overlegvergadering waarin het voorstel werd toegelicht; "Of het nieuwe voorgestelde model goed gaat werken, is volgens [Hahn] op voorhand niet te zeggen. Er is daarom voor gekozen om na ruim een jaar te evalueren en eventueel bij te sturen. Daarom wordt voor nu ook gekozen voor een invulling met de huidige MT-leden. Omdat drie combifuncties op voorhand al zijn uitgesloten, blijven alleen de plekken van de manager Marketing en Sales [Van der Wal] en de manager Mediafaciliteiten [Lemmens] over. Op deze twee functies zitten nu interim-managers. Ze hebben in principe 'ja' gezegd op de vraag of ze de combifunctie willen invullen." Notulen overlegvergadering 23 april 2018, p. 1. In de vergadering is ook gesignaleerd dat de beoogde bestuurders ook in verband met de evaluatie een tegenstrijdig belang zouden kunnen hebben als zij zelf hun functioneren zouden evalueren: "Volgens [Hauben] is het voordeel dat er nu geen onomkeerbare besluiten worden genomen. Als het met een of beide mensen niet werkt, kun je makkelijk afscheid nemen omdat deze mensen worden ingehuurd. [Een medewerker] wil graag weten wie dan kan en moet zeggen dat het nieuwe model niet werkt of dat de twee mensen niet de juiste zijn. Ze zijn immers zelf de directeur. Dit is de verantwoordelijkheid van de toezichthouder, aldus [Hauben]. [Hahn] vult aan dat SOL als enig aandeelhouder deze toezichthouders benoemt. De bedoeling is dat uiterlijk eind 2019 een evaluatie plaatsvindt, of eerder als hier aanleiding toe is."



arbeidsovereenkomst bij de functie paste.

82. Tijdens het verdere verloop van het benoemingsproces is onder ogen gezien dat de "Beleidsregels Governance en interne beheersing 2017" van het Commissariaat (de **Beleidsregels**)<sup>31</sup> bepalen dat de bestuurders van een media-instelling als L1 op openbare wijze worden geworven aan de hand van een door de raad van toezicht vooraf vastgestelde profiel (art. 2.3 jo. 2.2). De bepaling wordt onder meer als volgt toegelicht:

"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."

83. Voor de invulling van de vacature is echter geen profiel opgesteld, maar is het profiel gehanteerd dat gebruikt werd voor de werving van de vorige bestuurder in 2008. Er is ook niet openbaar geworven. Wel is een aanbestedingsprocedure gevolgd. Het bestuur van SOL was van oordeel dat onder de specifieke omstandigheden waarin L1 zich op dat moment bevond van de Beleidsregels kon worden afgeweken. De afwijking is als volgt toegelicht:

"Hoe moet de benoeming van twee managers van L1 tot bestuurder beoordeeld worden tegen de achtergrond van de voorschriften van het Commissariaat over openbare wervingsprocedures. In ons geval gaat het om twee managers die al als interim een contract hebben met L1. Hun functie wordt alleen aangepast c.q. aangevuld met de benoeming tot (tijdelijk) bestuurder.

Er wordt niet apart geworven voor nieuwe bestuurders, omdat het gaat om combi-functies die bovendien tijdelijk worden ingevuld. In lijn met de gedachte van het Commissariaat past wel, dat de betreffende managers via externe (aanbestedings-)procedures zijn geworven.

Op grond van de bijzondere omstandigheden waarmee we bij L1 te maken hebben (interne invulling van bestuurders-vacature die bovendien tijdelijk is)

---

<sup>31</sup> 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).



kunnen we met reden afwijken van de strikte toepassing van voorschriften van het Commissariaat." (Notitie "Stand van zaken vacature directeur L1, van 9 juli 2018; Bijlage 10)

84. De twee MT-leden Lemmens en Van der Wal zijn op 7 augustus 2018 met ingang van 15 augustus 2018 tot bestuurder van de Werkmaatschappijen benoemd. Deze personen zijn blijven werken op basis van een overeenkomst van opdracht, waarbij de duur van de overeenkomst enigszins is afgestemd op het tijdelijke karakter van de aanstelling. De overeenkomst met Van der Wal zou eindigen op 1 oktober 2019 en die met Lemmens op 1 juli 2020.
85. In oktober 2018 heeft het MT de criteria opgesteld aan de hand waarvan het functioneren van de nieuwe 'topstructuur' zou worden geëvalueerd. Het voorstel is voorgelegd aan de or, die met enkele suggesties positief over de suggesties heeft geadviseerd. Voor zover de onderzoeker heeft kunnen nagaan, zijn de criteria niet inhoudelijk besproken met de (waarnemende) rvc van de Werkmaatschappijen of met het bestuur van SOL.
86. Afgezien van het bestuur, moest ook worden voorzien in de rvc van de Werkmaatschappijen, die ad interim bezet werd door vier bestuurders van SOL (nr. 75). Het wervingsproces is gevoerd door het SOL-bestuur en het hoofd HR van L1 bijgestaan door een gespecialiseerd bureau. De gekozen kandidaten (Coppus, Depondt en Willms) zijn op 18 december 2018 met ingang van 1 januari 2019 benoemd.

## **2.2 Inrichting van bestuur en toezicht bij L1**

87. Met de benoeming van de nieuwe commissarissen per 1 januari 2019 zijn drie verschillende processen in verband met de samenstelling en functie van de verschillende geledingen binnen L1 enigszins door elkaar gaan lopen. Die processen zijn:
  - a) De evaluatie van de topstructuur die bij wijze van experiment na het afketsen van de fusie met Omroep Brabant was opgezet. De meer concrete vraag was in dat verband: moeten er één of twee bestuurders zijn die al of niet hun functie combineren met de functie van MT-lid?



- b) De bezetting van de bestuursfunctie. De meer concrete vragen waren in dat verband: hoe moet(en) de nieuwe bestuurder(s) worden geworven en komen de twee tijdelijk benoemde bestuurders voor definitieve benoeming in aanmerking?
  - c) De juridische inrichting van het bestuur en het toezicht in de omroep. De meer concrete vraag was in dat verband: dient het bestuur en het toezicht bij SOL te worden geconcentreerd of onder SOL en de Werkmaatschappijen te worden verdeeld?
88. Deze processen hebben vooral in 2019 gespeeld. In de beschrijving die hierna volgt is getracht de processen inzichtelijk te maken. Dat vereist dat de processen soms uit elkaar worden gehouden of dat er sprongen in de tijd worden gemaakt, maar voor een goed begrip van de interactie tussen in het bijzonder het MT en de directie van de Werkmaatschappijen enerzijds en de rvc van de Werkmaatschappijen anderzijds moet vooral de samenhang tussen de processen in het oog te worden gehouden. Van belang is ook dat met de benoeming van de nieuwe commissarissen, vanaf 1 januari 2019 er nieuwe actoren betrokken waren bij de processen.
89. De evaluatie van de topstructuur en de bezetting van de bestuursfunctie waren processen waarbij het MT tot begin 2019 het voortouw had genomen en tamelijk zelfstandig te werk was gegaan. De evaluatiecriteria waren door het MT geformuleerd zonder dat er, voor zover valt na te gaan, wezenlijke invloed van anderen was (nr. 85).<sup>32</sup> Voor de bezetting van de bestuursfunctie had het MT een voorkeur voor een voortzetting van het bestaande tweehoofdige bestuur van de twee MT-leden Lemmens en Van der Wal. In beide gevallen ging het om interne L1 aangelegenheden.
90. Met de inrichting van het bestuur en toezicht was de situatie anders. Voor een juist beeld van dit proces is het noodzakelijk terug te gaan naar het afketsen van de fusie met Omroep Brabant in maart 2018.
91. De mislukte fusie heeft aanleiding gegeven tot een herbezinning over de juiste inrichting van het bestuur en toezicht bij L1. Uitkomst van die herbezinning was dat

---

<sup>32</sup> Twee personen hebben opgemerkt dat de criteria aan de or en aan de rvc van de Werkmaatschappijen zijn voorgelegd. Uit het onderzoek is echter niet gebleken dat deze instanties bij de opstelling of nadien inbreng van betekenis hebben gehad.



het bestuur van SOL op 22 mei 2018, kort gezegd, besloot de bestaande structuur, die uitging van een scheiding van concessiehouder (SOL) en concessie-uitvoerder (de Werkmaatschappijen), te continueren. Deze inrichting had tot gevolg dat er twee toezichthoudende organen waren: de rvc van de Werkmaatschappijen, die direct toezicht hield op de concessie-uitvoering door het bestuur van de Werkmaatschappijen, en het bestuur van SOL, dat als vertegenwoordiger van de concessiehouder en als aandeelhouder van de Werkmaatschappijen enige vorm van controle had over het beleid van de Werkmaatschappijen. De overwegingen die aan de keuze voor deze inrichting ten grondslag liggen zijn toegelicht in een notitie die de voorzitter van het SOL-bestuur opstelde (**Bijlage 11**).<sup>33</sup>

92. Deze verdeling van bevoegdheden was echter volgens het Commissariaat niet in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Art. 2.142a Mediawet 2008 en de uitwerking daarvan in de Beleidsregels bepalen dat de omroep zodanig moet zijn ingericht dat er sprake is van een helder onderscheid tussen het dagelijks bestuur en het toezichthoudende orgaan. Het Commissariaat heeft SOL op 18 november 2018 erop gewezen dat er bij SOL geen onafhankelijk toezicht op het bestuur van SOL en op de algemene gang van zaken was. Het Commissariaat heeft aangedrongen op aanpassing van de bestaande structuur en op benoeming van een onafhankelijk toezichthoudend orgaan vóór 1 juli 2019 (**Bijlage 12**).
93. Het standpunt van het Commissariaat dwong L1 eind 2018 tot een nieuwe herbezinning op de eigen inrichting, en dat juist op het moment dat de omroep bezig was met de werving van de nieuwe commissarissen, met een voorgenomen evaluatie van de topstructuur en met het perspectief van de aanstelling van de definitieve bestuurders, waarbij de twee zittende bestuurders kandidaat waren voor de twee functies. De essentie van de nieuwe inrichting was dat de bestaande verdeling van bestuur en toezicht over twee lagen in de organisatie (SOL en de Werkmaatschappijen) vervangen moest worden door een concentratie van beide functies bij één laag (SOL).
94. Vanaf dat moment (eind 2018) was de nieuwe inrichting voor alle geledingen binnen L1 een gegeven waarnaar zij zich moesten richten. Met het oog daarop is op 22 januari 2019 een "heisessie" gehouden waarin het bestuur van SOL en het bestuur en de zojuist aangetreden rvc van de Werkmaatschappijen de nieuwe inrichting bespraken aan de hand van een notitie die door de voorzitter van het bestuur van SOL was voorbereid (**Bijlage 13**). Uitkomst van de bespreking was dat

<sup>33</sup> De afkorting 'pp' in de notitie betekent 'publiek/privaat'.



de statuten van SOL aan de nieuwe situatie zouden worden aangepast – wat in maart gebeurde – en dat daarnaast per 1 juli 2019:

- i. de bestuurders van SOL zouden aftreden,
- ii. de tijdelijke bestuurders van de Werkmaatschappijen ook tijdelijk het bestuur van SOL zouden vormen,
- iii. de rvc van de Werkmaatschappijen zou worden afgeschaft en de commissarissen van deze vennootschappen de rvc van SOL zouden vormen en
- iv. SOL bestuurder zou worden van de Werkmaatschappijen (het directiereglement is bijgevoegd als **Bijlage 38**).

95. Deze verschuivingen hebben per 1 juli 2019 plaatsgevonden.<sup>34</sup>

96. In theorie was iedereen het over de noodzaak van de herstructurering eens. In de praktijk begonnen de verwachtingen van degenen die na de herstructurering de belangrijkste actoren zouden worden (de leden van het MT en de tijdelijke bestuurders enerzijds en de commissarissen anderzijds) uit elkaar te lopen. De commissarissen waren niet aangetreden. Zij moesten eerst vertrouwd raken met de organisatie. Het MT en de tijdelijke bestuurders hadden een andere positie. Zij waren allen al jarenlang aan de organisatie verbonden. Zij hadden de hoofdlijnen van de nieuwe topstructuur (het nieuwe bestuur) getekend en gingen ervan uit dat zij de criteria zouden vaststellen aan de hand waarvan de structuur zou worden geëvalueerd. Twee leden van het MT, die tevens tijdelijk bestuurder waren, hadden een persoonlijk belang in het proces van inrichting omdat zij reëel zicht op het bestuurderschap hadden. Aanvankelijk aanvaardde het MT als geheel en de twee tijdelijke bestuurders de rol van de rvc, maar naarmate het proces vorderde en de gevolgen ervan zichtbaarder werden nam het draagvlak af.

97. In april 2019 begon de rvc plannen te maken voor de situatie na 1 juli 2019. In de

<sup>34</sup> Lemmens heeft tijdens zijn gesprek met de onderzoeker gezegd dat hij op 1 juli 2019 verbaasd was dat hij bestuurder van SOL werd. Hij zou niet daarvoor zijn gevraagd en de benoeming zou in strijd met de Mediawet zijn geweest omdat voor de functie niet openbaar was geworven. Hij zou zijn verbazing hebben uitgesproken jegens drie personen. Hij zou met zijn inschrijving in het handelsregister hebben ingestemd om de continuïteit van het bestuur niet in gevaar te brengen. De verklaring is niet goed te rijmen met wat besproken is tijdens de heisessie in januari, noch met het proces dat in de daarop volgende maanden is gevolgd en waaraan Lemmens deel heeft genomen. De drie personen met wie Lemmens zijn bedenkingen zou hebben gedeeld hebben aan de onderzoeker gezegd niet de indruk te hebben gehad dat de benoeming een verrassing voor Lemmens was. Zij hebben ook geen herinnering aan enige bedenking van Lemmens over de geldigheid van zijn benoeming. Zij hadden eerder het idee dat hij tevreden was met de benoeming.



vormgeving van het bestuur namen de commissarissen tot uitgangspunt dat eerst de functie moest worden bepaald. Pas daarna zou(den) de functionaris(sen) worden aangezocht. Voor de bepaling van de functie hebben zij de structuur die het MT in 2018 had ontworpen als basis gebruikt. Daarnaast hebben zij individuele gesprekken met 12 medewerkers gevoerd, onder wie alle leden van het MT, en met Hahn. De tekst van de brief waarin de rvc zijn opzet presenteerde wordt bijgevoegd als **Bijlage 14**.

98. De rvc heeft in juli 2019 zijn opzet voor de nieuwe structuur aan het MT en de or gepresenteerd. In de ogen van de rvc stond de inrichting van het bestuur zoals gezegd voorop. Volgens de rvc was de inrichting onafhankelijk van het aantal bestuurders. Het bestuur kon uit één of uit twee leden bestaan. De keuze daarover moest nog worden gemaakt. De meest in het oog springende verandering was dat het MT een adviserende rol ten behoeve van het bestuur zou vervullen, in plaats van de beslissende rol die het tot dat moment vervulde.
99. De opzet is niet goed ontvangen. Volgens het MT heeft de voorzitter van de rvc bij de presentatie gesteld dat de rvc onomkeerbaar gekozen had voor een eenhoofdige directie.
100. Als er een moment aangewezen moet worden waarop de verhoudingen tussen MT / bestuur / or enerzijds en rvc anderzijds kantelden, waren dat naar het oordeel van de onderzoeker de gebeurtenissen van medio 2019. Er is vanaf dat moment veel geschreven en weinig gesproken. De standpunten formaliseerden en verhardden. Er is bijvoorbeeld discussie ontstaan over de vraag of de insteek van de rvc om eerst het functieprofiel en daarna het aantal bestuurders te bepalen correct was. MT en or vonden dat de volgorde omgekeerd moest zijn.<sup>35</sup> Discussie ontstond eveneens over de vraag of het voorstel aan de or formeel ter advies was voorgelegd (aldus de rvc) of slechts informeel ter informatie (zo de or) en over de vraag of de evaluatie van de topstructuur een aangelegenheid was van het bestuur (aldus het MT) of van de rvc (zo de rvc). Ongelukkigerwijs kwam daarbij dat in deze periode twee commissarissen vanwege persoonlijke omstandigheden minder goed beschikbaar konden zijn.
101. De formalisering van de verhoudingen ging gepaard met gecoördineerd, informeel

---

<sup>35</sup> De term 'functieprofiel' wordt door betrokkenen niet zelden in verschillende zin verstaan: hoe het bestuur is ingericht, de bestuursfunctie in rechtspersonenrechtelijke zin, de vereiste bestuurlijke eigenschappen van de kandidaat...



verzet binnen de organisatie tegen het handelen van de rvc. Zo hebben de bestuurders, het MT (zonder de bestuurders) en de or in oktober gereageerd op het door de rvc vastgestelde profiel voor de functie van bestuurder(s). De reacties zijn als afzonderlijke reacties gepresenteerd, maar intern gecoördineerd. Dat blijkt uit de correspondentie en uit de notulen van de MT-vergadering van 14 oktober 2019<sup>36</sup>:

"Evaluatie nieuwe sturingstructuur

- Overeenkomst van opdracht [Van der Wal]

[Van der Wal] heeft nog geen verlenging van zijn overeenkomst van opdracht (OvO).

Huidige OvO-verlenging is alleen voor functie commercieel manager en bevat niet de overeenkomst cq afspraken voor de functie van commercieel directeur/ bestuurder. Hiermee negeer je de andere formele afspraken voor bestuursfunctie.

Voor het MT is hoofdissue op dit moment de uitspraak conform toezeggingen nieuwe sturingstructuur.

- OR

Op basis van de WOR mag de OR advies geven over de sturingstructuur.

[Lemmens] heeft met [lid or] gesproken. RvC is geen gesprekspartner voor OR.

Het L1 Bestuur [bestuur Werkmaatschappijen] moet adviesaanvraag indienen in samenspraak met RvC.

- MT

FR/LH/HH [MT-leden niet bestuurders] sturen mail aan RvC met dezelfde boodschap met andere invalshoek.

RvC wil brief aan CvdM sturen om uit te zoeken of ze openbaar moeten

---

<sup>36</sup> Lemmens heeft hierover opgemerkt: "in dit punt worden een aantal niet bij elkaar horende zaken op één hoop geveegd; er wordt een relatie gelegd tussen een voortslepende OvO [overeenkomst van opdracht], een formele communicatiestructuur tussen Or, bestuurder en RvC, en een besturingsstructuur. De relatie die gelegd wordt is dat er sprake is van een interne coördinatie, er wordt wederom niet naar de onderliggende oorzaak van de communicatie gekeken en dat is een niet communicerende en besluiteloze RvC die zich geen raad weet met de gehele situatie die ontstaan is en dan vervolgens juridische bijstand gaat zoeken waardoor het geheel inderdaad een heel formeel karakter krijgt vanuit de kant van de RvC, i.p.v. de open dialoog met alle partijen aan te gaan."



werven voor de functie van bestuurder.

Er is niet door RvC gereageerd op de voorgestelde MT-scenario's.

Bestuurders [Lemmens en Van der Wal] zullen reageren op profielschets.

Punten:

1. Overeenkomst van opdracht EvdW.
2. Mail drie MT-leden (LH/HH/FR) aan RvC. **(Bijlage 15)**
3. Reactie bestuurders aan RvC.
4. OR-reactie aan RvC." **(Bijlage 16)**

102. Het verzet werd ook buiten de bevoegde gremia gevoerd. De hoofdredacteur heeft de e-mail van het MT aan de rvc met een van de hoofdredacteurs [Van Well] vertrouwelijk gedeeld. Van Well heeft de mailsequentie aan de rest van de hoofdredactie doorgestuurd. De mailwisseling wordt in het verslag weergegeven omdat het inzicht geeft in hoe de verhoudingen binnen de organisatie werden gezien en in het informele verzet tegen de rvc dat zich ook in de periode daarna zou voordoen:

- Op 19 okt. 2019 om 17:39 heeft Leo Hauben <...> [aan Rob van Well] het volgende geschreven:

Ter vertrouwelijke info.  
Gr, leo

[volgt de e-mail van het MT aan de rvc van 16 oktober 2019  
**(Bijlage 15)**]

- Op 19 okt. 2019 om 19:26 heeft Rob van Well <...> het volgende geschreven:

Leo,  
Wordt het niet tijd een bijeenkomst te beleggen om de organisatie te informeren? Als ik deze brief en die van de OR lees, krijg ik de indruk dat de RvC de macht bij L1 wil overnemen.  
Ik kan me voorstellen dat jullie de RvC de mogelijkheid willen geven hierop te reageren maar zou het bij een onbevedigend antwoord niet te lang meer binnenshuis houden. Dit verlamt Bert [Lemmens] en Emiel [Van der Wal] en daarmee straks de hele organisatie.

Groet Rob

- Op 19 okt. 2019 om 19:58 heeft Leo Hauben <...> het volgende geschreven:

Probleem is dat hoofdredactie geen formele rol speelt. En RvC heeft in feite nog helemaal niks besloten, ze maken alleen potje van het proces. Maar de redactie kan geen rol claimen. Ligt veel meer op de weg van de OR om organisatie te informeren. Bovendien: wat is het goede moment? Je kunt vertrouwen maar 1x opzeggen,

- Van: Rob van Well  
Verzonden: zaterdag 19 oktober 2019 20:22  
Aan: Leo Hauben  
CC: Hoofdredactie  
Onderwerp: Re: Brief MT-leden aan RvC

Vertrouwen opzeggen zou ik ook niet doen, dat doe je pas als er geen perspectief meer is op een oplossing. Maar door de organisatie te informeren over stand van zaken voer je wel de druk op de RvC op om het goed te regelen.

Je hebt gelijk dat dat op de eerste plaats aan de OR is. Is het een idee het eens bij [voorzitter or] in de week te leggen?

Gr Rob

- Van: Leo Hauben  
Verzonden: zondag 20 oktober 2019 17:54  
Aan: Rob van Well  
Onderwerp: RE: Brief MT-leden aan RvC

OR zou zijn brief aan RvC bijvoorbeeld kunnen publiceren,

Gr, leo"

103. Er is vervolgens tussen het MT / de or en de rvc het nodige gecorrespondeerd, maar de correspondentie had meer het karakter van een formele bevestiging van ingenomen standpunten dan van een open uitwisseling van gedachten. Er is ook onder begeleiding van een derde een gesprek gevoerd tussen de rvc en het MT, maar naar de waarneming van de onderzoeker was de situatie al teveel verhard om het gesprek met voldoende onbevangenheid aan te gaan en vruchtbaar te laten zijn. Illustratief in dit verband is dat er over de persoon van de gespreksbegeleider veel discussie is geweest. Een van de deelnemers aan de kant van het MT beschrijft de eigen indruk als volgt:



“De sessie had weinig weg van mediation en was meer een “kom maar met jullie op- aanmerkingen/kritiek, wij luisteren alleen maar”. De bestuurders en het MT heeft zijn/haar zegje mogen doen, geen enkele reactie of terugkoppeling tijdens deze sessie.”

104. Op 25 november 2019 heeft de rvc een rapport gepresenteerd met een eigen evaluatie van de topstructuur (**Bijlage 17**). Het rapport beschrijft de totstandkoming van de structuur medio 2018 en de verdere evolutie ervan, vooral tegen de achtergrond van twee nieuwe factoren: (i) de noodzaak om bestuur en toezicht aan te passen aan de eisen die het Commissariaat had gesteld, en (ii) de benoeming van de commissarissen per 1 januari 2019. De belangrijkste bevindingen van het rapport zijn de volgende (p. 12)<sup>37</sup>:

- “de onderbouwing van voorstellen en besluiten inzake de invulling en eenduidige evaluatie van de bestuursposities in 2018 is niet altijd consistent, en op onderdelen voor meerdere uitleg vatbaar. Daardoor is er ruis ontstaan;
- noch in documenten noch in de perceptie binnen de organisatie wordt een onderscheid gemaakt tussen de inrichting van het bestuur/directie ('de stoel' oftewel het model) en de invulling van het bestuur ('het smoel' oftewel de mensen). Daardoor kunnen belangen van de organisatie met belangen van personen worden vermengd;
- de perceptie t.a.v. de evaluatie verschilt; de RvC wil bezien welke inrichting i.r.t. de toekomst van L1 het meest gewenst is en in welke mate het in 2018 gekozen model hieraan voldoet; de door het MT opgestelde (en door de OR geaccepteerde) evaluatiecriteria zien primair toe op realisatie van in 2018 benoemde doelen en feitelijk functioneren (ook van de bestuurders) vandaag. Die focus kleurt de opvattingen over de uitkomst van de evaluatie;
- het proces rond de governance in totaal (vraagstelling CvdM), het proces rond de keuze voor een topstructuur en de benoeming van een nieuwe RvC beïnvloeden elkaar en leiden daarmee (nu) tot onduidelijkheden en verschillen in interpretatie
- in de eerste helft van 2019 was in de organisatie, vanwege moverende redenen, weinig focus op de strategie voor de toekomst, en daarmee ook minder op de gewenste bestuurscompetenties om die strategie te realiseren en implementeren;
- bij de besluitvorming rond de evaluatie in 2018 niets is bepaald omtrent wie opdrachtgever en/of uitvoerder van de evaluatie is, wat het doel en

---

<sup>37</sup> Onderstreping ook in het origineel.



onderwerp van evaluatie is, hoe de evaluatie zal worden uitgevoerd en het proces van besluitvorming daarna zal worden ingericht. Hierover zijn verschillende –vooral impliciete – percepties in de organisatie.”

105. De belangrijkste conclusie van het rapport was dat de rvc terugkwam van het beleidsvoornemen om uit te gaan van een eenhoofdig bestuur. In plaats daarvan stemde de rvc er nu mee in voor een periode van vier jaar door te gaan met een tweehoofdige directie. De twee directeuren zouden gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de leiding van de gehele organisatie. Zij zouden zelf bepalen of zij tevens afdelingshoofd zouden zijn, echter niet in de functie van manager maar van bestuurder van SOL.
106. Het rapport liet de personele bezetting van het bestuur enigszins in het midden. Als het Commissariaat het goed zou vinden dat geen openbare werving plaatsvond, zouden de twee zittende bestuurders (Lemmens en Van der Wal) tijdelijk door mogen gaan als bestuurders.<sup>38</sup> De rvc had het Commissariaat gevraagd of openbare werving in de specifieke omstandigheden van L1 noodzakelijk was (**Bijlage 18**). Het Commissariaat antwoordde op 28 november 2019 (**Bijlage 19**):

“Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de raad van commissarissen om erop toe te zien dat [...] wordt voldaan aan de criteria voor de benoeming van bestuurders, zoals opgenomen in de beleidsregels. Voor de beantwoording van de vraag of bij de definitieve benoeming van beide bestuurders opnieuw moet worden gewerkt met vooraf vastgestelde openbare profielen, is van belang of deze criteria tijdens de door u genoemde openbare aanbesteding zijn betrokken. Daarnaast adviseert het Commissariaat u zich ervan te vergewissen of ten aanzien van beide personen ook nu aan die criteria wordt voldaan. Daarbij is van belang dat deze personen niet alleen over de benodigde deskundigheid beschikken, maar tevens dat geen sprake is van tegenstrijdig belangen.

Indien inderdaad [...] aan bovengenoemde voorschriften wordt voldaan, acht

<sup>38</sup> “Als het CvdM de wijze van werven vrij laat resp. aan de RvC laat dan worden de twee huidige bestuurders in de functies benoemd mits overeenstemming wordt bereikt over de arbeidsvoorwaarden (arbeidsovereenkomst). Alsdan accepteert de RvC een afwijking van de Statuten van SOL t.a.v het openbaar werven van het bestuur. Als het CvdM persisteert bij openbare werving dan zullen de vacatures worden open gesteld via een extern bureau en kunnen beide huidige bestuurders desgewenst solliciteren. In afwachting van een uitspraak van het CvdM wordt huidige bestuurder E. van der Wal een arbeidsovereenkomst tot 1 juli 2020 aangeboden teneinde continuïteit in bestuur te garanderen.” (Bijlage 17, p. 18).



het Commissariaat het niet nodig dat voorafgaand aan de definitieve benoeming van de bestuurders van Omroep Limburg nogmaals wordt geworven op basis van openbare profielen. Wel is het van belang dat de raad van commissarissen de uitkomsten van deze beoordeling schriftelijk vastlegt.”

107. Het is illustratief voor de verhoudingen dat het MT en de rvc eerst gecorrespondeerd hebben over de tekst van de brief die de rvc aan het Commissariaat zou sturen en dat zij vervolgens van mening verschilden over hoe de brief van het Commissariaat geïnterpreteerd moest worden: was er volgens het Commissariaat nu wel of geen openbare werving nodig? De rvc heeft zich op het standpunt gesteld dat openbaar geworven moest worden. Hij vond, kort gezegd, dat de benoemingen niet hadden plaatsgevonden volgens een ad hoc vastgesteld openbaar profiel en dat bovendien geworven was voor de positie van managers van de Werkmaatschappijen en niet voor de positie van bestuurder van SOL. Het MT en de or zagen dit anders. Volgens hen liet het Commissariaat ruimte voor herbenoeming van de zittende bestuurders.

### **2.3 De werving van de definitieve bestuurders (januari 2020 – augustus 2020)**

108. Het proces van werving van de definitieve bestuurders gaat terug tot januari 2020. Zoals gezegd, maakte de rvc in dit verband onderscheid tussen de *inrichting* van de topstructuur (hoe moet het bestuurderschap worden vormgegeven?) en de *invulling* van de topstructuur (wie moet het bestuurderschap bekleden?). In de ogen van de rvc ging de inrichting aan de invulling vooraf. Het formele begin van het wervingsproces is de adviesaanvraag van het bestuur aan de or van 23 december 2019 (**Bijlage 20**). De aanvraag ziet, althans in de voorstelling van de rvc, op de inrichting en niet op de invulling van de structuur. Het voorgenomen besluit van de rvc is gelijk aan de conclusie van het rapport van de rvc over de herziening van de topstructuur (nr. 105). Er zou, kort gezegd, een tweehoofdige directie komen. De personele bezetting van de functies zou, na openbare werving, later plaatsvinden.
109. Hieronder volgt een samenvatting van de uitwisseling van de standpunten tussen or en rvc. Al bij de eerste berichten blijkt dat de or het onderscheid inrichting / invulling niet deelt.



- 29 januari 2020: de or vraagt om meer tijd voor het geven van het advies; ook wordt gevraagd dat de rvc het Commissariaat vraagt hoe diens brief van 28 november 2019 (nr. 106) uitgelegd moet worden;
- 31 januari 2020: bestuurder Lemmens antwoordt in opdracht van de rvc dat er geen noodzaak is om het Commissariaat om uitleg te vragen omdat de brief duidelijk maakt dat de bestuurders openbaar dienen te worden geworven;
- 19 februari 2020: de or roept de rvc dringend op de twee zittende bestuurders te herbenoemen, zich daarbij mede beroepend op de brief van het Commissariaat;
- 2 maart 2020: bestuurder Lemmens antwoordt in opdracht van de rvc dat de rvc concludeert dat de or positief adviseert over de adviesaanvraag en beargumenteert nogmaals waarom de bestuursfuncties openbaar geworven moeten worden;
- 6 maart 2020: de or dringt bij de rvc erop aan het voorgenomen besluit te heroverwegen en vraagt om een gesprek voordat de openbare werving van start gaat;
- 16 maart 2020: de rvc constateert dat de or zich nu richt tot de rvc, en niet tot bestuurder Lemmens, bevestigt opnieuw het positieve advies van de or, gaat in op het afspraakverzoek en vraagt om kopie van de correspondentie die de or met het Commissariaat over de invulling van de topstructuur heeft gevoerd;
- 17 maart 2020: de or bespreekt de vergaderorde van het gesprek met de rvc en ziet af van de toezending van de correspondentie met het Commissariaat;
- 22 maart 2020: de rvc bespreekt de brief van het Commissariaat en het proces van besluitvorming;
- 26 maart 2020: tijdens een conference call vraagt (de voorzitter van) de or aan de rvc een alternatief plan te mogen presenteren;
- 27 maart 2020: de (voorzitter van de) rvc stemt in met een uitstel om de or gelegenheid te geven het alternatieve plan voor te stellen;
- 31 maart 2020: de or legt als alternatief plan een compromisvoorstel voor. Conform de oorspronkelijke wens van de rvc wordt voorgesteld dat niet twee bestuurders, maar alleen één wordt benoemd en, conform de wens van de or, wordt voorgesteld de keuze te laten vallen op één van de zittende bestuurders. Het is vervolgens aan de gekozen bestuurder te bepalen hoe het management van de verschillende afdelingen moet worden ingericht;
- 17 april 2020: de rvc gaat niet in op het voorstel van de or; de Beleidsregels



schrijven voor dat openbaar wordt geworven; de organisatie zelf heeft om een tweehoofdige directie gevraagd;

- 22 april 2020: de or vraagt om, afgezien van de wettelijk geregelde betrokkenheid bij de benoeming van de beoogde bestuurders, betrokken te worden bij de werving;
- 28 april 2020: de rvc vindt dat de or al in voldoende mate betrokken is geweest; de werving is aan de selectiecommissie;
- 4 mei 2020: de or beklaagt zich over enkele aspecten van de brief van de rvc van 28 april en vraagt op de hoogte te worden gehouden van het wervingsproces;
- 15 mei 2020: de (voorzitter van de) rvc laat de or weten dat de or op de hoogte zal worden gehouden van relevante ontwikkelingen.

110. De correspondentie is als **Bijlage 21** bijgevoegd.

111. De correspondentie geeft een beeld van de interactie tussen de geledingen bij L1. Het formele karakter van de verhoudingen springt in het oog. Er wordt nagenoeg uitsluitend per brief met elkaar gesproken en het gesprek gaat vooral over procedurele kwesties.

112. Bij deze formalistische opstelling dienen aan de kant van de or enkele opmerkingen te worden gemaakt.

113. Tot eind 2019 was het MT de gesprekspartner van de rvc inzake de herziening van een topstructuur. Begin 2020 neemt de or de positie van het MT over.

114. Ook in een tweede opzicht vindt er een verschuiving plaats onder de deelnemers aan het gesprek. De or had zich in het najaar van 2019 op het standpunt gesteld dat de bestuurder van SOL (Lemmens), en niet de rvc, de gesprekspartner behoorde te zijn. Hij (Lemmens) was volgens de or de bestuurder in de zin van de WOR. Het past bij deze opstelling dat de or tot 6 maart met Lemmens correspondeert. Lemmens brengt het standpunt van de or aan de rvc over, omdat de rvc over topstructuur gaat. De rvc antwoordt dan de or via Lemmens. Met de brief van 6 maart verandert dit. Vanaf dat moment wordt het gesprek rechtstreeks tussen or en rvc gevoerd.

115. Het is voorts niet geheel juist het standpunt van de or ten volle aan de or toe te schrijven. Achter de schermen hebben alle gremia het nodige bijgedragen aan de

standpuntbepaling van de or. De onderzoeker wijst op de volgende voorbeelden:

- a) Op 3 februari 2020 roept de voorzitter van de or de bijstand in van een adviseur. Hij bericht dat de or met de hoofdredacteur heeft gesproken en schrijft:

"We hebben nog informeel gesproken met de hoofdredacteur (dus niet citeren in toekomstige stukken)." (**Bijlage 22**; onderstreping in het origineel).

- b) Op 2 maart 2020 laat de voorzitter van de OR aan de adviseur onder meer weten dat de adviesaanvraag uitgebreid is gesproken met de redactieraad en dat gesproken is over de te nemen stappen (**Bijlage 23**):

"Toevallig hebben we vanmiddag, nog voordat we de reactie hadden, gesproken met de redactieraad, waarbij we ook uitgebreid de adviesaanvraag besproken hebben. Vervolgens was de vraag: Wat nu? Wat zouden de volgende stappen moeten/kunnen zijn?

We vreesden al, dat de RvC niet (helemaal) naar de OR zou luisteren. Daarom gingen onze gedachten vooral uit naar bijvoorbeeld:

- In gesprek gaan met RvC (zonder vertrouwen dat men dan wel zal luisteren)
- Opzeggen vertrouwen in RvC door OR, RR en andere gremia en/of individuele medewerkers
- Brandbrief / handtekeningactie van alle medewerkers
- Opzoeken van publiciteit"

- c) Op 24 maart 2020 lanceert bestuurder Van der Wal, tevens MT-lid, binnen het MT een alternatief plan voor de invulling van de bestuursfuncties (**Bijlage 24**). Na bespreking binnen het MT, wordt het plan op 29 maart door de hoofdredacteur aan de voorzitter en de secretaris van de or gestuurd.<sup>39</sup> De suggestie wordt door de voorzitter aan de rest van de or doorgestuurd. Hij schrijft:

"zie bijlage. De schrijver kennen jullie en die houden we voor ons."

---

<sup>39</sup> In de mail schrijft hij: "Bijgaand een suggestie voor een brief aan de RvC. Doe er jullie voordeel mee."



Dit alternatieve plan is het plan dat de or als eigen voorstel aan de rvc op 31 maart heeft gepresenteerd.

- d) Op 20 april 2020 schrijft de voorzitter van de or aan de rest van de or:

"[F] zegt dat Leo [hoofdredacteur] heeft aangeboden om de brief vooraf te lezen om evt. tips te geven. Die tips kunnen we dan natuurlijk aannemen of niet. Ik denk dat het geen kwaad kan. Wat vinden jullie?"

Hierop ontstaat binnen de or discussie over de wenselijkheid om de hoofdredacteur bij de opstelling van de brief aan de rvc te betrekken. Een van de leden schrijft:

"Ik vind dit ook een heel goede brief Marcel en zoals je misschien al zou bedenken vind ik het geen goed idee Leo hierin te betrekken. Ik vind net als [X] dat dat onze eigen verantwoordelijkheid is in deze. Hierbij zeg je ook in de brief dat de communicatie rechtstreeks en exclusief met de RvC gevoerd wordt, dit zou ik dan ook zo houden."

De voorzitter concludeert, na de meningen binnen de or te hebben gedeeld:

"de stemming is 2 tegen 2. Dan zou ik zeggen: bij twijfel niet inhalen. Ik zal [F] bellen, dan kan zij Leo zeggen dat wij zijn aanbod dankend afslaan."

116. Na de afwijzing van het alternatieve voorstel van de or / het MT om een eenhoofdige directie in te stellen en één van de zittende bestuurders te (her)benoemen, heeft de rvc de openbare werving van twee bestuurders definitief doorgezet. Er zijn twee functies opengesteld, een voor een strategisch-operationeel directeur en een voor een strategisch-commercieel directeur. Lemmens en Van der Wal hebben, naast andere kandidaten, gesolliciteerd. De sollicitatiegesprekken hebben in mei 2020 plaatsgevonden. Alle sollicitanten hebben met twee commissies gesproken die samengesteld waren uit commissarissen, het hoofd HR van L1, de voorzitter van de mediaraad, Hahn en een medewerker van het wervingsbureau.
117. Het resultaat van de sollicitaties was dat Lemmens, als bestuurder strategisch-operationeel, en Elbers, als bestuurder strategisch-commercieel, gekozen werden. Lemmens is op 17 juni 2020 door de voorzitter van de rvc telefonisch ervan op de



hoogte gebracht dat hij een van de gekozen kandidaten was. Het hoofd HR van L1 heeft Lemmens vervolgens een voorstel voor een arbeidsovereenkomst gestuurd. Indiensttreding was een voorwaarde voor het bestuurderschap. De voorwaarde was door de or reeds gesteld toen in maart 2018 het MT voorstelde het bestuur tijdelijk door twee MT-leden te laten voeren (nr. 81). Lemmens zou de arbeidsvoorwaarden met twee commissarissen op 19 juni 2020 bespreken. Vlak voor het gesprek heeft Lemmens de commissarissen per e-mail laten weten dat hij vanwege persoonlijke omstandigheden geen arbeidsovereenkomst kon aangaan. Hij stelde voor hierover in gesprek te gaan. De commissarissen hebben de mededeling van Lemmens als een ernstige schending van het vertrouwen opgevat en hebben de voor hem gemaakte keuze ingetrokken. Zij hebben vervolgens Elbers naar voren geschoven als (voorlopig) enig kandidaat.

118. De gang van zaken had tot gevolg dat er op 30 juni 2020 nog geen bestuurder was benoemd terwijl de tijdelijke contracten van de twee zittende bestuurders (Lemmens en Van der Wal) afliepen. Deze onverwachte afloop van het wervingsproces heeft voor veel onrust onder het personeel gezorgd. Tijdens een bijeenkomst die dag is uitgesproken dat het personeel geen vertrouwen in de rvc had. Hauben heeft het woord gevoerd en zorgen geuit over de gang van zaken. De or heeft de bezorgdheid onder het personeel aan de rvc overgebracht (**Bijlage 25**). Het staat voldoende vast dat er serieuze onrust is ontstaan. Over ieders rol en aandeel daarin lopen de visies sterk uiteen. Het personeel was niet bekend met de oorzaak van het afketsen van de benoeming van Lemmens. De or was daar wel bekend mee. De or heeft aan de onderzoeker gezegd dat het opzeggen van het vertrouwen een spontane actie van het personeel is geweest waarbij de or niet betrokken was. Volgens de rvc en Elbers hebben de or en Hauben een belangrijk aandeel gehad in de onrust.
119. De or heeft bij de rvc aangedrongen op het aanblijven van Lemmens. Via de respectievelijke advocaten is op 4 juli 2020 afgesproken een bemiddelingstraject te volgen om de verhouding met Lemmens te herstellen. In afwachting op de uitkomst van de bemiddeling zou de adviesaanvraag aan de or voor de benoeming van de nieuwe bestuurder worden aangehouden. Het was de verwachting van or en rvc dat de bemiddelingsperiode kort zou duren. De bemiddeling heeft langer geduurd dan verwacht en is zonder succes in november 2020 beëindigd. Ook de visies over het mislukken van de bemiddeling lopen uiteen. Hoewel betrokkenen te kennen hebben gegeven geen bezwaar te hebben tegen het geven van openheid van zaken over het verloop van de bemiddeling, acht de onderzoeker het voor het



onderzoek niet zinvol daarop in te gaan omdat de doeleinden van de enquête daarmee onvoldoende zijn gediend. Openheid van zaken op dit punt heeft, mede gelet op de uitspraak van de voorzieningenrechter van 9 oktober 2020 over de legitimiteit van de benoeming van Elbers (nr. 122), beperkte waarde voor het onderzoek. Herstel van de betreffende verhoudingen is niet langer aan de orde.

120. De rvc heeft Hahn aangesteld om het bestuur per 1 juli 2020 waar te nemen totdat de definitieve bestuurder zou aantreden.
121. Tijdens het onderzoek is door medewerkers van L1 de aandacht van de onderzoeker gevraagd voor de zuiverheid van het sollicitatieproces, meer in het bijzonder voor het feit dat de interne kandidaten geen eerlijke kans zouden hebben gehad en dat het contract met het wervingsbureau onvoldoende zakelijk zou zijn. Wat betreft de eerste bedenking, wordt deze reeds gelogenstraft door het feit dat een van de interne kandidaten in eerste instantie gekozen is. Wat betreft het gebrek aan zakelijkheid van het contract, zou men zich kunnen afvragen of, gezien de gevoeligheid van het proces, het niet verstandig was geweest dat de rvc de or meer op de hoogte van het contract had gehouden, bijvoorbeeld door inzage te geven in de gevraagde offertes. Aan de andere kant is het begrijpelijk, tegen de achtergrond van de moeizaam lopende gesprekken tussen rvc en or in januari-mei 2020, dat de rvc de regie in eigen hand wilde houden. Daar komt bij dat de tegen het contract aangevoerde bezwaren onvoldoende onderbouwd zijn om de geponeerde onzuiverheid te dragen. De rvc heeft drie offertes gevraagd, de offertes ontlopen elkaar niet significant en de gunning is *prima facie* afdoende gemotiveerd. Al met al is de onderzoeker van oordeel dat niet gesproken kan worden van een oneerlijk wervingsproces.

### **3. De periode Elbers (september 2020 – april 2021)**

122. Elbers is op 4 september 2020 door de rvc benoemd als bestuurder. In de aanloop naar de benoeming (en daarna) is er tussen de rvc en de or een verschil van mening ontstaan over de opportuniteit van de benoeming omdat, zoals hiervoor is opgemerkt, beide partijen op 4 juli 2020 afgesproken hadden de adviesaanvraag, en bijgevolg de benoeming, aan te houden zolang de bemiddeling met Lemmens liep (nr. 118). Het is niet nodig op de problematiek van de geldigheid van de benoeming terug te komen. De onderzoeker kan zich vinden in de analyse en de beslissing van de voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg van 9 oktober



2020.<sup>40</sup> De essentie van de uitspraak is dat de rvc tot benoeming kon overgaan. Er zijn tijdens het onderzoek geen feiten of omstandigheden naar voren gekomen waaruit zou blijken dat deze (voorlopige) beslissing onjuist zou zijn.<sup>41</sup>

123. Elbers is zijn feitelijke werkzaamheden op 7 september 2020 begonnen. Hij had al op 17 augustus een kennismakingsgesprek met de or gehad. Hij had ook met de voorzitter van de rvc gesproken. Het was Elbers duidelijk dat de organisatie hem op zijn minst koel zou ontvangen. De voorzitter van de rvc had, mede op aanraden van de or, Elbers aangeraden behoedzaam te werk te gaan.
124. Wat er zich op die eerste dag heeft afgespeeld wordt door elke betrokkene anders ervaren. Bijvoorbeeld, er heeft een kennismakingsbijeenkomst tussen Elbers en het MT in aanwezigheid van Hahn plaatsgevonden. Elbers beweert dat Hauben tijdens de bijeenkomst de vraag heeft gesteld of Elbers de kant van de rvc of die van het personeel zou kiezen. De onderzoeker heeft alle deelnemers aan de bijeenkomst naar hun visie gevraagd, maar is er niet in geslaagd een duidelijk beeld van de vraag, het antwoord en de interpretatie te krijgen. Een andere beleving bestaat ook over het aanbod dat het MT aan Elbers deed om zich aan het personeel voor te stellen tijdens een bijeenkomst die later op die dag door de or was georganiseerd. Elbers is daar niet op ingegaan omdat de bijeenkomst over zijn aanstelling ging en de aanstelling een aangelegenheid van de rvc was. Vanuit de or en het MT is de afwijzing als afstandelijk ervaren. Ook heeft Elbers erop gewezen dat hij, via de HR-manager, de volgende dag de or heeft uitgenodigd voor een informele kennismaking, maar dat de or liet weten niet op de uitnodiging te willen ingaan omdat de or van mening was dat de benoeming van de bestuurder in strijd met de wet was.
125. De bijeenkomst op de eerste dag verliep in ieder geval niet soepel en het patroon van onbegrip of misverstand loopt als een rode draad door de meeste standpunten die in het bijzonder Elbers en de or over de gebeurtenissen gedurende deze bestuursperiode hebben ingenomen.

---

<sup>40</sup> ECLI:NL:RBLIM:2020:7708.

<sup>41</sup> De or heeft erop gewezen dat "de rechter een oordeel gegeven heeft over de vraag over het moment van advisering in relatie tot de gemaakte afspraken op grond van art. 30 WOR. Dit ging nog niet over de inhoud van het advies van de OR. Door de uitspraak van de rechter werd de ondernemingsraad geconfronteerd met het feit dat zijn oorspronkelijke wens, die hij ook in het belang van de organisatie achtte, om de invulling van de directie in gezamenlijkheid op een moment te laten doen, niet meer te realiseren zou zijn. Dat was reden voor de ondernemingsraad om dan alsnog zijn advies ten aanzien van de benoeming van de heer Elbers uit te brengen".



126. Op 7 september heeft een redacteur namens collega's de rvc gevraagd het personeel te ontmoeten en de beweegredenen voor de benoeming van Elbers toe te lichten, nu de benoeming op een juridisch geschil leek uit te lopen. De rvc is niet op de uitnodiging ingegaan.
127. Op 8 september heeft de mediaraad de rvc geschreven en teleurstelling geuit over het feit dat de rvc de mediaraad niet over de gebeurtenissen van de afgelopen maanden had geïnformeerd. De mediaraad heeft de rvc dringend verzocht om vanaf dat moment de mediaraad op zijn minst te informeren als er zaken spelen met betrekking tot het bestuur van L1. De rvc heeft in antwoord daarop gewezen op het feit dat de voorzitter van de mediaraad deel had uitgemaakt van de sollicitatiecommissie en dat de stilte over de periode nadien te maken had met de vertrouwelijkheid die de rvc jegens de or en in de context van de bemiddeling moest betrachten.
128. Na de uitspraak van de voorzieningenrechter op 9 oktober 2020 (nr. 119) heeft de or alsnog op de adviesaanvraag gereageerd. De or heeft op 14 oktober 2020 geen advies, maar aanbevelingen gegeven. Twee dagen later werd in de pers uit de adviesaanvraag van de rvc en uit de reactie van de or geciteerd.
129. In het weekend van 24-25 oktober 2020 en de weken erna hebben de gebeurtenissen plaatsgevonden die de Ondernemingskamer in rechtsoverweging 2.18 van de Onderzoeksbeschikking beschrijft. De feitelijke weergave in de beschikking wordt door het onderzoek bevestigd. De overweging luidt:

"In het weekend van 24/25 oktober 2020 hebben één of meer medewerkers van L1 een zwart kruis geplakt op het raam naast de deur van de werkkamer van Elbers en zijn enkele uitroptekens, afgedrukt op A3 formaat, op de ramen van zijn werkkamer geplakt. Daarbij is een afgesloten ruimte betreden waar zich de financiële administratie bevindt. De uitroptekens zijn geplaatst achter de tekst "*Wij willen onze directie terug*", in letters op A3 formaat aangebracht op de ramen van het kantoorgebouw zodat deze tekst vanaf de straat leesbaar is. Voorts is het naambordje van de assistente van Elbers verwijderd. Gebleken is dat alleen Ermers (voorzitter van de ondernemingsraad) dat weekend gebruik had gemaakt van de A3-print/kopieerfaciliteiten. Op 27 oktober 2020 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen Elbers en Ermers in aanwezigheid van Ebbinge (vicevoorzitter van de ondernemingsraad). Het verslag van het gesprek



houdt in dat Ermers op de vraag wat op zaterdagavond is geprint/gekopieerd heeft geantwoord dat hij niet weet of hij deze vraag wil beantwoorden zonder advocaat Vervolgens heeft Ermers verklaard dat hij A3 prints/kopieën heeft gemaakt ten behoeve van de mediation bijeenkomst op 27 oktober 2020 tussen de raad van commissarissen en Lemmens (waar hij als toehoorder aanwezig was). De volgende dag heeft Ermers zich ziek gemeld. In een videoboodschap van 1 november 2020 heeft Elbers zich voorgesteld aan de medewerkers van L1, aandacht besteed aan de weerstand die zijn benoeming binnen de organisatie heeft opgeroepen en te kennen gegeven dat het incident op 24/25 oktober en ander intimiderend gedrag niet getolereerd zal worden. In een op 4 november 2020 op het intranet gepubliceerde reactie hebben de 'dagchefs en hoofden redactie' te kennen gegeven die reactie buitenproportioneel te vinden en dat als gevolg van de reactie "een angstcultuur en verdeeldheid op de werkvloer" dreigt te ontstaan. Bij brief van 23 november 2020 heeft de ondernemingsraad aan Elbers kritische vragen gesteld over het feit dat Elbers inlogactiviteiten heeft geraadpleegd naar aanleiding van het incident op 24/25 oktober 2020. Op 28 november 2020 is in dagblad De Limburger een artikel verschenen onder de kop "*Directeur L1 controleert personeel*".

130. Elbers heeft opdracht gegeven te onderzoeken wie verantwoordelijk was voor het raamplakincident. Aan het hoofd HR is opdracht gegeven de camerabeelden van dat weekend te bekijken. De uitvoering van de opdracht, samen met een collega, heeft vele uren gekost. Deze HR-medewerkers hebben de opdracht als zeer belastend ervaren. Zij hadden moeite met de sfeer van controle rondom de (uitvoering van de) opdracht. Het hoofd ICT heeft opdracht gekregen na te gaan of de kopieerapparaten zodanig konden worden ingelezen dat de inhoud van de fotokopieën na te trekken was. Het hoofd ICT vond dit een zeer vergaand verzoek en vroeg om het verzoek op schrift te stellen, wat Elbers, via zijn assistente, gedaan heeft.
131. Elbers heeft opgemerkt dat deze onderzoeksmaatregelen het gevolg zijn van een incident dat door diverse betrokkenen als zeer intimiderend en bedreigend werd ervaren. Hij had als werkgever de bevoegdheid en verantwoordelijkheid om onder deze omstandigheden te proberen te achterhalen wie mogelijk verantwoordelijk was voor de betreffende actie, waarbij ongeautoriseerd privacygevoelige ruimten zijn betreden. De camerabeelden zijn enkel en alleen bekeken in verband met het heimelijk weghalen van het naambordje van de assistente van Elbers op het BHV-



bord. De raamplakactie kon daarnaast worden achterhaald door het nazien van de logfiles van een kopieerapparaat, aldus steeds Elbers.

132. De onderzoeker is niettemin van oordeel dat de maatregelen bij een ruimere controleachtergrond passen dan Elbers lijkt te suggereren. Op 27 oktober 2020 (na het BHV-bord- en het raamplakincident) heeft de assistente van Elbers aan het hoofd ICT geschreven:

"Peter [Elbers] wil graag dagelijks een overzicht van aanwezigen in het L1 gebouw ontvangen van de dag ervoor.

Hoop dat ik het goed verwoord heb.

Met andere woorden: morgen dinsdag 27 oktober wil hij een totaal overzicht ontvangen van alle aanwezigen L1 gebouw maandag 26 oktober van 0.00 uur tot 0.00 uur."<sup>42</sup>

133. Elbers heeft over dit verzoek samengevat het volgende opgemerkt. Het e-mailbericht komt hem niet bekend voor, alhoewel hij daarover geen 100% zekerheid kan geven. De assistente zelf maakt in haar mail een voorbehoud. Zij heeft het verzoek van Elbers verkeerd begrepen. Elbers was niet geïnteresseerd in het dagelijks ontvangen van een overzicht van de aanwezigen in het L1-gebouw. Het enige wat hij heeft gevraagd is om aan de hand van het toegangscontrolesysteem na te gaan welke L1-collega's aanwezig waren in het gebouw ten tijde van het incident. Elbers kan zich niet herinneren dat het hoofd ICT enige lijst aan de assistente heeft verstrekt of dat Elbers die vervolgens heeft ontvangen. Dit was ook niet meer relevant omdat de raamplakactie eenvoudig kon worden achterhaald door het nazien van de logfiles van een kopieerapparaat, iets wat volstrekt gepast en geoorloofd was. Bij weten van Elbers is nooit uitvoering gegeven aan het verzoek.

134. De onderzoeker merkt hierover het volgende op. De assistente van Elbers heeft aan de onderzoeker bevestigd dat Elbers haar de opdracht heeft gegeven en dat de opdracht niet zag op het weekend van het raamplakincident maar op de toekomst. Zij heeft de overzichten niet aan Elbers doorgestuurd. Zij heeft er ook verder niets mee gedaan. Het hoofd ICT heeft de onderzoeker bevestigd dat hij na ontvangst van de e-mail van de assistente, Elbers heeft gebeld om te vragen of hij de opdracht in de e-mail moest uitvoeren. Elbers heeft heel duidelijk gemaakt dat

---

<sup>42</sup> De verwijzing naar "morgen dinsdag 27 oktober" is een verschrijving. De e-mail is op 27 oktober verzonden.



alle opdrachten die het hoofd ICT van de assistente van Elbers kreeg, opgevolgd moesten worden. Het hoofd ICT heeft overzichten van 26, 27, 30 en 31 oktober en 1 november verstrekt. Een kopie van de correspondentie, met een geanonimiseerde pagina uit de overzichten van 26 en 27 oktober 2020 is bijgevoegd (**Bijlage 26**). Het gaat hier niet om camerabeelden, maar om overzichten uit het aanwezigheidsregistratiesysteem. Het hoofd ICT heeft nadien aan de assistente van Elbers gezegd dat het te bewerkelijk was om dagelijks zulke overzichten aan te leveren, waarna hij niets meer over het onderwerp heeft vernomen.

135. Na het aantreden van Elbers hebben er kennismakingsgesprekken met de medewerkers plaatsgevonden. De bijeenkomsten waren, mede vanwege de Coronabeperkingen, in kleine groepen van ca. zes personen. Menig bijeenkomst verliep in een grimmige sfeer. Begin december heeft Elbers de HR-afdeling opdracht gegeven om de samenstelling van de groepen aan te passen en daarbij rekening te houden met het "mogelijke negatieve gehalte" van sommige deelnemers. Dit heeft in december 2020 tot een confrontatie geleid met het hoofd HR. De mailsequentie is bijgevoegd als **Bijlage 27**. De kennismakingsgesprekken zijn daarna gestaakt.
136. In dezelfde periode zijn er discussies geweest over allerlei onderwerpen, zoals het voorschieten van werkkosten door medewerkers, bedrijfshulpverlening, goedkeuring van uitgaven, bevoegdheid tot bewaring van bepaalde personeelsdossiers, etc. Net als elke enquête<sup>43</sup>, is deze enquête gericht op het belang van de onderzochte rechtspersoon. Noch het belang van L1, noch het inzicht dat dit verslag moet verschaffen is gediend met een gedetailleerde uiteenzetting van deze discussies. Hier kan met de volgende constatering worden volstaan. Al deze discussies hebben gemeen dat zij te maken met de dagelijkse operationele gang van zaken die tot de competentie behoren van de instanties binnen de organisatie die zich dagelijks met die aangelegenheden bezighouden. Uiteindelijk heeft het bestuur daarin het laatste woord, maar de wijze waarop Elbers zich in het geval van L1 daarmee heeft beziggehouden geeft blijk van overtrokken controle en gelding van gezag.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> HR 8 maart 2019, JOR 2019/125 (Cordial).

<sup>44</sup> Elbers heeft hierover opgemerkt dat "deze vergaande diffamerende conclusie niet controleerbaar is, omdat de feiten waarop die gebaseerd zouden zijn niet zijn onderzocht c.q. uitgewerkt. Zonder een gedetailleerde uiteenzetting en zonder dat Elbers aanvullend in de gelegenheid wordt gesteld om daarop te reageren (wederhoor) kan deze conclusie überhaupt niet in stand blijven." De onderzoeker blijft van mening dat het niet in het belang van L1 is op het grote aantal kleine en minder kleine incidenten waartoe de wijze



137. Het MT heeft in deze periode de facto niet gefunctioneerd. De hoofdredacteur heeft Elbers opgeroepen om bij elkaar te komen om de steeds meer gespannen situatie te bespreken, maar tevergeefs. Vanaf februari 2021 zijn twee MT-leden ziek weggevallen, deels vanwege de manier van optreden van Elbers. Het verwijt binnen de organisatie dat het weggevallen van deze medewerkers ten volle aan Elbers te wijten is, is onterecht.<sup>45</sup> Deze leden zijn vervangen door interim-leden. Ook deze personen hebben de bestuurder als te formalistisch en controlerend ervaren.
138. In januari 2021 heeft de or het initiatief genomen om een vertrouwenspersoon te laten bemiddelen tussen de medewerkers en de bestuurder. Ook over het verloop van dit proces lopen de meningen uiteen. Elbers heeft, zonder de vertrouwenspersoon hiervan in kennis te stellen, de gesprekken met haar opgenomen. Via zijn raadsman heeft Elbers het opnemen verklaard door de wens om gespreksnotities voor zichzelf te kunnen maken. De onderzoeker heeft een kopie ontvangen van de notities. Elbers stelt onder hoge mentale druk te hebben gestaan doordat hij in de media onheus werd bejegend en onderwerp van publieke spot was. Hij wenste een zorgvuldige weergave van die gesprekken te kunnen maken. Desgevraagd heeft Elbers aan de onderzoeker bevestigd ook andere gesprekken waaraan hij had deelgenomen zonder medeweten van de deelnemers te hebben opgenomen, hoewel dat naar eigen zeggen een zeldzaamheid was en voor eigen verslaglegging gebeurde.
139. In dezelfde periode heeft Elbers via de accountant contact opgenomen met een ICT-auditor om te bespreken of de auditor werkzaamheden zou kunnen uitvoeren naar inrichting van rechten op mappen binnen de netwerkomgeving en naar toegang tot mailboxen. De auditor heeft daarbij aangegeven welke werkzaamheden hij wel zou kunnen uitvoeren (beoordeling inrichting op basis van een script) en welke niet (beoordeling logging / daadwerkelijke toegang). Hoewel de auditor dat tijdens een gesprek met de onderzoeker niet met zekerheid kon stellen, acht de auditor het waarschijnlijk dat Elbers het vermoeden heeft geuit dat er documenten of e-mails werden ingezien door medewerkers die hier geen toegang toe zouden moeten hebben. Op basis hiervan acht de auditor het tevens

---

van optreden van de bestuurder aanleiding heeft gegeven in te gaan. De overtrokken controle en hang naar gezag blijken voorts voldoende uit de overige incidenten die in het verslag worden beschreven.

<sup>45</sup> De bedrijfsarts heeft de onderzoeker (met uitdrukkelijke instemming van betrokkenen) meegedeeld dat het optreden van Elbers zeker een rol heeft gespeeld, maar dat er daarnaast ook andere oorzaken waren.



waarschijnlijk dat Elbers ook gevraagd heeft of de auditor ook naar logging / daadwerkelijke toegang kon kijken. Uiteindelijk heeft de auditor beperkte werkzaamheden uitgevoerd.<sup>46</sup>

140. Op 23 januari 2021 heeft het personeel een brief aan de rvc gestuurd. Daarin spreekt het personeel over grote nood bij L1 door het optreden van de bestuurder (**Bijlage 28**). De or en de rvc hebben over de brief en over de wenselijkheid om elkaar te ontmoeten en uit de impasse te komen gecorrespondeerd. De brief is gelekt en de pers heeft daarover bericht. OR en rvc zijn uiteindelijk niet bij elkaar gekomen.
141. Begin februari is een conflict ontstaan naar aanleiding van een (concept)privacyreglement (nrs. 145 e.v.).
142. Op 28 februari 2021 heeft de mediaraad een brief gestuurd naar de rvc, het bestuur en de or van L1. De mediaraad uit in de brief zijn "grote zorgen over de binnen L1 ontstane bestuurlijke crisis. Een crisis die een dusdanige omvang begint aan te nemen dat zij een risico gaat vormen voor het media-aanbod van L1, zeer negatief is voor de reputatie van de omroep en op termijn zelfs gevolgen kan hebben voor de continuïteit van L1". De mediaraad heeft de hoop uitgesproken dat partijen op korte termijn met elkaar de juiste stappen weten te zetten om tot een oplossing van het conflict te komen (**Bijlage 29**).
143. In deze periode hebben twee gesprekken plaatsgevonden tussen de rvc en vakbonden, die op verzoek van de or geprobeerd hebben de rvc te bewegen, bijvoorbeeld via een bemiddelaar, de vertrouwenskloof tussen rvc en bestuurder enerzijds en het personeel anderzijds te overbruggen. De vakbonden hebben aan de onderzoeker gezegd dat zij de gesprekken als constructief hebben ervaren, maar dat zij de indruk hadden dat de beslissing van de rvc om een enquête te

---

<sup>46</sup> Elbers heeft hierover opgemerkt: "Uit de notulen van de vergadering tussen het bestuur en de RvC d.d. 14 december 2020 volgt dat de RvC aandacht heeft gevraagd voor "IT en security (oneigenlijke toegang tot systemen)" (**Bijlage 39**). Met andere woorden: de RvC heeft Elbers opdracht tot de IT-audit gegeven; dit was niet omdat Elbers de organisatie wilde bespioneren, zoals [de onderzoeker] welhaast lijkt te willen suggereren. Elbers heeft vervolgens, conform instructie van de RvC, opdracht gegeven tot het beoordelen van de rechten tot de e-mailboxen en netwerkmappen." Het is juist dat uit de notulen blijkt dat de rvc aandacht voor risicomanagement in het algemeen heeft gevraagd, maar uit de notulen (onder 2) blijkt met name dat de opdracht aan de ICT-auditor al vóór de vergadering was gegeven en voor een deel al uitgevoerd was. De rvc heeft aan de onderzoeker bevestigd noch bij de vergadering noch op een ander moment opdracht te hebben gegeven voor de audit.



beginnen vaststond, waardoor er geen zicht was op een alternatief als bemiddeling.

144. Op 9 maart 2021 heeft de rvc het verzoek tot de onderhavige enquête ingediend.

#### *Het privacyreglement*

145. De tegenstelling tussen Elbers en de rest van de organisatie heeft zich ernstig verdiept bij gelegenheid van de vaststelling van een privacyreglement voor L1. De gang van zaken rondom het reglement is illustratief voor de in deze periode moeizame verhouding tussen twee eisen van een journalistieke organisatie: aan de ene kant de eis dat de organisatie door het bestuur wordt geleid en aan de andere kant de eis dat de in de organisatie werkzame journalisten zonder vrees voor aantasting van de journalistieke vrijheid en onafhankelijkheid hun werk kunnen doen.
146. Het proces van invoering van het reglement begint vlak na het raamplakincident eind oktober 2020 (nr. 129). Tijdens een overlegvergadering tussen de bestuurder en de or heeft de or vragen gesteld over het onderzoek dat de bestuurder naar aanleiding van het incident heeft verricht. De notulen zeggen daarover:

#### **"12. Wet- en regelgeving rond privacy medewerkers**

[R] vraagt welke gegevens er n.a.v. de anonieme raamplakactie gecheckt zijn. De bestuurder antwoordt dat hij zijn statutaire bevoegdheid heeft gebruikt om onderzoek te doen naar individuele gevallen. Die gaan we in deze vergadering niet bespreken. Wel merkt de bestuurder op dat hij een wettelijke bevoegdheid heeft. Als hij bedrijfsmiddelen beschikbaar stelt en hij constateert oneigenlijk gebruik daarvan, dan mag hij onderzoek doen.

Verder is gebleken dat er in dit huis kennelijk geen privacy reglement is. De bestuurder stelt voor dat hij in februari met een instemmingsvoorstel komt om te kijken of we gemeenschappelijk een privacyreglement kunnen vaststellen."

147. De or heeft op 23 november 2020 aanvullende vragen gesteld (**Bijlage 30**). Vijf dagen later is in de pers over de brief gepubliceerd. Elbers heeft op 2 december 2020 de brief beantwoord (**Bijlage 31**). Daarop heeft de or weer een korte reactie gestuurd, die wordt afgesloten met de mededeling:



"Net zoals u zet de OR in op een constructieve onderlinge samenwerking. Ook de discussie over privacygevoelige informatie willen wij op een constructieve manier voeren. De OR hecht er daarom veel belang aan om samen met u na te denken over het te implementeren privacyreglement."

148. Op 15 januari 2021 heeft Elbers een concept gestuurd met het privacyreglement en enkele beleidsregels over, kort gezegd, omgang met sociale media (**Bijlage 32**).
149. Enkele in verband met het onderhavige onderzoek relevante bepalingen van het privacyreglement zijn de volgende:

"2.2 Dit reglement heeft tot doel:

- a. Te voldoen aan de verplichtingen uit de AVG;
- b. De persoonlijke levenssfeer van een Betrokkene van wie persoonsgegevens worden verwerkt te beschermen tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking;
- c. Te voorkomen dat persoonsgegevens worden verwerkt voor een ander doel dan het doel waarvoor ze zijn verzameld;
- d. De rechten van een Betrokkene te waarborgen.

2.3 L1 is zich ervan bewust dat in een journalistieke organisatie als de hare de bescherming van persoonsgegevens een belangrijk thema is. L1 besteedt daarom bijzondere aandacht aan de bescherming van de privacy van haar werknemers, freelancers en andere opdrachtnemers. Voor zover in de uitvoering van de werkzaamheden persoonsgegevens worden verwerkt door zullen deze persoonsgegevens op een behoorlijke, transparante en zorgvuldige wijze conform wet- en regelgeving worden verwerkt. L1 ziet met name toe op de naleving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Nederlandse Uitvoeringswet daarvan (UAVG). Dit betekent onder andere dat L1 het uitgangspunt van dataminimalisatie handhaaft, en in lijn daarmee zo min mogelijk persoonsgegevens verzamelt en bewaart.

Artikel 3. Doel van de verwerking van persoonsgegevens

3.1 De verwerking van persoonsgegevens heeft tot doel:



- a. Uitvoering van de arbeidsovereenkomst, uitzendovereenkomst, freelanceovereenkomst en/of overeenkomst van opdracht met Betrokkene;
- b. Beheren/uitvoeren van de personeelsadministratie en salarisadministratie;
- c. Te voldoen aan wettelijke verplichtingen, waaronder fiscale verplichtingen;
- d. Het doen van betalingen, zoals het betalen van salaris;
- e. Het afhandelen van sollicitatieprocedures;
- f. Het kunnen nemen van besluiten ten aanzien van Betrokkenen.

3.2 De persoonsgegevens worden niet op een met deze doeleinden onverenigbare wijze verwerkt.

#### Artikel 6. Verwerking van camerabeelden

6.1 Persoonsgegevens die op grond van het gerechtvaardigd belang worden verwerkt zijn bijvoorbeeld de beelden van beveiligingscamera's. Hierop worden medewerkers namelijk herkenbaar in beeld gebracht. Het kantoor en terrein van L1 is beveiligd middels een *camera-observatiesysteem*. Dit heeft exclusief tot doel de veiligheid en eigendommen van L1 en haar medewerkers te waarborgen. Het systeem mag nadrukkelijk niet worden gebruikt voor andere doeleinden.

6.2 L1 behoudt zich het recht voor (verborgen) camera's op de werkplek in te zetten mochten de omstandigheden op de werkvloer daartoe aanleiding geven. Indien L1 besluit tot het inzetten van (verborgen) camera's zal de privacy van de werknemers en opdrachtnemers zoveel mogelijk worden gewaarborgd. Daarom worden bij de inzet van (verborgen) camera's in ieder geval de volgende waarborgen in acht genomen:

- a. L1 dient een gerechtvaardigd belang te hebben voor het (verborgen) cameratoezicht. Dit gerechtvaardigd belang kan er onder andere in zijn gelegen dat het ondanks allerlei inspanningen niet is gelukt een einde te maken aan diefstal, fraude of ander onrechtmatig gedrag;
- b. Het (verborgen) cameratoezicht dient noodzakelijk te zijn. L1 zal alvorens over te gaan op (verborgen) cameratoezicht bekijken of er een minder ingrijpend middel voorhanden is om hetzelfde doel te bereiken;



- c. L1 zal alvorens (verborgen) camera's in te zetten een privacytoets uitvoeren. Daarbij zal L1 een afweging maken tussen zijn eigen belang en de belangen van de werknemers en opdrachtnemers;
- d. Het gebruik van de verborgen camera('s) is tijdelijk;
- e. De inbreuk op de privacy van de werknemers en opdrachtnemers is zo klein mogelijk. Toezicht op het toilet is bijvoorbeeld in geen enkel geval toegestaan;
- f. L1 voert voorafgaand aan het cameratoezicht een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment /DPIA) uit. Indien uit de DPIA naar voren komt dat de beoogde inzet van (verborgen) camera's een hoog privacyrisico oplevert zal L1 met de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) overleggen voordat het cameratoezicht wordt gestart;
- g. L1 treft passende maatregelen voor de beveiliging van de (camera)gegevens en de verwerking daarvan;
- h. De camerabeelden worden hooguit 4 weken lang bewaard, tenzij een incident is vastgelegd (bijvoorbeeld diefstal). In dat geval mag L1 deze beelden bewaren tot dit incident is afgehandeld;
- i. Werknemers en opdrachtnemers worden achteraf door L1 geïnformeerd over het gebruik van de verborgen camera.”

150. Enkele in verband met het onderzoek relevante bepalingen van de beleidsregels zijn de volgende:

“Artikel 2. Doel van de regeling

2.1 Het computernetwerk is eigendom van L1 en dient te worden gebruikt voor werk

gerelateerde doeleinden. Stelselmatig privégebruik is niet toegestaan. Ten behoeve van de uitoefening van hun taken krijgen medewerkers, freelancers en opdrachtnemers toegang tot het computernetwerk en internet. Het doel van dit beleid is richtlijnen te formuleren voor verantwoord gebruik van e-mail, internet en sociale media voor alle medewerkers, freelancers en opdrachtnemers van L1 en geeft tevens regels over de wijze waarop de controle en handhaving plaatsvindt.

2.2 De doelen van de controle op e-mail, internet en social media gebruik zijn de volgende:

- Het tegengaan van misstanden (misdrijven, onrechtmatigheden,



discriminatie,

- seksuele intimidatie etc.) en van misbruik van de bedrijfseigendommen;
- De beveiliging van de onderneming en van systeem en netwerkbeveiliging;
- Het beschermen van bedrijfsgeheimen en het tegengaan van lekken daarvan;
- De begeleiding en/of individuele beoordeling van werknemers;
- Het voorkomen van negatieve publiciteit;
- Kostenbeheersing, vermindering van tijdsverlies en capaciteitsbeheersing.

2.3 Uitsluitend als dat noodzakelijk is, zal L1 de inhoud van dit reglement wijzigen. L1 zal daarvoor opnieuw de instemming van de ondernemingsraad verzoeken en haar bij het proces betrekken. L1 zal daarbij altijd in redelijkheid handelen en zich – voor zover dat mogelijk is – rekenschap geven van de belangen van haar medewerkers, freelancers en opdrachtnemers.

In geval van wijziging van één of meer artikelen van het beleid zal Li haar medewerkers, freelancers en opdrachtnemers daarvan in kennis stellen.

#### Artikel 3. Algemene uitgangspunten

3.1 De controle op e-mail-, internet en social media gebruik zal overeenkomstig deze regeling uitgevoerd worden. Indien er zich situaties voordoen waarin deze regeling niet voorziet, zal conform de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) worden gehandeld.

3.2 L1 streeft naar een goede balans tussen verantwoord gebruik van e-mail, internet en social media en van de bedrijfseigendommen enerzijds en de bescherming van de privacy van medewerkers anderzijds.

#### Artikel 7. Controle op e-mail, internet en social media gebruik

7.1 Controle op e-mail, internet en social media gebruik vindt slechts plaats in het kader van de in artikel 2.2 genoemde doelen. Deze doeleinden stellen beperkingen aan de omvang en wijze van controle:

- voor het tegengaan van virussen en andere schadelijke programma's, in het kader van systeem- en netwerkbeveiliging, wordt het e-mail- en internetgebruik op geautomatiseerde wijze door de server



gecontroleerd;

- controle in het kader van begeleiding en/of individuele beoordeling vindt steekproefsgewijs plaats en beperkt zich tot uitsluitend zakelijke mailberichten. De direct leidinggevende voert de controle uit en kondigt de controle voorshands aan;
- controle in het kader van het tegengaan van verboden gebruik vindt in beginsel geanonimiseerd en slechts steekproefsgewijs plaats;
- controle in het kader van kosten- en capaciteitsbeheersing wordt beperkt tot verkeersgegevens (tijd, hoeveelheid, omvang, en dergelijke).

7.2 Controle vindt in beginsel plaats op het niveau van getotaliseerde gegevens die niet herleidbaar zijn tot individuele personen. Uitsluitend als L1 een redelijk vermoeden heeft dat een medewerker, freelancer of opdrachtnemer of een groep van medewerkers, freelancers en/of opdrachtnemers de regels als vastgelegd in deze regeling overtreedt of overtreden, controleert L1 het e-mail- en/of-internetgebruik gedurende een van tevoren vastgestelde zo kort mogelijk durende periode gericht en op de inhoud.

7.3 L1 zorgt ervoor dat verboden e-mail- en internetgebruik zoveel mogelijk softwarematig onmogelijk wordt maakt. Ook blokkeert L1, voor zover mogelijk, niet-toegestane websites.

7.4 Medewerkers, freelancers en/of opdrachtnemers ten aanzien van wie geconstateerd is dat zij zich niet aan deze regeling houden, worden zo spoedig mogelijk door de leidinggevende op hun gedrag aangesproken. Afhankelijk van de ernst van de overtreding kan deze consequenties hebben voor de arbeidsrechtelijke positie van de medewerker respectievelijk de overeenkomst van opdracht van de freelancer en/of opdrachtnemer.

7.5 L1 controleert de e-mailberichten van leden van de ondernemingsraad onderling, van bedrijfsartsen en van iedere andere medewerker, freelancer en/of opdrachtnemer die zich op grond van zijn functie op enige vertrouwelijkheid moet kunnen beroepen behoudens zwaarwichtige redenen niet."

151. Deze stukken waren geagendeerd voor de or-vergadering van 18 januari 2021,



maar de or heeft de vergadering vlak voor het begin afgezegd vanwege de wijze waarop Elbers gereageerd had op vragen van de NVJ over L1. De or heeft de hoofdredactie naar haar mening over het reglement gevraagd. De hoofdredactie heeft op 2 februari 2021 geantwoord dat zij het concept onacceptabel vond. De hoofdredactie miste vooral *checks and balances* bij de toetsing of er zich omstandigheden voordeden die de inzet van vergaande controlemiddelen als verborgen camera's rechtvaardigden (**Bijlage 33**). De hoofdredactie heeft haar reactie met Elbers gedeeld. De volgende dag is in de media zeer negatief bericht over in het bijzonder de inzet van verborgen camera's. Elbers heeft op 5 februari 2021 aan de or laten weten het concept-privacyreglement in te zullen trekken. De or heeft de intrekking via het intranet van L1 bekendgemaakt.

152. Het verslag komt hierna terug op de gang van zaken rondom het privacyreglement voor zover dat relevant is voor het journalistieke handelen van L1 (IV.4).

#### **4. Na de Onderzoeksbeschikking (mei 2021 – juli 2021)**

153. Het verslag besteedt in dit nummer aandacht aan de periode na de Onderzoeksbeschikking. Die periode loopt vanaf de beschikkingsdatum (26 april 2021) tot het einde van de onderzoeksperiode (1 augustus 2021).<sup>47</sup> De twee meest relevante gebeurtenissen uit deze periode zijn het aftreden van Elbers (9 juli 2021) en het aftreden van de drie leden van de rvc die niet door de Ondernemingskamer zijn benoemd (1 augustus 2021).<sup>48</sup> De gebeurtenissen spelen zich gelijktijdig af, maar het zijn goeddeels los van elkaar staande processen. Zij worden daarom gescheiden beschreven.

##### **4.1 Het aftreden van Elbers**

154. In de eerste fase van de enquête heeft de or de Ondernemingskamer verzocht Elbers als bestuurder te schorsen, kort gezegd, omdat hij zijn taak niet naar behoren zou vervullen, in het bijzonder vanwege zijn, volgens de or, autoritaire wijze van optreden. De Ondernemingskamer heeft het verzoek afgewezen en als volgt geoordeeld:

<sup>47</sup> Zie over het einde van de onderzoeksperiode nr. 70.

<sup>48</sup> Eenvoudshalve wordt hierna gesproken over het aftreden van de rvc, ook al bleef het orgaan in functie in de persoon van Van Hussen.



"3.20 De Ondernemingskamer ziet dan ook geen reden voor toewijzing van het verzoek van de ondernemingsraad tot schorsing van Elbers als bestuurder. Niet gebleken is dat zijn functioneren de oorzaak is van de problemen binnen L1. Hem thans schorsen draagt naar de verwachting van de Ondernemingskamer eerder bij aan het voortduren van die problemen dan aan de oplossing daarvan.

3.21 De Ondernemingskamer zal wel, zoals alle partijen hebben verzocht, tijdelijk een tweede bestuurder van SOL benoemen, naast Elbers. De Ondernemingskamer beoogt daarmee een normalisatie van de verstandhoudingen tussen het bestuur, de ondernemingsraad en de hoofdredactie te bevorderen in afwachting van de uitkomst van het te gelasten onderzoek. De Ondernemingskamer ziet vooralsnog geen reden om de door haar te benoemen bestuurder binnen het bestuur een beslissende stem te geven en evenmin om een bepaalde taakverdeling tussen Elbers en de tijdelijk bestuurder op te leggen. De Ondernemingskamer gaat ervan uit dat beiden, met inachtneming van het uitgangspunt van een collectief bestuur, in onderling overleg zo nodig tot een zekere taakverdeling kunnen komen."

155. Van der Have is bij beschikking van 28 april 2021 als bestuurder aangewezen. Hij is de volgende dag naar het kantoor van L1 gegaan, waar hij in de ochtend kennis heeft gemaakt met Elbers en zijn advocaat. Volgens Van der Have was Elbers blij met de komst van de Ok-functionarissen. Elbers wilde, samen met de rvc en Van der Have, doorpakken om L1 te reorganiseren. Dat hield in dat een aantal medewerkers zou moeten vertrekken (Hauben en twee leden van de or en van het MT). Van der Have heeft Elbers laten weten eerst anderen binnen en buiten de organisatie te willen spreken om een goed beeld van de situatie te krijgen. Er is toen afgesproken dat Van der Have zich zou richten op de governance en de verbetering van de cultuur bij L1 en Elbers zorg zou (blijven) dragen voor de dagelijkse aansturing van de organisatie. Een belangrijk openstaand punt voor de korte termijn was de vaststelling van de jaarrekening 2020, die in beginsel in april vastgesteld moest worden (art. 23.4 statuten SOL).<sup>49</sup> De rest van de dag en de volgende dag heeft Van der Have gesproken met de rvc, de or en de

<sup>49</sup> De jaarrekening is op 26 mei 2021 vastgesteld. De Ok-functionarissen hebben de jaarrekening niet ondertekend omdat zij geen betrokkenheid hadden gehad met het boekjaar 2020. De jaarrekening maakt daar melding van.