Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

TER ONDERTEKENING
Aan: MOCW,
Via: MPVO

Financieel-Economische Zaken

Van
Persoonl jke levenssfeer
T Persoonlijke levenssfeer - bes
Persoonl jke levenssfeer - bescherm
T Persoonlijke levenssfeer - bes

Datum
13 december 2022

Referentie
35170661

Bijlagen
1. Nota 34204217;
2. Brief aan Tweede Kamer;
3. Antwoordbrief aan VTH
4. Brief van VTH

nota

Ondertekening brieven aan Tweede Kamer en VTH naar aanleiding van Evaluatierapport SEOR over WNT-regeling OCW.

Aanleiding

Onlangs heeft u beiden (MPVO en MOCW) ingestemd met een drietal beslispunten in nota 34204217. Deze nota had betrekking op het in 2020 opgeleverde rapport van SEOR over de evaluatie van de wegingsfactoren die van toepassing zijn op de onderwijssectoren in de sectorspecifieke WNT-regeling van OCW.

Naast het besluit om deze regeling niet aan te passen (beslispunt 1), werd u gevraagd in te stemmen met het voornemen de Tweede Kamer hierover te informeren (beslispunt 2) en de brief die VTH naar aanleiding van het SEOR-rapport aan (toenmalig) MOCW had gestuurd in 2021, door MOCW te laten beantwoorden (beslispunt 3).

Via deze nota ter ondertekening wordt u gevraagd beide genoemde brieven te ondertekenen.

Geadviseerd besluit

- Ondertekenen van brief aan Tweede Kamer door beide ministers.
- Ondertekenen van (antwoord)brief aan VTH door MOCW.

Kernpunten

- Beide brieven bevatten inhoudelijk een vertaling van de informatie die aan u is aangeboden richting uw inhoudelijke besluitvorming per nota 34204217.
- De inhoud van beide brieven is afgestemd met BZK en met directies PO/VO/MBO/HO&S (Kamerbrief) en HO&S (brief VTH).
- Aangezien de brief aan de VTH een verwijzing bevat naar het Kamerstuknummer van de Kamerbrief, zal dit detail pas worden ingevuld nadat deze is gepubliceerd. En vervolgens wordt de brief aan de VTH verzonden.

Toelichting

In de Kamerbrief wordt per onderwerp uitgelegd waarom de regeling niet wordt aangepast. De overkoepelende reden is dat wijzigingen niet ten koste moeten gaan van de sterke punten van de regeling, te weten de eenvoud en transparantie. De onderwerpen die worden besproken zijn:

- wegingsfactoren bezoldigingsklassen;

- groepsrelaties/personele unies;
- correlatie tussen de criteria totale baten en aantal leerlingen/studenten;
- gewichten tussen sectoren;
- de omvang als criterium.

opmerkingen MOCW
1-11-2022
IDnr. 34745777

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

zie opm.

TER BESLUITVORMING
Aan: MOCW
Via: MPVO [redacted]

Financieel-Economische Zaken

Van
[redacted]
T [redacted]

[redacted]
T [redacted]

Datum
11 augustus 2022

Referentie
34204217

Afgestemd met
PO, VO, MBO, HO&S, IvhO

Bijlagen
1. Evaluatierapport (SEOR)
2. Brief VTH (feb. 2021)
[redacted]

nota

Evaluatie WNT-regeling OCW

Aanleiding

M.BZK heeft de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over de start van het proces om de resultaten uit de Tweede wetsevaluatie WNT uit te werken in een evaluatiewet. Onderdeel van deze evaluatie was de evaluatie van de WNT-regeling van OCW (hierna: de regeling) door onderzoeksbureau SEOR. Met voorliggende nota:

- informeren wij u over de belangrijkste bevindingen van SEOR,
- adviseren wij u de regeling niet aan te passen, en de Kamer daarover te informeren.

Op verzoek van MPVO is in deze nota een stuk opgenomen over instemmingrecht van de medezeggenschap op de hoogte van de bezoldiging van interne toezichthouders. De beslispunten over dit ingevoegde stuk, waarvan één ook aan MOCW, staan op pagina 7.

In verband met de nieuwe informatie naar aanleiding van het verzoek van MPVO is de takenlijn afgebroken en geheel opnieuw gestart.[1] De passages over de politieke duiding en de medezeggenschap zijn volledig nieuw. De analyse over SEOR is op details aangepast. De conclusie en adviezen van dit stuk zijn niet veranderd.

Deel I Geadviseerde besluiten n.a.v. de evaluatie door SEOR

1. Wij adviseren de regeling niet aan te passen naar aanleiding van de bevindingen in de evaluatie (het SEOR-rapport).
2. Wij adviseren u om de afwegingen per brief met de Tweede Kamer te delen. Na uw akkoord, zullen wij hiervoor een brief opstellen.
3. Na uw akkoord zullen wij tevens een brief opstellen voor de Vereniging Toezichthouders Hogescholen (VTH) als reactie op de brief waarin zij, na publicatie van de evaluatie, aanvullende aandacht voor een aantal hbo-specifieke punten hebben gevraagd.

akkoord

[1] Het gebruikelijke proces bij een dergelijk verzoek schrijft voor dat de takenlijn wordt hervat met een versie met "track changes". Zowel als gevolg van feedback vanuit betrokken beleidsdirecties, als om de nota te actualiseren voor ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op het bredere dossier van de Wetsevaluatie WNT is de nota ook op andere punten aangepast. Om die reden is ervoor gekozen de takenlijn af te breken en geheel opnieuw te starten met deze nieuwe versie.

Kernpunten

- De Tweede wetsevaluatie WNT is gestart in 2019. De uitkomsten zijn eind 2020 (beleidsarm) aan de Tweede Kamer gestuurd. Het proces om uit de zeer omvangrijke oogst aan bevindingen tot een aanpassingswet te komen, is na het zomerreces opgestart onder regie van BZK.
- De beslispunten bovenaan deze nota beperken zich tot de uitkomsten van het deelonderzoek naar de WNT-regeling van OCW.
- FEZ/Arbeidszaken trekt uit het rapport van onderzoeksbureau SEOR de conclusie dat de systematiek waarmee de relatieve functiezwaarte van topfunctionarissen bij verschillende (onderwijs)instellingen wordt bepaald (en als basis dient voor de indeling in bezoldigingsklassen met verlaagde maxima) goed in het beoogde doel blijkt te slagen. Ook komen de eenvoud en transparantie als sterke punten naar voren.
- In het rapport is ook een breed scala aan alternatieven naar voren gebracht, vooral naar aanleiding van suggesties door respondenten (waaronder veel stakeholders uit het veld). SEOR komt in het rapport echter niet tot harde aanbevelingen.
- FEZ/Arbeidszaken heeft deze suggesties bestudeerd en – in bepaalde gevallen in afstemming met de IvhO en de betrokken beleidsdirecties – afgewogen.
- Omdat bij geen van deze alternatieven is gebleken dat dit tot een aantoonbare verbetering van de regeling zou leiden, adviseren wij u de regeling naar aanleiding van deze evaluatie niet te wijzigen.
- De VTH is betrokken geweest bij de evaluatie, maar heeft hun standpunten nogmaals per brief voorgelegd aan uw voorganger. Het gaat om gelijktrekking hbo met wo in de regeling en een expliciete weging van de associate degree. Wat ons betreft staat de eerdere argumentatie, en adviseren wij u de verzoeken van de VTH af te wijzen.

Politieke context

- De Tweede Wetsevaluatie WNT (in brede zin) valt – net als de WNT zelf – onder de verantwoordelijkheid van M.BZK. De ruimte om binnen de eigen OCW-regeling sectorspecifieke aanpassingen te doen is gelimiteerd; overeenstemming met M.BZK is vereist.
- De huidige nota heeft puur betrekking op het Evaluatierapport van SEOR dat eind 2020 al naar de Kamer is gestuurd. Dit rapport beperkt zich zeer strikt tot de werking van de systematiek die gebruikt wordt om tot de klassenindeling in de onderwijssectoren te komen die in de OCW-regeling is opgenomen.
- Vooral vanuit GL/SP zijn er de voorbije maanden ook in onderwijsdebatten enkele WNT-initiatieven ontplooid, bijvoorbeeld moties en amendementen om de medezeggenschap invloed te geven op de bezoldiging van leden van de Raden van Toezicht[2] van

[2]Op volgende pagina nader uitgewerkt op verzoek van MPVO in een opmerking bij de vorige versie van deze nota (*"Medezeggenschap op WNT zou ik graag uitwerken en voorstellen o.b.v. deze evaluatie. Zien jullie een kans dit een plek te geven?"*).

onderwijsinstellingen. Of om de functies als intern toezichthouder (RvT) onder de zogeheten anticumulatiebepaling te brengen (dat wil zeggen dat de bezoldiging moet worden opgeteld bij die van de bestuursfuncties, indien van toepassing). Deze moties zijn verworpen.
- De politieke vraagstukken rondom de WNT die actueel zijn (geweest), kunnen per definitie niet in de OCW-regeling worden verwerkt omdat de WNT hiervoor niet in een grondslag voorziet. Verwerking in de evaluatiewet is wel mogelijk, maar de in de moties en amendementen aangedragen beleidsvoorstellen moeten – voor zover nog relevant – inhoudelijk nader worden uitgewerkt in de bredere afstemming onder regie van M.BZK. Uiteraard zullen wij u op verschillende momenten in dit proces in de gelegenheid stellen om uw beleidsvoorkeuren kenbaar te maken, zodat wij deze ambtelijk tijdig kunnen inbrengen.
- BZK is na het zomerreces gestart met het proces om de resultaten van de evaluatie uit te werken in een evaluatiewet. De inwerkingtreding daarvan is naar verwachting 1-1-2025.

Deel II Nadere toelichting motie/amendement rol Medezeggenschap bij vaststelling bezoldiging interne toezichthouders (toevoeging op verzoek van MPVO)

Aanleiding
- Tijdens het Notaoverleg van 11 april 2022 heeft het lid Westerveld (GL) onderstaande motie ingediend (TK 2021-22, 31 288, nr. 955):

"constaterende dat alle toezichthouders in het hoger onderwijs een bezoldiging ontvangen, die kan oplopen tot ruim €30.000 voor voorzitters van toezichtsraden;
constaterende dat deze toezichthouders hun eigen beloning mogen bepalen en eigenstandig kunnen verhogen;
overwegende dat juist omdat toezichthouders de bezoldiging zelf vaststellen, verantwoording daarover essentieel is;
verzoekt de regering de centrale medezeggenschapsraad instemmingsrecht te geven over de bezoldiging van de toezichthouders van de instelling,
en gaat over tot de orde van de dag."

- Aanleiding voor het indienen van deze motie vormde een artikel van de AOb, waarin de (verhoging van) bezoldiging van leden van RvT's en een gebrek aan transparantie hierover – met name in het hoger onderwijs – kritisch werd belicht.[3]
- Deze motie werd door MOCW ontraden. MOCW gaf aan dat dit een te grote wijziging is van de governancestructuur in het hoger onderwijs. In deze structuur heeft iedereen zijn eigen rol waar het voorgestelde niet in past. De motie is vervolgens verworpen (tegen: VVD, D66, CDA, CU, SGP, VanHaga).

[3] https://www.aob.nl/nieuws/toezichthouders-in-gebreke-met-verantwoording-eigen-beloning/.

- Vervolgens heeft Westerveld (GL) samen met Kwint (SP) op 16 juni 2022 een amendement van dezelfde strekking ingediend in het debat over de Wet Uitbreiding Bestuurlijk Instrumentarium Onderwijs (TK 2021-22, 35 920, 14):

"Dit amendement geeft de centrale medezeggenschapsraad instemmingsrecht over de bezoldiging van de toezichthouders van de instelling, in plaats van dat de toezichthouder zelf een beloning mag vaststellen." (uittreksel uit Toelichting)

- Ook dit amendement is ontraden. MPVO gaf aan dat het instemmingsrecht op de hoogte van de vergoeding van de raden van toezicht niet behoort tot het takenpakket van de medezeggenschap binnen een school of instelling. Het past niet in de verhoudingen tussen de medezeggenschap en de toezichthouder. MPVO heeft aangekondigd dit onderwerp te betrekken in een breder debat over het toezicht. Het amendement is vervolgens verworpen (tegen: VVD, D66, CDA, CU, SGP, FvD, DenHaan).

In de tussenliggende periode hebben de leden Westerveld/Bromet (GL) eveneens een uitgebreide set Kamervragen over de WNT gesteld (12 mei 2022), die gezien het algemene karakter hiervan zijn beantwoord door M.BZK, mede namens MOCW en SCM. MPVO was door de vragenstellers niet aangeschreven, maar is door FEZ/Arbeidszaken wel opgenomen in de interne takenlijn van de nota ter ondertekening. Twee van de gestelde vragen (16 en 17) hadden betrekking op onderhavig thema. In de beantwoording heeft M.BZK aangegeven het voorstel om de medezeggenschap instemmingsrecht te geven over de hoogte van de vergoeding van leden van Raden van Toezicht (vraag 17) niet over te nemen, met verwijzing naar de wettelijke kaders, waaronder de Wet op de Ondernemingsraden (4 juli 2022, 2022Z09227).

<u>Schets huidige kader</u>

- De WNT maximeert de bezoldiging van toezichthouders. Voor RvT-leden is het maximum 10% van de maximale bezoldiging van een bestuurder van de instelling, voor RvT-voorzitters is dat 15%. De verlaagde bezoldigingsklassen die van toepassing zijn op de onderwijsinstellingen (in alle sectoren), vormen het uitgangspunt van deze berekening. In het onderwijs verschilt het maximum daardoor van €12.800 voor RvT-leden bij een kleine onderwijsinstelling tot €32.400 voor RvT-voorzitters bij een grote onderwijsinstelling.
- De WNT bevat dus bezoldigings*maxima.* De WNT schrijft niet voor hoe de hoogte van de bezoldiging onder dit maximum tot stand komt. Dat is aan de instelling zelf.
- De rolverdeling in de huidige governancestructuur binnen onderwijsinstellingen en scholen:
    - De raad van toezicht stelt met inachtneming van de WNT zijn eigen bezoldiging vast.

hier wil ik wel sterk op kunnen met mbo/ho & po/vo.
Optie 1 heeft dan alle voorkeur.
Hoe gaan we in deze optie om met de ingediende motie & amendement? Kamer is tegen instemmingsrecht.

- De raad van toezicht ziet toe op de uitvoering van de werkzaamheden en de uitoefening van bevoegdheden van het bestuur.
- De medezeggenschap heeft met instemmings- en adviesrechten een belangrijke rol in de besluitvorming van het bestuur. Er bestaat momenteel in de onderwijswetten geen juridische basis voor een rol ten aanzien van de besluitvorming van de raad van toezicht.

- Op grond van artikel 11, eerste lid, onderdeel q, van de WMS heeft de gehele (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad in het funderend onderwijs adviesrecht op de vaststelling van de competentieprofielen van de toezichthouders en het toezichthoudend orgaan, alsmede van de leden van het bestuur. Hiermee kan de medezeggenschapsraad meegeven wat zij vinden dat de intern toezichthouders moeten kennen en kunnen. Bij een negatief advies moet het schoolbestuur beargumenteerd reageren waarom men het advies niet volgt.

<u>Beleidsopties</u>
In reactie op uw verzoek (MPVO) om aan te geven op welke wijze er mogelijk alsnog uitvoering kan worden gegeven aan dit verzoek uit de Tweede Kamer, wordt hieronder beknopt uitgewerkt welke opties er zijn:

1. Via inbedding in het brede gesprek dat zal plaatsvinden over (mede)zeggenschap in het funderend onderwijs (ambtelijk geadviseerd);
2. Via de WNT (ambtelijk ontraden).
3. Alternatief: In aanvulling op optie 1 en optie 2, kan ook de verantwoording/openbare benchmark overhead PO/VO worden overwogen als instrument om de transparantie op dit punt te vergroten (ambtelijk geadviseerd).

Optie 1 en optie 3 hebben alleen betrekking op PO/VO en vallen dus onder de portefeuille van MPVO. Optie 2 zou raken aan alle onderwijssectoren en valt dus zowel onder de portefeuilles van MPVO als MOCW.

<u>Toelichting beleidsopties</u>
1. <u>Meenemen in breed gesprek (mede)zeggenschap funderend onderwijs</u>
   - Op 27 juni 2022 heeft u (MPVO) besloten tot het organiseren van een breed gesprek over (mede)zeggenschap in het funderend onderwijs. Op basis van de uitkomsten van dit brede gesprek geeft u invulling aan vier coalitieakkoordopdrachten[4], waaronder de opdracht om de zeggenschap van leraren en schoolleiders te vergroten.

[4] Het betreft de volgende opdrachten uit het coalitieakkoord: Investeringen zoveel mogelijk rechtstreeks naar de klas, volgens de systematiek van de werkdrukmiddelen. Scholen gaan zich beter verantwoorden over de inzet en effectiviteit van middelen zonder de administratieve lastendruk te verhogen. De zeggenschap van schoolleiders en leraren evenals de betrokkenheid en inspraak van ouders en leerlingen wordt versterkt. De positie

- De uitkomsten van het breed gesprek (mede)zeggenschap worden in april 2023 verwacht met een tussenrapportage in januari 2023.
- Het breed gesprek (mede)zeggenschap heeft onder andere betrekking op de verantwoordelijkheden en verhoudingen tussen de verschillende actoren in de school, waaronder die van het intern toezicht en de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad.
- Doel van het breed gesprek is om medio 2023 tot een samenhangend pakket voor (mede)zeggenschap te komen, die een werkbare en toekomstbestendige governancestructuur voor de schoolorganisatie geeft.
- Een instemmingsrecht voor de medezeggenschap op de bezoldiging van intern toezichthouders in het funderend onderwijs grijpt in op de verantwoordelijkheden en verhoudingen van intern toezichthouders en medezeggenschapsraadsleden. Deze verantwoordelijkheden en verhoudingen zijn onderwerp van het breed gesprek. Daarom is het advies om het voornemen tot dit instemmingsrecht in te bedden in het breed gesprek (mede)zeggenschap. Zodat u deze als onderdeel van het pakket voor (mede)zeggenschap steviger kunt neerzetten of een beter alternatief voor kunt aandragen.

2. Meenemen in uitwerking Tweede Wetsevaluatie WNT
   - Begin september heeft M.BZK de Tweede Kamer per brief geïnformeerd over het verdere proces ten aanzien van de uitwerking van de Tweede Wetsevaluatie WNT (Vergaderjaar 2022-2023, 30111-127).
   - Dit moet leiden tot een evaluatiewet, met als doel de WNT op basis van de input van betrokken stakeholders (topfunctionarissen, WNT-instellingen, accountants, toezichthouders, politiek) te verbeteren.
   - Dit proces leent zich in principe om voorstellen als het onderhavige te agenderen.
   - Het is de verwachting dat uitsluitend voorstellen die op brede consensus kunnen rekenen tussen de belangrijkste departementen met WNT-verantwoordelijkheid, in de uiteindelijke Evaluatiewet zullen landen.
   - Zoals gezegd gaat de WNT echter niet over de procedures die moeten worden gevolgd om de hoogte van de bezoldiging vast te stellen en daarmee eventueel te komen tot een bezoldiging *onder* het WNT-maximum.
   - Het zal in het kader van de Evaluatiewet de vraag zijn of het passend is om de reikwijdte en systematiek van de WNT op dit punt te wijzigen. Ook ambtelijk OCW (FEZ/Arbeidszaken) heeft hier twijfels over.
   - Op basis van de ambtelijke opvattingen zoals bekend bij BZK en SZW, en de beantwoordingslijn op de eerdergenoemde Kamervragen, is de verwachting dat de kans dat dit voorstel uiteindelijk in de Evaluatiewet wordt meegenomen klein is.

---

en kwaliteit van schoolleiders wordt versterkt, waardoor op elke school een lerende cultuur ontstaat ten behoeve van het verhogen van de onderwijskwaliteit voor ieder kind.

- Mocht dit tegen de verwachting in toch het geval zijn, dan is de verwachte inwerkingtreding van deze wet zoals gezegd niet eerder dan 1 januari 2025.
- Het is niet mogelijk om het onderhavige voorstel in de WNT-regeling van OCW te realiseren. De reikwijdte van de WNT-regeling wordt limitatief bepaald op grond van de WNT. Hierdoor bestaat er geen juridische basis om bedoelde bevoegdheid voor medezeggenschapsgremia in de WNT-regeling op te nemen.

3. Alternatief: Opnemen bezoldiging intern toezicht in openbare benchmark overhead PO/VO
   - De WNT schrijft voor dat de bezoldiging van alle topfunctionarissen bij WNT-instellingen (zowel de bestuurders als de interne toezichthouders) openbaar moeten worden gemaakt via verantwoording in het jaarverslag. De transparantie zou voor wat het funderend onderwijs betreft verder vergroot kunnen worden via de openbare benchmark overhead PO/VO.
   - Bij de huidige ontwikkeling van de benchmark overhead valt het intern toezicht buiten beschouwing. Alleen de 18 functiecategorieën uit de regeling informatievoorziening personeelsgegevens WPO/WEC en WVO worden hierin meegenomen.
   - Onderzocht zou kunnen worden hoe de bezoldiging van het intern toezicht toch onderdeel uit kan gaan maken van deze benchmarks overhead.
   - De gedachte hierachter is dat meer transparantie middels openbaarmaking leidt tot betere verantwoording over de bezoldiging.

Gevraagde (deel)besluiten aan MPVO (1 t/m 3) en MOCW (2) n.a.v. verzoek MPVO:

1. Stemt u ermee in om de beleidsoptie om de medezeggenschap invloed te geven op de bezoldiging van interne toezichthouders mee te nemen in het brede overleg over medezeggenschap dat u organiseert? (beleidsoptie 1) (geadviseerd)
2. Wilt u dit eventueel ook ambtelijk laten inbrengen in de nadere uitwerking van de Tweede Wetsevaluatie WNT? (beleidsoptie 2) (niet geadviseerd)
3. Wilt u de mogelijkheid om de transparantie over dit thema te vergroten middels het nader onderzoeken van de opname van de bezoldiging van intern toezichthouders in bijvoorbeeld de Benchmark Overhead PO/VO? (cf. het "alternatief") (geadviseerd)

NB: Bovenstaande opties hoeven elkaar niet uit te sluiten.

Toelichting bij deel I over de evaluatie door SEOR

Onderzoek en conclusie van SEOR

SEOR heeft in opdracht van OCW onderzocht of de criteria die gebruikt worden voor de klassenindeling in het onderwijs (totale baten, aantal leerlingen/studenten en gewogen aantal onderwijssoorten/sectoren) goed werken[5]. De inhoudelijke aspecten van de WNT – en de toepassing in de OCW-sectoren – zijn aan de orde gekomen in de Rijksbrede evaluatie.
De bezoldigingsklassen in de mediasector zijn in 2021 ingevoerd en vallen daardoor buiten de onderzoeksperiode. Ook vallen de hoogtes van de maxima van de bezoldigingsklassen buiten dit onderzoek.

Het rapport is in augustus 2020 opgeleverd en in december 2020 samen met de evaluatierapporten van BZK naar de Tweede Kamer gestuurd. Doordat de WNT-evaluatie controversieel was verklaard, zijn er in 2021 geen vervolgstappen gezet en wordt de evaluatie nu weer opgepakt.

De conclusie van SEOR over de OCW-regeling is:
"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."

Analyse van de kanttekeningen en alternatieven

FEZ/Arbeidszaken heeft de in het rapport benoemde kritische kanttekeningen en alternatieven geanalyseerd. Gezien de conclusie van SEOR dat de eenvoud en transparantie sterke punten van de regeling zijn, hanteren wij bij de analyse het uitgangspunt dat een eventuele wijziging niet ten koste mag gaan van deze kenmerken. Daarnaast is voortdurend in ogenschouw gehouden dat de toegepaste criteria 'in balans' moeten blijven. Waarmee bedoeld wordt dat indien er voor één specifieke sector of doelgroep een aanpassing wordt gemaakt, de (terechte) vraag kan worden gesteld waarom dit niet ook in andere gevallen gebeurt.

De in het rapport aangedragen alternatieven zijn veelal bedoeld om de grofmazigheid van de regeling, en dan met name van het criterium aantal onderwijssoorten en sectoren, te verminderen en de bestuurlijke complexiteit beter naar voren te laten komen. Voorbeelden van suggesties 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 (mbo) of croho's (hbo en wo), contacten met ouders (po en vo) en/of de intensiteit waarmee wordt samengewerkt met het bedrijfsleven (mbo en hbo).

[5] Zie de bijlage voor een toelichting op de criteria.

FEZ/Arbeidszaken maakt de inschatting dat een groot deel van de talrijke genoemde alternatieven voornamelijk afbreuk zou doen aan de eerder genoemde 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.
- er te veel (verschillende soorten) informatie moet worden verzameld voor het bepalen van de klasse.
- het geopperde criterium niet (voldoende) objectief meetbaar is.
- sommige genoemde aspecten die nu niet in de criteria zijn opgenomen soms multi-interpretabel zijn. Daarmee wordt bedoeld dat dit element zowel een (bestuurlijke) complexiteit verhogende, als een complexiteit verlagende factor kan zijn.
- Er bij bepaalde suggesties sprake lijkt van een tegenstelling. Bijvoorbeeld de 'regionale context', waarbij zowel van landelijke gebieden (i.v.m. krimp) als grote steden (i.v.m. achterstandswijken) door respondenten is aangegeven dat deze complexer zouden zijn ten opzichte van elkaar.

Conclusie

- Alles in overweging nemende, heeft FEZ/Arbeidszaken na aandachtige bestudering van het rapport van SEOR geen aanleiding gezien wijzigingsvoorstellen over te nemen uit het brede scala van 'losse' suggesties die uit de gevoerde interviews met stakeholders naar voren zijn gekomen.
- Van enkele kritiekpunten op de criteria in de regeling die vaker in de interviews werden genoemd, achten wij het zinvol om in deze nota inhoudelijk in te gaan. In de volgende paragraaf worden deze toegelicht.

NB: In alle gevallen blijft overeind staan dat de WNT ruimte biedt voor het indienen van een *uitzonderingsverzoek*. Dus mocht er sprake zijn van een situatie die dermate uniek is dat de criteria leiden tot een zeer onredelijke indeling in een bezoldigingsklasse, kan er op individuele basis door u worden besloten tot een andere indeling. Van deze mogelijkheid is tot op heden zeer terughoudend gebruikgemaakt. In het onderwijs zijn tussen 2016 en 2022 twee van de zestien uitzonderingsverzoeken toegekend.

Toelichting op specifieke punten.

Groepsrelaties/personele unies
Vooral 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 bevoegde 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 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. In het verleden (vooral in 2018 en 2019) zijn er enkele uitzonderingsverzoeken gedaan door personele unies om de bezoldigingsklasse op het geheel te mogen baseren. Deze verzoeken zijn alle afgewezen.

Ondanks dat FEZ/Arbeidszaken begrip kan 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. De argumenten die in het verleden voor OCW doorslaggevend waren, zijn immers nog steeds valide. Per nota in 2019 aan MBVOM, waarmee de OCW-lijn nogmaals is bekrachtigd, zijn de overwegingen als volgt verwoord (hier samengevat):

> De praktische situatie (de groep) kan niet leidend zijn voor het bepalen van de klasse, omdat deze niet overeenkomt met de formele juridische situatie. 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 is niet leidend bij de keuze voor de organisatievorm. De regeling sluit aan bij het niveau van bekostiging (onderwijswetten) en we willen voorkomen dat er allerlei 'groepsconstructies' kunnen ontstaan met als enkel doel een hogere bezoldiging van de bestuurders.

Deze argumentatie is (nogmaals) afgestemd met de Inspectie van het Onderwijs. In dat overleg is opnieuw naar voren gekomen dat dit ervaren knelpunt niet los kan worden gezien van de relatieve vrijheid die onderwijsinstellingen onder de Nederlandse wetgeving hebben om hun eigen bestuursvorm te bepalen. Enerzijds kan gebruikmaking van deze ruimte in sommige situaties leiden tot de knelpunten in de toepassing van de criteria uit de regeling zoals genoemd in de evaluatie. Anderzijds biedt deze vrijheid het betrokken bestuur eveneens de mogelijkheid om – binnen de bestaande kaders – op andere wijze zelf naar oplossingen te zoeken. Zoals het aangaan van een bestuurlijke fusie.

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. Voor alle sectoren – hoewel per jaar fluctuerend – is de correlatie soms méér dan 97%. Dit roept de vraag op of niet één van beide criteria geschrapt zou kunnen worden. Om te beginnen 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 onderwijstaak. Dit criterium telt mede hierom dubbel zo zwaar als de andere twee criteria.

Het schrappen van het criterium 'aantal leerlingen/studenten' zou tegemoet kunnen komen aan een genoemd kritiekpunt dat in het speciaal onderwijs de additionele complexiteit van de betrokken leerlingenpopulatie vooral tot uitdrukking komt in de bekostiging (criterium baten). En voorts dat in het ho als tekortkoming is genoemd dat niet-bekostigde studenten niet (mogen) worden meegeteld (dit i.v.m. de controleerbaarheid door de toezichthouder)[6].

FEZ/Arbeidszaken heeft via verschillende kwantitatieve analyses onderzocht wat de effecten zouden zijn van het schrappen van het criterium 'aantal leerlingen/studenten'. Het schrappen van één van de drie bestaande criteria leidt ertoe dat er keuzes gemaakt moeten worden over hoe de complexiteitspunten opnieuw over de bezoldigingsklassen worden verdeeld. Hiervoor zijn diverse varianten onderzocht. Vervolgens is het interessant om te bezien welke verschuivingen er plaatsvinden (instellingen die in een andere bezoldigingsklasse terechtkomen). De verschuivingen lijken niet per definitie plaats te vinden op de plekken die overeen zouden stemmen met de genoemde knelpunten in het rapport. Het schrappen van dit criterium zou daarmee dus geen bijdrage leveren aan de oplossing van de eerder benoemde knelpunten. Een bijkomend probleem is dat in vrijwel alle scenario's (een wisselend aantal) instellingen in een lagere klasse zou belanden. Dit achten wij kwetsbaar aangezien iedere keuze voor een

[6] Vanwege problemen met de genoemde controleerbaarheid achten wij uitbreiding van het criterium 'aantal leerlingen/studenten' op dit punt niet opportuun.

nieuwe verdeling van de complexiteitspunten over de klassen tot op zekere hoogte arbitrair is.

In geen van de onderzochte scenario's blijkt om bovengenoemde redenen recht te worden gedaan aan de belangen van alle betrokkenen. Het veld zelf ziet het criterium aantal leerlingen/studenten bovendien als een logische factor. Het criterium voegt 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, komen wij tot de conclusie dat dit niet opweegt tegen de eerder genoemde nadelen.

Gewichten tussen sectoren

Ook roepen de verschillen in gewichten tussen onderwijssoorten discussie op. SEOR rapporteert dat regelmatig wordt aangegeven dat po en vo sterk vergelijkbaar 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 wat ons betreft bovenstaande argumentatie nog actueel en accuraat. Er zijn diverse ontwikkelingen die de bestuurlijke complexiteit van een instelling wellicht (hebben) laten toenemen, maar omdat deze zich in alle sectoren voordoen, wijzigen de onderlinge verhoudingen niet. Het hbo is de afgelopen jaren internationaler geworden, maar ook het wo is nog verder geïnternationaliseerd.

Omvang als criterium

De laatste kritische kanttekening die volgens SEOR regelmatig door de respondenten is genoemd, 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 grootte 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 (op basis waarvan de bezoldigingsklassen in de regeling kunnen worden ingesteld), de omvang van de instellingen expliciet genoemd wordt – zonder andere voorbeelden te noemen – van een criterium waarop deze indeling gebaseerd kan worden.

Brief van de Vereniging Toezichthouders Hogescholen (VTH)
De VTH is betrokken geweest bij de evaluatie. De vereniging is door SEOR geïnterviewd, en maakte deel uit van de OCW-klankbordgroep van de evaluatie van BZK. Desondanks vond men dat hun standpunt niet voldoende naar voren was gekomen en heeft de VTH na publicatie van de evaluatie een brief gestuurd om hun punten nogmaals onder de aandacht van M.OCW (uw voorganger) te brengen. Gezien de kort daarop volgende demissionaire fase van het kabinet Rutte-III, en het feit dat de WNT-evaluatie controversieel werd verklaard, wacht dit schrijven nog op beantwoording door u.

De VTH beargumenteert in de brief waarom zij vinden dat de weging van onderwijssectoren in het hbo in de regeling gelijkgetrokken dient te worden met de weging van onderwijssectoren in het wo. Daarnaast wordt aangegeven dat de VTH de associate degree (AD) graag expliciet terugziet bij de onderwijssectoren in het hbo. Wat ons betreft staat de eerdere argumentatie, en adviseren wij u de verzoeken van de VTH af te wijzen. Als u instemt met beslispunt 3, leggen we de antwoordbrief per aparte nota aan u voor.

Bijlage: De bezoldigingsklassen in het onderwijs

De WNT-regeling bevat zeven bezoldigingsklassen. In welke klasse een instelling valt, is afhankelijk van het aantal 'complexiteitspunten' van de instelling:

Klasse	Bezoldigingsmaximum 2022
A (4 complexiteitspunten)	€ 128.000
B (5 – 6 complexiteitspunten)	€ 143.000
C (7 – 8 complexiteitspunten)	€ 154.000
D (9 – 12 complexiteitspunten)	€ 168.000
E (13 – 15 complexiteitspunten)	€ 183.000
F (16 – 17 complexiteitspunten)	€ 196.000
G (18 – 20 complexiteitspunten)	€ 216.000

Het aantal complexiteitspunten is afhankelijk van drie criteria (totale baten, aantal leerlingen en studenten en gewogen aantal onderwijssoorten of sectoren). Voor ieder criterium wordt een schaal gehanteerd:

Totale baten (in mln. euro)	Aantal complexiteits-punten	Aantal leerlingen, deelnemers of studenten	Aantal complexiteits-punten	Gewogen aantal onderwijs-soorten of sectoren	Aantal complexiteits-punten
0 tot 5	2	1 tot 1.500	1	1	1
5 tot 25	4	1.500 tot 2.500	2	2	2
25 tot 75	6	2.500 tot 10.000	3	3	3
75 tot 125	8	10.000 tot 20.000	4	4	4
125 tot 200	9	20.000 en meer	5	5 en meer	5
200 en meer	10				

Het gewogen aantal onderwijssoorten volgt uit de volgende berekening:

Factor 1	Factor 2	Factor 3
Po – basisonderwijs	Mbo – combinatie van sectoren	Wo – sectoroverstijgend
Po - speciaal basisonderwijs	Mbo – groen;	Wo – onderwijs
Wec - speciaal onderwijs	Mbo – techniek;	Wo – landbouw/natuurlijke omgeving
Wec – vso	Mbo – zorg en welzijn	Wo – natuur
Vo – praktijkonderwijs	Mbo – economie	Wo – techniek
Vo – vmbo	Hbo – sectoroverstijgend	Wo – gezondheidszorg
Vo – havo	Hbo – onderwijs	Wo – economie
Vo – vwo	Hbo – landbouw/natuurlijke omgeving	Wo – recht
Vavo	Hbo – techniek	Wo – gedrag en maatschappij
	Hbo – gezondheidszorg	Wo – taal en cultuur
	Hbo – economie	
	Hbo – gedrag en maatschappij	
	Hbo – taal en cultuur	