Bezoldigingssystematiek bestuurders lokale omroepen

Rapport voor het ministerie van OCW



AWVN

Panteia

Bezoldigingssystematiek bestuurders lokale omroepen

Rapport voor het ministerie van OCW

Auteur(s)
John Boog, Koen Maas en Bart van Doesburg (Panteia), Ite Bos, Tom Blekemolen, Pim Kauffman en Rebecca Ramakers (AWVN)

Opdrachtgever(s)
Ministerie van OCW

Gepubliceerd
Zoetermeer, 29-6-2026

Projectnummer
11500

Versie
1.0

Status
Eindrapport

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	**Achtergrond**	**4**
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	4
1.2	Huidige toepassing WNT in de mediasector en toevoeging van lokale omroepen	5
1.2.1	Huidige toepassing van de WNT in de mediasector	5
1.2.2	Toevoeging van de lokale omroepen aan de WNT	5
1.3	Doel van de opdracht en te beantwoorden onderzoeksvragen	8
1.4	Aanpak van het onderzoek	8
2	**Bevindingen analyse criteria**	**9**
2.1	Doel en analysekader	9
2.2	Hoofdbeeld	9
2.3	Analyse per hoofdthema	10
2.3.1	Totale baten als meest robuuste criterium	10
2.3.2	Omvang en capaciteit: klein in absolute zin, zwaar belast in relatieve zin	10
2.3.3	Vrijwilligers als onderscheidend kenmerk, maar lastig als formeel criterium	11
2.3.4	Aantal gemeenten en bestuurlijke drukte	11
2.3.5	Verzorgingsgebied: omvang, samenhang en identiteit	11
2.3.6	Governance en professionalisering	12
2.3.7	Reflectie op de positie van de NLPO	12
2.3.8	Zorg over opwaartse salarisdruk	13
2.3.9	Conclusie bevindingen analyse criteria	13
3	**Bezoldigingssystematiek bestuurders lokale omroepen**	**14**
3.1	Huidige bezoldigingssystematiek WNT voor bestuurders van landelijke en regionale omroepen	14
3.2	Advies over de toekomstige bezoldigingssystematiek WNT voor bestuurders van lokale omroepen	15

1 Achtergrond

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Aanleiding voor het onderzoek is het voorgenomen wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008, waarmee het lokale publieke omroepbestel ingrijpend wordt heringericht, zodat overal in Nederland mensen gegarandeerd toegang hebben tot betrouwbare, onafhankelijke lokale informatie. Daarbij worden de financiering en verantwoording van lokale omroepen overgeheveld van gemeenten naar het Rijk, worden lokale omroepen georganiseerd in grotere verzorgingsgebieden van één of meerdere gemeenten, wordt de NLPO ingericht als wettelijk samenwerkings- en coördinatieorgaan en wordt de aanwijzingsprocedure aangescherpt. Deze stelselwijziging beoogt professionalisering van de sector en vraagt om een passende inrichting van de bezoldiging van bestuurders binnen het nieuwe bestel.

Met de voorgenomen versterking van het lokale publieke omroepbestel worden de lokale omroepen grotere en professionelere organisaties met een duidelijke publieke mediaopdracht binnen een vast verzorgingsgebied. Daarom zullen bestuurders en andere topfunctionarissen van deze toekomstige omroepen onder de Wet normering topinkomens (WNT) gaan vallen. De lokale omroepen en de NLPO worden daartoe toegevoegd aan bijlage 1 bij de WNT en komen onder de verantwoordelijkheid van OCW te vallen. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek die al geldt voor landelijke en regionale publieke media-instellingen. Voor bepaalde bestaande organisaties binnen het lokale publieke omroepbestel is toepassing van de WNT overigens niet nieuw: zo leggen de NLPO en bijvoorbeeld de Stichting Publieke Omroep Amsterdam daarover reeds WNT-verantwoording af.

Panteia en AWVN voerden eerder in 2020 een onderzoek uit dat ten grondslag ligt aan de bezoldigingssystematiek voor bestuurders van landelijke en regionale omroepen. De gezamenlijke studie van Panteia en AWVN uit 2020 naar de bezoldigingssystematiek van bestuurders in het publieke mediadomein vormt een goede basis in dit onderzoek. Het ministerie van OCW heeft Panteia en AWVN gevraagd onderzoek te doen in relatie tot de lokale omroepen in aansluiting op het voorgenomen wetsvoorstel tot wijziging van de Mediawet 2008. In dit onderzoek staat centraal welke criteria binnen de bestaande WNT-systematiek passend zijn voor de topfunctionarissen van de NLPO en de lokale publieke media-instellingen in het nieuwe stelsel. Daarbij wordt ook onderzocht welke bedragen, in bandbreedtes en geijkt aan 2026, bij die klasse of klassen zouden kunnen horen, of het nodig is één of meer nieuwe klassen onder de huidige laagste klasse A toe te voegen, en of de bestaande criteria nader moeten worden gespecificeerd of aangepast om goed toepasbaar te zijn op de lokale omroepen.

Hierna wordt eerst kort ingegaan op de huidige toepassing van de WNT in de mediasector (paragraaf 1.2.1) en toevoeging van de lokale omroepen in het nieuwe stelsel aan de WNT (paragraaf 1.2.2). Het doel van de opdracht en te beantwoorden onderzoeksvragen (paragraaf 1.3). De aanpak van het onderzoek is beschreven in paragraaf 1.4. In hoofdstuk 2 komen de bevindingen van het onderzoek aan de orde. Het rapport wordt afgesloten met een advies over de systematiek en beantwoording van de onderzoeksvragen.

1.2 Huidige toepassing WNT in de mediasector en toevoeging van lokale omroepen

1.2.1 Huidige toepassing van de WNT in de mediasector

De Wet normering topinkomens (WNT) reguleert de maximale bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector en stelt daarnaast grenzen aan uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband, zoals ontslagvergoedingen. De WNT bevat tevens verplichtingen tot openbaarmaking van bezoldigingen en beëindigingsvergoedingen in de financiële verslaglegging. Binnen de publieke mediasector bestaat momenteel een tweesporenstelsel. Enerzijds vallen organisaties onder de WNT op grond van het subsidiecriterium, indien zij gedurende drie achtereenvolgende kalenderjaren in substantiële mate door overheidssubsidies worden gefinancierd; voor een deel van de lokale publieke omroepen en voor de NLPO is dat thans het geval. Anderzijds vallen organisaties onder de WNT door opname in bijlage 1 bij de wet; deze route geldt reeds voor de landelijke en regionale publieke omroepen, de NPO, de RPO en de Ster. Voor deze instellingen zijn bovendien sectorspecifieke, verlaagde bezoldigingsmaxima vastgesteld in de WNT-regeling, uitgewerkt in de klassen A tot en met D.

1.2.2 Toevoeging van de lokale omroepen aan de WNT

Met het wetsvoorstel ter versterking van de lokale publieke omroepen wordt onder andere beoogd de NLPO en de lokale publieke omroepen door opname in bijlage 1 onder het bereik van de WNT te brengen. Deze keuze is inhoudelijk en systematisch.

In de eerste plaats zullen de lokale publieke omroepen en de NLPO in het nieuwe bestel in aanzienlijke mate publiek worden bekostigd, een wettelijke taak vervullen en een publiek belang dienen. Dat hangt samen met de overheveling van de bekostiging naar de mediabegroting, de aanvullende structurele rijksinvestering, de schaalvergroting van ruim 220 naar maximaal 80 lokale omroepen, de aanwijzing voor vijf jaar door het Commissariaat voor de Media en de inrichting van de NLPO als samenwerkings- en coördinatieorgaan met een wettelijke taak.

In de tweede plaats zorgt opname in bijlage 1 van de WNT voor bestuurlijke en juridische consistentie binnen het publieke mediabestel, doordat ook de lokale publieke omroepen onder hetzelfde WNT-regime worden gebracht als de overige publieke media-instellingen en daarmee eveneens onder sectorspecifieke, lagere bezoldigingsnormen kunnen vallen. De bestaande systematiek is gebaseerd op het eerdere gezamenlijke onderzoek van Panteia en AWVN uit 2020, waarin media-instellingen op basis van complexiteitspunten over vier criteria in klassen zijn ingedeeld. Omdat de lokale publieke omroepen destijds buiten dit onderzoek vielen, is aanvullend onderzoek nodig om te bepalen hoe deze omroepen op een verantwoorde, consistente en uitvoerbare wijze binnen de bestaande WNT-systematiek kunnen worden ingepast.

In overleg met de VNG, het ministerie van OCW, gemeenten en omroepen is onder begeleiding van de NLPO een streekindeling gemaakt die voor het kabinet inmiddels richtinggevend is voor de 80 nieuwe lokale omroepen.

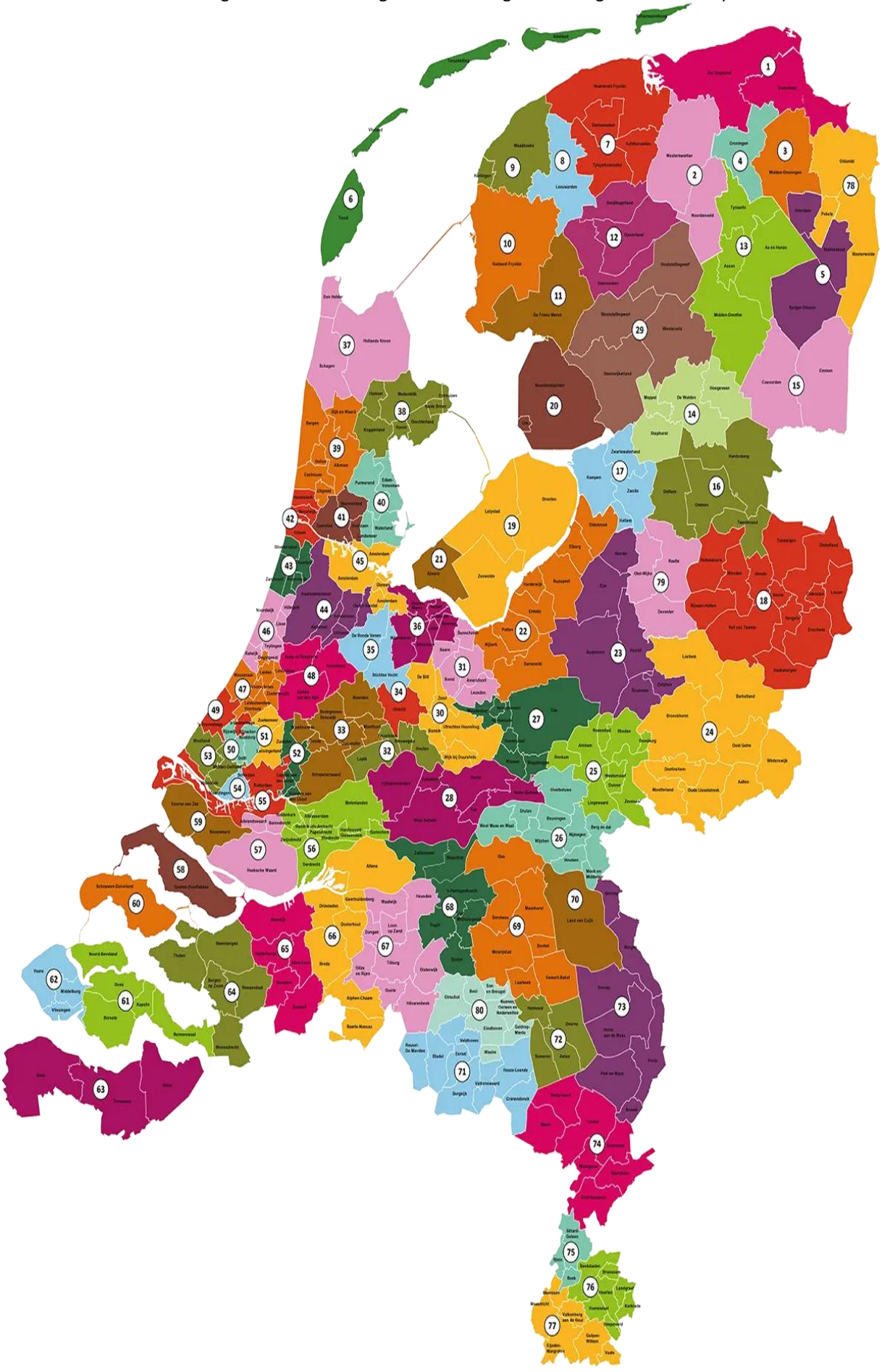
De NLPO heeft lokale publieke omroepen en gemeenten die structurele problemen ervaren of vermoeden met de actuele streekindeling, tussen 31 januari en 29 maart 2025 de mogelijkheid geboden om een wijzigingsverzoek in te dienen. Dit kon via de speciaal daarvoor ingestelde Changeboard. Dat is een adviescommissie die de ingediende verzoeken beoordeelt en hierover advies uitbrengt aan de raad van bestuur van de NLPO. Deze adviezen konden leiden tot wijzigingen in de kaart Nederlandse Streekomroepen. De kaart vormt de basis voor de uiteindelijke indeling die de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vast zal stellen op basis een Algemene Maatregel van Bestuur ten

behoeve van de aanwijzingen in het kader van de uitvoering van de lokale publieke mediaopdracht per 2028.

De geactualiseerde streekkaart is sinds 16 mei 2025 beschikbaar en is in Figuur 1 weergegeven. De nummers in Figuur 1 corresponderen met de volgende voorlopige toekomstige lokale omroepen:

1. Noord-Groningen, 2 Westerkwartier & Noordenveld, 3 Midden-Groningen, 4 Groningen Stad, 5 Veenkoloniën, 6 Waddeneilanden, 7 Noordoost-Friesland, 8 Leeuwarden, 9 Waadhoeke & Harlingen, 10 Zuidwest-Friesland, 11 De Friese Meren, 12 Zuidoost-Friesland, 13 Noord- en Midden-Drenthe, 14 Zuidwest-Drenthe & Kop van Overijssel, 15 Zuidoost-Drenthe, 16 Het Vechtdal, 17 IJsseldelta, 18 Twente, 19 Flevopolder, 20 Noordoostpolder & Urk, 21 Almere, 22 Noord-Veluwe, 23 Veluwerand, 24 De Achterhoek, 25 Arnhem & De Liemers, 26 Rijk van Nijmegen, 27 Foodvalley, 28 De Betuwe, 29 De Werven, 30 Utrechtse Heuvelrug, 31 Eemland, 32 Lekstroom, 33 Gouwe & Hollandse IJssel, 34 Utrecht, 35 Vecht & Venen, 36 Gooi en Vechtstreek, 37 Kop van Noord-Holland, 38 West-Friesland, 39 Noord-Kennemerland & Alkmaar, 40 Waterland, 41 Zaanstreek, 42 IJmond, 43 Zuid-Kennemerland, 44 Amstelland-Meerlanden, 45 Amsterdam, 46 Duin- en Bollenstreek, 47 Rijnland, 48 Alphen e.o., 49 Den Haag, 50 Delft, Pijnacker-Nootdorp en Rijswijk, 51 Lansingerland en Zoetermeer, 52 Zuid-Hollandse IJssel, 53 Westland & Midden-Delfland, 54 Waterweg-Noord, 55 Rotterdam, 56 Drechtsteden & Dordrecht, 57 Hoeksche Waard, 58 Goeree-Overflakkee, 59 Voorne-Putten, 60 Schouwen-Duiveland, 61 De Bevelanden, 62 Walcheren, 63 Zeeuws-Vlaanderen, 64 De Zuidwest Hoek, 65 West-Brabant Zuid, 66 De Baronie van Breda, 67 Hart van Brabant, 68 De Meierij, 69 Oost-Brabant, 70 Land van Cuijk, 71 De Kempen, 72 De Peel, 73 Noord-Limburg, 74 Midden-Limburg, 75 Westelijke Mijnstreek, 76 Parkstad, 77 Heuvelland Maastricht, 78 Oost-Groningen, 79 Salland en 80 Eindhoven en Omgeving.

Figuur 1 Vastgestelde indeling toekomstige lokale omroepen



Bron: NLPO

1.3 Doel van de opdracht en te beantwoorden onderzoeksvragen

Het doel van de opdracht is om, in vervolg op het onderzoek uit 2020, de bouwstenen te leveren voor aanpassing van de WNT-regeling, zodat circa 80 nieuwe lokale omroepen op een verantwoorde wijze kunnen worden toegevoegd aan bijlage 1 van de WNT en onder de reikwijdte van artikel 5e van de WNT-regeling kunnen worden gebracht. Uitgangspunt daarbij is inpassing van de lokale omroepen in de bestaande systematiek voor de mediasector, zonder dat een afzonderlijk systeem ontstaat en zonder onbedoelde gevolgen voor landelijke en regionale instellingen.

Het onderzoek moet antwoord geven op de centrale vraag:

Welke bezoldigingsmaxima voor de topfunctionarissen van de NLPO en de lokale publieke media-instellingen in het beoogde nieuwe stelsel zijn binnen de huidige systematiek en criteria passend?

Te beantwoorden deelvragen daarbij zijn:

1 Wat zou – in een bandbreedte - het bij die klasse(n) behorende bedrag kunnen zijn, geijkt aan het jaar 2026?
2 Is het nodig om een (of meerdere) nieuwe klassen toe te voegen onder de laagste huidige klasse (A)?
3 Is het nodig – bijvoorbeeld gelet op de beperkte financiële omvang van de lokale publieke omroepen – de criteria verder te specificeren of aan te passen om ze goed op de lokale omroepen toepasbaar te maken? En zo ja, hoe zou dat eruit zien?

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek volgt een stapsgewijze aanpak: na een startoverleg en afbakening werden via deskresearch en data-analyse de relevante kenmerken van lokale omroepen en de NLPO globaal in beeld gebracht. Dit is aangevuld met stakeholdergesprekken en een referentieanalyse.

In het kader van het onderzoek zijn tien stakeholdergesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de NLPO, OCW, het Commissariaat voor de Media en directeur-bestuurders van lokale omroepen met een relatief omvangrijke organisatie of verzorgingsopgave. Deze gesprekken zijn benut om inzicht te krijgen in de verwachte bestuurlijke complexiteit van lokale omroepen, de relevante verschillen tussen typen omroepen en de factoren die bepalend zijn voor de zwaarte van de bestuursfunctie.

Met de referentieanalyse is aanvullend gekeken naar andere WNT-sectoren, vooral om te toetsen of daaruit relevante lessen konden worden getrokken. Het uitgangspunt blijft echter dat de indeling van de lokale omroepen moet aansluiten bij de bestaande WNT-systematiek voor landelijke en regionale publieke omroepen. Daarna is een concept-indelingssystematiek ontwikkeld. Tot slot zijn de bevindingen verwerkt in een eindrapport met bouwstenen voor aanpassing van de WNT-regeling voor bestuurders van lokale omroepen.

2 Bevindingen analyse criteria

2.1 Doel en analysekader

Het doel van het onderzoek is om bouwstenen te leveren voor aanpassing van de WNT-regeling, zodat de circa 80 lokale omroepen op een verantwoorde manier kunnen worden toegevoegd aan bijlage 1 van de WNT en onder artikel 5e van de WNT-regeling kunnen worden gebracht. Uitgangspunt is nadrukkelijk dat lokale omroepen worden ingepast in de bestaande systematiek voor de mediasector, zonder een afzonderlijk systeem te creëren en zonder onbedoelde gevolgen voor landelijke en regionale instellingen. De centrale onderzoeksvraag is welke bezoldigingsmaxima voor de NLPO en lokale publieke media-instellingen passend zijn binnen de huidige systematiek en criteria. Daarbij moet worden beantwoord of nieuwe klassen onder de huidige laagste klasse A nodig zijn en of criteria nader moeten worden gespecificeerd of aangepast.

De bevindingen op basis van de interviews laten zien dat het vraagstuk op drie niveaus speelt: ten eerste de technische vraag hoe lokale omroepen binnen de bestaande WNT-criteria kunnen worden geplaatst; ten tweede de inhoudelijke vraag welke factoren de bestuurlijke complexiteit van lokale omroepen bepalen; en ten derde de beleidsmatige vraag hoe kan worden geborgd dat de gekozen normeringssystematiek niet onbedoeld leidt tot opwaartse druk op salarissen of tot een onevenredige toename van overheadkosten leidt.

2.2 Hoofdbeeld

Over alle gesprekken heen ontstaat een consistent beeld: lokale omroepen worden professioneler, groter en bestuurlijk zwaarder dan de huidige lokale omroepen, maar blijven qua schaal, budget en personele capaciteit kleiner dan regionale en landelijke omroepen. De toekomstige lokale omroep is daarmee geen simpele voortzetting van de huidige vrijwilligersomroep, maar ook geen regionale omroep in het klein.

Factoren die een rol kunnen spelen zijn:
1 totale baten en beschikbare financiering;
2 personele omvang en professionele capaciteit;
3 combinatie van betaalde medewerkers en vrijwilligers;
4 aantal gemeenten en bestuurlijke relaties;
5 aard en samenhang van het verzorgingsgebied;
6 mate van professionalisering en governance;
7 verhouding tot regionale omroepen en NLPO;
8 risico dat het WNT-maximum als salarisrichtpunt, oftewel norm, gaat werken.

Vrijwel alle gesprekspartners erkennen dat de lokale omroepen grote stappen maken richting professionalisering. Tegelijkertijd benadrukken meerdere gesprekspartners dat de financiële basis kwetsbaar blijft. Dit leidt tot een belangrijke spanning: de functie van directeur-bestuurder van een lokale omroep wordt wel zwaarder, maar het beschikbare budget om aan de aan lokale omroepen gestelde voorwaarden te voldoen is mogelijk beperkt.

2.3 Analyse per hoofdthema

Bij de beoordeling van een passende bezoldigingssystematiek voor lokale publieke omroepen is gekeken naar verschillende mogelijke indelingscriteria. Daarbij zijn onder meer totale baten, omvang en capaciteit, het aantal vrijwilligers, het aantal gemeenten, de aard van het verzorgingsgebied en de mate van governance en professionalisering betrokken. Deze criteria geven ieder op hun eigen manier inzicht in de bestuurlijke en organisatorische complexiteit van lokale omroepen. Tegelijkertijd verschillen zij in objectiviteit, uitvoerbaarheid en geschiktheid voor toepassing binnen de WNT-systematiek. Tegen die achtergrond komt het criterium totale baten als meest geschikt criterium naar voren. Dit criterium is relatief eenvoudig vast te stellen, sluit aan bij de bestaande systematiek en voorkomt dat aanvullende kenmerken die al in de bekostiging zijn verwerkt, zoals inwonertal, stedelijkheid of aantal kernen, nogmaals afzonderlijk worden meegewogen.

2.3.1 Totale baten als meest robuuste criterium

Van alle mogelijke criteria komt totale baten het sterkst naar voren als bruikbaar, objectief en uitvoerbaar criterium. Dit sluit aan bij de bestaande WNT-systematiek en bij de bredere beleidslogica dat hogere baten doorgaans samenhangen met grotere organisatieomvang, meer personeel, meer verplichtingen, meer geldstromen en complexere verantwoording.

De gesprekken ondersteunen deze lijn, maar met een belangrijke nuance. Bij lokale omroepen zijn de totale baten niet alleen een financiële indicator, maar indirect ook een indicator voor schaal, professionaliteit en bestuurlijke opdracht. Een grotere begroting maakt het mogelijk om meer betaalde journalisten, meer kanalen, meer ondersteuning en meer governance in te richten. Omgekeerd betekent een beperkt budget dat de bestuurder vooral moet laveren tussen ambitie en uitvoerbaarheid.

Veel onderliggende kenmerken van verzorgingsgebieden zijn bovendien al in de bekostigingsbijdrage verwerkt, zoals aantal inwoners, aantal kernen en stedelijkheid. Daardoor bestaat het risico op dubbeltelling wanneer deze kenmerken daarnaast ook nog als zelfstandige WNT-criteria worden opgenomen.

Conclusie: totale baten is het meest geschikte hoofdcriterium voor differentiatie binnen de lokale sector, maar de huidige bandbreedtes in de mediasystematiek zijn te grof. Een verfijning aan de onderkant van het batencriterium ligt voor de hand.

2.3.2 Omvang en capaciteit: klein in absolute zin, zwaar belast in relatieve zin

Een belangrijk inzicht is dat lokale omroepen veel kleiner zijn dan regionale en landelijke omroepen, maar relatief zwaar belast worden. Naar schatting liggen de gemiddelde ordes van grootte als volgt: landelijke omroepen gemiddeld circa €80 miljoen financiering en 225-250 FTE, regionale instellingen gemiddeld circa €16 miljoen en rond 100 FTE, en lokale publieke media-instellingen naar verwachting circa €650.000 en 6 FTE.

Daaruit volgt dat de lokale omroep in absolute zin kleiner is, maar in relatieve zin een breed takenpakket moet uitvoeren met zeer beperkte capaciteit. Dat maakt de bestuurlijke functie anders van aard: minder grootschalig management, maar wel veel operationele nabijheid, kwetsbaarheid, afhankelijkheid van enkele personen en beperkte functiescheiding.

Conclusie: voor de WNT-systematiek betekent dit dat lokale omroepen niet zonder meer in dezelfde categorieën als regionale omroepen kunnen vallen. De schaalverschillen zijn daarvoor te groot.

2.3.3 Vrijwilligers als onderscheidend kenmerk, maar lastig als formeel criterium

Vrijwilligers zijn in vrijwel alle gesprekken genoemd als onderscheidend kenmerk van lokale omroepen. De combinatie van betaalde medewerkers en vrijwilligers maakt de aansturing complexer dan in een volledig professionele organisatie. Vrijwilligers zijn minder hiërarchisch aanstuurbaar, vragen andere vormen van motivatie en binding, en zijn vaak essentieel voor lokale verankering.

Naar voren komt dat vrijwilligers niet alleen een cultureel of maatschappelijk kenmerk vormen, maar ook direct invloed hebben op de dagelijkse bestuurlijke belasting. Het werken met grote aantallen vrijwilligers vraagt om een andere vorm van beschikbaarheid, aansturing en organisatie-inrichting dan binnen volledig professionele organisaties. Vrijwilligers zijn vaak actief buiten reguliere kantooruren, waardoor ook bestuurders breder inzetbaar moeten zijn.

Tegelijkertijd is het aantal vrijwilligers moeilijk bruikbaar als formeel WNT-criterium. Het aantal vrijwilligers hangt sterk samen met programmatische keuzes. Een omroep met veel sportverslaggeving heeft al snel veel vrijwilligers nodig, terwijl een andere omroep bewust kiest voor een kleine professionele online redactie. Ook kan een groot aantal vrijwilligers juist voortkomen uit beperkte middelen, niet uit grotere bestuurlijke zwaarte. Vrijwilligers kunnen ook samenhangen met het financieringsniveau: de sector heeft vrijwilligers nodig omdat zij niet volledig professioneel kan worden georganiseerd.

Conclusie: de aanwezigheid van vrijwilligers dient te worden meegenomen in de kwalitatieve onderbouwing van de eigen aard van lokale omroepen, maar niet als afzonderlijk kwantitatief indelingscriterium. De combinatie van professionals en vrijwilligers kan wel dienen als argument waarom lokale omroepen niet simpelweg met regionale omroepen vergelijkbaar zijn.

2.3.4 Aantal gemeenten en bestuurlijke drukte

Veel respondenten noemen het aantal gemeenten als belangrijke complexiteitsfactor. Hoe meer gemeenten in het verzorgingsgebied, hoe meer bestuurlijke afstemming, subsidiegesprekken, lokale belangen en politieke verhoudingen. Vooral bij aanvullende gemeentelijke financiering is dit relevant.

Er wordt gewezen op het feit dat een lokale omroep met tot wel dertien gemeenten en circa honderd raadsleden te maken kan krijgen, waardoor een bestuurder voortdurend moet investeren in bestuurlijke relaties, politieke afstemming en consensusvorming. Deze bestuurlijke drukte komt in bestaande classificatiemodellen nog onvoldoende terug.

Toch is het aantal gemeenten als formeel criterium problematisch. Eén grote stad kan bestuurlijk complexer zijn dan meerdere kleine gemeenten. Een grote stad, zoals Amsterdam of Rotterdam met één gemeente kan zwaarder zijn dan een streek met meerdere kleinere gemeenten.
Ook is het aantal gemeenten deels verwerkt in de gebiedsindeling en bekostiging.

Conclusie: het aantal gemeenten is inhoudelijk relevant voor de duiding van bestuurlijke drukte en complexiteit, maar hoeft niet als zelfstandig WNT-criterium te worden opgenomen. De onderliggende kenmerken die met het aantal gemeenten samenhangen, zoals omvang, spreiding en samenstelling van het verzorgingsgebied, werken immers al door in de bekostiging en daarmee in het criterium totale baten.

2.3.5 Verzorgingsgebied: omvang, samenhang en identiteit

De bevindingen laten zien dat niet alleen de grootte van het verzorgingsgebied telt, maar vooral de samenhang ervan. Een streek met meerdere dorpen, verschillende identiteiten

en weinig onderlinge oriëntatie vraagt een andere bestuurlijke en redactionele opgave dan een compacte stad met sterke stedelijke identiteit.

Toch geldt ook hier dat deze kenmerken moeilijk objectief en eenvoudig vast te stellen zijn. Bovendien zijn aantal kernen, inwoners en stedelijkheid al onderdeel van de verdeelsleutel onder de noemer baten. Gewaakt moet worden voor dubbeltellingen.

Conclusie: het verzorgingsgebied is relevant voor de kwalitatieve duiding van de bestuurlijke complexiteit, maar hoeft niet afzonderlijk als WNT-criterium te worden opgenomen. De belangrijkste objectieve kenmerken van het verzorgingsgebied zijn al verwerkt in de bekostiging en komen daarmee terug in het criterium totale baten.

2.3.6 Governance en professionalisering

De gesprekken laten een duidelijke beweging zien naar professionelere governance: directeur-bestuurder, hoofdredacteur, Raad van Toezicht, redactiestatuut, programma-beleidsbepalend orgaan en betere verantwoording. De verwachting is dat tegelijkertijd in de praktijk verschillende governancevormen naast elkaar zullen blijven bestaan, omdat de keuze voor een raad-van-toezichtmodel uiteindelijk vrijwillig blijft en samenhangt met schaal en professionaliteitsniveau van individuele organisaties.

De professionalisering maakt de functie zwaarder, maar het bestuursmodel zelf is lastig als WNT-criterium. OCW schrijft geen specifiek model voor, en lokale instellingen kunnen modelstatuten gebruiken en in elk geval moeten beschikken over een orgaan voor programma-aanbodbeleid en een redactiestatuut.

Conclusie: governance is een randvoorwaarde en professionaliseringsindicator, maar geen geschikt zelfstandig indelingscriterium. Ter overweging wordt meegegeven om dit wel terug te laten komen in de argumentatie waarom de lokale omroepen onder de WNT worden gebracht.

2.3.7 Reflectie op de positie van de NLPO

De NLPO wordt gezien als een aparte categorie. Zij is geen lokale omroep, maar ook niet volledig vergelijkbaar met NPO of RPO. De NLPO verschuift van belangenbehartiger naar stelselregisseur/coördinator, met een rol in concessiebeleid, ondersteuning, collectieve voorzieningen en mogelijk toetsing van aanvragen.

Uit de gesprekken komt daarnaast naar voren dat de NLPO zich ontwikkelt richting een hybride organisatievorm waarin belangenbehartiging, coördinatie, kaderstelling en sectorontwikkeling samenkomen. Deze combinatie kan leiden tot spanningen tussen collectieve sectorbelangen en individuele belangen van de lokale omroepen.

In sommige interviews wordt deze verhouding expliciet benoemd als een complex krachtenveld, waarin de NLPO enerzijds de sector ondersteunt, maar anderzijds ook steeds meer normerend en richtinggevend optreedt. Wellicht zal de sector op termijn homogener worden georganiseerd, waardoor deze spanningen mogelijk afnemen.

De complexiteit zit vooral in de dubbele rol: enerzijds ondersteuning en belangenbehartiging, anderzijds kaderstelling en beoordeling. In meerdere gesprekken wordt dit omschreven als een spagaat.

De vergelijking met de RPO ligt voor de hand, maar is niet één-op-één te maken. De RPO heeft minder instellingen onder zich en een meer formele positie; de NLPO krijgt te maken met meer en minder professionele organisaties.

Conclusie: voor de NLPO ligt plaatsing in of rond de huidige laagste mediaklasse, categorie A, voor ondersteunende en coördinerende organisaties het meest voor de hand. De NLPO is geen lokale omroep met een eigen verzorgingsgebied of zelfstandige journalistieke opdracht, maar vervult wel een steeds belangrijkere stelselrol binnen het lokale publieke mediabestel. Door haar taken op het gebied van ondersteuning, coördinatie, collectieve voorzieningen en sectorontwikkeling is sprake van een bijzondere positie die afzonderlijke beoordeling rechtvaardigt. Indeling rond categorie A erkent deze toegenomen bestuurlijke verantwoordelijkheid, op een wijze die past bij de aard en omvang van de organisatie.

2.3.8 Zorg over opwaartse salarisdruk

WNT-maxima pakken in de praktijk niet uitsluitend uit als plafond, maar ook als impliciete salarisnorm. Wanneer een relatief hoog maximum wordt toegestaan, bestaat het risico dat WNT-salarissen zich, al dan niet geleidelijk, richting dat maximum bewegen.

Deze zorg speelt met name bij lokale omroepen, omdat veel toekomstige lokale omroepen relatief beperkte begrotingen zullen hebben. Hoge bestuurdersbezoldigingen zijn maatschappelijk moeilijk uitlegbaar wanneer een organisatie slechts over enkele tonnen tot circa één miljoen euro publieke middelen beschikt.

Conclusie: de mogelijkheid om één of meerdere nieuwe categorieën onder de huidige klasse A te ontwikkelen hangt samen met de bredere observatie dat WNT-maxima in de praktijk richtinggevend kunnen werken voor de salarisontwikkeling. Het WNT-maximum is echter bedoeld als bovengrens en niet als norm of streefniveau. Juist daarom ligt terughoudendheid voor de hand en is het van belang dat lokale omroepen de bezoldiging zorgvuldig laten aansluiten bij hun schaal, ontwikkeling en beschikbare publieke middelen.

2.3.9 Conclusie bevindingen analyse criteria

Een toekomstige systematiek voor de classificatie van lokale omroepen vraagt om een eenvoudige, proportionele en goed objectiveerbare benadering. Bij de uitwerking daarvan is het van belang om terughoudend om te gaan met aanvullende differentiatiecriteria, zodat de systematiek uitvoerbaar en uitlegbaar blijft.

Aandachtspunten daarbij zijn onder meer het voorkomen van dubbeltelling tussen criteria, het vermijden van ongewenste commerciële prikkels (bijvoorbeeld om reclame-inkomsten te verhogen met het oog op een hogere batenklasse), het beperken van overmatige differentiatie en het tegengaan van opwaartse salarisdruk. Dit pleit voor een model waarin totale baten het primaire criterium vormt. Daarnaast is een overweging om een lagere categorie onder de huidige klasse A te onderscheiden.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de voorgestelde bezoldigingssystematiek voor bestuurders van lokale omroepen.

3 Bezoldigingssystematiek bestuurders lokale omroepen

Eerst wordt ingegaan op de huidige bezoldigingssystematiek WNT voor bestuurders van landelijke en regionale omroepen (paragraaf 3.1). Daarna geven we advies over de toekomstige bezoldigingssystematiek WNT voor bestuurders van lokale omroepen (paragraaf 3.2).

3.1 Huidige bezoldigingssystematiek WNT voor bestuurders van landelijke en regionale omroepen

De puntensystematiek voor de indeling van landelijke en regionale publieke media-instellingen binnen de WNT is gebaseerd op vier criteria: **totale baten, ledenaantal, mandaat en bereik**. De volgende tabel geeft aan hoeveel punten voor elk van deze vier criteria behaald kunnen worden.

Criterium	Klasse	Punten
Totale baten in jaar t-2	€ 0–15 mln.	2
	€ 15–40 mln.	4
	€ 40–100 mln.	6
	€ 100–150 mln.	8
	€ 150 mln. en meer	10
Ledenaantal	Niet-leden	1
	50.000–100.000	2
	100.000–150.000	3
	150.000 en meer	4
Mandaat / media-wettelijke status	Aspirant	1
	Ondersteunend of coördinerend	2
	Zelfstandig	3
	Fusie	4
	Sturend	5
Bereik	Regionaal	3
	Nationaal	5

De totale baten wegen het zwaarst, omdat deze een indicator zijn voor omvang, complexiteit, aantal stakeholders en afbreukrisico.

Het totaal aantal complexiteitspunten bepaalt vervolgens de WNT-categorie. Bij 7 tot en met 10 punten valt een instelling in categorie A. Bij 11 tot en met 14 punten is dat categorie B. Bij 15 tot en met 18 punten is dat categorie C. Instellingen met 19 tot en met 24 punten vallen onder het algemene WNT-maximum, categorie D.

Voor landelijke en regionale publieke media-instellingen gelden in 2026 de volgende bezoldigingsmaxima: Categorie A: € 185.000, Categorie B: € 221.000, Categorie C: € 241.000, en daarboven het algemeen WNT-maximum: € 262.000.

3.2 Advies over de toekomstige bezoldigingssystematiek WNT voor bestuurders van lokale omroepen

Zoals in paragraaf 2.3.9 aan de orde kwam, vraagt een toekomstige systematiek voor de classificatie van lokale omroepen om een benadering die eenvoudig, proportioneel en goed objectiveerbaar is. De systematiek moet in de praktijk goed uitvoerbaar en uitlegbaar blijven. Daarom ligt het niet voor de hand om veel aanvullende differentiatiecriteria toe te voegen.

Bij de uitwerking is het belangrijk om dubbeltelling tussen criteria te voorkomen, ongewenste commerciële prikkels te vermijden en overmatige verfijning tegen te gaan. Ook moet worden voorkomen dat de systematiek leidt tot opwaartse salarisdruk. Daarnaast mag een aangepaste systematiek voor lokale omroepen geen gevolgen hebben voor de bestaande indeling van bestuurders van landelijke en regionale omroepen.

Deze uitgangspunten pleiten voor een model waarin de **totale baten het primaire criterium** vormen. Totale baten zijn relatief eenvoudig vast te stellen en geven een objectieve indicatie van de omvang en complexiteit van de organisatie.

Daarnaast adviseren wij om binnen de huidige klasse A een lagere categorie te introduceren, zodat lokale omroepen passend kunnen worden ingedeeld zonder dat zij automatisch aansluiten bij het niveau van de huidige klasse A. We stellen daarom voor de huidige klasse A op te splitsen in twee subklassen: klasse “A-basis” en klasse A. Klasse “A-basis” wordt dan de nieuwe laagste categorie voor omroepen met een beperktere schaal en complexiteit en krijgt een lager puntenaantal in de systematiek dan Klasse A. Klasse A komt qua puntensystematiek overeen met de huidige klasse A. De puntensystematiek van de bestaande klassen B, C en D blijft ongewijzigd.

In de huidige systematiek levert de batenklasse tot € 15 miljoen 2 punten op. Voor lokale omroepen is deze bandbreedte echter te ruim, omdat zij in de regel aanzienlijk kleiner zijn dan landelijke en regionale omroepen die nu al in de laagste klasse vallen. Daarom wordt voorgesteld om binnen deze laagste batenklasse een aanvullende grens op te nemen. Wij stellen voor de laagste batengrens te leggen op lager dan € 5 miljoen. Instellingen onder die grens krijgen dan 1 punt voor het criterium baten, terwijl instellingen op en boven € 5 miljoen, maar nog steeds onder € 15 miljoen, 2 punten behouden.

Bij het bepalen van de hoogte van deze grens moet zorgvuldig worden gekeken naar de gevolgen voor bestaande instellingen. Ongehoord Nederland had in 2024 bijvoorbeeld bedrijfsopbrengsten van ruim € 4,4 miljoen, Omroep Zwart van circa € 7,1 miljoen en Publieke Omroep Amsterdam/AT5 van circa € 7,6 miljoen (dit volgens de Jaarverslagen 2024). Afhankelijk van waar de aanvullende grens wordt gelegd, zou het kunnen dat dergelijke instellingen op het criterium baten niet 2 punten, maar 1 punt scoren. Dat hoeft echter niet automatisch te betekenen dat zij in een lagere WNT-klasse terechtkomen. Als ook de scores op de andere criteria worden meegenomen, zoals ledenaantal, mandaat en bereik, kan het totaal aantal punten nog steeds uitkomen op 7 punten of meer. In dat geval blijven zij binnen de huidige klasse A vallen. Dit onderstreept dat de keuze voor de aanvullende grens niet geïsoleerd moet worden beoordeeld, maar in samenhang met de volledige puntensystematiek. Daarbij is ook nog een opletpunt dat de bedragen komende tijd geïndexeerd zullen worden.

Voor de overige criteria ligt een beperkte en goed uitlegbare toepassing voor de hand. Lokale omroepen zijn in beginsel geen ledenorganisaties. Binnen **het criterium ledenaantal** past daarom de laagste score: 1 punt voor niet-ledenorganisaties. Daarmee

wordt aangesloten bij de bestaande systematiek zonder dat een nieuw onderscheid hoeft te worden geïntroduceerd.

Voor **het mandaatcriterium** ligt een score van 3 punten voor de hand. Lokale omroepen opereren na aanwijzing als zelfstandige lokale publieke media-instelling. Zij hebben een eigen bestuur, een eigen publieke mediaopdracht en een eigen verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan binnen het aangewezen verzorgingsgebied.

Voor lokale omroepen dienen geen 4 punten voor fusie te worden toegekend. Het enkele feit dat een lokale omroep kan ontstaan uit het samengaan van meerdere lokale omroepen, maakt nog niet dat sprake is van een fusie in de betekenis van het mandaatcriterium. Bij lokale omroepen is het samengaan vooral een route naar één nieuwe of gewijzigde aanwijzing als zelfstandige lokale publieke media-instelling. De structurele positie na aanwijzing is dus bepalend, niet de ontstaansgeschiedenis.

Voor **het criterium bereik** ligt eveneens een eenvoudige aanvulling voor de hand. In de bestaande systematiek wordt een nationaal bereik gewaardeerd met 5 punten en een regionaal bereik met 3 punten. Een lokaal bereik is beperkter van aard en hoort daarom onder regionaal bereik te worden geplaatst. Een score van 1 punt voor lokaal bereik is daarmee proportioneel en logisch binnen de bestaande opbouw van de puntentabel.

<u>Criteria en puntensystematiek voor lokale omroepen</u>
Toegepast op voornoemde puntensystematiek leidt dit tot het volgende beeld voor lokale omroepen en voor landelijke aspirant-omroepen.

In deze puntensystematiek krijgt een lokale omroep voor de hoogte van de baten 1 of 2 punten. Voor lokale omroepen betekent dit het volgende. Als de baten van een lokale omroep onder de laagste grens liggen worden in totaal 6 punten toegekend. Die score is opgebouwd uit:

- zelfstandig mandaat: 3 punten;
- lokaal bereik: 1 punt;
- geen of beperkt ledental: 1 punt;
- lage baten: 1 punt.

Daarmee vallen zij in klasse “A-basis”.

Volgens dezelfde redenering kunnen lokale omroepen met baten boven de laagste grens 1 punt extra krijgen. Zij komen dan niet op 6, maar op 7 punten uit. Daarmee is het mogelijk dat zij in klasse A vallen.

Voor klasse A geldt in 2026 het bezoldigingsmaximum van € 185.000. Voor klasse “A-basis” moet nog een lager bezoldigingsmaximum worden vastgesteld. Bij lokale omroepen is er, zoals eerder aangegeven, een zorg gelet op het relatief beperkte budget dat maakt dat de bestuurder moet laveren tussen ambitie en uitvoerbaarheid. Daarbij spelen de interne beloningsverhoudingen een rol; met het oog op inschaling van de functie van hoofdredacteur, een naastlagere functie ten opzichte van de bestuurder, in schaal J van CAO voor Omroeppersoneel met een bezoldiging van maximaal circa € 130.000 en de huidige klasse A op € 185.000, lijkt voor de nieuwe klasse “A-basis” een bezoldingsmaximum passend dat evenwichtig ligt tussen beide referentiebedragen. Daarnaast is het van belang naar de verhouding tussen de bezoldigingsmaxima van de huidige klasses voor media-instellingen te kijken. Tussen de maximale bezoldiging van de huidige klasse A en klasse B zit procentueel circa 19%. Voor een evenwichtige bezoldigingsprogressie en voldoende differentiatie tussen de klasses ligt een bezoldigingsmaximum voor klasse A-basis rond de €150.000 voor de hand. De huidige klasse A komt daarmee circa 23% boven klasse A-basis uit. Dit betekent nominaal dat

ongeveer hetzelfde bedrag komt te liggen tussen klasse A en A-basis (€35.000) en klasse A en B (€36.000) voor media-instellingen.

Voor landelijke omroepen, zoals Ongehoord Nederland en Omroep Zwart, pakt de score hoger uit. Zij krijgen al punten voor hun landelijke bereik, hun aspirant-status en hun ledental:

- landelijk bereik: 5 punten;
- aspirant-mandaat: 1 punt;
- ledental: 1 punt.

Dat is samen al 7 punten. Als daar nog 1 punt bijkomt voor baten, komen zij uit op minimaal 8 punten.

Ofwel lokale omroepen met lage baten komen in deze systematiek op 6 punten uit, terwijl lokale omroepen met baten boven de laagste grens op 7 punten kunnen uitkomen en daarmee in klasse A kunnen vallen. Voor klasse A geldt in 2026 een bezoldigingsmaximum van € 185.000; voor klasse “A-basis” moet nog een lager maximum worden bepaald, waarvoor hierboven een bezoldigingsrichting is gegeven. Landelijke aspirant-omroepen scoren door hun landelijke bereik al snel minimaal 8 punten.

Tot slot

In dit rapport bieden wij een richtinggevend model waarmee met behulp van objectiveerbare criteria de bezoldiging van bestuurders van lokale omroepen kan worden bepaald. Wij zijn ons ervan bewust dat het publieke bestel de komende jaren in beweging zal zijn. Daarom adviseren wij om de nu voorgestelde klasse-indelingen van de criteria na een periode van vijf jaar te evalueren en deze eventueel op basis van de situatie die zich dan voordoet of eerder bij te stellen.