

Vergaderjaar 2022–2023

30 111

Topinkomens

Nr. 129

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET
ONDERWIJS EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2023

In deze brief zullen wij nader ingaan op de uitkomsten van de evaluatie van de ministeriële regeling van OCW (hierna: de regeling) bij de Wet normering topinkomens (hierna: WNT) door onderzoeksbureau SEOR. Het onderzoeksrapport is in december 2020 aan uw Kamer verzonden¹, samen met de andere stukken uit de Tweede Wetsevaluatie WNT. Destijds is de afweging gemaakt de inhoudelijke appreciatie van de resultaten over te laten aan een volgend kabinet.

De regeling waarborgt met bezoldigingsklassen dat het beloningsniveau in het onderwijs² passend is bij de relatieve complexiteit van de bestuursfuncties. Voor de indeling van de instellingen over deze bezoldigingsklassen maakt de regeling gebruik van drie criteria (wegingsfactoren): de totale baten, het aantal leerlingen/studenten en het aantal (gewogen) onderwijssoorten en -sectoren. Bij de Tweede Wetsevaluatie WNT is door SEOR onderzocht of deze criteria een geschikte benadering geven van de complexiteit van de functie van een bestuurder. En of de criteria daarmee leiden tot een juiste indeling.

Belangrijkste resultaten en beleidsmatige keuzes

In onderstaande passage uit het rapport vat SEOR de opbrengst van de interviews met stakeholders over de OCW-regeling als volgt samen: *«Over het algemeen vindt men, uitzonderingen daargelaten, de huidige criteria een beperkte, maar redelijke indicatie van de zwaarte van een bestuursfunctie. De eenvoud en transparantie zijn positieve punten van de regeling. Tegelijkertijd worden veel kritische kanttekeningen naar voren gebracht op de huidige criteria en alternatieven geformuleerd.»*

¹ Bijlage bij Kamerstuk 30 111, nr. 125.

² Sinds 2021 zijn ook verlaagde maxima voor de mediasector opgenomen. Dit valt buiten de onderzoeksperiode.

Deze constatering stemt tot tevredenheid. Wij trekken hieruit de conclusie dat de regeling goed functioneert en begrijpelijk is voor de sector. Dat neemt uiteraard niet weg dat er wel goed naar de genoemde kritiekpunten moet worden gekeken. Alles in overweging nemende, hebben wij na aandachtige bestudering van het onderzoeksrapport echter geen aanleiding gezien wijzigingsvoorstellen over te nemen uit het brede scala van suggesties die uit de gevoerde interviews met stakeholders naar voren zijn gekomen. Wij hechten veel waarde aan de ervaren sterke punten van de regeling, te weten de eenvoud en de transparantie. Geen van de genoemde voorstellen heeft bij ons de overtuiging gewekt dat deze de algehele kwaliteit van de regeling zouden verbeteren, zonder daarbij in minstens gelijke mate ten koste te gaan van de sterke punten ervan. Hieronder zullen wij toelichten hoe wij tot deze conclusie zijn gekomen.

Inhoudelijke appreciatie kanttekeningen en suggesties in het onderzoeksrapport

In het SEOR-rapport worden diverse kritische kanttekeningen gemaakt en alternatieven gegeven. Ook wordt er aantal meer algemene knelpunten in de toepassing van de regeling benoemd. De zaken waar wij inhoudelijk nader op willen ingaan, hebben betrekking op vijf deelaspecten: wegingsfactoren bezoldigingsklassen; groepsrelaties/personele unies; correlatie tussen de criteria totale baten en aantal leerlingen/studenten; gewichten tussen sectoren; en de omvang als criterium.

1. Wegingsfactoren bezoldigingsklassen

Bij dit punt betreft het voornamelijk de weerslag van suggesties die zijn gedaan door respondenten in het onderzoek. De aangedragen alternatieven zijn veelal bedoeld om de vermeende grofmazigheid van de regeling te verminderen en de bestuurlijke complexiteit beter naar voren te laten komen. Vooral voor het criterium aantal onderwijssoorten en -sectoren worden suggesties gedaan. Voorbeelden van suggesties in deze richting zijn om in de beoordelingssystematiek nuance aan te brengen voor de aard van de leerlingenpopulatie, het aantal gemeenten of samenwerkingsverbanden waarmee wordt samengewerkt, het aantal aangeboden crebo's of croho's, contacten met ouders (po en vo) en/of de intensiteit waarmee wordt samengewerkt met het bedrijfsleven (mbo en hbo).

Wij maken de inschatting dat een groot deel van de talrijke genoemde alternatieven voornamelijk afbreuk zou doen aan de eerder genoemde sterke punten van de regeling: eenvoud en transparantie. Waarbij het bovendien twijfelachtig is in welke mate deze aanpassing(en) zouden bijdragen aan een betere klassenindeling. Bijvoorbeeld doordat een nieuw (deel)criterium naar een te klein deelbelang zou kijken, dat daardoor een te zwaar gewicht zou krijgen. Of dat er te veel (verschillende) informatie moet worden verzameld voor het bepalen van de klasse. Ook komt het voor dat het geopperde criterium überhaupt niet (voldoende) objectief meetbaar is, of dat het multi-interpretabel is. Bovendien is er ook bij de respondenten in veel gevallen het besef dat een sectorale WNT-regeling niet geschikt is om (te) ingewikkeld te maken door iedere complexiteit in regels te willen vangen. Om deze redenen – en het feit dat de huidige regeling goed functioneert – komen wij tot de conclusie dat aanpassing van de huidige wegingsfactoren niet wenselijk is.

2. Groepsrelaties/personele unies

Vooraf in het funderend onderwijs speelt een discussie op het gebied van groepsrelaties (personele unies). Bij een personele unie maken één of meerdere bestuurders van een bevoegd gezag tevens deel uit van het bestuur van een ander bevoegd gezag. De personele unie dient om het beleid af te stemmen. In principe blijven de besturen autonoom, er ontstaan in beginsel geen vermogensrechtelijke of contractuele betrekkingen tussen de rechtspersonen. Er wordt voor een personele unie gekozen om bepaalde uitdagingen het hoofd te bieden. De belangrijkste redenen zijn het opvangen van krimp en het aanbieden van opvang, zorg en onderwijs. Soms gaat het om een verkenning of een voorstadium van een fusie.

Uit de regeling vloeit voort dat de bezoldigingsklasse moet worden vastgesteld op het niveau van het bevoegd gezag. Wanneer een bestuurder meerdere bevoegde gezagsorganen onder zich heeft, dan moet hij voor elk bevoegd gezag apart de bezoldigingsklasse bepalen en zijn tijd naar rato verdelen. Hierdoor kan de maximale bezoldiging van een individuele bestuurder van de personele unie lager zijn dan de maximale bezoldiging behorende bij het grootste bevoegd gezag of dan bij de situatie waarbij de instellingen gefuseerd zouden zijn tot één bevoegd gezag. In de evaluatie komt naar voren dat dit door bepaalde stakeholders als niet rechtvaardig wordt beschouwd. Zij geven aan dat de zwaarte van het besturen van meerdere bevoegde gezagsorganen hierdoor niet weerspiegeld wordt in de maximale beloning.

Ondanks dat wij begrip kunnen opbrengen voor de genoemde kritiek vanuit het perspectief van bepaalde stakeholders, achten wij het niet wenselijk de systematiek in de regeling op dit punt aan te passen. Omdat de praktische situatie (de groep) niet overeenkomt met de formele juridische situatie kan deze niet leidend zijn voor het bepalen van de klasse. Bovendien kunnen groepsrelaties tijdelijk zijn. Bij een duurzame samenwerking heeft formalisering via een bestuurlijke fusie de voorkeur. Alleen een fusie wijzigt de omvang van «de instelling» in het onderwijsrecht. De WNT-regeling sluit daarmee aan bij het niveau van de bekostiging volgens de onderwijswetten.

3. Correlatie tussen de criteria totale baten en aantal leerlingen/studenten

Uit een kwantitatieve analyse door SEOR komt naar voren dat de criteria totale baten en aantal leerlingen/studenten sterk met elkaar gecorreleerd zijn. Dit roept de vraag op of niet één van beide criteria geschrapt zou kunnen worden met het oog op de eenvoud en vermindering van de administratieve lasten.

Het is niet logisch om het criterium «totale baten» te schrappen. Dit criterium geeft niet alleen een indicatie van de grootte van de instelling, maar weegt ook diverse zaken indirect mee zoals een hogere bekostiging voor achterstandsleerlingen, onderzoeksmiddelen en inkomsten buiten de reguliere onderwijsstaak. Dit criterium telt mede hierom dubbel zo zwaar als de andere twee criteria.

Uit het onderzoek is echter gebleken dat ook het criterium aantal leerlingen/studenten een bepaalde inhoudelijke betekenis heeft. Het veld zelf ziet dit criterium als een logische factor. Het voegt bovendien enige nuance toe en is herkenbaar gezien het primaire proces. Aangezien het enige argument om dit criterium te schrappen een nog verdere nadruk op

«eenvoud» zou zijn, vinden wij dit niet voldoende opwegen tegen het verlies aan de ervaren meerwaarde.

4. Gewichten tussen sectoren

Ook de verschillen in gewichten tussen onderwijssoorten bij het criterium aantal onderwijssoorten roepen discussie op. SEOR rapporteert dat regelmatig wordt aangegeven dat po en vo sterk vergelijkbaar zouden zijn in complexiteit. Ook is er enige consensus (ook buiten het wo) dat het terecht is dat het wo een hoge weging krijgt door de combinatie onderzoek/onderwijs en het internationale karakter. Vanuit het hbo worden echter juist de overeenkomsten met het wo benadrukt.

Vanwege het verschil in bestuurlijke complexiteit tussen onderwijssoorten (po en vo) en sectoren (mbo, hbo en wo) wordt bij het criterium «aantal gewogen onderwijssoorten en sectoren» een weging van de sectoren toegepast. De onderbouwing van deze weging was in 2016 als volgt: *«Het aantal onderwijssoorten in po en vo wordt vermenigvuldigd met de factor 1, het aantal sectoren in mbo en hbo wordt vermenigvuldigd met de factor 2 en het aantal sectoren in wo wordt vermenigvuldigd met de factor 3. De factor twee volgt uit de zwaardere bestuurlijke complexiteit van sectoren die samenhangt met het hogere aantal financiële en bestuurlijke relaties. De factor 3 voor wo-sectoren volgt (in aanvulling op het genoemde onder factor 2) uit het feit dat in het wetenschappelijk onderwijs binnen een sector het onderwijs per definitie verbonden is aan fundamenteel (internationaal) wetenschappelijk onderzoek en uit het feit dat de doctorsgraad mag worden verleend.»*

Hoewel er sinds 2016 tal van ontwikkelingen zijn geweest, is bovenstaande argumentatie nog actueel en accuraat. Er zijn diverse ontwikkelingen die de bestuurlijke complexiteit van een instelling wellicht (hebben) laten toenemen, maar omdat deze in alle sectoren voordoen, wijzigen de onderlinge verhoudingen niet. Het hbo is de afgelopen jaren bijvoorbeeld internationaler geworden, maar ook het wo is verder geïnternationaliseerd.

5. Omvang als criterium

De laatste kritische kanttekening die regelmatig door de respondenten is gemaakt, komt neer op een zekere relativering van omvang (baten/leerlingen) als criterium. De gedachtegang hierachter is dat bestuurders van kleine organisaties weliswaar een meer overzichtelijke organisatie hebben, maar ook een kleiner ondersteunend apparaat. Wel wordt door diverse respondenten aangegeven dat de risico's met de grootte van de instelling toenemen. Dat laatste achten wij een belangrijk argument om de belangrijke rol van omvang in de regeling in stand te houden. Daar komt bij dat in artikel 2.7 van de WNT (eerste lid, op basis waarvan de bezoldigingsklassen in de regeling kunnen worden ingesteld), de omvang van de instellingen expliciet genoemd wordt als een criterium waarop deze indeling gebaseerd kan worden.

Tot slot

Zoals hierboven aangegeven, zien wij geen reden om op basis van het onderzoek van SEOR aanpassingen door te voeren in de regeling. Wel zullen er naar alle waarschijnlijkheid wijzigingen volgen in de wetwijziging van de WNT (ofwel tweede evaluatiewet WNT), die ook relevant zullen zijn voor de WNT-instellingen binnen het OCW-domein. Over de

hoofdlijnen van deze voorgenomen wetswijziging heeft onze collega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer begin september per brief geïnformeerd (Kamerstuk 30 111, nr. 127).

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf