

Rapportage CIPO strijdigheden gedragscode publieke omroepen d.d. 25 juni 2009

Inleiding

Naar aanleiding van de berichtgeving in het NRC Handelsblad van 13 juni 2009 en op verzoek van de Raad van Bestuur van de NPO onderzoekt de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) in hoeverre de genoemde incidenten in strijd zijn met de zelfregulering van de publieke omroepen, de *Richtlijnen en Regelingen goed bestuur en integriteit* (de gedragscode). De gedragscode is in werking getreden op 1 januari 2006. Kwesties genoemd in het artikel van voor deze datum worden dan ook buiten beschouwing gelaten.

Pas toe of leg uit geldt ingeval er wordt afgeweken van de gedragscode en deze afwijking gerechtvaardigd is. Natuurlijk prevaleert de wet als er sprake is van overlap van wetgeving en zelfregulering.

De kwesties

Bibaboerderij

Bibaboerderij is een kinderprogramma dat is ontworpen en geproduceerd door een producent Global Star Media. De TROS zendt het programma uit. Tegelijkertijd heeft de producent het gebruik van de merknaam etc. voor marketingdoeleinden van het product via een licentieovereenkomst verkocht aan derden (C1000, EMI, C&A).

Merchandising, sponsoring, (sluik)reclame voor commerciële producten en productplacement vallen onder het bereik van de Mediawet 2008. Verder moeten omroepen ten genoegen van het Commissariaat voor de Media aantonen dat er geen strijd is aan dienstbaarheid aan winst door derden. Tevens heeft de Raad van Bestuur van de NPO de taak cofinancieringsovereenkomsten te controleren op mogelijke strijd met het gemeenschappelijk belang volgens de Mediawet 2008.

De gedragscode ziet niet op sponsoring door commerciële partijen, merchandising, (sluik)reclame etc.

De Mediawet 2008 biedt voldoende mogelijkheden om deze constructie te toetsen, door zowel het Commissariaat voor de Media als door de Raad van Bestuur van de NPO.

Leescoupé

De Leescoupé is een programma van de KRO dat mede mogelijk is gemaakt door de stichting Collectieve Propaganda van het Nederlandse boek (CPNB). Drie organisaties, de Nederlandse Boekverkopersbond (NBb), de Groep Algemene Uitgevers (GAU) van het Nederlands Uitgeversverbond en de Vereniging van Openbare Bibliotheken, verschaffen de Stichting CPNB jaarlijks een basisbudget. Deze inkomsten uit de eigen branche worden aangevuld met opbrengsten uit sponsorovereenkomsten, overheidssubsidies en samenwerkingsverbanden. De vaste hoofdsponsor van de CPNB is NS. In een meerjarige sponsorovereenkomst is

vastgelegd dat de spoorwegen zich hoofdsponsor mogen noemen van grote publiekscampagnes¹.

Ideële sponsoring is toegestaan volgens de gedragscode als wordt voldaan aan de redactionele onafhankelijkheid en een aantal andere punten, zoals een schriftelijke overeenkomst. CIPO vraagt de onderliggende stukken op die betrekking hebben op de naleving van de gedragscode bij de KRO.

In het artikel van het NRC wordt gesuggereerd dat er sprake kan zijn van reclame voor de hoofdsponsor van de ideële instelling, de NS. Dit valt nadrukkelijk niet onder het bereik van de gedragscode. Hierop ziet het Commissariaat voor de Media toe.

Overigens gelden vanaf 1 januari 2009 de wettelijke bepalingen in de Mediawet 2008 ook wat betreft cofinanciering door ideële instellingen. Dit houdt onder meer in dat de Raad van Bestuur van de NPO ook de co-financieringsovereenkomsten met ideële instellingen toetst op mogelijke strijd met het gemeenschappelijk belang van de publieke omroepen.

Reizen Rob Hof

De reizen die producent Rob Hof heeft gemaakt met directeuren van de Joodse Omroep, BOS, NMO, OHM en een eindredacteur van de NCRV zijn mogelijk strijdig met de gedragscode.

Het gaat het om de volgende artikelen:

Artikel 1.3 van richtlijn 2 bepaalt dat een medewerker van een aanbieder van diensten aan een omroepinstelling geen faciliteiten of diensten aanneemt die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden.

Artikel 4.3 van richtlijn 2 bepaalt dat geschenken, diensten en giften van derden boven een bedrag van €50,- die een medewerker uit hoofde van zijn functie ontvangt, gemeld en geregistreerd moeten worden. Toestemming van de omroepinstelling is vereist.

Artikelen 7.1-7.8 van richtlijn 2 bepalen dat voorafgaande schriftelijke toestemming nodig is van de omroep voor het maken van een buitenlandse reis. De medewerker verschaft informatie over doel van de reis, de geraamde kosten de bijbehorende beleidsoverwegingen, en de samenstelling van het gezelschap. Van de reis wordt verslag gedaan. Uitnodigingen voor reizen worden met de meest gereede functionaris besproken en getoetst op het risico van belangenverstremgeling. Het belang van de omroep is doorslaggevend voor de besluitvorming. Uitgaven voor een buitenlandse reis worden vergoed voor zover zij redelijk en verantwoord worden geacht.

CIPO heeft een onderzoek ingesteld naar de aard van de reizen in 2006 en 2007 en de mogelijke betalingen door de heer Hof. Verder heeft CIPO alle omroepen

¹ Bron: www.cpnb.nl

verzocht inzicht te geven inzake reizen/diensten door en met Rob Hof/Hoffilms aan medewerkers.

Arbeidsconflict Joodse Omroep

De mogelijke schending van de arbeidsovereenkomst (bijv. claim van rechten op format van een programma) door de oud-directeur van de Joodse Omroep worden onderzocht door een recherchebureau op aanbeveling van het Commissariaat voor de Media. CIPO heeft de Joodse Omroep doorverwezen naar het Commissariaat voor de Media en heeft de Joodse Omroep in overweging gegeven aangifte te doen als er sprake is van fraude. De oud-directeur is in 2008 ontslagen door de Joodse Omroep i.v.m. een arbeidsconflict.

CIPO heeft de Joodse Omroep in 2008 aanbevolen het toezicht op het uitvoerend bestuur statutair te scheiden. De omroep heeft een nieuw representatief bestuur benoemd en heeft stappen ondernomen om de scheiding van bestuur en toezicht verder uit te werken. De gedragscode doet aanbevelingen ten aanzien van goed bestuur. Met de inwerkingtreding van de Erkenningswet zal deze scheiding zijn vastgelegd in de Mediawet. CIPO en het Commissariaat voor de Media zijn gezamenlijk bezig met een protocol dat deze co-regulering in goede banen moet leiden.

KRO Witzier/ Nillesen

Anita Witzier is presentatrice bij de KRO. Haar partner Michel Nillesen is benoemd tot Hoofd TV. Hij was al Hoofd Amusement en Drama en is per 1 januari 2009 benoemd tot Hoofd TV.

De KRO heeft de volgende uitleg gegeven:

Het presentatorenbeleid valt in het geheel onder de verantwoordelijkheid van de Directeur Media, die dan ook verantwoordelijk is voor de inzet van de presentatoren bij KRO-programma's. Daarnaast is de Directeur Media verantwoordelijk voor het bespreken van de arbeidsvoorwaarden met de presentatoren en het beoordelen van het functioneren van de presentatoren.

Omdat derhalve geen sprake is van een hiërarchische verhouding tussen de heer Nillesen en mevrouw Witzier en het, gelet op de structuur van de organisatie, niet aannemelijk is dat een dergelijke verhouding zou kunnen ontstaan, is de directie van de KRO, geheel conform de gedragsregels van de Publieke Omroep en de KRO, overgegaan tot benoeming van de heer Nillesen als Hoofd Televisie.²

In de inleiding bij Richtlijn 2 wordt aangegeven dat van medewerkers wordt verwacht dat zij de verantwoordelijkheid die met hun functie samenhangt aanvaarden en bereid zijn om daarover verantwoording af te leggen.

De gedragscode van de publieke omroepen bevat geen specifieke regelgeving over hiërarchische verhoudingen tussen medewerkers. Er is geen sprake van strijd met de gedragscode.

² Zie: <http://koenbecking.kro.nl/weblogdetail.aspx?blogitemid=791>

De ontslagvergoedingen

Ontslagvergoedingen van medewerkers zijn in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de werkgevers: de omroepen en de raden van toezicht. In de gedragscode wordt in Richtlijn 1 de aanbeveling gedaan om falen bij ontslag niet te belonen. Verder wordt in Richtlijn 1 aanbevolen om de hoogte van een ontslagvergoeding van een topfunctionaris op dezelfde wijze te bepalen als in de CAO voor omroepmedewerkers is geregeld, tenzij dit in de omstandigheden van het geval kennelijk onredelijk is. Als een topfunctionaris niet onder de CAO valt, bedraagt de ontslagvergoeding niet meer dan een jaarsalaris. Met de inwerkingtreding van de Erkenningwet krijgen de aanbevelingen in Richtlijn 1 dezelfde status als de overige richtlijnen, zonet verdergaande werking (*zoveel als mogelijk* gaat verder dan *pas toe of leg uit*). Verder is in de Erkenningwet opgenomen dat een beloningscode moet worden opgesteld. De Erkenningwet is overigens nog niet in werking getreden.

BNN/ Loders

Loders is voorzitter en presentator van BNN. In een advies van 2008 heeft CIPO aanbevelingen gedaan om de onafhankelijkheid van topfunctionarissen te garanderen. Voorkomen van de (schijn van) belangenverstremgeling door dubbelfuncties door statutaire en reglementaire uitsluiting van dubbelfuncties of door een statutaire regeling waardoor ingeval van de schijn van belangenverstremgeling de persoon in kwestie terugtreedt. De constructie waarbij Lodiers naast de inkomsten uit zijn baan als voorzitter en presentator ook inkomsten zou genieten door verkoop van DVD's en een gezelschapsspel van de Lama's is mogelijk strijdig met de Mediawet 2008 (nevenactiviteiten) en tevens mogelijk strijdig met de gedragscode.

Artikel 1.1 van richtlijn 2 bevat een bepaling ten aanzien van financiële belangen: Medewerkers of hun partners hebben geen financiële belangen in ondernemingen, organisaties e.d. die een directe dan wel indirecte relatie hebben, tenzij ontheffing is verleend door de omroepinstelling en deze ontheffing door de wet is mogelijk gemaakt. Van dergelijke financiële belangen wordt opgave gedaan in een daartoe ingesteld openbaar register dat door derden is te raadplegen.

CIPO is een onderzoek gestart en heeft de onderliggende stukken opgevraagd bij BNN.

Het Commissariaat voor de Media heeft toezichthoudende taken wat betreft de nevenactiviteiten van BNN door de verkoop van DVD's en gezelschapsspellen.

Maatregelen

Wel of niet sanctiebevoegdheid?

CIPO heeft geen sanctiebevoegdheden. De NPO heeft sanctiebevoegdheden als bindende regelingen worden overtreden door de omroepinstellingen. De Raad van Bestuur van de NPO kan maximaal 15% van het budget van de omroep inhouden³. Ook kan de Raad van Bestuur van de NPO besluiten tot het opschorten dan wel beëindigen van de bevoorschotting als een omroep de voorschotten in strijd met

³ Artikel 2.154, eerste lid onder a, van de MW 2008

het bepaalde bij de wet gebruikt⁴. Hiervan wordt in de praktijk weinig tot geen gebruik van gemaakt.

De gedragscode is een bindende regeling (m.u.v. Richtlijn 1). Het gaat om zelfregulering die is opgelegd als bestuursbesluit door de NPO aan de omroepinstellingen. De naleving en handhaving van de gedragscode valt onder de verantwoordelijkheid van de omroepen (en hun raden van toezicht). Correcte naleving betekent *pas toe of leg uit*. Uitleg wordt niet aanvaard als er sprake is van ongerechtvaardigde afwijkingen (onvoldoende of oneigenlijke motivering). CIPO kan hiertoe aanbevelingen doen aan de NPO⁵. De NPO neemt hierover een bestuursrechtelijk besluit.

De NPO is volgens artikel 2.3 van de Mediawet 2008 verantwoordelijk voor het opleggen van regelgeving betreffende handhaving en naleving van de gedragscode. De verantwoordelijkheid tot handhaving en naleving is met deze zelfregulering neergelegd bij de omroepen, inherent aan het bestel waarin verenigingen en stichtingen de verzorging van publieke programma's onder hun hoede hebben.

De NPO kan ervoor kiezen deze verantwoordelijkheid ergens anders onder te brengen. Gelet op de diversiteit van de omroepinstellingen, het totale aantal medewerkers van de omroepinstellingen etc., vraagt dit om handhaving die qua omvang en budget niet vergelijkbaar is met de huidige situatie.

Afvinkmentaliteit

De vraag die allereerst gesteld moet worden is of sanctiemogelijkheden de oplossing zijn, om kwesties genoemd in het NRC artikel te voorkomen. Integriteit is een breed begrip. Invulling van integere waarden en normen zijn verschillend per bedrijf. Bedrijfscultuur speelt een grote rol bij deze invulling.

Verder zijn integriteitsnormen geregeld in een lappendeken van verschillende wet- en regelgeving, onder meer de Mediawet 2008, de CAO, arbeidsovereenkomsten, de gedragscode en de eigen integriteitscodes van de omroepen. Strikte handhaving van de zelfregulering biedt dus geen garantie op voorkoming van kwesties als genoemd in het NRC artikel.

⁴ Artikel 2.157, lid 3, van de MW 2008.

⁵ **Werkwijze CIPO:**

Signalering door steekproeven, berichtgeving door derden, en door monitoring van de gedragscode. Afwijkingen van de gedragscode worden beoordeeld door de commissie. Ingeval er sprake is van ongerechtvaardigde motivering van de afwijkingen legt CIPO de kwestie voor aan de betreffende omroep en doet vervolgens aanbevelingen aan de omroep. De algemene onderzoeksbevindingen worden gepubliceerd op de website van CIPO. Aanbevelingen die individuele omroepen betreffen worden gepubliceerd als de aanbevelingen niet voldoende worden nageleefd. CIPO is terughoudend met publicatie, gelet op de buitenproportionele werking die hiervan kan uitgaan in de media. CIPO heeft hier tot nu toe eenmaal gebruik van gemaakt. Verder kan CIPO aan de NPO aanbevelen een sanctiemaatregel op te leggen in de vorm van inhouding van budget, danwel opschorting van de bevoorschotting.

Het instellen van een orgaan met sanctiebevoegdheden is een maatregel, waarvan het resultaat niet met zekerheid te voorspellen is. Denk aan de voorbeelden in het bedrijfsleven, ondanks vergaande wetgeving als Sarbanes-Oxley Act voor Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven en de Code-Tabaksblat in Nederland. De monitoring commissie van de Code Tabaksblat heeft onlangs aanpassingen gedaan om de "afvinkmentaliteit" tegen te gaan door meer nadruk te leggen op de moraal en ethiek van de bestuurders. Voorzitter van de Ondernemingskamer Huub Willems heeft gepleit voor afschaffing van de gedetailleerde best practices omdat deze gedetailleerde regelgeving het 'ethisch handelen' van mensen in de weg staat.⁶

Dichter bij huis is het voorbeeld van de huidige situatie bij omroep Llink. Dit is niet te voorkomen geweest met de gedragscode. Llink was zelfs een van de eerste omroepen met een bestuursstructuur volgens het Raad-van-toezichtmodel, met onafhankelijke toezichthouders en een tweekoppig uitvoerend bestuur.

De oplossing om zaken als genoemd in het NRC artikel te voorkomen zijn niet slechts een kwestie van naleven naar de letter van de gedragscode, maar eerder een kwestie van naleving naar de geest van de gedragscode en alle overige regelgeving op het gebied van integriteit. Naleving naar de geest van de regelgeving is echter juridisch niet eenduidig te handhaven.

Aanbevelingen CIPO

De gedragscode wordt i.s.m. de NPO geëvalueerd. Dit stond al langere tijd gepland voor de tweede helft van 2009. CIPO loopt vast vooruit op de algehele herziening van de gedragscode door de volgende aanbevelingen ter wijziging van de gedragscode aan de Raad van Bestuur van de NPO voor te leggen:

- Ingeval van overlap van werkzaamheden met een ander toezichthoudend orgaan, wordt in gezamenlijk overleg de kwestie behandeld door het orgaan dat hiertoe de meest relevante bevoegdheden heeft. Hierbij geldt dat wettelijke bepalingen prevaleren boven de zelfregulering/gedragscode. Het samenwerkingsprotocol met het Commissariaat voor de Media is bijgevoegd⁷;
- Verslaglegging van afwijkingen van de gedragscode wordt gedaan in het sociaal jaarverslag van de media-instellingen, dat (evt. tegen kostprijs) beschikbaar is voor derden;
- Registers genoemd in de artikelen zijn openbaar met inachtneming van wet- en regelgeving zoals de Wet bescherming persoonsgegevens;
- Richtlijn 1 wordt in lijn gebracht met de overige richtlijnen en wordt een minimumnorm, waarvan kan worden afgeweken, mits de afwijking een gerechtvaardigde motivering heeft;
- Richtlijn 4 is vervangen door wettelijke bepalingen in de Mediawet 2008. Hiermee komt deze richtlijn te vervallen;
- In de gedragscode wordt een passage opgenomen die de omroepen (bestuurders, toezichthouders en ledenvergadering) met nadruk

⁶ Zie: <http://www.fd.nl/artikel/11666867/code-tabaksblat-stelt-regels-boven-ethiek>, door J.F. van Wijnen.

⁷ Zie bijlage 1

verantwoordelijk stelt voor handhaving en naleving van de gedragscode.

Deze opsomming is niet limitatief. De gedragscode wordt verder geactualiseerd aan de hand van de nieuwe wetgeving zoals bijvoorbeeld verwacht in de Telecommunicatiewet, Erkenningswet etc. Ook zullen knelpunten die in de praktijk zijn opgemerkt worden meegenomen in de herziening. Bovenstaande aanbevelingen passen in deze evaluatie van de gedragscode. Een uitgebreide rapportage zal naar verwachting in oktober aan de Raad van Bestuur van de NPO worden aangeboden, inclusief tekstuele aanbevelingen.

Verantwoordelijkheid

CIPO doet tenslotte de aanbeveling de verantwoordelijkheid voor naleving en handhaving van de gedragscode nadrukkelijker neer te leggen bij de omroepen zelf. Tegelijkertijd zouden de omroepen intensiever bij de handhaving en naleving van de gedragscode moeten worden ondersteund. Dit kan bijvoorbeeld door middel van verzorgen van voorlichting, trainingen, informatiebijeenkomsten voor alle lagen van de omroepen, symposia etc⁸.

Conclusie

De suggestie in het artikel van het NRC dat alle kwesties onder de zelfregulering zouden vallen is niet juist.

In twee kwesties is mogelijk sprake van strijd met de gedragscode:

1. De reizen door Rob Hof zijn in strijd met de gedragscode als er sprake is van uitdelen van reisjes. Dit wordt onderzocht door CIPO;
2. De financiële belangen van Lodiers in de BV Tatanka. Ontheffing moet worden gevraagd voor financiële belangen aan de omroep. Als al ontheffing is verleend (en hier moet zeer terughoudend mee worden omgegaan) moet dit worden gepubliceerd in een openbaar register. CIPO heeft de stukken opgevraagd bij BNN.

CIPO doet vooruitlopend op de algehele herziening van de gedragscode alvast een aantal aanbevelingen ter wijziging van de gedragscode.

CIPO doet verder de aanbeveling de verantwoordelijkheid voor naleving en handhaving van de gedragscode bij de omroepen te laten en te benadrukken. Omroepen moeten intensiever worden ondersteund bij de handhaving en naleving.

⁸ CIPO heeft bijvoorbeeld contact met het Bureau Integriteitsbevordering openbare sector (BIOS) opgericht door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wat ondersteuning kan bieden aan semipublieke organisaties.