

Sanctiebeschikking

Kenmerk: 25757/2012005156

Betreft: onrechtmatige besteding van het budget zoals bedoeld in artikel 2.153, tweede lid, Mediawet 2008.

Sanctiebesluit van het Commissariaat voor de Media betreffende overtreding van artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008, door de Boeddhistische Unie Nederland (hierna: BUN).

A. Verloop van de procedure

1. Bij de beoordeling van de jaarrekening 2009 van de Boeddhistische Omroep Stichting (hierna: BOS), zendtijdhouder van de BUN, is gebleken dat € 81.749,- aan onderzoekskosten is verantwoord in de functionele exploitatierekening als 'overige bedrijfslasten'.
2. Bij brief van 21 december 2010 heeft het Commissariaat de BOS vragen gesteld over de verantwoording van de onderzoekskosten in de jaarrekening 2009.
3. Bij brief van 26 januari 2011 heeft de BOS in reactie op de brief van 21 december 2010 aangegeven dat een deel van de kosten van het onderzoek directe consequenties voor de programmering heeft.
4. Bij brief van 14 juli 2011 heeft het Commissariaat een aanwijzingenbrief bij de jaarrekening 2009 aan de BOS gestuurd.
5. Bij brief van 20 juli 2011 heeft de BOS bevestigd dat zij de aanwijzingen van het Commissariaat zal opvolgen.
6. Bij brief van 1 december 2011 heeft het Commissariaat de BUN in kennis gesteld van zijn voornemen om een bestuurlijke boete van € 50.000,- op te leggen wegens overtreding van artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008 (onrechtmatige besteding budget) en daarnaast het onrechtmatig bestede bedrag terug te vorderen.
7. Op 24 januari 2012 heeft een hoorzitting plaatsgevonden waarbij zowel de BUN als de BOS haar zienswijze naar voren heeft gebracht ten aanzien van het sanctievoornemen. Een verslag van deze hoorzitting is als bijlage bij dit besluit gevoegd.
8. Bij e-mailbericht van 13 maart 2012 heeft de NPO, naar aanleiding van het verzoek daartoe door het Commissariaat, uiteengezet hoe de inzet van programmareserves geschiedt.

B. Feiten

9. In de jaarrekening 2009 van de BOS, zoals deze is gecontroleerd door Ernst & Young Accountants, valt uit pagina 21 in de toelichting op de exploitatierekening op te maken dat € 81.749,- aan kosten voor onderzoek naar de omvang van de achterban verantwoord is als 'overige bedrijfslasten'.
10. In 2009 heeft de onderzoeksafdeling MediaOnderzoek & -Advies van de NPO, in opdracht van de BOS, een kwalitatief en kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar boeddhisme in Nederland. De onderzoeksresultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Resultaten Enquête Boeddhisme in Nederland" van 2 april 2010.
11. In antwoord op de brief van 21 december 2010 van het Commissariaat heeft de BOS aangegeven dat het onderzoek tot doel had "...om beter inzicht te krijgen in de omvang, samenstelling, aard en motivaties van de verschillende publieksgroepen van de BOS dit met het doel om onder meer de aansluiting tussen programmering en de behoefte van het publiek te optimaliseren in termen van thema- en genrekeuze."
12. De BUN is de instelling die de aanwijzing voor het verzorgen van media-aanbod heeft gekregen op grond van artikel 2.42 van de Mediawet 2008 terwijl de BOS de feitelijke verzorging van het media-aanbod op zich heeft genomen. De BUN is evenwel eindverantwoordelijk voor het media-aanbod maar de BOS krijgt het voor het media-aanbod beschikbare budget rechtstreeks van de raad van bestuur van de NPO toebedeeld. De BUN kan dan ook, op grond van haar aanwijzing, verantwoordelijk gehouden worden voor de bestedingen van het budget door de BOS.

C. Relevante wetgeving

13. **Artikel 2.149 Mediawet 2008**
 1. Onze Minister stelt jaarlijks vóór 1 december de budgetten van de landelijke publieke mediadienst voor het komende jaar vast voor:
 - a. de verzorging van het media-aanbod van de omroepverenigingen die een erkenning als bedoeld in artikel 2.24 hebben verkregen, gezamenlijk;
 - b. de verzorging van het media-aanbod van de omroepverenigingen die een voorlopige erkenning als bedoeld in artikel 2.24 hebben verkregen, gezamenlijk;
 - c. de verzorging van het media-aanbod van de NOS;
 - d. de verzorging van het media-aanbod van de NPS;
 - e. de verzorging van het media-aanbod van de educatieve media-instelling die een erkenning als bedoeld in artikel 2.28 heeft verkregen;
 - f. de verzorging van het media-aanbod van de op grond van artikel 2.42 aangewezen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag gezamenlijk;
 - g. de uitvoering van de taken en werkzaamheden van de NPO; en
 - h. de versterking van het media-aanbod van de landelijke publieke mediadienst.Onze Minister stelt het budget, bedoeld in de eerste volzin, onderdeel d, niet hoger vast dan het gemiddelde budget dat met toepassing van artikel 2.152 voor een omroepvereniging kan worden vastgesteld.
 2. Onze Minister stelt de budgetten vast op tachtig procent van de overeenkomstige budgetten van het voorgaande jaar als de NPO de begroting niet volgens de daarvoor geldende regels heeft ingediend.

14. Artikel 2.153

1. De raad van bestuur verdeelt het budget, bedoeld in artikel 2.149, eerste lid, onderdeel f, over de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag op basis van de verhouding tussen de hoeveelheid uren die voor elk kerkgenootschap en genootschap op geestelijke grondslag op grond van artikel 2.49, eerste lid, is vastgesteld en de totale hoeveelheid uren, bedoeld in artikel 2.48, eerste lid.
2. Kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag besteden de ontvangen bedragen aan de in artikel 2.149, eerste lid, onderdeel f, genoemde doelen.

15. Artikel 2.177

1. Gelden die in strijd met het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn gebruikt of die in strijd met de artikelen 2.174, tweede lid, 2.174a, eerste lid, en 2.175 zijn gereserveerd, vordert het Commissariaat terug.
2. Terugggevorderde gelden worden toegevoegd aan de algemene mediareserve.

D. Overwegingen

16. Op grond van artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008 dienen kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag de ontvangen bedragen aan de in artikel 2.149, eerste lid, onderdeel f, genoemde doelen te besteden.
Het in artikel 2.149, eerste lid, onderdeel f, van de Mediawet 2008 genoemde doel is het verzorgen van media-aanbod.
17. Allereerst dient te worden gezien of het rapport "Resultaten Enquête Boeddhisme in Nederland" aangemerkt kan worden als media-aanbod in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008 dan wel is aan te merken als of bijdraagt aan de verzorging van media-aanbod.
18. In het directie en bestuursverslag behorend bij de jaarrekening 2009 wordt het volgende vermeld: "In tussentijd ronden we in opdracht van en in samenwerking met het bestuur van de Boeddhistische Unie Nederland de concessieaanvraag af voor de periode 2010-2015, deden we uitgebreid onderzoek naar de status van het boeddhisme en onze programmering in Nederland en scherpten we naar aanleiding van de resultaten hiervan de positionering van de BOS aan. (...) Mede op basis van het hiervoor uitgebreid toegelichte onderzoeksrapport heeft de BOS in opdracht van en in samenwerking met de BUN een aanvraag ingediend voor een grotere grootteklasse dan de huidige waarin zij is geclassificeerd.

Die grootteklasse (een achterban van tussen de 500.000 en 2 miljoen mensen) impliceert een substantiële vermeerdering van zendtijd en dus ook een aanzienlijk beter uitgangspunt voor het realiseren van de missie van de BOS."
19. In de brief van 26 januari 2011 stelt de BOS dat een deel van de kosten van het onderzoek directe consequenties heeft voor de programmering. Een substantieel deel van de kosten van het onderzoek is daarom in de additionele informatie in de exploitatierekening volgens de functionele indeling onder 'directe kosten' in model V verantwoord. Het gaat hierbij om een bedrag van € 31.759,-.

20. Het Commissariaat is, naar aanleiding van hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren is gebracht, thans van oordeel dat een gedeelte van het onderzoek terecht onder directe kosten is verantwoord omdat dit deel van het onderzoek directe invloed heeft gehad op de programmering van de BOS. De BOS heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat een deel van het rapport als directe kosten kon worden verantwoord.
21. Ten aanzien van de overige kosten van het onderzoek (€ 50.000.-), door de BOS verantwoord onder indirecte algemene kosten, is het Commissariaat van oordeel dat dat dit deel van het onderzoek niet aangemerkt kan worden als (bijdrage aan de) verzorging van media-aanbod.
22. Het onderzoek richt zich primair op het in kaart brengen van de (omvang van de) achterban van de BOS. In het rapport op pagina 5 wordt immers gesteld: 'Dit onderzoek moet beschouwd worden als een startpunt om de blinde vlek omtrent de beleving van boeddhisme in Nederland in kaart te brengen. Tenslotte dienen de resultaten van het onderzoek tevens als input voor aanscherping van de positionering van de BOS en haar programmabeleid.' Het Commissariaat concludeert hieruit dat het rapport grotendeels is opgesteld met als doel het aantonen van een grotere achterban ten opzichte van de achterban op grond waarvan de BUN is geclassificeerd bij de erkenning. Het hoofddoel van het rapport is dan ook het verkrijgen van meer zendtijd.
23. Het rapport "Resultaten Enquête Boeddhisme in Nederland" is, naar het oordeel van het Commissariaat, voor het grootste deel niet aan te merken als media-aanbod in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Mediawet 2008 en draagt voor het grootste deel evenmin bij aan de verzorging van media-aanbod.
24. Nu tijdens de hoorzitting naar voren is gekomen dat een deel van het rapport heeft bijgedragen aan de verzorging van media-aanbod doordat de wensen van de achterban in het onderzoek (mede) zijn geïnventariseerd en de programmering daarop is afgestemd, is het rapport evenwel deels aan te merken als de verzorging van media-aanbod.
25. Ter hoorzitting is door de BOS aangevoerd dat de kosten voor het onderzoeksrapport uit de programmareserves (reserve media-aanbod) zijn bekostigd. De BOS heeft hiertoe een aanvraag gedaan bij de Raad van Bestuur van de NPO om extra inzet uit de reserve media-aanbod. De Raad van Bestuur van de NPO heeft het benodigde bedrag hiervoor vervolgens beschikbaar gesteld.
26. Het standpunt van de BOS, dat het rapport is bekostigd uit de reserve media-aanbod en daarom niet ten laste komt van het budget is onjuist. De reserve media-aanbod is naar het oordeel van het Commissariaat opgebouwd uit gelden die bestemd zijn voor media-aanbod en is derhalve eveneens aan te merken als 'budget' zoals bedoeld in artikel 2.153 van de Mediawet 2008. Het rapport is dan ook bekostigd ten laste van budget bedoeld voor het media-aanbod ingevolge artikel 2.149, eerste lid, aanhef en onder f, van de Mediawet 2008.
27. Het Commissariaat is dan ook van oordeel dat het merendeel van de kosten van het rapport, te weten € 50.000,-, ten onrechte ten laste is gekomen van het budget voor de verzorging van media-aanbod. De BOS kon dan ook niet anders dan dit deel van het rapport verantwoorden als indirecte kosten.
28. Door een deel van het budget te besteden aan een rapport dat grotendeels niet is aan te merken als verzorging van media-aanbod heeft de BOS in strijd met artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008 gehandeld.

Toerekening BUN

29. De BOS krijgt de in artikel 2.149 van de Mediawet 2008 bedoelde budgetten rechtstreeks van de NPO teneinde media-aanbod te verzorgen. De BUN is echter de instelling die een erkenning heeft gekregen om het media-aanbod te verzorgen. Zij wordt dan ook verantwoordelijk gehouden voor de besteding van het aan de erkenning verbonden budget. Het Commissariaat legt de BUN een bestuurlijke boete op wegens overtreding van het bepaalde in artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008.

Terugvordering

30. Op grond van artikel 2.177 van de Mediawet 2008 is het Commissariaat gehouden, nu het hier gaat om gelden die in strijd met artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008 zijn gebruikt, deze gelden terug te vorderen. Het Commissariaat vordert dan ook een bedrag van € 50.000,- van de BUN terug.

E. Bestuurlijke boete

31. Voor het Commissariaat staat vast dat sprake is van overtreding van artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008, door de BUN.
32. Op grond van artikel 7.12, eerste lid, van de Mediawet 2008 kan het Commissariaat een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Mediawet 2008.
33. Het Commissariaat hanteert voor de vaststelling van de hoogte van bestuurlijke boetes voor publieke en commerciële media-instellingen de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007 indien de overtreding is begaan voor 17 juni 2011. Gelet op het feit dat de onderhavige overtreding is begaan voor deze datum, het onderzoeksrapport dateert van 2 april 2010 maar de opdracht daartoe door de BOS in 2009 is gegeven de kosten van het rapport reeds waren verantwoord in de jaarrekening van 2009, geldt in beginsel de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007.
34. Het Commissariaat is echter ten aanzien van het bepalen van de hoogte van de boete van oordeel dat de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007 niet in redelijkheid onverkort kan worden toegepast voor de instellingen zoals bedoeld in artikel 2.42 van de Mediawet 2008 (en artikel 39f van de Mediawet (oud)). Bij de indeling in boetecategorieën is geen afzonderlijke categorie opgenomen voor kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag die zendtijd hebben verkregen.
35. Het opleggen van een boete voor een ernstige overtreding volgens de boetecategorie "landelijk" is naar het oordeel van het Commissariaat onevenredig in verhouding tot de met de Beleidslijn te dienen doelen. Bij het vaststellen van de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007 is aldus geen rekening gehouden met de bijzondere positie die de kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag in het bestel innemen. Het vasthouden aan de boetecategorie voor landelijke publieke media-instellingen zou tot onevenredige financiële consequenties leiden voor de BUN. Aldus geeft het evenredigheidsbeginsel aanleiding tot het opleggen van een lagere boete en daarmee afwijking van de Beleidslijn Sanctiemaatregelen 2007 in dit bijzondere geval.
36. Het Commissariaat legt de BUN een bestuurlijke boete van € 2.500,- op wegens overtreding van artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008.

E. Besluit

Het Commissariaat:

- I. legt de BUN een bestuurlijke boete van € 2.500,- op wegens overtreding van het bepaalde in artikel 2.153, tweede lid, van de Mediawet 2008;
- II. vordert, op grond van artikel 2.177, eerste lid, van de Mediawet 2008, het bedrag van € 50.000,-, verantwoord als indirecte kosten, terug van de BUN.

Hilversum, 5 juni 2012

COMMISSARIAAT VOOR DE MEDIA

prof.dr. Tineke Bahlmann
voorzitter

prof.mr.dr. Madeleine de Cock Buning
commissaris

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen op grond van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het Commissariaat voor de Media, postbus 1426, 1200 BK te Hilversum.

Bijlage: -verslag hoorzitting
-factuur