Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM

AWVN

Bezoldigingssystematiek bestuurders publieke mediadomein

Eindrapportage

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

Het onderzoek is uitgevoerd door John Boog, Ton Geerts en Inge Harteveld van Panteia in samenwerking met René van Lieshout en Jan Stolte van AWVN.

Zoetermeer, 30 juni 2020

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.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

1 Aanleiding, doel, onderzoeksvragen en aanpak 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Doel van het onderzoek 5
1.3 Onderzoeksvragen 6
1.4 Onderzoeksaanpak 7

2 Indelingscriteria en bezoldigingssystematiek 9
2.1 Deskresearch kengetallen omroepen 9
2.2 Interviewronde, focusgroep en validatie voorzitters Raden van Toezicht 9
2.3 Criteria bezoldigingssystematiek en systeem naar klassen 12

3 Indeling omroepen en bezoldigingsmaxima 18
3.1 Indeling omroepen op basis van criteria 18
3.2 Bezoldigingsmaxima 19

1 Aanleiding, doel, onderzoeksvragen en aanpak

1.1 Aanleiding

De Wet Normering Topinkomens (WNT) bestaat sinds 2013 en is onder andere van toepassing op het publieke omroepbestel. Uit jaarverslagen blijkt dat topfunctionarissen van kleine en grote publieke omroepinstellingen vergelijkbaar verdienen. In de Kamerbrief van 14 juni 2019 is een met de sector afgestemd voorstel voor lagere maxima topinkomens voor het mediadomein aangekondigd. De Kamerbrief geeft aan dat de afgelopen jaren stappen zijn gezet om de salarissen van topfunctionarissen en presentatoren bij de publieke omroep binnen maatschappelijk verantwoorde grenzen te brengen. Onder andere door de aanscherpingen vanuit de WNT en het Beloningskader Presentatoren in de Publieke Omroep (BPPO). Desondanks blijft dit een voortdurende bron van discussie en toenemende irritatie volgens de Kamerbrief. In de Kamerbrief wordt aangegeven dat het kabinet zal kijken naar de bezoldigingsnormen van de WNT voor de mediasector en dat gewerkt wordt aan een met de sector afgestemd voorstel voor lagere maxima voor het mediadomein. Het Ministerie van OCW heeft enkele bureaus gevraagd een voorstel te doen voor een onderzoek naar een passende bezoldigingssystematiek voor het vaststellen van verlaagde bezoldigingsmaxima voor bestuurders van media-instellingen. Op basis van de ingediende voorstellen is de opdracht gegund aan Panteia in samenwerking met AWVN.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is:

Een goed beeld geven van hoe de bestuurlijke complexiteit van publieke media-instellingen kan worden gemeten en welke bezoldigingssystematiek geschikt is voor het vaststellen van verlaagde bezoldigingsmaxima voor topfunctionarissen van media-instellingen

Het onderzoek moet leiden tot de "bouwstenen" voor de toekomstige WNT-regeling voor publieke media-instellingen. De voor het onderzoek relevante media-instellingen zijn in figuur 1 weergegeven[1].

Figuur 1 Relevante publieke media-instellingen voor het onderzoek

Landelijke omroepen	Regionale omroepen	Overige publieke media-instellingen
•AVROTROS	•RTV Noord	•NPO
•BNN VARA	•Omrop Fryslân	•RPO
•KRO NCRV	•RTV NH	•NOS
•EO	•RTV Drenthe	•NTR
•VPRO	•RTV Oost	•STER
•Omroep MAX	•Omroep Gelderland	
•WNL (aspirant)	•Omroep Flevoland	
•PowNed (aspirant)	•RTV Utrecht	
•Human (aspirant)	•Omroep West	
	•Omroep Rijnmond	
	•Omroep Zeeland	
	•Omroep Brabant	
	•Omroep Limburg	

[1] Lokale publieke omroepen worden niet in het onderzoek betrokken.

De in figuur 1 opgenomen publieke media-instellingen kunnen verder als volgt gekenmerkt worden:

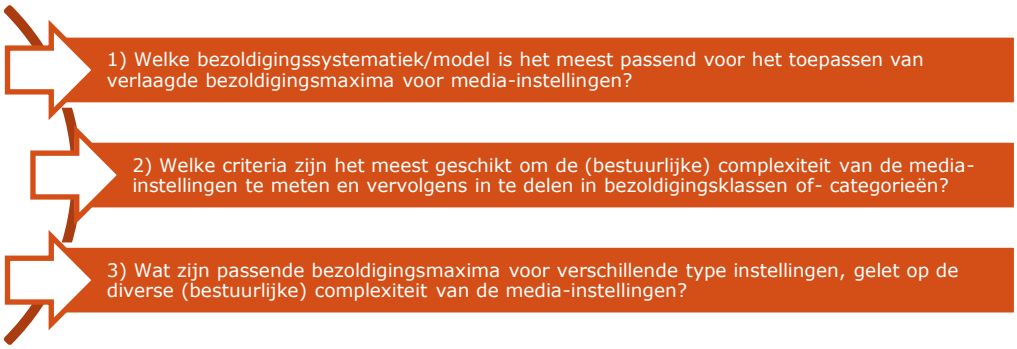
- De landelijke omroepen hebben leden en bestaan uit zes publieke omroepverenigingen met een erkenning voor de publieke omroep en drie aspirant-omroepen met een voorlopige erkenning (aspirant).
- De Nederlandse Publieke Omroep (NPO) is het sturings- en samenwerkingsorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op landelijk niveau.
- De dertien regionale publieke omroepen in Nederland hebben geen leden. Ze maken uitzendingen voor de inwoners van een regio. Ook zijn ze de rampenzender bij rampen.
- De Regionale Publieke Omroep (RPO) is op basis van de Mediawet het samenwerkings- en coördinatieorgaan voor de uitvoering van de publieke mediaopdracht op regionaal niveau.
- Verder zijn er twee taakomroepen met een specifieke taak:
  - de NOS, met als taak het verzorgen voor de landelijke publieke omroep van media-aanbod op het gebied van onder meer nieuws, sport en evenementen dat zich bij uitstek leent voor gezamenlijke verzorging, het verzorgen van teletekst voor de landelijke publieke omroep en het toegankelijk maken van het media-aanbod via alle beschikbare media.
  - de NTR, heeft tot taak media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst te verzorgen dat voorziet in de vervulling van in de samenleving levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften, zodanig dat dit media-aanbod samen met het media-aanbod van de andere landelijke publieke media-instellingen een evenwichtig beeld oplevert van de maatschappelijke, culturele, godsdienstige en geestelijke verscheidenheid in Nederland. De NTR heeft eveneens tot taak het voor de landelijke publieke mediadienst verzorgen van een breed en samenhangend educatief media-aanbod op het gebied van onderwijs, scholing en vorming.
- De Stichting Etherreclame (STER) heeft tot taak het verzorgen van media-aanbod voor de landelijke publieke mediadienst en, op verzoek, voor de regionale en lokale publieke mediadiensten dat bestaat uit reclame- en telewinkelboodschappen die zijn aangeboden door derden, inclusief omlijsting daarvan.

Het Commissariaat voor de Media (CvdM) houdt onder meer toezicht op de naleving van de Mediawet.

1.3 Onderzoeksvragen

Om een goed beeld te geven hoe de bestuurlijke complexiteit van publieke media-instellingen kan worden gemeten en welke bezoldigingssystematiek geschikt is voor het vaststellen van verlaagde bezoldigingsmaxima voor topfunctionarissen van media-instellingen zijn de volgende drie onderzoeksvragen geformuleerd (zie figuur 2).

Figuur 2 Onderzoeksvragen



De eerste en tweede onderzoeksvraag worden beantwoord in hoofdstuk 2 "indelingscriteria en bezoldigingssystematiek" en de derde onderzoeksvraag in hoofdstuk 3 "indeling omroepen en bezoldigingsmaxima".

1.4 Onderzoeksaanpak

In figuur 3 is aangegeven welke gefaseerde aanpak van het onderzoek is gevolgd.

Figuur 3 Gefaseerde onderzoeksaanpak

In fase 1 van het onderzoek is na het startoverleg met de opdrachtgever deskresearch verricht naar broninformatie, zoals afkomstig uit jaarverslagen en jaarrekeningen van omroepen. Daarnaast is gekeken naar:

- de bezoldigingsgegevens over 2018 van de topfunctionarissen die behoren tot de doelgroep van het onderzoek;
- de bestuursstructuren, zoals die deels vastliggen in de WNT-verantwoording met daarbij inzicht in de verdeling van de directieverantwoordelijkheden;
- hoe de bestuurders zich qua beloning tot het personeel verhouden dat onder een CAO valt om zo te komen tot een verantwoorde opbouw. Daarnaast ook de beloning van topfunctionarissen in relatie tot de voorzitter en leden van de Raad van Toezicht.

In fase 2 van het onderzoek zijn door Panteia/AWVN conceptindelingscriteria ontwikkeld op basis van inhoudelijke kennis en broninformatie. Daarnaast is informatie verzameld daarover door middel van interviews met acht voorzitters van Raden van Toezicht uit het publieke mediadomein.

Op basis daarvan hebben Panteia/AWVN concepten met indelingscriteria gepresenteerd waarop de eerder geïnterviewde toezichthouders gelegenheid hebben gehad via de focusgroep (fase 3 van het onderzoek) en validatie (fase 4 van het onderzoek) feedback te geven. Tot slot zijn Panteia/AWVN op basis van voornoemde inzichten gekomen tot de in deze rapportage gepresenteerde bezoldigingssystematiek, indelingscriteria, indeling van omroepen en bezoldigingsmaxima.

2 Indelingscriteria en bezoldigingssystematiek

Achtereenvolgens komen aan de orde de resultaten van deskresearch, interviews, feedback via focusgroep en validatie. Tot slot komen de criteria voor bezoldigingssystematiek aan bod.

2.1 Deskresearch kengetallen omroepen

Op basis van deskresearch is een overzicht gemaakt van omroepen naar type bestuurders, omvang in baten en medewerkers, verantwoordelijkheid, impact in bereik en naar rol en eigen inkomsten en ledenaantallen conform de situatie in 2018 (zie tabel 1).

tabel 1 Omroepen naar bestuurders, omvang, verantwoordelijkheid, impact en ondernemerschap 2018

ORGANISATIE		OMVANG		VERANTWOORDELIJKHEID	IMPACT		ONDERNEMERSCHAP	
organisatie 2018	bestuurder	totaal baten *€ 1000	mede-werkers (fte)	accountability	bereik	rol	eigen inkomsten * € 1000	aantal leden jul-19
NPO	Voorzitter RvB			voorzitter				
	Lid RvB	846.989	378	lid	Nationaal	S	0	nvt
	Lid RvB			lid				
STER	Algemeen directeur	191.500	87	enig bestuurder	Nationaal	O	191.500	
NOS	Algemeen directeur	217.371	721	gedeeld	Nationaal	T	7.774	nvt
	Zakelijk directeur			gedeeld				
KRO-NCRV	Algemeen directeur	123.518	410	enig bestuurder	Nationaal	F	38.483	500.000
	Media directeur			(lid)				
BNNVARA	Algemeen directeur	106.581	434	gedeeld	Nationaal	F	15.767	470.000
	Media/Content directeur			gedeeld				
AVRO-TROS	Algemeen directeur			voorzitter				
	Zakelijk directeur	141.642	396	lid	Nationaal	F	37.986	400.000
	Media directeur			lid				
NTR	Algemeen directeur	81.998	353	enig bestuurder	Nationaal	T	5.653	nvt
EO	Voorzitter RvB	55.604	320	enig bestuurder	Nationaal	Z	17.935	300.000
VPRO	Directeur	54.898	293	enig bestuurder	Nationaal	Z	18.891	300.000
MAX	Directeur	44.757	97	enig bestuurder	Nationaal	Z	11.426	360.000
HUMAN	Directeur	8.417	27	enig bestuurder	Nationaal	A	1.431	50.000
WNL	Secretaris	9.478	47	voorzitter	Nationaal	A	328	50.000
	Penningmeester			lid				
PowNed	Voorzitter RvB			voorzitter				
	Penningmeester	4.240	11	lid	Nationaal	A	158	25.000
	Algemeen lid			lid				
RPO	Directeur	1.082	5	enig bestuurder	Nationaal	O	274	nvt
Brabant	Directeur	20.141	119	enig bestuurder	Regionaal	T	1.051	nvt
Gelderland	Directeur	19.424	125	enig bestuurder	Regionaal	T	3.192	nvt
Noord Holland	Directeur	17.005	91	enig bestuurder	Regionaal	T	?	nvt
Friesland	Algemeen directeur	15.413	91	enig bestuurder	Regionaal	T	5.508	nvt
Rijnmond	Algemeen directeur	14.304		enig bestuurder	Regionaal	T	?	nvt
Limburg	Algemneen directeur	14.234	119	enig bestuurder	Regionaal	T	2.913	nvt
Utrecht	Bestuurder	12.223	93	enig bestuurder	Regionaal	T	2.782	nvt
West	Directeur	12.768	75	enig bestuurder	Regionaal	T	2.647	nvt
Oost (Overijssel)	Directeur-Bestuurder	12.295	97	enig bestuurder	Regionaal	T	1.733	nvt
RTV Noord/Groningen	Directeur/bestuurder	11.432		enig bestuurder	Regionaal	T	2.156	nvt
RTV Drenthe/Drenthe	Directeur/hoofdredacteur	10.676	72	enig bestuurder	Regionaal	T	1.528	nvt
Zeeland	directeur	9.899	85	voorzitter	Regionaal	T	1.273	nvt
	hoofdredacteur			lid	Regionaal	T		
Flevoland	directeur/bestuurder/hoof	8.237	65	enig bestuurder	Regionaal	T	315	nvt

2.2 Interviewronde, focusgroep en validatie voorzitters Raden van Toezicht

In het onderzoek zijn door Panteia/AWVN conceptindelingscriteria ontwikkeld op basis van inhoudelijke kennis en broninformatie. Daarnaast is informatie verzameld daarover door middel van interviews met acht voorzitters van Raden van Toezicht (RvT's) uit het publieke mediadomein.

Daarbij zijn vragen aan de orde gekomen als:

- In hoeverre bent u bekend met de Wet Normering Topinkomens (WNT) en de toepassing daarvan?
- Welke criteria rechtvaardigen een onderscheid in de beloning tussen bestuurders in het publieke mediadomein. Welke criteria zijn volgens u van belang om te komen tot een niveau-onderscheid voor de beloningsverschillen van de bestuurders in het publieke mediadomein? Waarom? Wat zijn naar uw mening factoren die het besturen complex maken?
- Welke van de door u genoemde criteria zijn volgens u generiek van toepassing en welke zouden specifiek voor bepaalde omroepen gelden?
- Hoe zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheidsverhoudingen tussen de bestuurders binnen de Raad van Bestuur?
- Hoe ziet u vanuit WNT-perspectief het verschil in bestuurlijke complexiteit tussen de nationale omroepen en de regionale omroepen?
- Hoe ziet u vanuit WNT-perspectief het verschil in bestuurlijke complexiteit tussen de aspirant-omroepen, de enkelvoudige omroepen en de fusie-omroepen?
- Welke verschillen ziet u tussen landelijke en regionale omroepen?
- Met welke functies van andere publieke organisaties is / zijn de topfunctionaris(sen) van uw omroeporganisatie vergelijkbaar? En waarom?
- Wat is volgens u van belang waar we nog niet over gesproken hebben? Wat wilt u ons nog meegeven voor dit onderzoek?

Belangrijke bevindingen uit de interviews waren:

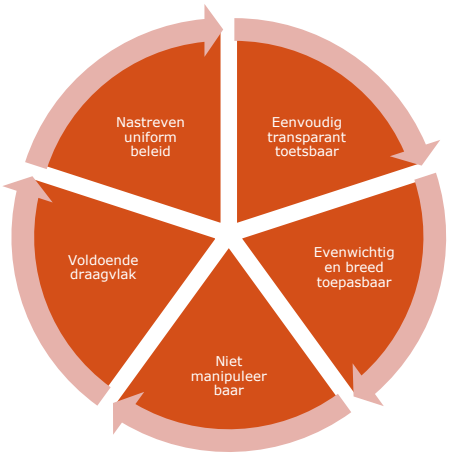
- Alle voorzitters van RvT's zijn goed op de hoogte van de WNT.
- Er is weinig kennis van interne beloningsverhoudingen (relatie tot cao), dat wil zeggen hoe de beloning van topfunctionarissen zich verhoudt tot de hogere beloningsschalen in de cao.
- De structuurindeling van de systematiek moet helder en eenduidig zijn. Keep it simple. Belangrijk uitgangspunt is dat de criteria zo objectief mogelijk vastgesteld kunnen worden.
- Omroepen zijn moeilijk te vergelijken met andere publieke organisaties. Veel bestuurders zijn afkomstig uit de omroepwereld zelf.
- Een enkele voorzitter vindt dat het onderzoek in de Coronacrisis niet op een gelukkig moment komt.
- Er zijn een aantal indelingscriteria veelgenoemd, terwijl er daarnaast een behoorlijke diversiteit aan indelingscriteria is genoemd (zie tabel 2).

tabel 2 In acht interviews genoemde indelingscriteria naar mate van voorkomen en mate van objectiviteit om de criteria vast te kunnen stellen

Genoemde belangrijkste indelingscriteria door geïnterviewden	Aantal keren genoemd	Objectief vast te stellen
Complexiteit en aantal stakeholders	6	moeilijk
Afbreukrisico, reputatie	5	moeilijk
Budget / baten	4	ja
Omvang organisatie	4	ja
Ondernemerschap/innovatie/eigen inkomsten	4	ja
Samenstelling bestuur	3	ja
Eigen producties	3	ja
Samenwerking	3	moeilijk
Verzorgingsgebied inwoners / bereik	2	ja
Hebben van leden	2	ja
Omvang uitzenduren	2	ja
Verantwoordelijkheid takenpakket	2	ja
Inzet op pluriformiteit	1	moeilijk
Kijkerswaardering (kwalitatief)	1	ja
Kijkcijfers (kwantitatief)	1	ja
Vaste aanstelling/tijdelijke aanstelling	1	ja

Als maatstaf voor objectiveerbaarheid gelden de criteria genoemd in figuur 4.

Figuur 4 Criteria waaraan het nieuwe model moet voldoen



Op basis daarvan hebben Panteia/AWVN in een tussenrapportage indelingscriteria naar voren gebracht met complexiteitspunten per criterium. De indelingscriteria zijn voorgelegd aan dezelfde acht toezichthouders waarmee eerder interviews zijn gehouden, via een focusgroep, waarna na aanpassing de gelegenheid voor hen was om ter validatie nog nadere opmerkingen te maken.

Bevindingen van de focusgroep en feedback van toezichthouders was als volgt:

- Mooie inventarisatie en een goede aanpak, complimenten.
- Goed en nuttig dat expliciet is gewezen op de verhouding tussen WNT-niveau en (top) cao-niveau. Dit plaatst de WNT-norm in perspectief in het publieke mediadomein.

- Men is eerder voorstander van minder ("3 á 4 robuuste") dan van meer criteria. Drie tot vier beloningsklassen met voorgestelde overlap met cao-schalen is uitlegbaar. Grotere differentiatie (meer klassen) wordt kruidenierswerk.
- Een criterium als "eigen inkomsten genereren" of omvang in fte levert perverse prikkels. Bijzondere prestaties in die sfeer kunnen beloond worden binnen de WNT. Iemand verdient bijvoorbeeld 80% en kan daar 100% van maken door vooraf afgesproken resultaten te leveren.
- Voorgestelde schaalindelingen nog eens goed tegen het licht houden.
- Hanteer geen momentopnamen maar voortschrijdende gemiddelden; bijvoorbeeld driejaarsgemiddelden.

2.3 Criteria bezoldigingssystematiek en systeem naar klassen

Bezoldigingssystematiek naar klassen en niet naar categorieën

Op grond van de WNT zijn er twee mogelijke modellen om instellingen aan lagere bezoldigingsmaxima te binden. Dat betreft ten eerste een model met een indeling naar categorieën en ten tweede een klassensysteem. Bij het categorieënmodel vindt er een vooraf gedefinieerde indeling van instellingen plaats in categorieën. Bij een klassensysteem worden instellingen ingedeeld in bezoldigingsklassen op basis van instellingskenmerken.

Panteia/AWVN stelt voor om een bezoldigingssystematiek naar klassen te hanteren voor het publieke mediadomein. De reden om uitdrukkelijk niet te kiezen voor een bezoldigingssystematiek naar categorieën in het publieke mediadomein is dat het aantal instellingen in het publieke mediadomein beperkt is waardoor een dergelijke indeling zal leiden tot relatief veel categorieën met soms per categorie maar één of enkele instellingen. Bovendien is uit het deskresearch gebleken dat er binnen de mogelijke categorieën soms ook belangrijke verschillen zijn tussen publieke omroepen. Dat maakt dat een dergelijk systeem daarmee onevenwichtig kan zijn en niet breed kan worden toegepast. Via een bezoldigingssystematiek naar klassen krijgt een instelling op basis van een aantal indelingscriteria een aantal complexiteitspunten. Op basis van deze punten valt een instelling in een bepaalde bezoldigingsklasse die is gekoppeld aan een bepaald bezoldigingsmaximum. Als de instelling vervolgens bijvoorbeeld krimpt of groeit en daardoor een ander aantal punten krijgt, kan deze ook in een andere klasse komen te vallen.

Keuze en argumentatie indelingscriteria bezoldigingssystematiek

Eerder zijn in tabel 2 de door geïnterviewden genoemde indelingscriteria weergegeven. In tabel 3 geven we aan welke van deze criteria wel of niet zijn opgenomen als indelingscriteria in de door Panteia/AWVN voorgestelde bezoldigingssystematiek en welke argumentatie we daarvoor hebben.

tabel 3 Keuze en argumentatie wel of niet meenemen als indelingscriteria voor de bezoldigingssystematiek

Genoemde belangrijkste indelingscriteria door geïnterviewden	Aantal keren genoemd	Objectief vast te stelle	Indelingscriteria opgenomen in voorgestelde bezoldigingssystematiek	
			ja/nee	Argumentatie wel of niet meenemen
Complexiteit en aantal stakeholders	6	moeilijk	nee	Is subjectief, omdat elke instelling hier zijn eigen (en onderling nogal wisselend beelden bij heeft, waardoor het moeilijk te objectiveren is. Er wordt wel een verband gezien naar omvang in budget/baten
Afbreukrisico, reputatie	5	moeilijk	nee	Is moeilijk te objectiveren en wordt door meerdere toezichthouders expliciet gekoppeld aan de persoon van de bestuurder, terwijl de WNT uitgaat van de instelling. Ook dit criterium is moeilijk te objectiveren. Wel ligt er een verband omvang in budget/baten en bereik (impact)
Budget / baten	4	ja	ja	Is objectief vast te stellen en is een goede maat voor de omvang en complexite
Omvang organisatie in medewerkers	4	ja	nee	Maar op zich wordt de omvang van de organisatie al enigermate afgedekt door omvang van budget /baten. Daarnaast kan het een perverse prikkel zijn om de hoogte van de bezoldiging te beïnvloeden.
Ondernemerschap/innovatie/eigen inkomsten	4	ja	ja	Door in beeld brengen van verworven eigen inkomsten en verworven ledenaan objectief invulling aan ondernemerschap te geven
Samenstelling bestuur	3	ja	ja	Dit geeft mede de mate van accountability/governance aan en is te objectiveren De toezichthouder bepaalt op basis daarvan de samenstelling van het bestuur
Eigen producties	3	ja	nee	Dit zou een perverse prikkel kunnen zijn om minder voor uitbesteding te kiezen zich meer op eigen producties te richten
Samenwerking	3	moeilijk	nee	Is subjectief, omdat elke instelling hier zijn eigen beelden bij heeft, waardoor h moeilijk te objectiveren is
Verzorgingsgebied inwoners / bereik	2	ja	ja	Objectiveerbaar en het zegt iets over de potentie van de omvang van het berei van burgers
Hebben van leden	2	ja	ja	Objectiveerbaar en het zegt iets over de betrokkenheid en het draagvlak van burgers en legitimiteit van het omroepbestel
Omvang uitzenduren	2	ja	nee	Niet als apart criterium maar is al meegenomen in het criterium budget/baten
Verantwoordelijkheid takenpakket	2	ja	nee	Niet als apart criterium maar is al meegenomen in het criterium budget/baten
Inzet op pluriformiteit	1	moeilijk	nee	Is subjectief, omdat elke instelling hier zijn eigen beelden bij heeft, waardoor h moeilijk te objectiveren is
Kijkerswaardering (kwalitatief)	1	ja	nee	nee, vrijwel niet genoemd, dit leent zich ook eerder voor het maken van resultaatafspraken met de bestuurder
Kijkcijfers (kwantitatief)	1	ja	nee	nee, vrijwel niet genoemd, dit leent zich ook eerder voor het maken van resultaatafspraken met de bestuurder
Vaste aanstelling/tijdelijke aanstelling	1	ja	nee	nee, vrijwel niet genoemd

Onze keuze voor de verschillende indelingscriteria voor de voorgestelde bezoldigingssystematiek is enerzijds gebaseerd op de input van de geïnterviewden, om zodoende zo veel mogelijk aan te sluiten bij hun zienswijze. Anderzijds is gekeken naar de elementen die in het algemeen een rol spelen bij de bepaling van de hoogte van de bestuurdersbeloning bij publieke instellingen en objectief vast te stellen zijn.

De volgende indelingscriteria maken deel uit van de door ons voorgestelde bezoldigingssystematiek:

- Omvang van de organisatie naar baten.
- Ondernemerschap naar eigen inkomsten en leden.
- Bestuurlijke verantwoordelijkheden eenhoofdig of gedeeld.
- Impact van de organisatie naar bereik en rol.

De omvang van de organisatie naar baten nemen wij als meest belangrijke factor mee in de door ons voorgestelde bezoldigingssystematiek. De baten zijn te objectiveren en bovendien geeft dit ook een indicatie ten aanzien van de twee meest genoemde criteria uit tabel 3, (complexiteit / aantal stakeholders en afbreukrisico / reputatie),

die moeilijk te objectiveren zijn. In ons advies hebben wij het aantal medewerkers als criterium niet meegenomen, omdat dit al tot uitdrukking komt in de omvang van het budget en omdat het in de omroepsector niet wenselijk is dat de groei van het aantal medewerkers een beloning opdrijvend effect heeft. Bovendien is het een beleidsmatige beslissing van de bestuurder (eventueel afgestemd met het toezichthoudend orgaan) om vooral met medewerkers in loondienst te werken of te kiezen voor veel externe inhuur zoals onder meer via flexkrachten en zzp'ers.

Andere objectiveerbare criteria die wij meegenomen hebben in ons voorstel voor de bezoldigingssystematiek zijn ondernemerschap in termen van het genereren van eigen inkomsten en verwerven van leden, de mate van bestuurlijke verantwoordelijkheid en de impact in bereik (nationaal/regionaal). Het criterium 'rol van de omroep' hebben wij toegevoegd, omdat uit de interviews duidelijk naar voren kwam dat de sturende organisaties als meest complex worden gezien en ervaren. Vervolgens hebben wij de andere rolposities hierop ingedeeld.

De structuurindeling van de systematiek is daarmee helder en eenduidig (keep it simple), waarbij tevens het uitgangspunt is geweest dat de criteria zo objectief mogelijk vastgesteld kunnen worden.

Dat betekent ook dat een aantal minder genoemde indelingscriteria niet zijn meegenomen. Eigen producties zijn niet meegenomen, omdat daar een perverse prikkel vanuit zou kunnen gaan om minder voor uitbesteding te kiezen en zich meer op eigen producties te richten. Daarnaast is samenwerking als criterium subjectief, omdat elke instelling hier zijn eigen beelden bij heeft, waardoor het moeilijk te objectiveren is. De omvang van uitzenduren en de verantwoordelijkheid voor het takenpakket zijn niet als aparte criteria meegenomen, omdat dit al in het criterium budget/baten is vervat. Bij inzet op pluriformiteit heeft elke instelling zijn eigen beelden, waardoor het moeilijk te objectiveren is. De kijkerswaardering en kijkcijfers zijn vrijwel niet genoemd en lenen zich ook eerder voor het maken van resultaatafspraken met de bestuurder.

Bepalende indelingscriteria naar complexiteitspunten

Het managen van de diversiteit aan belangen/stakeholders geldt voor alle bestuurders. De mate waarin is afhankelijk van de volgende aspecten en uitmondend in enkele klassen met bandbreedte in complexiteitspunten:

- omvang van de organisatie naar baten (tabel 4).
- ondernemerschap naar eigen inkomsten en leden (tabel 5).
- bestuurlijke verantwoordelijkheden: eenhoofdig of gedeeld (tabel 6).
- impact van de organisatie naar bereik en rol (tabel 7).

Bovenstaande criteria geven in hun onderlinge samenhang een goede indicatie van de bestuurlijke complexiteit van de publieke omroepinstellingen en daarmee een onderbouwing van de toe te kennen beloningsverschillen.

Per criterium is een verdeling gemaakt in bandbreedtes, waarbij maximaal vijf complexiteitspunten zijn te behalen, met uitzondering van het criterium omvang van de organisatie naar baten. De omvang van het volume weegt in onze ogen zwaarder bij de klasse-indeling voor de bestuurdersbeloning, omdat de omvang ten opzichte van de andere criteria een substantieel grotere impact heeft op de complexiteit van de bestuursrol.

Bij de scores die aan de criteria zijn gehangen is uitgegaan van een vijfpuntsschaal. Alleen bij het criterium 'Omvang organisatie naar baten' is, zoals hiervoor gemotiveerd, gebruik gemaakt van een tienpuntsschaal. Daar is met andere woorden een gewicht van twee aan toegekend omdat dit criterium niet alleen iets zegt over de financiële verantwoordelijkheid maar het ook een aantal minder goed te kwantificeren en te objectiveren criteria dekt die over het algemeen, en ook bij de meeste toezichthouders, gezien worden als inherent aan omvang van de organisatie in baten. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de twee meest genoemde indelingscriteria uit tabel 3 (complexiteit/aantal stakeholders en afbreukrisico/reputatie).

In ons deskresearch hebben wij een inventarisatie gemaakt van de verschillende kengetallen van de omroeporganisaties (zie tabel 1). Vervolgens hebben wij per gekozen criterium gekeken naar de spreiding hiervan. Bij omvang baten, eigen inkomsten en aantal leden zijn de waarnemingen van laag naar hoog gerangschikt en is een onderverdeling gemaakt in samenhangende groepen. Hierbij is onder andere gekeken naar logisch gerangschikte groepen om tot een evenwichtige opbouw van het aantal waarnemingen per klasse te komen (zie tabellen 4 en 5).

tabel 4 Complexiteitspunten omvang van de organisatie naar baten

Omvang organisatie	***score***
Volume Baten * € 1000	
> 200.000	***10***
100.000-200.000	***8***
40.000-100.000	***6***
15.000 - 40.000	***4***
0-15.000	***2***

tabel 5 Complexiteitspunten ondernemerschap naar eigen inkomsten en leden

Ondernemerschap	***score***
Eigen inkomsten * € 1000	
meer dan 150.000	***5***
50.000-150.000	***4***
15.000-50.000	***3***
5.000 - 15.000	***2***
< 5.000	***1***
Aantal leden	
meer dan 350.000	***5***
150.000-350.000	***4***
50.000-150.000	***3***
tot 50.000	***2***
niet-leden	***1***

Voor de beloning van bestuurders is naast bovengenoemde criteria het besturingsmodel in de zin van de (mate van) bestuurlijke verantwoordelijkheid bepalend. In de context van de omroeporganisaties heeft dit geleid tot een indeling naar twee klassen (zie tabel 6):

- de integrale eindverantwoordelijkheid is belegd bij één bestuurder, het zogenaamde enkelvoudige bestuursmodel;
- dan wel is verdeeld over meerdere bestuurders, het zogenaamde gedeelde bestuursmodel.

Uit het deskresearch blijkt dat als er sprake is van meerhoofdig bestuur dit in de regel gaat om twee of drie bestuurders.

tabel 6 Complexiteitspunten bestuurlijke verantwoordelijkheden

Bestuurlijke verantwoordelijkheden	Aard	*score*
accountability		
eenhoofdig bestuur	eenhoofdig	*5*
gedeeld bestuur	gedeeld	*3*

Er is sprake van een grote diversiteit tussen de verschillende omroeporganisaties. Hierbij is, conform de overheersende opvatting daarover bij toezichthouders, aan nationaal opererende organisaties een grotere impact toegekend dan aan regionaal opererende organisaties. Tevens is gekeken naar de specifieke rol van de omroeporganisatie binnen het bestel waarbij een ranking is toegekend gekoppeld aan de impact (zie tabel 7):

- sturend (NPO);
- ledenomroep, naar omvang fusie, zelfstandig of aspirant;
- taakomroep (NOS, NTR en regionale omroepen);
- ondersteunende instellingen (RPO en STER).

tabel 7 Complexiteitspunten impact naar bereik en rol

Impact		*score*
Bereik		
Nationaal	N	*5*
Regionaal	R	*3*
Rol		
Sturend	S	*5*
Fusie-omroep	F	*4*
Taakomroep	T	*4*
Zelfstandige omroep	Z	*3*
Ondersteunend	O	*2*
Aspirant omroep	A	*1*

Het totaal aantal punten op basis van de indelingscriteria (tabellen 4 tot en met 7) leidt tot een puntentotaal per omroep. Deze eindscores per omroep zijn in verband met elkaar bekeken en in logische puntenklassen ingedeeld, die bepalend zijn voor de bezoldigingsklasse, zoals weergegeven is in tabel 8.

tabel 8 Totaal punten op basis van de indelingscriteria naar bezoldigingsklasse

Klasse:	Minimum punten	Maximum punten
WNT-norm A	10	14
WNT-norm B	15	19
WNT-norm C	20	24
WNT-norm D	25 en hoger	

Tot slot

In dit rapport bieden wij een richtinggevend model waarmee met behulp van objectiveerbare criteria de bezoldiging van bestuurders van het publieke omroepdomein kan worden bepaald. Het model is geijkt op de kengetallen voor het jaar 2018. Wij adviseren voor de hantering van de criteria een driejarig gemiddelde toe te passen, waarmee uitschieters worden vermeden. Wij zijn ons er van 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 circa vijf jaar te evalueren en deze eventueel op basis van de situatie die zich dan voor doet bij te stellen.

3 Indeling omroepen en bezoldigingsmaxima

3.1 Indeling omroepen op basis van criteria

Op basis van de in paragraaf 2.4 geschetste indelingscriteria en complexiteitspunten kan het publieke media-domein ingedeeld worden, zoals in tabel 9 is weergegeven.

tabel 9 Indeling publieke media-domein op basis van situatie 2018

ORGANISATIE	OMVANG		ACCOUNTABILITY		IMPACT				ONDERNEMERSCHAP				TOTAAL	INDELING
2018	totaal baten	score	bestuurder	score	bereik	score	rol	score	eigen inkomsten	score	leden**	score	score	klasse
	*€ 1000								* € 1000		jul-19			
KRO-NCRV	123.518	8	eenhoofdig	5	Nationaal	5	F	4	38.483	3	500.000	5	30	D
AVRO-TROS	141.642	8	gedeeld	3	Nationaal	5	F	4	37.986	3	400.000	5	28	D
BNNVARA	106.581	8	gedeeld	3	Nationaal	5	F	4	15.767	3	470.000	5	28	D
EO	55.604	6	eenhoofdig	5	Nationaal	5	Z	3	17.935	3	300.000	4	26	D
MAX	44.757	6	eenhoofdig	5	Nationaal	5	Z	3	11.426	2	360.000	5	26	D
STER	191.500	8	eenhoofdig	5	Nationaal	5	O	2	191.500	5	nvt	1	26	D
VPRO	54.898	6	eenhoofdig	5	Nationaal	5	Z	3	18.891	3	300.000	4	26	D
NOS	217.371	10	gedeeld	3	Nationaal	5	T	4	7.774	2	nvt	1	25	D
NPO	846.989	10	gedeeld	3	Nationaal	5	S	5	0	1	nvt	1	25	D
NTR	81.998	6	eenhoofdig	5	Nationaal	5	T	4	5.653	2	nvt	1	23	C
Friesland	15.413	4	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	5.508	2	nvt	1	19	B
Brabant	20.141	4	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	1.051	1	nvt	1	18	B
Gelderland	19.424	4	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	3.192	1	nvt	1	18	B
Noord Holland	17.005	4	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	??	1	nvt	1	18	B
HUMAN	8.417	2	eenhoofdig	5	Nationaal	5	A	1	1.431	1	50.000	3	17	B
Flevoland	8.237	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	315	1	nvt	1	16	B
Limburg	14.234	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	2.913	1	nvt	1	16	B
Oost	12.295	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	1.733	1	nvt	1	16	B
Rijnmond	14.304	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	??	1	nvt	1	16	B
RPO	1.082	2	eenhoofdig	5	Nationaal	5	O	2	274	1	nvt	1	16	B
RTV Drenthe	10.676	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	1.528	1	nvt	1	16	B
RTV Noord	11.432	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	2.156	1	nvt	1	16	B
Utrecht	12.223	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	2.782	1	nvt	1	16	B
West	12.768	2	eenhoofdig	5	Regionaal	3	T	4	2.647	1	nvt	1	16	B
WNL	9.478	2	gedeeld	3	Nationaal	5	A	1	328	1	50.000	3	15	B
PowNed	4.240	2	gedeeld	3	Nationaal	5	A	1	158	1	25.000	2	14	A
Zeeland	9.899	2	gedeeld	3	Regionaal	3	T	4	1.273	1	nvt	1	14	A

Panteia/AWVN adviseren om geen momentopnamen als uitgangspunt te nemen voor de indeling maar voortschrijdende gemiddelden te hanteren. Bijvoorbeeld driejaarsgemiddelden.

3.2 Bezoldigingsmaxima

In zijn algemeenheid is onze opvatting dat bij publiek gefinancierde organisaties de beloning van de topfunctionarissen in een logische verhouding dient te staan ten opzichte van de medewerkers in die organisatie. Dat is anders dan in de private sector waar de beloning van topbestuurders in relatie tot (internationale) marktwerking een rol kan spelen.

Afstand cao-maximum en WNT-norm

Wat is de beloningsruimte voor bestuurders tussen het maximum van de cao en de WNT-norm? Het hoogste totaal vaste jaarinkomen in schaal M van de Omroep-cao bedraagt € 143.923 (niveau 2018). Rekening houdend met een opslag van 10% voor beloning op onkosten/lease en pensioen (uit de gegevens uit de jaarverslagen blijkt dat de beloning betaalbaar op termijn uitgedrukt in een percentage van de beloning plus belastbare onkostenvergoeding gemiddeld 8,6% bedraagt) komt dit neer op een bezoldiging vergelijkbaar in WNT-termen van € 158.315. Uitgegaan is van de WNT-norm 2018 (€ 189.000), omdat de schalen in de Omroep-cao ook gelden per 1 juli 2018 (geen nieuwe cao sindsdien). De afstand van het cao-maximum tot de WNT-norm is daarmee € 30.685 (€ 189.000 minus € 158.315 oftewel circa 19%). Panteia/AWVN bevelen aan het systeem te enten op de te onderscheiden klassen (zie tabel 10).

tabel 10 Beloningsverhoudingen CAO en WNT-norm

Cao-bereik

	Vast jaarinkomen (niveau 1 juli 2018)			jaarinkomen inclusief 10% voor lease, beloning op termijn (pensioen)	WNT-norm 2018
Maximum schaal L (uitloop)	**121.214**		WNT-norm A	133.335	
Maximum schaal M (uitloop)	**143.923**	**118,7%**	WNT-norm B	158.315	
	158.000	109,8%	WNT-norm C	173.800	
	171.750	108,7%	WNT-norm D	188.925	189.000

Tabel 10 is gebaseerd op 2018. De door ons voorgestelde bezoldigingsklassen voor 2020 zijn weergegeven in tabel 11. Hiervoor hebben wij de bedragen geïndexeerd naar niveau van 2020 (2018 +6,35%) conform de ontwikkeling van de WNT-norm.

tabel 11 voorstel bezoldigingsklassen in 2020

Klasse:	Minimum punten	Maximum punten	Voorstel bezoldigingsmaxima niveau 2020
WNT-norm A	10	14	€ 141.802
WNT-norm B	15	19	€ 168.368
WNT-norm C	20	24	€ 184.836
WNT-norm D	25 en hoger		€ 201.000

De bezoldigingsbedragen bestaan uit het totaal vast jaarinkomen, werkgeversbijdrage pensioenlasten, plus belastbare onkostenvergoedingen (incl. lease).