

# **EEN KWESTIE VAN CULTUUR**

**Een onderzoek naar de beleving en naleving van onafhankelijkheid  
bij de landelijke publieke omroep**

**Drs. A. Bakker  
Prof. dr. J.L.H. Bardoel**

Contact:

Commissie Integriteit Publieke Omroep

035 - 677 2767

Postbus 26444, 1202 JJ Hilversum

Bart de Graaffweg 2, 1217 ZL Hilversum

[www.npointegriteit.nl](http://www.npointegriteit.nl)

## **Inhoudsopgave**

1.	Samenvatting	1
2.	Introductie	3
3.	Onafhankelijkheid	5
4.	Structuur	9
5.	Cultuur	11
6.	Gedragcode	15
7.	Aanbevelingen	16
Bijlagen		
1.	Vragenlijst	19
2.	Overzicht interviews	21
3.	Overzicht bepalingen	23



## 1. Samenvatting

Dit *onderzoek* heeft plaatsgevonden in opdracht van de 'Commissie Integriteit Publieke Omroep' (CIPO) die sinds 2006 toeziet op de handhaving van de 'Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep'. In het kader van periodieke evaluatie hebben de onderzoekers gesproken met bestuurders en hoofdredacteurs van alle landelijke publieke media-instellingen over de beleving en naleving van onafhankelijkheid en de gedragscode. In de gespreksronde kwam ook aan de orde dat nieuw overheidsbeleid gevolgen heeft voor de positionering van CIPO.

*Onafhankelijkheid* wordt door onze gesprekspartners omschreven als vasthouden aan de eigen missie en onafhankelijk blijven van de invloed en belangen van andere partijen. Dit wordt het meest relevant geacht voor journalistieke programma's. Opvallend is dat geen van de bevroegde organisaties zich bij het maken van redactionele keuzes nog beroept op het primaat van de achterban of maatschappelijke beweging. Wel zoeken omroeporganisaties naar nieuwe verbindingen met verwante stromingen en podia, passend bij de netwerksamenleving, maar zonder zich voor een karretje te laten spannen.

De overheid - en in het verlengde hiervan de NPO in een nieuwe, sturende rol - wordt als grootste bedreiging voor de eigen onafhankelijkheid gezien. Oorzaak daarvan zijn de toenemende centralisatie binnen de publieke omroep, de fiscalisering van de omroepbijdrage en de erop volgende bezuinigingen, de toenemende vraag naar verantwoording en toezicht, en als politiek ervaren benoemingen bij de publieke omroep. Voor de meer sturende rol van de NPO bestaan volgens onze gesprekspartners nog geen adequate governance-arrangementen, met heldere criteria vooraf, en transparantie, verantwoording en bezwaar- en beroepsmogelijkheden achteraf.

Onafhankelijkheid ten opzichte van commerciële belangen wordt minder vaak genoemd. Volgens onze gesprekspartners zijn er maar weinig incidenten met belangenverstrengeling en integriteit, en dan veelal bij kleine en/of nieuwe zendgemachtigden. Als verklaring hiervoor worden aangevoerd een vergroting van het bewustzijn publieke omroep te zijn en het strenge optreden van het Commissariaat voor de Media. Een problematisch aspect is nog steeds de vaak onduidelijke relatie met buitenproducenten, die in de nieuwe mediawetgeving een belangrijker rol gaan spelen.

Als nieuwe trends die de onafhankelijkheid van de publieke omroep bedreigen worden genoemd de commercialisering van de sector en de samenleving, waardoor een onderhandelingscultuur en 'onderhandelingsjournalistiek' ontstaan, en de publieke cultuur van onafhankelijkheid en belangeloze medewerking dreigt te verdwijnen. Een andere trend is de verharding van het maatschappelijk debat, mede onder invloed van sociale media en internet.

Naar onze indruk heeft bij de managers en directies van de publieke omroep recent een grote professionalisering plaatsgevonden, mede onder invloed van bezuinigingen en fusies, waardoor een meer zakelijke cultuur met een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden ontstaan is. Niettemin bestaan tussen organisaties onderling aanzienlijke verschillen, zoals op het punt van de scheiding tussen inhoudelijke en zakelijke verantwoordelijkheid, in het functioneren van de raden van toezicht en in de inhoud en reikwijdte van redactiestatuten.

De verantwoordelijkheid voor het aangaan van contracten met externe partijen en sponsors is bij de meeste organisaties intussen een verantwoordelijkheid van managers en directie, waarbij in de 'best practises' vooraf een juridische en journalistieke toetsing plaatsvindt en achteraf rapportage naar de RvT en het Commissariaat. Journalistieke eenheden zoals het journaal en Nieuwsuur beschouwen vaste contracten als een belangrijk middel om problemen met 'schnabbels' te voorkomen, maar tegelijkertijd kampen omroepen met de ruimte die ze gunnen aan gezichtsbepalende freelance medewerkers, al dan niet met een eigen productiemaatschappij of bv. Veel organisaties hebben een beleid ontwikkeld ten aanzien van de betaling van gasten aan (semi)journalistieke programma's. Verschillende organisaties beschikken over een Twitterprotocol teneinde professionele en persoonlijke belangen op sociale media uiteen te houden.

Sprekend over de *cultuur* en de geest van onafhankelijkheid is het ons opgevallen dat omroepen hard werken om de keuzes bij het maken van programma's en het kiezen van partners helder te krijgen; onafhankelijkheid en integriteit zijn niet alleen af te lezen aan het eindproduct, maar evenzeer aan het proces dat daaraan voorafgaat, alsmede de evaluatie na afloop. Ook hier heeft zich naar onze waarneming een professionalisering binnen de omroepen voltrokken, maar is van een gedeelde cultuur voor de gehele publieke omroep geen sprake. Men spreekt over elkaar, maar niet met elkaar.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat de omroepfusies die recent hebben plaatsgevonden vaak ook een interessante confrontatie van organisatieculturen hebben opgeleverd. Deze verschillende culturen hebben er ook toe geleid dat grenzen opnieuw bepaald zijn en risicoanalyses opnieuw gemaakt zijn. In verschillende gevallen werden ook redactiestatuten aangepast en uitgebreid. Veel organisaties hebben ook geleerd van incidenten met onafhankelijkheid en integriteit, die doorgaans veel publiciteit kregen en de omroep voor problemen plaatsten, maar ook geleid hebben tot de aanscherping van grenzen en gedrag. Verreweg het meest vaak genoemde incident was de 'snotneusaffaire' rond Fons de Poel bij KRO-NCRV, maar ook de meeste andere omroepen bespraken met ons zulke leerrijke incidenten, bijvoorbeeld met buitenproducenten, met samenwerkingspartners en met bijklussende medewerkers. Omroepen benadrukken dat de handhaving van de onafhankelijkheid nog lastiger zal worden naarmate de macht van internationale communicatiebedrijven als Facebook en Google groeit en keuzes van redacties plaatsmaken voor robots en algoritmen.

In onze gesprekken zijn geen concrete voorstellen gedaan tot aanpassing van de *code*. We kregen ook niet de indruk dat men de tekst helder voor ogen had. Wel was er alom de suggestie om de code toegankelijker te maken voor medewerkers. Ook werd benadrukt dat de geest belangrijker is dan de regels, 'want regels maken vlegels'. Ook werd erop gewezen dat nieuwe regelgeving het CvdM een grotere verantwoordelijkheid geeft voor goed bestuur, en dat daarom een nieuwe taakafbakening tussen CIPO en CvdM nodig is, tussen interne zelfregulering en extern toezicht, ook om dubbel werk te voorkomen. Als goed bestuur ook een kwestie van cultuur en gedrag is, dan ligt hier een nieuwe, uitdagende taak voor CIPO die zo meer gezicht kan tonen en zich kan onderscheiden van de meer juridische benadering van het CvdM. Daarbij komt ook dat CIPO door omroepen teveel gezien wordt als een verlengstuk van de NPO, en dus herpositionering gewenst is.

## **2.     Introductie**

Binnen de publieke omroep bestaat sinds 2006 de 'Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep', en de Commissie Integriteit Publieke Omroep (CIPO) bevordert de naleving en ziet toe op de handhaving van deze gedragscode, als welbewust gekozen instrument van zelfregulering voor de publieke omroep als geheel. Met dit doel doet de commissie gevraagd en ongevraagd onderzoek.

In 2016 heeft CIPO een tweetal onderzoeken laten doen, omdat de commissie zich afvroeg hoe een aantal ontwikkelingen ingreep op de onafhankelijkheid en integriteit van de omroepen. Zo waren er de recente incidenten rond dubbelfuncties van bestuurders, nevenfuncties van presentatoren en verwerving van programmarechten. Daarnaast verkleinde Den Haag het budget, en maakte de overheid haar voorkeur voor fusies voelbaar. En tot slot was er de snelle opkomst van sociale media, werd er gewerkt met externe partners en programmamakers, veranderde de tijdgeest en groeide de pluriformiteit van de samenleving.

De onderzoeken bestonden uit een kwantitatieve en een kwalitatieve studie. In het kwantitatieve deel lag de nadruk op de vraag of openbare verantwoording door de raden van toezicht van de publieke media-instellingen en de NPO op orde is. Dit onderzoek is door CIPO zelf verricht. Het kwalitatieve onderzoek bestond uit gesprekken met bestuurders en hoofdredacteuren van de landelijke publieke media-instellingen en NPO over de beleving en naleving van onafhankelijkheid en de gedragscode. Dit onderzoek is verricht door twee daartoe aangezochte externe deskundigen.

### ***Opdracht***

De opdracht van dit onderzoek was: "Het inventariseren van de manieren van borging van onafhankelijkheid binnen de media-instellingen en de NPO, en van factoren die een risico voor de onafhankelijkheid vormen. Uit deze inventarisatie worden 'best practices' afgeleid en aanbevelingen gedaan." Beide onderzoeken hebben parallel plaatsgevonden in de tweede helft van 2016.

### ***Aanpak***

Het kwalitatieve onderzoek dat thans voor u ligt, is gebaseerd op vraaggesprekken met bestuurders en hoofdredacteuren van de elf media-instellingen die de publieke omroep inmiddels nog telt, alsmede met de huidige en de inmiddels vertrokken voorzitter van de NPO, het sturings- en samenwerkingsorgaan, dat in 2006 CIPO in het leven heeft geroepen.

Elk vraaggesprek heeft ongeveer anderhalf uur geduurd en vond plaats op basis van een topiclijst met de belangrijkste gespreksonderwerpen die vooraf op voorstel van en in nauw overleg met CIPO was samengesteld. De belangrijkste onderwerpen waren de onafhankelijkheid van de publieke omroep en de wijze waarop deze onafhankelijkheid en integriteit in de structuur en de cultuur van de afzonderlijke organisaties zijn verankerd, en ten slotte het functioneren van de gedragscode en eventuele suggesties voor herziening. Daarna waren er ook altijd enkele specifieke vragen voor de betreffende media-instelling.

Een volledig overzicht van de bevroegde instellingen en gesprekspartners en de topiclijst zijn als bijlagen toegevoegd.

Tijdens de gespreksronde werd ons duidelijk dat nieuw overheidsbeleid volgens onze gesprekspartners ook een effect heeft op de positionering van CIPO zelf. Zo is het wettelijke toezicht op 'good governance' bij de publieke omroep gelegd bij het Commissariaat voor de Media (CvdM), hetgeen de vraag bij onze gesprekspartners opriep wat dit betekent voor de verhouding met CIPO. Bovendien stelden onze gesprekspartners de formele ophanging van CIPO bij de NPO ter discussie.

De relatie tussen NPO, als centraal sturende eenheid, en de omroepen, als de verantwoordelijke voor de inhoud van de programma's, is aan een ingrijpende verandering onderhevig. Moet deze ontwikkeling tot een onafhankelijker positionering van CIPO leiden, zo luidde de vraag van onze gesprekspartners. In de conclusie komen we op deze vragen aangaande de positionering van CIPO terug.

De externe deskundigen die dit onderzoek verricht hebben zijn:

Fred Bakker, voormalig hoofdredacteur en interim-directeur van Het Financieele Dagblad;

Jo Bardoel, emeritus-hoogleraar Communicatiewetenschap, eerder verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen en de Universiteit van Amsterdam.

Kwalitatieve vraaggesprekken zijn erop gericht om in een open en niet bedreigende atmosfeer complexe en mogelijk gevoelige onderwerpen te bespreken. Anders dan bij een kwantitatieve methodiek, waarbij de eisen van vergelijkbaarheid en representativiteit een strakke en formele structuur opleggen, gaat het bij een kwalitatieve aanpak er vooral om middels een uitgebreid en open gesprek meer inzicht te krijgen in de achterliggende drijfveren, overwegingen en argumenten van de onderzochte personen en instellingen. Daarom zijn de gesprekken gevoerd in kleine kring, in aanwezigheid van de inhoudelijk en zakelijk verantwoordelijken, maar zonder de assistentie van stafleden, secretariaat en 'compliance officers'. Als input voor de vraaggesprekken met directie en hoofdredactie hadden de deskundigen, naast de topiclijst, steeds de beschikking over de statuten, het redactiestatuut, het jaarverslag 2015 en de openbare registers met betrekking tot belangen, beleggingen, nevenfuncties en geschenken van de betreffende media-instelling.

De deskundigen hebben achteraf zelf een verslag van enkele pagina's gemaakt van elk gesprek, en hebben dat door hun gesprekspartners van de media-instellingen laten autoriseren. Deze verslagen vormen, samen met de ter beschikking gestelde documenten, de belangrijkste basis van dit advies. Al met al hebben we in, grosso modo, de tweede helft van 2016 dertien gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van media-instellingen en de NPO, en ook tweemaal gesproken met de voltallige Commissie Integriteit Publieke Omroep. De organisatie van de gesprekken en de communicatie tussen commissie en omroepen enerzijds en ons als deskundigen anderzijds is geheel verzorgd door de secretaris van CIPO, waarvoor wij hem zeer erkentelijk zijn.

### 3. Onafhankelijkheid

Eerst bespreken we de structurele veranderingen waarmee de omroepen de afgelopen jaren werden geconfronteerd. Hoe hebben zij daarop gereageerd en op welke wijze heeft dat de onafhankelijkheid en integriteit beïnvloed?

Onafhankelijkheid wordt door onze gesprekspartners omschreven als vasthouden aan de eigen missie en onafhankelijk blijven van de invloed en de belangen van andere partijen. Bij verdere invulling van het concept vallen termen als onpartijdigheid, neutraliteit en integriteit, maar ook diversiteit en pluriformiteit.

Onafhankelijkheid wordt vooral in verband gebracht met, en ook het meest relevant geacht voor, journalistieke programma's. Voor omroeporganisaties, ook die met een verzuild verleden, gaat het erom om vanuit de eigen missie en identiteit programma's te maken, maar daarin zonder last of ruggenspraak professionele journalistieke afwegingen te laten prevaleren boven de inbreng of pressie uit de achterban of de beweging waaruit men is voortgekomen.

'Doen waar we zelf in geloven' vormt volgens de EO de kern van de onafhankelijkheid, en dat geluid hebben we, met verder heel verschillende invulling, ook bij andere omroepen gehoord. Omroeporganisaties als KRO-NCRV en EO willen vanuit de eigen missie een verbindende rol spelen in de samenleving, waarbij met andere groepen kan worden samengewerkt, maar geen invloed op de inhoud van de programma's geduld wordt. Andere omroeporganisaties zoals BNN-VARA, VPRO en HUMAN leggen de nadruk op journalistieke en creatieve onafhankelijkheid die door allerlei ontwikkelingen binnen en buiten het publieke omroepbestel onder druk staat. Relatieve nieuwkomers zoals PowNed, WNL en ook MAX willen vooral een aanvulling zijn of tegenwicht bieden ten opzichte van de hun inziens beperkte diversiteit die de gevestigde publieke omroepen te bieden hebben.

Opvallend is dat geen van de bevroegde organisaties zich bij het maken van redactionele keuzes nog beroept op het primaat van de achterban of een maatschappelijke beweging. BNN-VARA stelt dat bijvoorbeeld de VARA hierin duidelijk is opgeschoven, want minder partijgebonden geworden is en vrijer opereert in de keuze van gasten en bronnen.

De NTR geeft aan dat dit in het verleden weleens problemen gegeven heeft bij de redactionele samenwerking met de VARA binnen Nieuwsuur. Ook bij omroeporganisaties waar nog sprake is van een aanmerkelijke, inhoudelijke of financiële, inbreng van de beweging waaruit de omroep is voortgekomen, zoals bij de EO, wordt aangegeven dat niettemin steeds professionele afwegingen en journalistieke onbevangenheid prevaleren. Ook WNL sluit zich hierbij aan, hoewel deze omroep bij het verkrijgen van zijn erkenning onder verscherpt toezicht van het Commissariaat voor de Media werd geplaatst vanwege de vermeende relatie met de Telegraaf en TMG.

Andere omroeporganisaties als VPRO en HUMAN wenssen zich als (post)moderne netwerkorganisaties te profileren, en zoeken welbewust nieuwe verbindingen met verwante podia en stromingen. Hierdoor kunnen natuurlijk nieuwe belangenconflicten en -afhankelijkheden ontstaan, en nieuwe spelregels nodig zijn. De VPRO heeft daarom voor de keuze van en de samenwerking met externe partners op eigen initiatief een nieuw beleidskader ontworpen. Bij taakorganisaties met een traditie van onpartijdigheid en neutraliteit zoals NOS en NTR gaat het er primair om ruimte te geven aan de verschillende geluiden uit de pluriforme samenleving, zonder zich voor het karretje te laten spannen van actieve pressie- of actiegroepen. Ook hier ontwaart men toegenomen pogingen tot beïnvloeding, waarbij bij de NOS vooral de sportprogramma's en de onderhandelingen rond de sportrechten aan de orde komen, en bij de NTR het verhitte debat over Zwarte Piet en het Sinterklaasjournaal. De keuze voor onpartijdigheid, voegen deze organisaties eraan toe, hoeft overigens allerminst te leiden tot een grijze 'vlees noch vis'-programming.

## **Overheid**

Als relationeel begrip wordt onafhankelijkheid overwegend gebruikt in verhouding tot de politiek, tot de overheid ('Den Haag'), en het sturingsorgaan in Hilversum, de NPO. Deze ontwikkeling heeft te maken met de centralisatie die binnen de publieke omroep plaatsvindt, en met de strijd rond de nieuwe Mediawet waarvan ten tijde van ons onderzoek de kruitdampen nog nauwelijks opgetrokken waren.

De afhankelijkheid van de overheid komt volgens onze gesprekspartners door het gehanteerde financieringsmodel, met jaarlijkse begrotingen en recente bezuinigingen die wel als 'strafkorting' worden ervaren, alsmede door een stelsel van toenemende verantwoording en prestatieovereenkomsten en, meer recent, onder invloed van als politiek ervaren benoemingen bij de publieke omroep. Daarnaast vreest men groeiende inhoudelijke bemoeienis vanuit Den Haag, geïllustreerd aan de hand van de discussie over amusement bij de publieke omroep (compleet met 'toetsingskader') en bijvoorbeeld recente kritiek van prominente politici op de gastenkeuze bij talkshows.

Al met al is de overheid volgens verschillende gesprekspartners voor de publieke omroep inmiddels een onzekere - sommigen zeggen zelfs: onbetrouwbare - partner en financier geworden.

## **NPO**

Een andere als bedreigend ervaren afhankelijkheid is die van de NPO, die in de nieuwe Mediawet meer bevoegdheden krijgt. Volgens verschillende gesprekspartners zijn de coördinerende bevoegdheden van de NPO intussen uitgedijd naar inhoudelijke bemoeienis, waarvoor nog geen adequate governance-arrangementen (heldere criteria vooraf, transparantie en verantwoording achteraf) bestaan en waartegen naar eigen zeggen ook geen beroep mogelijk is. Er bestaat ook de indruk dat beslissingen te veel van personen afhankelijk zijn, en bij een omroep bezigt men zelfs de term 'persoonlijke willekeur'. Reden voor deze NPO-interventie zijn veelal gezamenlijk te realiseren bereikdoelstellingen, zoals marktaandeel, waardoor deze zich volgens onze gesprekspartners inlaat met onder meer de keuze van formule, presentator en gasten. Volgens de NPO is het instellen van bezwaar en beroep mogelijk tegen alle besluiten van de NPO om media-aanbod te plaatsen op de aanbodkanalen en daar budget aan toe te kennen.

Met de komst van genrecoördinatoren zal dit naar verwachting nog sterker worden. Omroepen zien dat als een beperking van hun inhoudelijke autonomie, en ervaren de eenzijdige nadruk op het belang van bereik en marktaandeel als een beperking van hun redactionele onafhankelijkheid en ook als afbreuk aan hun missie en het publieke gehalte van de uitzendingen. Diverse omroeporganisaties signaleren het gevaar van 'mainstreaming' waarbij als gevolg van striktere NPO-eisen aan format en genre van zenders en programma's de ruimte voor eigen inbreng en identiteit van omroeporganisaties steeds beperkter worden. Dat speelt vooral bij radio, maar in toenemende mate ook bij televisie.

De EO stelt zich bij de radio geremd te voelen in haar missie, en op de televisie alleen nog voldoende ruimte te krijgen op NPO2. Deze omroep heeft een speciale 'liaison officer' aangesteld om de relatie met de NPO te behartigen. PowNed klaagt erover dat door het jonge profiel van NPO3 en 3FM het voor deze organisatie steeds moeilijker wordt om goede tijdslots te krijgen. Andere organisaties stellen ook dat fusieomroepen voorrang krijgen bij de keuze van tijdslots. BNN-VARA geeft aan dat door de strenge voorwaarden voor plaatsing van programma's de interne journalistieke onafhankelijkheid bij de publieke omroep in het geding is.

## **Commercie**

Opvallend is dat de (on)afhankelijkheid ten opzichte van het bedrijfsleven en de commercie minder vaak, minder spontaan en ook minder prominent genoemd wordt dan de relatie tot de overheid. Tegelijk wordt er door onze gesprekspartners op gewezen dat de buitenwereld in de voorbije decennia sterk gecommercialiseerd is.

Ook wordt opgemerkt dat er binnen de publieke omroep in het algemeen maar weinig incidenten met belangenverstrengeling en integriteit zijn, en dan veelal bij kleinere of nieuwe zendgemachtigden.

De verklaring voor deze verrassende constatering ligt wellicht in verschillende, door gesprekspartners aangereikte, argumenten. Een ervan is, zoals de scheidend NPO-voorzitter opmerkte, dat omroeporganisaties zich in de loop van de tijd meer als publieke partners, en minder als private partijen, zijn gaan opvatten, en dat ook het besef dat met publiek geld gewerkt wordt sterker geworden is. Daarnaast heeft ook het strenge optreden van toezichthouder Commissariaat voor de Media disciplinerend gewerkt, waardoor organisaties die over de schreef gaan gecorrigeerd worden en aldus ook andere zendgemachtigden zien waar de grenzen liggen. Geschillen tussen het Commissariaat en zendgemachtigden met betrekking tot onafhankelijkheid en mogelijke (commerciële) belangenverstrengeling worden ook door andere omroepen graag en vaak als voorbeeld aangehaald. Een verklarende factor op de achtergrond is ten slotte wellicht ook dat de relatie van de publieke omroep tot bedrijfsleven en commercie al veel langer geproblematiseerd wordt, en daardoor deze dilemma's ook al langer met wettelijke bepalingen en beleid gepareerd worden.

### ***Buitenproducenten***

Een andere afhankelijkheid die veel genoemd wordt, is die van buitenproducenten.

Uit de gesprekken komt naar voren dat hier regelmatig sprake is van onduidelijke relaties en schimmige constructies, waarbij de onderscheiden verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer niet helder belegd zijn. 'Op het doen en laten van buitenproducenten hebben we weinig zicht', hebben we meermaals gehoord.

Zeker nu in de nieuwe mediawetgeving buitenproducenten een nog grotere rol gaan spelen in de programmaproductie, los van de vraag hoe dit precies georganiseerd zal worden, worden deze een belangrijker actor. Ook uit de voorbeelden die verderop aan de orde komen blijkt dat deze verlengde armconstructie voor zendgemachtigden het garanderen van de eigen onafhankelijkheid en integriteit lastiger maakt, en om adequate afspraken en procedures vraagt.

### ***Trends/relevante ontwikkelingen***

Op de achtergrond speelt, volgens gesprekspartners, de ontwikkeling dat de samenleving en de sector sterk veranderd en gecommmercialiseerd zijn, dat de belangen navenant groter geworden zijn en dat er daardoor meer een onderhandelingscultuur ontstaan is, met permanente pogingen tot beïnvloeding.

Medewerking van derden aan (journalistieke) programma's, hoorden we bij BNN-VARA en HUMAN, wordt aldus steeds meer aan voorwaarden gebonden, leidend tot 'onderhandelingsjournalistiek'. Dat kan risico's voor de redactionele ruimte met zich meebrengen. Dit geldt ook, en vaak nog sterker, in de sectoren van sport en amusement. Dat komt ook omdat, met de commercialisering van de mediasector en de toegenomen belangen, ook het afbreukrisico - zoals reputatie- en imagoschade voor derden - groter is geworden, mede omdat inhoud veel langer op internet vindbaar blijft.

Met deze veranderingen dreigt volgens velen ook een zekere teloorgang van de publieke cultuur in de journalistiek en de media, waarin onafhankelijkheid en gratis en belangeloze medewerking een steeds schaarser goed worden. Vooral voor jongere medewerkers is de scheiding tussen publiek en privaat domein veel minder vanzelfsprekend, zo hoorden we bij BNN-VARA. Onafhankelijkheid bestaat dan volgens verschillende gesprekspartners vooral nog in het volle besef van, en een goede spreiding van, reëel bestaande afhankelijkheden. Daarmee wordt ook de culturele component, het besef van onafhankelijkheid en het aanvoelen wanneer je, aldus MAX, 'voor een karretje gespannen wordt' belangrijker. Verderop komt de cultuur van onafhankelijkheid en integriteit aan de orde.

Een laatste trend die in dit verband het signaleren waard is, betreft de gepercipieerde verharding van het maatschappelijke debat, mede onder invloed van sociale media en internet. Zowel omroepverenigingen als taakorganisaties (waaronder PowNed en NTR) signaleren een toenemende druk, en ook meer bedreigingen die de veiligheid van de eigen redactionele medewerkers, zowel op locatie als ter redactie, bedreigen. Belangrijke kwesties die in dit verband als aanleiding genoemd worden zijn de aanslag op de redactie van Charlie Hebdo en het debat rond Zwarte Piet. Incidenteel wordt ook aangegeven dat deze incidenten geleid hebben tot een grotere voorzichtigheid ter redactie, en zelfs tot journalistieke zelfcensuur.

Als organisatorische oplossingen om de onafhankelijkheid te waarborgen worden spontaan genoemd: de scheiding van redactie en directie, het voorkomen dat redactionele medewerkers persoonlijk verantwoordelijk zijn voor fondsenverwerving en commerciële activiteiten, en de plicht tot transparantie en het afleggen van verantwoording achteraf. Zoals we meermaals hoorden: 'Als journalisten anderen de maat nemen moeten ze zelf ook verantwoordelijkheid durven tonen'. (Zie ook verderop.)

#### **4. Structuur**

In het algemeen hebben we de indruk gekregen dat managers en directies van de publieke omroep in de afgelopen jaren een grote professionalisering en verzakelijking heeft doorgemaakt. Deze is mede afgedwongen door de bezuinigingen van de voorbije tien jaar, de noodzaak tot samenwerking en de recente fusies van organisaties. Volgens velen is hierdoor ook een meer zakelijke cultuur ontstaan waarin de verantwoordelijkheden duidelijker belegd en ook beter gescheiden worden.

Kijkend naar governance-arrangementen binnen de afzonderlijke omroepen hebben we heel verschillende situaties aangetroffen. De meeste zendgemachtigden hebben een tweehoofdige leiding, met een algemeen directeur die verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en een inhoudelijk directeur (mediadirecteur) die verantwoordelijk is voor de programma's. De leiding van de NTR suggereerde om een dergelijke dubbele structuur in de CIPO-code voor te schrijven. Sommige, vooral nieuwe en/of kleinere, organisaties hebben gekozen voor een eenhoofdige leiding. MAX tekent daarbij aan dat bij strategische beslissingen altijd een tweede persoon betrokken was, en dat intussen ook is overgegaan naar een tweehoofdige directie. Bij de NOS bestaat een afwijkende situatie, waarin de hoofdredacteur van NOS Nieuws verantwoording verschuldigd is aan de algemeen directeur. Alle omroepen beschikken over een Raad van Toezicht die vooral als (intern) toezichthouder fungeert en voor de directie tevens een belangrijke klankbordfunctie kan vervullen.

#### ***Redactiestatuut***

Alle omroepen hebben, want bij wet verplicht, een redactiestatuut. De functie en omvang van deze statuten verschillen sterk per zendgemachtigde. Vooral bij organisaties met een sterke journalistieke traditie is het een instrument om de identiteit van het medium en de inspraak van de journalist te waarborgen, terwijl het bij andere organisaties eerder dient om de rechten en plichten van de medewerkers en de belangen van de organisatie vast te leggen. Organisaties met een sterke journalistieke traditie hebben bovendien inspraakorganen als redactieraden en redactiecommissies. Bij aanpassing van de redactiestatuten nemen we een zekere trend waar van het eerste 'makermodel' naar het tweede 'managementmodel'. Voor een samenvatting van de inhoud van de verschillende redactiestatuten verwijzen we naar een separaat overzicht.

In reactie op het aannemen van de Tweede Kamermotie-Elias, is per 1-1-2017 een omroepbrede 'Journalistieke code NPO' van kracht geworden en is een Ombudsman voor de hele publieke omroep aan de slag gegaan, ondergebracht bij de NPO en verantwoording aflegend aan het College van Omroepen.

De NOS publiceert sinds kort een Journalistiek Jaarverslag. De hoofdredacteur van NOS Nieuws is momenteel voorzitter van het Genootschap voor Hoofdredacteuren en deze nieuwsorganisatie omarmt ook, zij het niet formeel, de Leidraad van de Raad voor de Journalistiek.

#### ***Contracten***

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van contracten met externe partners en sponsors is intussen bij (vrijwel) alle organisaties allereerst een verantwoordelijkheid van managers en directie. In het verleden kwam het voor dat programmamakers, naast de inhoudelijke verantwoordelijkheid, in de praktijk ook belast waren met het zoeken naar mogelijkheden voor cofinanciering. Nu ligt die taak veelal bij de directie, al dan niet via de afdeling juridische zaken of productie, met als doel om een heldere scheiding aan te brengen tussen programmamaker en dealmaker. Bij verschillende organisaties vindt per geval ook een juridische en/of journalistieke toetsing plaats. Bij BNN-VARA vindt op instigatie van de Raad van Toezicht voor elke deal zowel een journalistieke als een juridische toetsing plaats, en wordt die ook altijd gerapporteerd aan de directie.

Journalistieke organisaties, zoals NOS Nieuws, hebben welbewust overwegend vaste medewerkers met een cao-contract in dienst en bijgevolg slechts een beperkte flexibele schil; bij de NOS is het aandeel van vaste medewerkers ongeveer 85 procent. Deze organisaties beschouwen dit als een belangrijk instrument om problemen met commerciële nevenactiviteiten en 'schnabbels' te voorkomen, en daarmee een aantasting van de eigen onafhankelijkheid en integriteit. Daarbij geldt dat de directie de beslissing neemt, en dat bij problemen niet het individu, maar de organisatie een probleem heeft.

Tegelijk geven verschillende organisaties aan dat zij de carrièremogelijkheden van gezichtsbepalende medewerkers - die vaker een freelancecontract hebben en daarmee hun eigen merk zijn - niet in de weg willen zitten. Sommige organisaties gaan hier ruimhartig mee om, ook uit vrees om medewerkers te verliezen, terwijl andere strikt te zijn en welbewust het risico te nemen dat medewerkers de organisatie verlaten. Organisaties worstelen ook met de vraag waar de grens te trekken. Bij KRO-NCRV kreeg een bekende presentator de vrijheid om de mobiliteit bij ouderen te bevorderen, hetgeen uitmondde in een grote reclamecampagne voor elektrische rijwielen van een bepaald merk. PowNed verbiedt medewerkers om hun gezicht voor commerciële doelen te gebruiken, maar is ruimhartiger waar het gaat om het uitlenen van de stem.

Verschillende organisaties melden ook problemen te hebben gehad met medewerkers met eigen productiemaatschappijen of bv's, en op basis van incidenten het beleid ter zake aangescherpt te hebben. De EO kwam met een goed voorbeeld daarvan.

Verschillende organisaties beschikken over een Twitterprotocol of een gelijkaardige voorziening, om te voorkomen dat professionele en persoonlijke interesses en belangen dooreenlopen op sociale media. Het probleem is hier dat makers door de eigen aard van sociale media op persoonlijke titel reageren, maar uiteindelijk de organisatie verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor de uitingen.

Veel organisaties hebben een beleid ontwikkeld voor het betalen van gasten van (semi)journalistieke programma's. Zo geeft BNN-VARA aan - ook in reactie op de discussie rond het betaalde optreden van Peter R. de Vries in Pauw - dat gasten in beginsel niet betaald worden, tenzij er vooraf nadrukkelijk opdracht is verstrekt voor activiteiten als deskundige.

## 5. Cultuur

De Gedragscode bevat regels en voorschriften die nageleefd dienen te worden door de omroepen. Daar is iedereen die wij gesproken hebben het over eens. Maar de code is ook gebaseerd op principes die maken dat de regels niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest geïnterpreteerd dienen te worden. Onafhankelijkheid, integriteit en eigen verantwoordelijkheid zijn abstracte begrippen die tot leven komen als mensen vertellen hoe zij iedere dag weer hun eigen handelen toetsen, niet alleen aan de regels en wettelijke voorschriften, maar ook aan de onderliggende principes.

Wat wij waarnemen is dat de omroepen er hard aan werken om bij het maken van programma's en bij de selectie van externe partners aan wie de productie wordt uitbesteed, de keuzes die daaraan ten grondslag liggen, zichtbaar te maken. Niet alleen het eindproduct, een documentaire of een nieuwsprogramma, is een ijkpunt, maar ook het proces daarvoor en de evaluatie erna, spelen een belangrijke rol bij het beantwoorden van de vraag hoe integer en onafhankelijk het product is.

De code die de kaders biedt waarbinnen integriteit en onafhankelijkheid echte betekenis krijgt, is een levend organisme. Dat past zich aan en dat wordt gevormd door de interne en externe veranderingen waarmee de omroepen worden geconfronteerd. De gesprekspartners schetsten ons een rijk beeld van de cultuur waarbinnen aanpassingen worden geïmplementeerd. Fusies, sociale media, externe partners, de tijdgeest, en Den Haag geven impulsen, en zetten omroepen aan tot denken en actie, die leiden, zoals hierboven geschetst, tot een verdere professionalisering.

Die professionalisering vindt vooral binnen de omroepen plaats. Regelmatig, structureel overleg tussen de omroepen waardoor een gedeelde cultuur voor de gehele omroep ontstaat, is helaas afwezig. Wel wordt er veel over elkaar gesproken, zoals in de 'snotneus-affaire' over KRO-NCRV, maar niet met elkaar. De behoefte hieraan groeit, een uitdaging aan CIPO om deze leemte constructief op te vullen.

### ***Fuseren of alleen door***

Bij ieder die een fusie had meegemaakt, waren de ervaringen ervan verschillend. Bij *BNN-VARA* kwam een traditioneel op het journalistieke metier gebaseerde cultuur van de VARA onder een dak met de BNN-cultuur die meer gericht is op 'light information' en 'lifestyle' voor een jongere generatie die anders tegen bestaande conventies aankijkt.

De discussies met de presentatoren van BNN concentreerden zich op de vraag of er al dan niet commerciële nevenactiviteiten verricht mogen worden. De lijn van de directie is dat dit in principe niet mag. Een uitzondering kan zijn dat de stem van de presentator in bepaalde gevallen wel gebruikt mag worden. De redenering hierachter is dat hun stem ook hun kapitaal is. Ook de commerciële activiteiten op de sociale media accounts van de presentatoren kunnen bij uitzondering worden goedgekeurd. Er is toestemming van de directie nodig, waarbij meeweegt of de persoon in kwestie verbonden is aan informatieve of aan amusementsprogramma's.

*KRO-NCRV* had zijn handen vol aan de 'snotneus-affaire', waarbij de indruk van belangenverstremming van de presentator Fons de Poel van het programma *Brandpunt* en zijn freelance nevenactiviteiten bij een bank niet kon worden weggenomen. De directie besloot, ondanks protesten van presentatoren, in de interne regelgeving voor presentatoren van journalistieke programma's nevenactiviteiten voortaan te verbieden. Sindsdien wordt met freelancers eenmaal per maand besproken welke nevenactiviteiten zij hebben, waardoor de redactie kan beoordelen aan welke onderwerpen zij al dan niet kunnen meewerken. De regeling rond nevenactiviteiten voor journalistieke medewerkers is toegevoegd aan de *KRO-NCRV* gedragscode, waarmee deze strenger is dan bij andere omroepen.

Ten tijde van de fusie van *AVRO en TROS* stond de laatste omroep onder verscherpt toezicht van het CvdM, hetgeen uiteindelijk leidde tot twee keer de maximale boete. Naar aanleiding van de 'snotneus-affaire' besloot de directie van *AVROTROS* om nieuwe richtlijnen op te stellen, die erop

neerkomen dat presentatoren van journalistieke programma's geen commerciële nevenactiviteiten mogen verrichten. Andere presentatoren moeten altijd bij de hoofdredactie vooraf toestemming vragen. In een apart protocol is bovendien vastgesteld hoe met onafhankelijke productiemaatschappijen wordt omgegaan en welke stappen in dat proces worden gezet. Het beleid van de directie is erop gericht de gedragscultuur bij de omroep helder te maken; wat mag wel en wat mag niet? Daarvoor is een risicoparagraaf geschreven, die in de plaats van de gedragscode van CIPO aan het personeel wordt gegeven. In die paragraaf staat fatsoen centraal.

De fusie was voor *NTR* een cruciaal moment om een beleid te formuleren waarin de onafhankelijkheid geborgd zou worden. Uitvoerig is in die periode gekeken naar redactiestatuten en regelingen die getroffen zijn bij organisaties als de BBC, de New York Times en de Los Angeles Times. Bovendien werd er advies gevraagd aan een externe deskundige met als doel te komen tot heel concrete handelwijzen in geval van dilemma's.

Een van de lessen die de hoofdredactie uit deze zoektocht trok, was dat onpartijdigheid niet mag leiden tot programma's die vis noch vlees zijn, of zoals de BBC het omschrijft 'programs may not be founded in the middle ground'. Voor de programmamakers is het een uitdaging om in een pluriforme samenleving rekening te houden met de verschillende polen, en dat niet te laten uitmonden in een grijs palet, maar in programma's met een eigen gezicht.

Bij het opstellen van het redactiestatuut voor Nieuwsuur, met een redactie van 60 tot 70 redacteuren veruit de grootste redactiegroep binnen NTR, werd gekozen voor een strakke code, waarbij de verbinding werd gezocht met het gedrag van de redacteuren. Veel was geleerd van de samenwerking met de VARA bij het programma NOVA. Die omroep maakte soms andere inhoudelijke keuzes. Zo had een redacteur van die omroep geweigerd de Vlaamse politicus Filip de Winter te interviewen. Dit is gedrag dat niet meer past bij de uitgangspunten die de NTR nu hanteert. Als makers laat je je niet leiden door de wensen of voorkeuren van actiegroepen of van je eigen politieke overtuiging. Het uitgangspunt moet zijn journalistieke relevantie.

### ***Alleen door, of jong en zoekend***

MAX, EO, en VPRO hebben gekozen voor het zelfstandig voortbestaan van hun omroep. De gedrevenheid, die achter deze keuze schuil gaat, is tevens de basis waarop de cultuur rust. Zij zijn wars van de centralisatie van de macht bij de NPO. Of zoals de leiding van VPRO de voorkeur voor een gedecentraliseerd systeem met kleinere eenheden verwoordt: 'Hou de verantwoordelijkheid voor de programma's dicht op het maakproces, dat is de beste manier om kwaliteit en onafhankelijkheid te garanderen.'

De VPRO is gericht op zoek naar partners voor het maken van programma's. Met een extern adviesbureau is een kader opgesteld om dit proces minder ad hoc en meer professioneel te laten verlopen. Bij de procedure wordt uitgegaan van 'insluitingscriteria' in plaats van 'uitsluitingscriteria', waarbij de volgende vragen een prominente rol spelen: Past de zakelijke partner bij de VPRO? En wat is de verwachte positieve impact van de samenwerking?

De VPRO gebruikt ook eerdere ervaringen met samenwerkingspartners. Bij muziekfestivalen hebben de makers geleerd dat je als omroep scherp moet blijven dat je door derden niet wordt gebruikt als een driver of promotor van groepen. Bij het Darwin-project met de 'Beagle' (2009-2010), dat een begroting had van 11 miljoen euro, werd samengewerkt met Teleac en Canvas. Maar er waren ook sponsors als Randstad en het Wereld Natuurfonds (WNF). De laatste trok zich plotseling terug toen de redactie een programma maakte over de overbevissing van de oceaan voor de kust van Argentinië. Volgens WNF was deze regio juist een voorbeeld van goed beheer, wat haaks stond op de kritische toon van de VPRO-reportage.

Bij de documentaire serie over de Yangtze werd weer samengewerkt met WNF, omdat het programma aansloot bij hun focus op het welzijn van rivieren. De samenwerking verliep volgens de VPRO goed.

Bij *MAX* hebben ze geleerd dat je weinig zicht hebt op buitenproducenten en dat je vooral alert moet zijn als je een programma heel graag wilt maken. Dat eerste kwam aan het licht toen bij het maken van het programma 'De groeten van Max' de redactie een persoon had geselecteerd, waarmee de producent weigerde te werken. Het werd niet duidelijk wat de ware redenen daarvoor waren.

In het tweede geval ging het om het programma 'Heel Holland bakt' waarvan het concept bij de BBC werd gekocht. In het vuistdikke contract was ondanks de inzet van veel experts toch de bepaling blijven staan dat de BBC de merchandising in Nederland met commerciële bedrijven als Ahold kon doen. Het CvdM gaf een boete waartegen *MAX* in beroep ging. Het contract is op dit onderdeel aangepast. Inmiddels heeft de rechter bepaald dat het beroep gegrond is. Het CvdM overweegt in hoger beroep te gaan.

Met deze ervaring in het achterhoofd is de redactie alert bij het maken van bijvoorbeeld documentaires over familiebedrijven. Hoe voorkom je dat het uitmondt in een promo voor het bedrijf? Er zijn intern afspraken gemaakt die dat moet voorkomen: de naam van bijvoorbeeld de familie van der Valk mag per uitzending hooguit twee keer worden genoemd en centraal staan de vragen wie die familie is en wat ze drijft. Of zoals de makers zelf zeggen: 'We zijn ons ervan bewust dat de kijker niet met het gevoel blijft zitten, daar moeten we eens gaan eten.' Ook bij *WNL* kampte men met vergelijkbare dilemma's.

Commerciële bedrijven die van *MAX* vragen dingen voor hen te doen, zoals een voice-over voor een reclame of een energiebedrijf dat onder de leden een actie voor goedkopere energie wil voeren, krijgen nul op hun rekest. De omroep is ook de eerste in Hilversum om geschenken die aan het einde van het jaar door relaties worden gegeven onder de medewerkers te verdelen. Het worden er overigens, zoals we ook elders hoorden, steeds minder.

Bij de *EO* heeft men ervaren dat de eigen boodschap niet altijd even gemakkelijk ingepast kan worden in het voorgeschreven format. Dat geldt voor Radio 1, maar ook voor de zenders NPO1 en NPO3. De fusieomroepen krijgen de beste tijdstippen en *VPRO* en *EO* zitten in de positie dat zij moeten zeggen: stop ons profiel niet in de randen van de nacht.

Het programma *Hufferproof*, dat met een verborgen camera de reacties van mensen opneemt, heeft de omroep geleerd hoe je beter zicht moet houden op een buitenproducent. Een vrouw maakte bezwaar tegen de manier waarop zij in het programma was geportretteerd. De buitenproducent zei dat er geen probleem was en dat de vrouw ten onrechte klaagde. Maar uit verder na- en doorvragen bleek dat de vrouw wel degelijk gelijk had. Resultaat: de interne ethische code werd aangescherpt op het punt van het afhandelen van klachten, en ook bij de buitenproducent werd het protocol aangepast, waardoor de combinatie presentator/eigenaar niet meer mogelijk is.

*PowNed* en *WNL* zijn klein, jong en hun cultuur staat nog in de kinderschoenen.

Deze omroepen bestaan hoofdzakelijk uit redacties waar dagelijks overleg de standaard is. *WNL* wil een herkenbaar liberaal conservatief geluid in haar journalistieke producties laten horen. De omroep voelt daarbij affiniteit met bladen als de *Telegraaf*, *AD*, *Elsevier* en het *FD*. *PowNed* staat voor een ander geluid, men wil de luis in de pels van de publieke omroep zijn. 'Het foute neefje dat altijd vervelend is'. De redactie heeft geen band of verplichting tegenover niemand. De omroep voelt zich steeds meer knel zitten op de platforms van radio en televisie. Er wordt dus voluit gekozen voor het internet.

Ook bij *Human* zijn de lijnen kort, iedereen kan deelnemen aan het redactioneel overleg en problemen of dilemma's worden direct door- en uitgesproken. Bovendien is onafhankelijkheid volgens de directie een 'state of mind', die ingebakken zit in het DNA van de organisatie. Cultuur is voor hen dan ook belangrijker dan structuur.

## ***Internet en sociale media***

Bij internet wordt de onafhankelijkheid steeds lastiger. De reacties van gebruikers zijn doorgaans niet verheffend. Een ander dilemma is de toenemende macht van Amerikaanse netwerken als Facebook en YouTube. Zij stellen nadrukkelijk communicatie te bedrijven en geen journalistiek. Van daaruit stellen zij allerlei eisen die het de omroep moeilijk maken. Als een illustratie aanstootgevend is of er een klacht binnenkomt van een gebruiker dan kan de pagina zo maar op zwart worden gezet. Een ander probleem zijn de algoritmen die deze aanbieders hanteren. Dat leidt tot nieuws van gelijkgestemden, waardoor er op termijn steeds minder afwijkend nieuws geconsumeerd wordt. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het gebruik van sociale media soms tot conflicten heeft geleid. Bij de redactie van de NOS is een protocol opgesteld dat bepaalt dat twitteren een journalistieke functie heeft (een nieuwsbron) en dat het niet gebruikt kan worden om de persoonlijke mening van de redacteur te verspreiden. Medewerkers zijn op hun twittergedrag aangesproken en een enkeling is zelfs geschorst. Andere omroepen hebben per geval ingegrepen wanneer op sociale media een te persoonlijke mening werd verkondigd. Een gesprek was meestal voldoende op de plooiën glad te strijken.

## 6. Gedragscode

Uit de gesprekken zijn geen concrete voorstellen gekomen om aan de bestaande code toevoegingen te doen. Geen van de leidinggevenden bleek de tekst goed voor ogen te hebben. De opmerkingen hadden vooral betrekking op de verwoording van de regels en daarmee op de sfeer die de code uitademt. Die is te formeel en onleesbaar, en meer gericht op bestuurders dan op de werknemers van de omroepen. De directie van nieuwkomer Human verwoordde de kritiek misschien wel het meest bondig: 'De huidige code is vooral gemaakt vanuit defensieve overwegingen, uit angst voor de boze buitenwereld. Maar het gaat erom wat je zelf wilt. Een goede geest is belangrijker dan alle regels, want regels maken vlegels.'

Vanuit verschillende hoeken kwam dan ook de suggestie om de code voor de medewerkers toegankelijker te maken door de voornaamste beginselen kort en bondig en bij voorkeur op een A4-tje uiteen te zetten, en de uitwerking hiervan in een volgende laag toe te voegen.

De gesprekspartners gaven aan dat dubbelwerk door een steeds groter wordende groep toezichthouders vermeden moet worden. Daarbij wordt vooral gewezen op de nieuwe rol die het CvdM als externe toezichthouder via de mediawet heeft gekregen. Verwacht wordt dat er een duidelijke taakafbakening wordt afgesproken tussen CIPO en CvdM, waardoor er een evenwichtige afstemming komt tussen intern en extern toezicht. Een meer juridische benadering van het CvdM en het verder ontwikkelen van een cultuur van elkaar aanspreken op de principes van integriteit en onafhankelijkheid door CIPO, waarbij aandacht voor het proces van het maken van programma's een centralere rol krijgt, zouden elkaar uitstekend aanvullen.

CIPO zal uit zijn schulp moeten komen. Voor veel medewerkers is de commissie onbekend, en daarmee onbemind. Het CvdM is bij velen bekend, omdat het ook gevreesd wordt, en het zal de opdracht van het CIPO worden de harten van de medewerkers te winnen.

Op de eerste plaats zal het CIPO er voor moeten zorgen dat de bestaande afspraken uit de code, zoals meldingen van cadeaus en benoemingen en nevenactiviteiten door de omroepen worden nagekomen. Of zoals door omroep MAX wordt gesuggereerd: Ga eerst een gesprek aan met omroepen die zich niet houden aan de code. En als dat niet tot een verbetering leidt, schrijf dan een brief aan de RvT van die omroep. Of zoals de vertrokken voorzitter van NPO het verwoordde: voor het CIPO is het tijd voor een nieuwe fase met meer eigen initiatief. Hij voegde daaraan toe dat het CIPO nog teveel gezien wordt als een verlengstuk van NPO, hetgeen formeel ook klopt, dus moet er volgens hem gekeken worden of een andere rechtsvorm gewenst is.

Met de andere rol van NPO, meer gericht op sturing en samenwerking en dus met meer inhoudelijke verantwoordelijkheid, zal ook de verantwoordingsplicht van de Raad van Bestuur voor de inhoudelijke keuzes uitgebreid moeten worden. Er ontwikkelt zich een nieuw krachtenveld tussen de rol van NPO die inhoudelijk sturing geeft aan de kanalen op radio, tv en internet en de zendgemachtigde omroepen die voor de inhoud van de programma's verantwoordelijk zijn. Als governance vooral een kwestie van cultuur en gedrag is, dan ligt hier een uitdagende nieuwe taak voor het CIPO. De afgelopen jaren is de dynamiek van professionalisering vooral door de omroepen zelf uitgevoerd. Er is een volgende stap te zetten waarbij gewerkt wordt aan een gedeelde cultuur van onafhankelijkheid en integriteit die alle omroepen omvat, inclusief NPO. Een handvat dat hierbij gehanteerd kan worden is het werken met buitenproducenten transparant te maken.

## 7. Aanbevelingen

Naast het stellen en handhaven van de regels in de code, zoals nu met de (openbare) registers gebeurt, zal CIPO zich moeten richten op het bevorderen van een gedeelde cultuur van onafhankelijkheid en integriteit binnen de publieke omroep. Want het beeld van de publieke omroep als geheel wordt nog te veel bepaald door de zwakste schakel en door incidenten. Dat kan om te beginnen aan de hand van het delen van 'best practices' bij zendgemachtigden, met als inzet: wat kunnen we van elkaar leren? De bestaande cultuur van 'over elkaar praten' moet veranderen naar een cultuur van 'met elkaar praten', en ook: elkaar aanspreken.

CIPO moet meer een eigen gezicht laten zien. Breng de bestaande code dichterbij de medewerkers. Verwoord de principes ervan in een A4-tje, stel dit ter beschikking aan alle medewerkers en laat hen dit periodiek ondertekenen.

Organiseer ook regelmatig eigen bijeenkomsten. Nu word nog te vaak vanuit efficiëntie-overwegingen een vergadering met omroepen gepland aan het slot van een ander, al bestaand overleg. Kies een plek met een eigen uitstraling en voor vergaderingen waar onderwerpen worden aangesneden die op zowel beleids- als op operationeel niveau spelen. Op die manier wordt de altijd lastige omgang met afhankelijkheden en de implementatie van de code in de hoofden en harten van medewerkers bevorderd. De compliance officers van de omroepen komen nu niet op regelmatige basis bijeen, en dat dient alsnog te gebeuren.

CIPO is nu nog gehuisvest bij NPO. Kijk of huisvesting elders op het Mediapark een reële optie is.

Voeg aan de code de bepaling toe dat omroepen en NPO hun omgang met buitenproducenten in een richtlijn neerleggen. Centrale vraag daarbij is hoe vanuit de missie de samenwerking met externe partijen wordt vormgegeven en hoe dan de eigen redactionele onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid onverkort gehandhaafd worden.

Presentatoren van veelbekeken programma's met eigen productiemaatschappen of vergelijkbare belangen vormen een potentieel probleem voor de onafhankelijkheid, omdat er dan ook andere belangen spelen. CIPO en CvdM moeten hierin gezamenlijk optreden en duidelijke grenzen aangeven. Omroepen dienen hun ervaringen met de ruimte die zij geven en de grenzen die zij stellen aan beeldbepalende presentatoren met elkaar te delen. Voor vaste en tijdelijke medewerkers dienen overigens dezelfde regels van onafhankelijkheid en integriteit te gelden.

Voeg aan de code toe dat alle omroepen een tweehoofdige leiding behoeven, met een heldere scheiding van inhoudelijke en zakelijke leiding en voldoende autonomie voor de eerste.

Voorkomen moet worden dat redactionele medewerkers mede verantwoordelijk worden voor fondsenwerving en commerciële dan wel ideële samenwerking. De programmamaker mag nooit dealmaker zijn. Dit is de taak en verantwoordelijkheid van managers en directie, die deze praktijken vooraf terdege inhoudelijk en juridisch toetsten en achteraf daarover transparantie betrachten en verantwoording naar toezichthouders afleggen.

De - bij wet verplichte - redactiestatuten zijn onderling zeer verschillend naar inhoud, intentie en reikwijdte. Ze gelden met name voor journalistieke programma's, terwijl mengvormen, waaronder talkshows, buiten beeld blijven. Ook hier is het delen van goede praktijken gewenst. De publieke omroep zou ook formeel de Raad voor de Journalistiek en haar Leidraad moeten omarmen, en openstaan voor beroep op de Raad.

De onafhankelijke nieuwsvoorziening staat sterk onder druk. Oorzaak daarvan zijn recente ontwikkelingen zoals de opmars van commerciële communicatiebedrijven als Google en Facebook, die redacties vervangen door robots, de verspreiding van nepnieuws en de opmars van onderhandelingsjournalistiek. Hoe wapent de publieke omroep zich hiertegen? CIPO creëert, in nauw overleg met de nieuw benoemde Ombudsman, een meldpunt dat dilemma's en klachten op

dit vlak registreert en inventariseert hoe omroepen hierop (dienen te) reageren. De publieke omroep moet zich profileren als een vrijhaven voor onafhankelijke journalistiek.

Door een nieuwe en sterkere rol voor het CvdM als toezichthouder op goed bestuur binnen de publieke omroep zal ook de rol van CIPO moeten veranderen, met duidelijke onderlinge taakafbakening en heldere afstemming tussen intern en extern toezicht. De Commissie dient intern in overleg te treden met de NPO en het College van Omroepen over de toekomstige positionering van CIPO binnen de publieke omroep. Uitgangspunt daarbij moet zijn dat CIPO instrument van zelfregulering is en het CvdM de controle achteraf doet, waarbij dubbelwerk wordt voorkomen.

De overheid lijkt, na veranderingen als de fiscalisering van omroepbijdragen, verscherping van het toezicht, beperking van de programmatische taakopdracht en politieke benoemingen, inmiddels niet alleen als facilitator, maar ook als bedreiging van de onafhankelijkheid van de publieke omroep beschouwd te worden. CIPO moet er als instrument van zelfregulering alles aan doen om politiek Den Haag op armslengte te houden. Uitgangspunt moet zijn dat de omroepen gedurende de concessieperiode, op basis van een duidelijke opdracht vooraf en adequate verantwoording en evaluatie achteraf, zo veel mogelijk met rust gelaten worden.

Naarmate NPO ingevolge de Mediawet evolueert van coördinerend naar sturend, moeten voor deze nieuwe rolverdeling adequate governance-arrangementen getroffen worden, met duidelijke afspraken vooraf en transparantie, verantwoording en bezwaar- en beroepsmogelijkheden achteraf.



## **Bijlage 1. Vragenlijst**

Zie ook overzicht expliciete en impliciete verwijzingen naar onafhankelijkheid in de code. (Naar omroepen gestuurd bij brief met aankondiging.)

### **A Algemene vragen**

---

A1 Wat betekent onafhankelijkheid voor uw omroep?

Zo nodig doorvragen op verhouding tot:  
overheid, politiek, adverteerders, sponsors en commerciële activiteiten  
(zie Code/Inleiding en verantwoording/randnummer 1).

---

A2 Hoe creëer je een organisatiecultuur waarin voorkomende dilemma's kunnen worden besproken?

A2.1 Noem twee voorbeelden.

---

A3 Welke structuur is nodig om de cultuur zoals beschreven in antwoord op vraag 2 te faciliteren of borgen?

---

CIPO en NPO werken aan een voorstel voor herziening van de Gedragscode 2012. Ondertussen kondigde het CvdM (nieuwe) beleidsregels aan op het punt van goed bestuur en toezicht en over de interne beheersing/administratieve organisatie.

A4 Wat ontbreekt nu in de code of in de handhaving daarvan?

A4.1 Wat verdient geen plaats meer in de code en waarom?

---

A5 NPO heeft op basis van het BCG-onderzoek naar verdienopties en verdienpotentieel een plan van aanpak opgesteld. Dit plan dient als basis voor het optimaliseren en waar mogelijk verhogen van de eigen inkomsten. Het gaat om:

Langere blokken tv-reclame en radioreclame  
Second screen based adverteren en reclame bij themakanalen  
Video on demand  
Gezamenlijke verkoop content  
Programmabladen  
Heronderhandeling distributie  
(Bijlage bij kamerstuk 32827 nr. 65 van 24-09-2014.)

Hoe raken deze, en mogelijke eigen nieuwe activiteiten aan de onafhankelijkheid van uw omroep?

**B Specifieke vragen**  
(Per omroep verschillend.)

**C Slotvraag**  
Wilt u verder nog iets zeggen of vragen over het thema onafhankelijkheid in relatie tot uw omroep?

### **Vervolg**

Te vermelden: CIPO zal het verslag van het gesprek aan uw omroep voorleggen voor een check op feitelijke onjuistheden en omissies.



## Bijlage 2. Overzicht interviews

Omroep	Datum	Locatie	Gesprekspartners
NTR	03-06-16	Hilversum	Paul Römer, algemeen directeur Carel Kuyl, mediadirecteur
HUMAN	27-06-16	Hilversum	Bert Janssens, directeur Marc Josten, hoofdredacteur
NPO	27-06-16	Hilversum	Henk Hagoort Voorzitter raad van bestuur t/m 31-08-16
VPRO	27-06-16	Hilversum	Lennart van der Meulen, directeur Stan van Engelen, hoofdredacteur tv / voorzitter hoofdredacteuurenoverleg
BNN-VARA	04-07-16	Hilversum	Gerard Timmer, algemeen directeur Robert Kievit, mediadirecteur
WNL	04-07-16	Amsterdam	Robert Alblas, directeur Bert Huisjes, hoofdredacteur
NOS	07-08-16	Hilversum	Jan de Jong, algemeen directeur Marcel Gelauff, hoofdredacteur Nieuws
MAX	11-08-16	Hilversum	Jan Slagter, directeur Sigrid Muusse, eindredacteur
KRO-NCRV	11-08-16	Hilversum	Yvonne de Haan, algemeen directeur Leo Fijen, hoofdredacteur Journalistiek en Levensbeschouwing
PowNed	05-09-16	Amsterdam	Roeland Mackloet, zakelijk directeur Dominique Weesie, voorzitter
AVROTROS	05-09-16	Hilversum	Eric van Stade, algemeen directeur Peter Kwee, eindredacteur EenVandaag
EO	06-09-16	Hilversum	Jaap Kooij, lid raad van bestuur Bertus Tichelaar, hoofdredacteur

### Afsluitend gesprek

NPO	10-02-17	Hilversum	Shula Rijxman Voorzitter raad van bestuur per 01-09-16
-----	----------	-----------	---



## **Bijlage 3. Bepalingen**

### **Overzicht expliciete en impliciete verwijzingen naar onafhankelijkheid in de Gedragscode goed bestuur en integriteit publieke omroep 2012**

Voor zover hier van belang. Bijlage bij brief met aankondiging onderzoek (mei 2016).

#### **Inleiding en verantwoording**

1

De Publieke Omroep wordt terecht aangesproken op zijn onafhankelijkheid van overheid, politiek, adverteerders, sponsors en commerciële activiteiten. De Publieke Omroep is daarbij zo sterk als zijn zwakste schakel.

2

(...) Vertrouwen van de belanghebbenden, goed ondernemerschap, integriteit, transparantie, onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en het afleggen van verantwoording, zijn essentiële voorwaarden om geloofwaardig te voldoen aan de wettelijke taakopdracht van de Publieke Omroep.

10

De Richtlijnen 2, 3 en 4 en de Regelingen A en B zijn door de raad van bestuur vastgesteld krachtens artikel 2.3, tweede lid, van de Mediawet 2008 juncto artikel 2.10, tweede lid, sub c. (...) De Richtlijnen staan naast de bestaande wet- en regelgeving voor de landelijke publieke mediadienst. Zij concretiseert en scherpt aan ten behoeve van transparantie, onafhankelijkheid en integriteit.

#### **1.1 Inleiding en overwegingen**

Richtlijn 1 bevat aanbevelingen voor de bestuurlijke organisatie, waaronder bestuurlijk toezicht. Zij bevatten in ieder geval een normstelling voor het gedrag van leden van het besturend orgaan, zoals statutair directeuren, en leden van het toezichthoudend orgaan. De aanbevelingen hebben tot doel de transparantie, onafhankelijkheid en integriteit van het bestuur en van het toezicht daarop te verbeteren. Zij kunnen worden opgevat als een nadere invulling van de algemene beginselen van goed bestuur en toezicht.

1.3.2.

Het besturend orgaan is verantwoordelijk voor de transparantie, onafhankelijkheid en integriteit van de media-instelling. Tevens is het besturend orgaan verantwoordelijk voor de naleving van alle relevante wetten en regels en zelfregulering, het beheersen van de risico's verbonden aan de ondernemingsactiviteiten en voor de juiste besteding van de middelen van de media-instelling.

1.3.14.

Het besturend orgaan is zodanig samengesteld dat de leden ten opzichte van elkaar, het toezichthoudend orgaan en welk deelbelang dan ook onafhankelijk en kritisch kunnen opereren. Het reglement voorziet in een procedure in geval van een conflict van belangen.

1.4.13.

Het toezichthoudend orgaan is zodanig samengesteld dat de leden onafhankelijk en kritisch kunnen opereren ten opzichte van elkaar, van het besturend orgaan en van welk deelbelang dan ook. Het reglement voorziet in een procedure in geval van een conflict van belangen.

#### **2.2 Kernbegrippen**

##### **Dienstbaarheid**

Het handelen van een medewerker is altijd en volledig gericht op het belang van de media-instelling, rekening houdend met het gemeenschappelijk belang van het bestel van publieke media-instellingen.

##### **Onafhankelijkheid**

Het handelen van een medewerker wordt niet beïnvloed door oneigenlijke belangen en zelfs de schijn daarvan wordt vermeden.

### 2.3.3.

Een medewerker neemt van een aanbieder van diensten en of zaken aan een media-instelling geen faciliteiten of diensten aan die zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de aanbieder kan beïnvloeden.

## 2.3. Belangenverstrengeling en aanbesteding

### 2.3.1.

Medewerkers of hun partners hebben geen financiële belangen in ondernemingen, organisaties, e.d. die een directe dan wel indirecte relatie met een media-instelling hebben, tenzij de desbetreffende media-instelling hiervoor toestemming heeft gegeven. Aldus toegestane financiële belangen worden via een **register** openbaar gemaakt. Verder wordt hierin de aard van het belang gemeld en sinds wanneer het bestaat.

### 2.3.4.

Topfunctionarissen en belangrijke journalistieke functionarissen melden beleggingen en daarmee samenhangende transacties in sectorgerelateerde ondernemingen, of in bedrijven waarmee de publieke media-instelling een zakelijke verhouding heeft, bij een daartoe aangewezen functionaris bij de media-instelling. Als zo'n functionaris ontbreekt, vindt melding plaats bij de voorzitter van het besturend orgaan. De meldingen worden via een **register** openbaar gemaakt.

## 2.4 Nevenfuncties

### 2.4.1.

Een medewerker vervult geen nevenfuncties die strijdig zijn met het belang van de media-instelling.

### 2.4.2.

Een media-instelling maakt via een **register** in elk geval de nevenfuncties van de topfunctionarissen openbaar, waarbij tevens wordt aangegeven of de functie wel of niet bezoldigd is.

### 2.4.3.

De kosten die een medewerker maakt in verband met een nevenfunctie uit hoofde van zijn functie ('q.q.-nevenfunctie') worden vergoed door de instantie waar de nevenfunctie wordt uitgeoefend.

### 2.4.5.

Een medewerker geniet, afgezien van het bepaalde in 2.4.3, geen inkomsten -in welke vorm dan ook- voor werkzaamheden verricht in een nevenfunctie uit hoofde van zijn functie ('q.q.-nevenfunctie'). Ontvangen inkomsten moeten in de kas van de desbetreffende media-instelling worden gestort en worden door de media-instellingen openbaar gemaakt.

### 2.4.6.

Voor zover niet al bij of krachtens een wet bepaald, beperken topfunctionarissen zelf het aantal van hun nevenfuncties zodanig dat een goede taakvervulling is gewaarborgd.

## Ontvangen van geschenken

### 2.6.1.

Medewerkers nemen uit hoofde van hun functie geen geschenken of diensten aan en accepteren geen toezeggingen van derden om iets te doen of te laten.

### 2.6.2.

Voor het accepteren van schenkingen boven € 50,- is toestemming van de media-instelling vereist. De media-instelling kan besluiten dat deze geschenken, diensten of giften niet geaccepteerd worden. Geaccepteerde geschenken, diensten of giften met een waarde van meer dan € 50,- worden in een **register** openbaar gemaakt.

## Geven van geschenken

2.6.5.

Medewerkers geven uit hoofde van hun functie geen geschenken of diensten en doen evenmin beloften om iets te doen of te laten.

2.6.6.

Het geven van geschenken, voordelen of uitnodigingen is slechts toegestaan indien:

- a. deze worden gegeven namens de organisatie en niet op persoonlijke titel;
- b. het geven ervan wordt gedaan op het bedrijfsadres van de ontvanger;
- c. de waarde ervan niet meer bedraagt dan € 50,-.

De gegeven geschenken, diensten of giften met een waarde van meer dan € 50,- worden via een **register** openbaar gemaakt.

Contact:

Commissie Integriteit Publieke Omroep

035 - 677 2767

Postbus 26444, 1202 JJ Hilversum

Bart de Graaffweg 2, 1217 ZL Hilversum

[www.npointegriteit.nl](http://www.npointegriteit.nl)