SEOR
Erasmus School of Economics

VALIDATIE-ONDERZOEK WEGINGSFACTOREN BEZOLDIGINGSKLASSEN VOOR TOPFUNCTIONARISSEN IN HET ONDERWIJS

Paul de Hek

Arie Gelderblom

Arie-Jan van der Toorn

Griet De Lombaerde

COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM, AUGUSTUS 2020

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

VALIDATIE-ONDERZOEK WEGINGSFACTOREN BEZOLDIGINGSKLASSEN VOOR TOPFUNCTIONARISSEN IN HET ONDERWIJS

CONTACTPERSOON

Naam	**P.A. de Hek**
Adres	**Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam**
Telefoon	**+ 31 (0)6 42057423**
Email	**dehek@seor.eur.nl**

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING EN ACHTERGROND 1

1.1 Inleiding 1

1.2 Doel van het onderzoek 1

1.3 Onderzoeksvragen 1

1.4 Aanpak van het onderzoek 2

1.5 Opbouw van het rapport 4

2 DE REGELING 5

2.1 De huidige regeling 5

2.2 Ontwikkeling van de regeling 5

3 CONTEXT 9

3.1 Inleiding 9

3.2 Complexiteit 9

3.3 Financiële en organisatorische risico's 10

4 ADEQUAATHEID VAN DE HUIDIGE REGELING 12

4.1 Algemeen beeld 12

4.2 Baten 13

4.3 Aantal leerlingen 14

4.4 Onderwijssoorten 17

4.5 Weging van de criteria 17

4.6 Eenvoudig toepasbaar 18

4.7 Manipuleerbaarheid 19

4.8 Case studies 21

5 MOGELIJKE ANDERE FACTOREN 24

5.1 Inleiding 24

5.2 Mogelijke andere factoren 24

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIE 26

1 INLEIDING EN ACHTERGROND

1.1 INLEIDING

De Wet Normering Topinkomens (WNT) is nu een aantal jaren (vanaf 2013) ingevoerd. Door de WNT is de bezoldiging van bestuurders in de onderwijssector (en andere (semi)publieke sectoren) gemaximeerd. De maximale bezoldiging die mag worden toegepast is in 2020 201.000 euro. Voor de onderwijssector is onder de WNT een ministeriële regeling ingesteld. In deze regeling worden een aantal criteria gebruikt om onderwijsinstellingen in te delen in verschillende klassen met verschillende maximale bezoldigingen. De WNT stelt dat deze criteria onder meer betrekking moeten hebben op de omvang van een instelling (zie artikel 2.7 van de WNT). De regeling kent sinds 2016 een klassenindeling op grond van:

A. Gemiddelde totale baten over drie kalenderjaren;
B. Gemiddeld aantal bekostigde leerlingen, deelnemers of studenten over drie kalenderjaren;
C. Gewogen aantal onderwijssoorten of sectoren.

In de WNT is rekening gehouden met een 'overgangsperiode' waarbij bestuurders die al eerdere bezoldigingsafspraken hadden stapsgewijs toewerken naar het juiste bezoldigingsmaximum. Specifiek is het overgangsrecht van toepassing op bestuurders (en andere topfunctionarissen) die gerelateerd aan WNT-1 (ingegaan per 1 januari 2013), WNT-2 (ingegaan per 1 januari 2015) of de bezoldigingsklassen (ingegaan per 1 januari 2016) een hogere bezoldiging hadden dan het toegestane WNT-maximum. Vanaf de aanvang van het overgangsrecht wordt eerst een periode van ten hoogste vier jaar in acht genomen, waarin de betrokkene zijn of haar bezoldiging mag behouden en daarna wordt de bezoldiging binnen een periode van drie jaar afgebouwd naar het geldende WNT-maximum.

1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK

In 2020 dient de Minister een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de WNT in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden, conform artikel 7.2 van de Wet. Daartoe voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een rijksbrede evaluatie van de WNT uit. Onderdeel van deze evaluatie is het valideren van de wegingsfactoren voor de bezoldigingsklassen voor topfunctionarissen. In 2018 is dit reeds gedaan voor de woningcorporatiesector. Voorliggend onderzoek richt zich op de bezoldigingsklassen voor onderwijsinstellingen en wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Er moet worden bepaald of de huidige regeling voldoende recht doet aan de zwaarte van de functie van een bestuurder en of er andere factoren zijn hiervoor die een betere benadering geven. Ook is het van belang om inzicht te krijgen in verkeerde toepassingen van de klasse-indeling.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Aansluitend op het doel van het onderzoek kunnen de onderzoeksvragen als volgt worden geformuleerd:

1. Zijn de huidige factoren uit de regeling en hun onderlinge weging een geschikte benadering van de zwaarte van de functie van bestuurder bij een onderwijsinstelling?
2. Wat is de oorzaak dat de huidige wegingsfactoren in bepaalde gevallen leiden tot een verkeerde interpretatie en daardoor een verkeerde toepassing van de klasse-indeling door onderwijsinstellingen?
3. Zijn andere (objectieve en meetbare) factoren aan te geven die een betere benadering geven van de zwaarte en complexiteit van de functie van bestuurder bij een onderwijsinstelling?

1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek kent twee fasen met verschillende onderzoeksactiviteiten. We zijn gestart met een oriënterende fase waarin we een desk research hebben uitgevoerd en interviews hebben afgenomen met overkoepelende organisaties in de onderwijssector. In de hoofdfase hebben we vervolgens interviews afgenomen met bestuurders en toezichthouders bij de instellingen zelf. Daarnaast hebben we met enkele instellingen gesproken over de redenen van een (mogelijk) verkeerde toepassing van de klasse-indeling. Ook hebben we een korte data-analyse uitgevoerd op de bestanden met informatie over de instellingen en hun klasse-indeling.

Oriënterende interviews

In de oriënterende fase hebben we gesproken met 12 vertegenwoordigers van diverse actoren die bij de thematiek betrokken zijn. Het betreft de volgende organisaties:

- VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU;[1]
- Bestuurdersvereniging PO, Onderwijsbestuurdersvereniging VO, Bestuurdersvereniging MBO;
- VTOI-NVTK, Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen, Vereniging Toezichthouders Hogescholen, Toezichthouders Universiteiten;
- AOB.

Deze gesprekken zijn bedoeld om een beter inzicht te krijgen in de werking van de regeling in de onderwijssector. Bij de totstandkoming van de regeling zijn deze organisaties ook geraadpleegd om commentaar te geven op de inhoud van de regeling. Gesprekken met deze organisaties zijn dus helpend bij het in kaart brengen van de totstandkoming en werking van de huidige regeling. Deze organisaties hebben in de gesprekken hun oordeel gegeven over de uitvoeringspraktijk en de evenwichtigheid van de regeling.

Interviews onder bestuurders en toezichthouders

De instellingen waarvan we de bestuurders/toezichthouders hebben gesproken zijn op zodanige manier geselecteerd dat er een spreiding is over zowel de onderwijssectoren als de verschillende bezoldigingsklassen. Onderstaande tabel laat de verdeling van onderwijsinstellingen per onderwijssoort over de verschillende bezoldigingsklassen zien in het jaar 2018. Op deze tabel hebben we ons gebaseerd bij de verdeling van de interviews.

[1] De PO-Raad is ook benaderd voor een interview, maar vond zichzelf niet de aangewezen organisatie om mee te werken aan dit onderzoek.

Tabel 1.1 Verdeling instellingen over bezoldigingsklassen en sectoren (2018)

	A	B	C	D	E	F	G	Totaal
PO	478	92	219	149	23	1	1	963
VO	21	20	47	137	46	6	8	285
MBO	0	1	2	5	22	20	10	60
HBO	0	2	5	10	4	2	12	35
WO	0	2	0	2	1	0	13	18
Totaal	499	117	273	303	96	29	44	1361

In eerste instantie was het plan om in totaal 30 interviews uit te voeren waarvan 15 met bestuurders en 15 met toezichthouders. Wegens de omstandigheden ten tijde van de uitvoering is het niet gelukt om alle 30 interviews af te nemen. Veel instellingen gaven aan dat zij het te druk hadden met de ontwikkelingen rondom de coronacrisis. Uiteindelijk hebben we in totaal 25 interviews uit kunnen voeren waarvan 13 met bestuurders en 12 met toezichthouders. In onderstaande tabel is de verdeling van de interviews over de klassen en sectoren te vinden.

Tabel 1.2 Verdeling interviews over bezoldigingsklassen en sectoren

	A	B	C	D	E	F	G	Totaal
PO	2	0	2	0	1	0	0	5
VO	0	2	1	1	1	1	0	6
MBO	0	0	0	1	1	2	1	5
HBO	0	0	1	2	0	0	2	5
WO	0	0	0	1	0	0	3	4
Totaal	2	2	4	5	3	3	6	25

Ten opzichte van de oorspronkelijk geplande 30 interviews zijn er nu met name minder instellingen uit het po en daarmee de lagere klassen gesproken. Toch is het aantal van 25 interviews naar onze inschatting voldoende om een evenwichtig beeld te krijgen van de werking van de regeling in de onderwijssector, temeer omdat er ook 12 interviews met overkoepelende organisaties uitgevoerd zijn, wat het totaal op 37 interviews brengt. Ondanks dat elk interview zijn eigen toegevoegde waarde heeft, merkten we dat bij de latere interviews toch vaak dezelfde punten naar boven kwamen. Dit versterkt onze inschatting dat het beeld dat we hebben verkregen redelijk compleet is.

Case studies

In de afgelopen jaren zijn er een aantal (mogelijk) verkeerde toepassingen geweest van de regeling. We proberen doormiddel van een aantal case studies meer zicht te krijgen op de oorzaken dat de huidige regeling in bepaalde gevallen leidt tot een verkeerde interpretatie en daardoor een verkeerde toepassing van de klasse-indeling door onderwijsinstellingen.

Voor de case studies waren vier instellingen geselecteerd, die uit de risicoanalyse van het ministerie van OCW naar voren kwamen in verband met een vermoedelijke verkeerde toepassing van de klasse-indeling. Het betreft hier scholen die zich (vermoedelijk) in een hogere klasse ingedeeld hadden dan op basis van de regeling zou moeten.

De vier instellingen waren geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Een instelling met een onjuiste indeling door het verkeerd meenemen van meerdere rechtspersonen.
- Een instelling die al drie jaar op rij een verkeerde klasse-indeling hanteert.
- Een instelling die eerst een verkeerde indeling hanteerde, maar daarna de juiste.
- Een instelling die eerst de goede indeling hanteerde, maar daarna een verkeerde.

Een aantal instellingen wilde, in verband met andere prioriteiten, niet aan het onderzoek meewerken. Er waren maar weinig uitwijkmogelijkheden om de instellingen die niet wilde meewerken te vervangen

door andere instellingen. Daarom zijn uiteindelijk twee case studies uitgevoerd. In deze case studies is zowel met iemand van de instelling als met de betrokken accountant gesproken. Daarnaast heeft er een interview plaatsgevonden met de Inspectie van het Onderwijs, die verantwoordelijk is voor de handhaving van de WNT.

1.5 OPBOUW VAN HET RAPPORT

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de huidige regeling en de totstandkoming hiervan.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de context waarbinnen instellingen opereren. Dit gaat met name over wat de complexiteit van de bestuursfuncties bij de verschillende instellingen bepaalt.
- Hoofdstuk 4 geeft op basis van de interviews en de data-analyse een analyse van de adequaatheid van de huidige regeling.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de andere factoren die mogelijk van toegevoegde waarde kunnen zijn ten opzichte van de huidige regeling.
- Hoofdstuk 6 concludeert en geeft daarmee een antwoord op de onderzoeksvragen.

2 DE REGELING

2.1 DE HUIDIGE REGELING

De regeling voor onderwijsinstellingen verdeelt de instellingen over verschillende klassen met behulp van zogenoemde 'complexiteitspunten'. Hoe meer baten, aantal leerlingen en aantal onderwijssoorten/sectoren, hoe meer complexiteitspunten een instelling krijgt, en hoe hoger de maximale bezoldiging van de topfunctionaris van de betreffende instelling. Er zijn in totaal 7 verschillende klassen met een laagste maximale bezoldiging van 119.000 euro in 2020 en hoogste maximale bezoldiging van 201.000 euro in 2020 (het algemene maximum).

De bovenstaande indeling van onderwijsinstellingen komt voort uit het '*Advies bestuurdersbeloningen in het onderwijs'* uit 2015[2]. De onderlinge salarisverhoudingen tussen en binnen de onderwijssectoren worden daarin gebaseerd op functiewaardering[3] en de beloningsvergelijking met topambtenaren en topbestuurders van uitvoeringsorganisaties van het Rijk. In dit advies zijn vier instellingscriteria opgesteld die het onderscheid in zwaarte van een bestuursfunctie onderscheiden, en daaraan gekoppeld de indicator van dit criterium:

1. De complexiteit van de organisatie waaraan leiding wordt gegeven; Tot uitdrukking gebracht in het aantal leerlingen/deelnemers/studenten en het aantal onderwijssoorten of opleidingen.
2. Het afbreukrisico; Tot uitdrukking gebracht in de omvang van het budget.
3. De zwaarte van het externe overleg; Tot uitdrukking gebracht in de reikwijdte van de instelling.
4. De strategie en de zwaarte van het integrale management; Tot uitdrukking gebracht in alle bovenstaande indicatoren.

Drie van de vier voorgestelde indicatoren komen ook terug in de uiteindelijke regeling. Alleen de indicator 'reikwijdte van de instelling' is niet opgenomen in de regeling. In het advies werd voorgesteld om onderscheid te maken tussen instellingen met een lokale, regionale/landelijke of internationale oriëntatie. Het advies is voorgelegd aan de relevante partijen binnen de onderwijssector, welke kritisch waren over deze indicator. Het belangrijkste bezwaar was dat men vond dat de reikwijdte niet objectief te definiëren is. Om toch recht te doen aan de bestuurlijke complexiteit is besloten om het criterium totale baten twee keer zo zwaar mee te laten wegen. Een andere verandering ten opzichte van het advies is dat er een extra categorie voor totale baten is toegevoegd (125 tot 200 mln. euro) om beter onderscheid te maken tussen grote en hele grote instellingen. Verder is het advies in zijn geheel overgenomen.

2.2 ONTWIKKELING VAN DE REGELING

Op 1 maart 2006 is de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens in werking getreden (Wopt). Op grond van de Wopt werden organisaties in de publieke sector en

[2] Overduin BV. *Advies Bestuurdersbeloningen in het Onderwijs.* Zwolle, 9 februari 2015.

[3] In het advies van Overduin B.V. wordt functiewaardering als volgt gedefinieerd: Functiewaardering is het op een systematische, overdraagbare wijze rangschikken van functies naar hun onderlinge, relatieve zwaarte met behulp van een meet- of wegingsinstrument. Functiewaardering spreekt een oordeel uit over de aard/zwaarte van werkzaamheden die door een functionaris (moeten) worden vervuld; de manier waarop de functionaris die werkzaamheden uitvoert (de kwaliteit van de functievervulling), blijft daarbij in het algemeen buiten beschouwing.

privaatrechtelijke organisaties die uit publieke middelen worden bekostigd, verplicht in hun jaarrekening belastbare lonen te vermelden voor zover deze het gemiddelde belastbare salaris van een minister te boven gaan. In aanvulling hierop heeft de Tweede Kamer in 2005 een motie aangenomen waarin het kabinet wordt opgeroepen om voorstellen te doen voor een normering van de salarisniveaus in de semipublieke sector.[4]

De Commissie Dijkstal heeft in navolging van deze motie in 2007 aan het kabinet het advies "Normeren en waarderen" over de normering van topinkomens in de semipublieke sector uitgebracht. Hierin stelt de commissie een normeringsinstrumentarium voor, bestaande uit drie deelinstrumenten: openbaarmaking, voorschrijven van een beloningsnorm en het stellen van een plafond door middel van een maximum salaris van 130% van het toenmalige ministersalaris.[5]

Mede door bovenstaande advies van de commissie Dijkstal hebben verschillende onderwijssectoren hebben (voor de invoering van de WNT) eigen (sectorbrede) beloningscodes ingevoerd om de beloningen van hun bestuurders te bepalen. Om inzicht te krijgen in de geschiktheid van de huidige factoren is het van belang om te kijken naar soortgelijke regelingen uit het verleden. Deze oude regelingen kunnen bruikbare inzichten geven in welke factoren wel en niet geschikt zijn gebleken in de maximering van de bezoldigingen van bestuurders.

CAO Bestuurder PO

In het primair onderwijs heeft men geen aparte regeling opgesteld om de salarissen van bestuurders te maximeren, maar deed men dit via de CAO Bestuurders. Binnen deze cao was er wel een methode om de bestuurders in te delen in verschillende salarisschalen. Men gebruikte voor deze indeling het gewogen gemiddelde van het aantal leerlingen over de afgelopen drie jaar. Daarbij gaf het een zwaardere factor aan het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs ten opzichte van het reguliere onderwijs. Overigens bestaat deze cao nog steeds en functioneert hij binnen de huidige WNT-regeling.

Beloningscode VO

Vanaf 2007 tot de invoering van de WNT in 2013 heeft het voortgezet onderwijs gewerkt met de Beloningsleidraad Bestuurders Voortgezet Onderwijs opgesteld door de HayGroup.[6] Dit werkte, in tegenstelling tot de WNT, middels een *pas toe of leg uit* principe. Dit wil zeggen dat een instelling af mag wijken van de leidraad mits het hier een uitleg bij heeft. In deze leidraad werd de functiezwaarte van een bestuursfunctie gemeten op basis van drie criteria:

1. Aantal leerlingen;
2. Aantal onderwijstypen;
3. Omgevingstypering.

Dit laatste criterium kijkt naar het werkgebied van de scholen. De complexiteit van het werkgebied zorgt voor een zwaardere functie voor de bestuurder. De complexiteit van het werkgebied moet volgens de leidraad worden vastgesteld door de Raad van Toezicht en wordt mede bepaald door het aantal gemeenten waar de scholen zijn gevestigd. Verder kan gekeken worden naar de mate van grootstedelijke problematiek van de scholen.

Via bovenstaande criteria kreeg een instelling een bepaald aantal 'VO-punten' op basis waarvan de school in een bepaalde klasse werd ingedeeld. Per klasse werd een bepaalde bandbreedte gegeven waarbinnen het salaris van een bestuurder moest vallen. De hoogte van deze salarissen waren gebaseerd op de totale directeurenmarkt (bedrijfsleven, semipublieke en publieke sector).

---

4 Zie Kamerstukken II 2005/2006, 30 300, nr. 53 en vgl. Kamerstukken II 2010/1011, 32 600, nr. 3.

5 Zie het advies "Normeren en waarderen", bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 32.

6 HayGroup (2007). Beloningsleidraad Bestuurders Voortgezet Onderwijs.

Vanaf 2013 werden de bezoldigingsmaxima vastgesteld in het CAO Bestuurders VO, en was dit gebaseerd op basis van het aantal leerlingen op 1 oktober van een bepaald jaar. Er werden daarbij 5 verschillende klassen onderscheiden. Net als in het po bestaat ook deze cao nog steeds en functioneert binnen de huidige WNT-regeling.

Beloningscode MBO

In 2006 heeft de mbo-sector een commissie ingesteld die een advies moest geven voor een sectorbrede beloningsleidraad in de sector. In november 2006 is dit advies ook daadwerkelijk uitgebracht.[7] Vanaf dat moment tot aan de invoering van de WNT in 2013 is gewerkt met deze beloningscode. Ook deze code werkte middels het *pas toe of leg uit* principe. In deze code werd de functiezwaarte van een bestuursfunctie binnen mbo-instellingen gemeten op basis van drie criteria:

1. *Totale omzet van een mbo-instelling:* met de omvang groeit het gebied waarvoor de bestuurder verantwoordelijkheid draagt, zowel intern als wat het externe netwerk van belanghebbenden betreft.
2. *Aandeel omzet uit rijksbijdrage*: de rijksbijdrage voor het middelbaar beroepsonderwijs is een relatief constante inkomstenbron. Hoe kleiner het aandeel inkomsten uit de rijksbijdrage voor het onderwijs, hoe zwaarder het besturen van de mbo-instelling.
3. *Aandeel deelnemers t/m mbo-niveau 2:* een groter aandeel deelnemers tot en met niveau 2 verzwaart de functie. Binnen mbo-instellingen worden vooral hier de leerlingen aangetroffen die meer aandacht nodig hebben en waarvoor de kans op vroegtijdige uitval relatief groot is.

Voor elk van de criteria kreeg een instelling zogeheten 'mbo-punten'. Op basis van deze punten werd een instelling ingedeeld in één van de zes klassen met daaraan gekoppeld een bandbreedte aan salarissen. Ook deze salarissen waren gebaseerd op een vergelijking met de totale directeuren markt in Nederland. Verder zat er in deze regeling de mogelijkheid om te werken met een variabele beloning (bonus) van maximaal 10% van het jaarsalaris van de bestuurder.

Vanaf 2013 tot de invoering van de bezoldigingsklassen is bovenstaande beloningscode aangepast, waarbij alleen nog het aantal studenten op een mbo-instellingen bepaalde wat het maximumsalaris van een bestuurder was. Verder gold de uitzondering dat wanneer de bezoldiging van een bestuurder in een gegeven jaar hoger zou worden dan de klasse waarin de bestuurder het voorgaande jaar zat, de klasse gebaseerd werd op het gemiddelde studentenaantal over de laatste drie jaar. [8]

Beloningscode HBO

Net zoals in het vo heeft de HayGroup ook voor het hoger beroepsonderwijs een beloningsleidraad opgesteld.[9] Deze leidraad gold van eind 2006 tot de invoering van de WNT in 2013. Ook in deze leidraad gold het principe *pas toe of leg uit* en waren er drie criteria op basis waarvan de functiezwaarte werd bepaald:

1. Totale baten;
2. Maatschappelijke geldstroom;
3. Aantal hbo-sectoren.

Het tweede criterium is ongeveer hetzelfde criterium als in het mbo werd gehanteerd voor aandeel omzet uit rijksbijdrage. Het werd berekend door de rijksbijdragen die aan de hogescholen worden toegekend en de wettelijke minimum collegegelden bij elkaar op te tellen en dit te delen door de baten uit gewone bedrijfsvoering. Aan elk van de criteria werd een aantal hbo-punten gehangen op basis

---

7 Commissie Beloningsbeleid Bestuurders Mbo-instellingen (2006). De beloning van bestuurders van mbo-instellingen.

8 SEOR en Panteia (2017). Monitor Beloningscodes/Cao's bij WNT.

9 HayGroup (2006). Uitwerking bezoldiging bestuurders hogescholen.

waarvan een instelling in één van de 6 verschillende bezoldigingsklassen werd ingedeeld met elk een bandbreedte aan salariëring.

Vanaf 2013 tot de invoering van de bezoldigingsregeling in 2016 is er in het hbo gewerkt met een aanpassing van bovenstaande beloningscode. Deze aangepaste code leek zeer sterk op de huidige regeling. Het bevatte de drie criteria aantal studenten (weging 50%), totaal budget (weging 30%) en aantal sectoren (weging 20%).[10]

Beloningscode WO

Voor het wetenschappelijk onderwijs is niet geheel duidelijk of zij met een sectorbrede code werkten voor de invoering van de WNT. In het rapport van Ecorys uit 2009 naar sectorgerelateerde maxima topinkomens onderwijs wordt gesteld dat wo-instellingen voor de invoering van de WNT een vergelijkbare methode gebruikten als de andere instellingen.[11] Echter verwijzen ze hierbij naar een rapport van de HayGroup die online niet meer te vinden is. De methode die zij beschrijven gebruikt twee criteria:

1. Aandeel derde geldstroom;
2. Aantal studenten.

Voor een onbekend aantal van de universiteiten was bovenstaande methode een richtsnoer voor het bepalen van de bezoldiging van hun bestuurders. Het is echter geen sectorbrede methode geweest. In het wo werden vanaf 2013 tot de regeling in 2016 geen aparte bezoldigingsklassen onderscheiden.[12]

[10] Hay Group (2013). Bezoldigingscode Bestuurders Hogescholen 2013.

[11] Ecorys en IPSE Studies TU Delft (2009). Sectorgerelateerde maxima topinkomens onderwijs.

[12] SEOR en Panteia (2017). Monitor Beloningscodes/Cao's bij WNT.

3 CONTEXT

3.1 INLEIDING

In de interviews is gevraagd naar een schets van de context van een bestuursfunctie van een onderwijsinstelling. Waar hebben ze zoal mee te maken? Dit geeft een eerste indicatie van welke factoren invloed hebben op de zwaarte van dergelijke functie. In paragraaf 3.2 gaan we in op factoren die van invloed zijn op de breedte en complexiteit. In paragraaf 3.3 gaan we specifiek in op financiële en organisatorische risico's.

3.2 COMPLEXITEIT

In de gesprekken wordt breed erkend dat een bestuursfunctie in het onderwijs een complexe functie betreft. Gevraagd naar een inhoudelijke verduidelijking komt dit onder meer tot uitdrukking in een veelheid van factoren die deze complexiteit bepaalt. Enkele factoren die regelmatig terugkomen zijn:

- Krimp (of groei) in leerlingenaantallen. Krimp is een belangrijke factor, die ook andere factoren beïnvloedt (meer bemoeienis met bekostiging, onderwijskwaliteit, medewerkers; voorsorteren op samenvoeging scholen e.d.). Dit kan optreden door demografische factoren, maar soms ook door wisselingen in instroom in specifieke opleidingen (bijvoorbeeld bij meer gespecialiseerde mbo-instelling), of slechte publiciteit. Krimp kan bijvoorbeeld betekenen dat een besluit moet worden genomen om een school/vestiging te sluiten. Groei kan daarentegen betekenen dat men onvoldoende in staat is om de faciliteiten voldoende mee te laten groeien, omdat de financiering ook op het verleden wordt gebaseerd.
- Zorg voor de (variëteit in) leerlingen. In het po en vo komt dit bijvoorbeeld tot uitdrukking in de aandacht die passend onderwijs vraagt. Maar ook vanuit het mbo wordt de zorg voor risicojongeren genoemd (burgerschap, voortijdige schooluitval). Een aantal keren wordt ook de grootstedelijke problematiek genoemd. In het hbo en zeker het wo heeft men weer te maken met internationale studenten.
- Lerarentekort (dit wordt zeker in vo genoemd).
- Onderhouden van een breed netwerk:
    - Medezeggenschapsraden/OR
    - Samenwerkingsverbanden (zeker po/vo)
    - Gemeenten (huisvesting, leerlingenvervoer, jeugdzorg, studentenhuisvesting, etc.)
    - Provincies (zeker mbo, hbo, wo)
    - Eigen brancheverenigingen
    - Andere onderwijsinstellingen
    - Bedrijven/organisaties en branche-instellingen (zeker mbo/hbo)
    - Internationale samenwerking (zeker hbo/wo)
    - Controle/verantwoording overheid (o.a. informatie aanleveren t.b.v. OCW)
    - Politiek krachtenveld

  Dit alles heeft te maken met de druk om zich transparant op te stellen naar de maatschappelijke omgeving en daar draagvlak voor besluiten te organiseren. Hoe breder het netwerk, hoe meer overleg er ook nodig is, en hoe groter de druk om aan alle verwachtingen te voldoen.

- Combineren van onderwijs en onderzoek (met name hoger onderwijs). Bij onderzoek behoren het acquireren van (soms internationale) fondsen, derde geldstroom, kennisvalorisatie en publiek/private samenwerking.
- Leiding geven aan divers samengestelde organisaties. Dit betekent bijvoorbeeld “het opstellen van een breed gedragen strategieplan, waar alle disciplines zich in kunnen vinden, dat voldoende ruimte biedt voor eigen invulling per academie maar dat tegelijk zo concreet is dat werkelijk resultaat kan worden geboekt en gemeten.”
- Leiding geven aan veranderingen:
    - Organisatorisch. Sommige organisaties bevinden zich in een proces van fusies of andere vormen van versterking van samenwerking;
    - Een veranderende vraag in de markt, met kritische consumenten/klanten e.d. én oog moeten hebben voor de diversiteit van te onderscheiden doelgroepen daarin (maatwerk).
    - De toenemende behoefte van spelers in het veld om actief samen te werken in de keten om zodoende de beste resultaten te bereiken voor de leerlingen. Voorbeelden hiervan zijn de toenemende samenwerking tussen kinderopvang en primair onderwijs, primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Maar het gaat ook om samenwerking met zorgpartners, kindpartners[13] en dergelijke;
    - Technologisch. Zowel om (minstens) gelijke tred te houden met innovaties in het bedrijfsleven, maar ook voor de interne processen (ICT en beveiliging informatie);
    - Pedagogisch. Denk bijvoorbeeld aan passend onderwijs.
- Beheer van vastgoed (zeker mbo, hbo en wo).

Bovenstaande laat zien dat ondanks accentverschillen tussen onderwijssectoren, bestuurders in alle sectoren te maken hebben met een breed spectrum aan factoren die hun functie complex maken.

Een aantal van bovenstaande onderwerpen zijn gerelateerd aan de grootte van de instelling. Maar grootte bepaalt niet alles. Of, zoals een van de gesprekspartners het verwoordde: “Er zitten verschillen in functiezwaarte tussen grotere en kleinere instellingen, maar bestuurders zullen hun eigen functie op hun eigen manier complex vinden. Verschillen zijn uiteindelijk niet zo groot.” In dit verband wordt dan benadrukt dat bestuurders van kleine organisaties weinig mogelijkheden hebben te delegeren aan managementassistenten of beleidsmedewerkers. Als het bestuur groter is, kan er meer gelaagdheid ingebracht worden (bestuurders en managers), maar is de span of control wel een stuk groter.

Een indicatie dat bestuurders in verschillende onderwijssoorten en contexten te maken hebben met een complex speelveld, is dat consequent hoge schattingen gegeven worden van de feitelijk gemaakte werkweken. Hierbij wordt minimaal 50 uur per week genoemd. De schattingen liggen gemiddeld nog wat hoger voor mbo, hbo en wo. Deze schattingen zijn afkomstig van de bestuurders zelf.

3.3 FINANCIËLE EN ORGANISATORISCHE RISICO’S

De meeste gesprekspartners geven aan dat de financiële en organisatorische risico’s van onderwijsinstellingen beperkt zijn, omdat de financiering grotendeels afhankelijk is van rijksgelden. Daar komt bij dat de bekostigingsregels een dempend effect hebben, omdat bekostiging gerelateerd is aan de leerlingaantallen over meerdere jaren.

De financiering vanuit rijksgelden neemt daarentegen ook risico’s met zich mee. Sommige respondenten geven aan dat deze rijksgelden structureel te laag liggen. Bij een interview bij een sterk groeiende organisatie wordt erop gewezen dat de systematiek waarbij leerlingenaantallen vertraagd doorwerken voor hen juist slecht uitpakt. Veel andere organisaties hebben te maken met krimp. De effecten werken weliswaar vertraagd door in de financiering, maar zijn wel onmiskenbaar voelbaar. Verlies van leerlingen door andere oorzaken (verschuivingen in populariteit richtingen, reputatieschade)

[13] Hierbij kan gedacht worden aan sportverenigingen, cultuurinstellingen, logopedie, fysiotherapie.

komt daardoor extra hard aan. De vaste financiering is bovendien afgenomen en voor een belangrijk deel prestatie-afhankelijk.

Om dit soort risico's te ondervangen wordt het belang van andere financieringsstromen groter. Enkele organisaties met relatief hoge ouderbijdragen geven aan dat dit hen meer armslag biedt. Een toenemend belang van andere financieringsbronnen betekent echter niet automatisch dat daarmee de financiële risico's kleiner worden. Zo kunnen fluctuaties in het verwerven van deze andere financieringsbronnen (bijv. onderzoeksmiddelen) groot zijn. Verder betekende de Corona-crisis voor sommige instellingen een verlies aan middelen uit de private sector.

Oorzaken van risico's zijn:

- Politiek beleid[14]
- Vraag uit de markt (beweging naar flexibiliteit)
- Hoge kosten voor vastgoed en outillage en innovaties hierin (zoals ICT-infrastructuur).
- Concurrentie tussen instellingen
- Incidenten (leidend tot verschuivingen in studentenaantallen)

De risico's hangen samen met de omvang van de instellingen. Grotere instellingen hebben in het algemeen grotere risico's. Dit geldt echter niet voor alle risico's. Mbo-scholen moeten bijvoorbeeld goed de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt volgen. Scholen met weinig opleidingen, hebben hierin juist een groter risico. Als er weinig spreiding is in de aangeboden opleidingen, betekent een lagere hoeveelheid leerlingen die een bepaalde opleiding willen gaan volgen direct een daling van de inkomsten. Voor een school met veel opleidingen is dit risico veel kleiner. Ook voor het po wordt genoemd dat de personeelsplanning makkelijker is bij grote scholen/besturen, omdat er meer flexibiliteit is: er kan makkelijker geschoven worden. Daarnaast wordt genoemd dat grotere instellingen vaak ook meer expertise hebben op het gebied van risicobeheersing dan kleinere instellingen.

Opvallend is dat in veel gesprekken het belang van *reputatie* en de risico's hierin worden genoemd. Er is kans op reputatieschade, voor de bestuurder zelf maar ook voor de instelling als geheel, door het openbare karakter van onderwijs (regelmatig in media). Die reputatieschade kan optreden door bijvoorbeeld fraude, of andere incidenten en lage kwaliteit van onderwijs. Wel wordt diverse malen benadrukt dat een bestuurder dit deels zelf in de hand heeft (geen gekke dingen doen, je bescheiden opstellen, zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs goed is). Hiermee zijn echter niet alle risico's afgedekt: je bent als bestuurder verantwoordelijk voor zaken in de eigen organisatie, waar je niet direct overal controle over hebt, maar wel in beeld komt als het mis gaat. Hierbij merkt een van de bestuurders op dat grootte hierbij een rol speelt: de kans dat er ergens iets misgaat neemt bijna evenredig toe met de omvang van de organisatie.

[14] Er wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het beleid grillig is. Ook is er financiële onzekerheid door de prestatieafspraken. Omdat de beoordeling en dus toekenning van het budget op zich laat wachten, is er een periode van onzekerheid.

4 ADEQUAATHEID VAN DE HUIDIGE REGELING

In dit hoofdstuk schetsen we, op basis van de gevoerde interviews, eerst het algemene beeld dat de bestuurders, toezichthouders en brancheorganisaties hebben van de huidige regeling. Daarna gaan we specifieker in op hoe de respondenten oordelen over de drie factoren apart, de baten, het aantal leerlingen en het aantal onderwijssoorten. Ook het oordeel over de weging, tussen de drie factoren en binnen het aantal onderwijssoorten, komt aan de orde, evenals de toepasbaarheid van de regeling. Verder geven we, van enkele instellingen waarmee we hebben gesproken, de redenen van een (mogelijk) verkeerde toepassing van de klasse-indeling.

Naast de gezichtspunten van de bestuurders, toezichthouders en brancheorganisaties kijken we ook op basis van data-analyses naar in hoeverre de factoren onderling gecorreleerd zijn en of er aanwijzingen zijn of deze factoren manipuleerbaar zijn.

4.1 ALGEMEEN BEELD

Een meerderheid van de respondenten, zowel van de vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties als van de bestuurders en toezichthouders, geeft aan dat de huidige regeling een enigszins beperkte, maar een redelijke, werkbare benadering geeft van de (verschillen in) zwaarte van bestuursfuncties in onderwijsinstellingen. De beperkingen van de regeling zijn gelegen in het feit dat er nog allerlei andere factoren van invloed zijn op de zwaarte van bestuursfuncties., zoals in hoofdstuk 3 is beschreven. Maar deze factoren zijn vaak slecht te vangen in een regeling, doordat ze bijvoorbeeld moeilijk objectiveerbaar of meetbaar zijn. Het toevoegen van zulke factoren zou veel discussies oproepen, waar men niet op zit te wachten. Ook wordt meermaals genoemd dat eenvoud en transparantie positieve punten van de huidige regeling zijn. Daarnaast wordt het belang van een norm voor bezoldigingen in het onderwijs onderkend. Hierbij wordt opgemerkt dat de WNT-regeling in het algemeen heeft gewerkt: excessieve beloningen zijn niet meer aan de orde.

Een algemene regeling heeft beperkte mogelijkheden om rekening te houden met allerlei contextuele factoren (zoals krimp), complexe vraagstukken (zoals fusies, vastgoed) of andere specifieke factoren (die zich bijvoorbeeld voordoen bij vakscholen of kunstacademies). Dit is voor een deel van de respondenten aanleiding te pleiten voor meer ruimte voor eigen beleid. Dit kan in de vorm van een eigen cao (met name genoemd door organisaties in het po en het vo) of in de vorm van een grotere discretionaire bevoegdheid van de Raad van Toezicht voor zijn rol als werkgever. Vooral vanuit toezichthouders komt het geluid (we hebben het niet systematisch uitgevraagd) dat men meer ruimte wil voor de Raad van Toezicht om een flexibele beloning toe te passen (vorm van zelfregulering), ook als de beloning boven het nu geldende maximum komt. Er wordt echter ook door enkele respondenten genoemd dat dit niet wenselijk is omdat dit de oude situatie was.

Een aantal organisaties en individuele bestuurders en toezichthouders is kritischer op de regeling. Zij geven aan dat de complexiteit maar beperkt benaderd wordt door de regeling of dat de factoren geen recht doen aan (verschillen in) functiezwaarte. Bestuurders zijn doorgaans wat kritischer op de regeling dan toezichthouders. Bestuurders benadrukken wat sterker de beperkingen van de regeling, terwijl toezichthouders wat vaker ook de goede kanten van de regeling aangeven, maar zoals hierboven aangegeven, zij wel vaker ruimte willen voor eigen beleid.

Door een deel van de respondenten wordt aangegeven dat de ministeriële regeling geen rekening houdt met vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, en dat er nu niet een marktconform salaris aangeboden kan worden, waardoor het lastig is om – in de huidige marktomstandigheden – iemand aan te trekken.

Vooral aan kleine specialistische scholen biedt de regeling niet voldoende speelruimte om de (top)positie in de beloning van de bestuurders waar te maken. Daarbij werkt de regeling ook eenzijdige mobiliteit in de hand, van kleine naar grote instellingen, en weinig mobiliteit naar "lagere" onderwijssoorten. Ook merkt iemand op dat door het “te lage maximum” Nederland afwijkt van buurlanden (Duitsland, Verenigd Koninkrijk), wat ook de werving bemoeilijkt.

Een situatie die volgens enkele respondenten in vooral het funderend onderwijs voorkomt, zijn overkoepelende samenwerkingen tussen instellingen, een soort holdingconstructie. Dit kan in de vorm van een personele unie (dan is er geen sprake van een formele fusie, maar wordt er feitelijk hetzelfde gehandeld) of een volledige fusie. In het geval van een personele unie mogen de leerlingaantallen (en totale baten en aantal onderwijssoorten) niet bij elkaar opgeteld worden, maar moet de regeling toegepast worden per rechtspersoon. Dit gebeurt door middel van een tijdverdeling per rechtspersoon. Dit wordt als onrechtvaardig gezien, omdat het geheel aanzienlijk groter is dan de onderliggende onderdelen. Als dezelfde personele unie gefuseerd zou zijn, was de basis qua leerlingenaantal (en totale baten en aantal onderwijssoorten) hoger en had het overkoepelende bestuur daarmee in een hogere klasse gezeten. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen vergelijkbare besturen, puur op juridische constructie. Bestuurders worden volgens de betreffende respondenten op deze wijze nu onvoldoende beloond voor de toename in werk.

Een aantal respondenten vindt het belangrijk dat de beloning van bestuurders in lijn is met de beloningen van de rest van het personeel in de onderwijsinstelling. Enkelen benadrukken dat bestuurdersbeloningen niet te veel moeten afwijken van de rest van het loongebouw. De ministeriële regeling richt zich nu vooral op verschillen tussen bestuurders, terwijl de regeling volgens een van deze respondenten juist bedoeld is om het gat tussen de beloningen van bestuurders en leraren niet te groot te laten worden. Anderen benadrukken juist dat de beloning van bestuurders voldoende af moet wijken van andere beloningen binnen de onderwijsinstelling. Zo geeft een respondent aan dat de beloning van een bestuurder te laag is ten opzichte van de hoogste managementlaag; de beloningen zijn ongeveer gelijk, terwijl de rechtspositie van een bestuurder veel kwetsbaarder is en de bestuurder eindverantwoordelijk is. Volgens een andere respondent is een belangrijk aandachtspunt dat de bezoldiging van een bestuurder van een universiteit hoger moet zijn dan de bezoldiging van een hoogleraar. Dit om hoogleraren aan te kunnen (blijven) trekken als bestuurders.

Bovenstaande punten van kritiek worden door meerdere gesprekspartners gedeeld. Hieronder staan nog enkele andere, individuele kritiekpunten vanuit de respondenten:

- Het is een illusie om alle onderwijssoorten langs één meetlat van dezelfde variabelen te leggen om de hoogte van het salaris van de bestuurder vast te leggen. Daarvoor is de diversiteit in complexiteit simpelweg niet onderling vergelijkbaar.
- De regeling is iets te simplistisch en weinig dynamisch.
- Het is beter de gemiddelden van de factoren over vier jaar (i.p.v. drie jaar) te nemen. Dit om de impuls die de WNT zou kunnen hebben op de tendens van concurrentie over leerlingen tussen scholen te verkleinen.
- Het is niet nodig om voor universiteiten deze criteria te gebruiken: universiteiten zouden door hun complexiteit altijd in de hoogste klasse moeten komen.
- De huidige factoren zijn gericht op behoud, terwijl factoren juist gericht moeten zijn op doorontwikkeling van de school (innovatie); dus meer toekomstgericht.

4.2 BATEN

Over het algemeen worden de baten als een belangrijke factor gezien:

- Met hoge baten zijn de financiële risico's groter, bijvoorbeeld door aanzienlijke hoeveelheden vastgoed, en is er ook meer kans op reputatieschade.
- Als bestuurder heb je toch vooral met de strategie en begroting te maken. Baten zitten dicht tegen de begroting aan.

- Een aantal respondenten verwacht een grote correlatie tussen de baten en het aantal leerlingen, en verwacht weinig toegevoegde waarde van het meenemen van beide factoren in de regeling. Zie kader 4.1 voor een analyse hiervan. Anderen zien de baten juist wel als een goede toevoeging aan de factor leerlingenaantal. Dit komt tot uitdrukking in de volgende opmerkingen van respondenten:
    - In de leerlingenfinanciering en dus in de baten, komt tot uitdrukking dat de onderwijsbehoefte van sommige leerlingen complexer is dan van andere (bijvoorbeeld speciaal onderwijs en praktijkonderwijs).
    - De extra financiering van kleine scholen geeft via de baten nog een zeker tegenwicht tegen een indeling die gebaseerd is op leerlingenaantallen.
    - In bepaalde onderwijssoorten bestaan de activiteiten niet alleen uit regulier onderwijs. Een voorbeeld is het WO waarbij ook onderzoek een belangrijke rol speelt.

Enkele andere punten van kritiek zijn:

- De intervallen van de baten waarbinnen instellingen dezelfde hoeveelheid complexiteitspunten krijgen, zijn te groot. Een instelling van 25 miljoen is bijvoorbeeld heel anders (complexer) dan een instelling van 10 miljoen, maar deze instellingen krijgen wel dezelfde hoeveelheid punten.
- Aandachtspunt is waar de baten vandaan komen. Universiteiten krijgen bijvoorbeeld een hogere vaste bijdrage voor onderzoeksprojecten dan hogescholen, terwijl hogescholen ook veel onderzoek uitvoeren. Dit moet anders.
- De lagere salarissen in het primair onderwijs werken nadelig door via de factor baten, die ook nog eens dubbel telt. Verbetering alleen mogelijk als je salarisverschillen tussen sectoren via een indexering nivelleert.
- De vertragingsfactor (de gemiddelde baten worden berekend over de drie voorgaande jaren) is nadelig voor een structureel groeiende school. Dit geldt overigens ook voor de factor ‘aantal leerlingen’.

4.3 AANTAL LEERLINGEN

Het aantal leerlingen wordt door veel respondenten gezien als logische factor. Wel is men minder eenstemmig over de vraag of hiermee, vooral voor de kleine scholen, voldoende recht wordt gedaan aan de complexiteit. Zo geven verschillende respondenten aan dat het bestuur van kleine scholen vaak complex is (al was het maar door minder ondersteuning) en er in de regeling te slecht vanaf komt. Zij vinden het verschil tussen groot en klein minder relevant, omdat grote instellingen ook meer ‘hulpmiddelen’ kunnen inzetten. Andere respondenten vinden dat het bestuur van grotere onderwijsinstellingen wel degelijk complexer is dan van kleinere instellingen, mede ook door de grotere risico’s. Volgens hen hebben kleine scholen weliswaar ook veel aan hun hoofd, maar krijgen zij vaak nog steun van vrijwilligers, waardoor de bestuursfunctie waarschijnlijk minder zwaar is.

Een ander punt van kritiek betreft het feit dat in de huidige regeling alleen bekostigde leerlingen meetellen. Het niet-EU deel van de leerlingen valt hierbuiten. Voor universiteiten is dit bijvoorbeeld een groot deel (in mindere mate ook voor hogescholen). Er wordt daarom gesuggereerd het aantal ingeschreven studenten mee te nemen. Ook voor instellingen die selecteren op talent is dit een belangrijk punt. Deze selectie kan betekenen dat er bij bepaalde opleidingen relatief veel niet-bekostigde studenten zijn. Daarbij zijn, volgens een respondent, niet-bekostigde studenten vaak ook meer complex. Niet-bekostigde studenten zouden dus – in elk geval bij instellingen waar (wettelijke) selectiecriteria gelden – volgens deze respondent moeten meetellen.

Zoals hierboven bij de baten al aangegeven, verwacht een aantal respondenten, door een grote correlatie tussen de baten en het aantal leerlingen, weinig toegevoegde waarde van het meenemen van beide factoren in de regeling. Zie het kader hieronder voor de analyse van deze correlatie.

Kader 4.1 Correlaties wegingsfactoren

Tabel K.1 toont de correlaties tussen de huidige wegingsfactoren, dat wil zeggen tussen de gemiddelde totale baten, het gemiddelde leerlingaantal en het gewogen aantal onderwijssoorten of sectoren. De correlaties worden zowel over het geheel van onderwijsinstellingen getoond, alsmede uitgesplitst per onderwijssector. In de toegepaste statistiek wordt vaak de vuistregel gehanteerd dat een correlatie hoog is als deze tussen de 0,7 en 0,9 ligt, en zeer hoog is als deze boven de 0,9 ligt.[15] Dit moet echter altijd in context bekeken worden. In dit geval geldt dat als de correlatie rond de 0,7 ligt, er dus weldegelijk een toevoeging is van het ene criteria ten opzichte van het andere criteria. Boven de 0,9 wordt deze toegevoegde waarde wel zeer klein. Uit de tabel blijkt dat de correlaties tussen de huidige wegingsfactoren over de jaren heen vergelijkbaar zijn. Verder springt de correlatie tussen de gemiddelde totale baten en het gemiddeld leerlingaantal in het oog. Deze twee wegingsfactoren zijn over het geheel, maar vooral per onderwijssector, sterk gecorreleerd.

Tabel K.1 Correlaties tussen de huidige wegingsfactoren (2016, 2017, 2018)

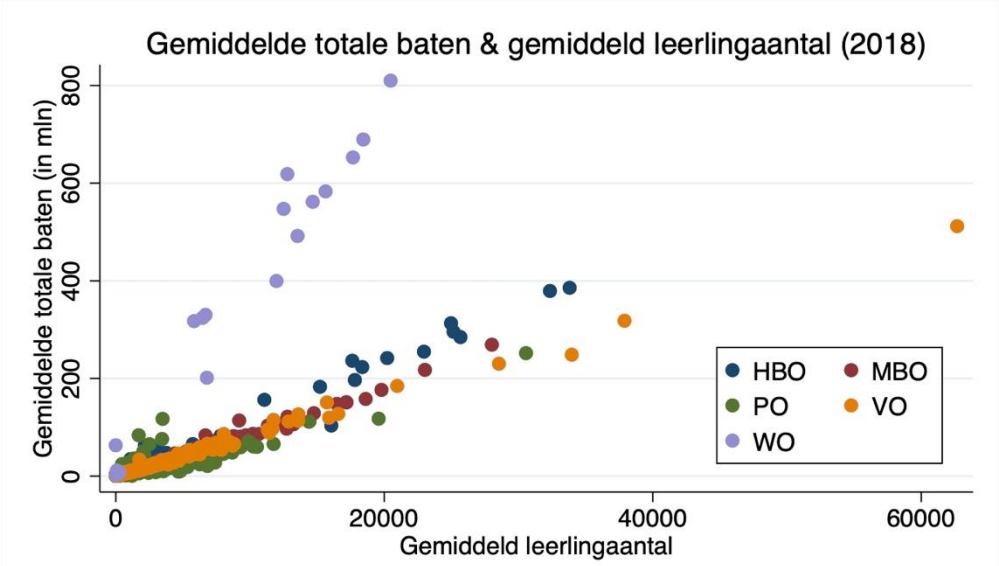
Variabelen	Correlaties 2018	2017	2016
Gemiddelde totale baten en gemiddeld leerlingaantal	0.778	0.770	0.767
PO	0.996	0.902	0.912
VO	0.895	0.995	0.971
MBO	0.987	0.974	0.982
HBO	0.987	0.974	0.992
WO	0.980	0.975	0.967
Gemiddelde totale baten en gewogen aantal onderwijssoorten of sectoren	0.793	0.797	0.789
PO	0.420	0.643	0.652
VO	0.612	0.411	0.397
MBO	0.572	0.599	0.578
HBO	0.766	0.599	0.771
WO	0.776	0.775	0.776
Gemiddelde leerlingaantal en gewogen aantal onderwijssoorten of sectoren	0.637	0.636	0.642
PO	0.424	0.532	0.533
VO	0.523	0.421	0.423
MBO	0.609	0.625	0.632
HBO	0.770	0.625	0.756
WO	0.828	0.846	0.858

Bron: databestanden risicoanalyses ministerie OCW, bewerkingen SEOR

Figuur K.1 toont tevens het verband tussen de wegingsfactoren gemiddelde totale baten en gemiddeld leerlingaantal omdat in het spreidingsdiagram visueel een lineair verband tussen de twee wegingsfactoren zichtbaar is, met name per onderwijssector. Tussen de onderwijssectoren is er meer spreiding waar te nemen, wat verklaart dat de correlatie van het geheel een stuk groter is dan per onderwijssoort.

[15] Hinkle, Dennis E., William Wiersma, and Stephen G. Jurs. *Applied statistics for the behavioral sciences*. Vol. 663. Houghton Mifflin College Division, 2003.

Figuur K.1 Spreidingsdiagram gemiddelde totale baten & gemiddeld leerlingaantal (2018)



De sterke correlatie tussen de wegingsfactoren gemiddelde totale baten en het gemiddeld leerlingaantal impliceert dat mogelijk één van deze twee wegingsfactoren overbodig is bij het bepalen van de juiste bezoldigingsklasse voor een onderwijsinstelling.

Berekening klassen zonder leerlingenaantal

Om te bepalen of dit daadwerkelijk het geval is, wordt gekeken in hoeverre onderwijsinstellingen van bezoldigingsklasse veranderen als het gemiddelde leerlingaantal buiten beschouwing wordt gelaten. Gezien de correlaties over de jaren heen een vergelijkbaar patroon vertonen, wordt alleen het recentste jaar 2018 geanalyseerd.

We maken een vergelijking tussen de huidige situatie en de situatie waarbij leerlingenaantallen niet meegenomen worden. Om dezelfde verdeling van complexiteitspunten naar klassenindeling te behouden tellen we de punten van het aantal leerlingen op bij de punten voor het aantal baten. Omdat het aantal baten echter een extra categorie kent, kunnen we dit niet een op een doen. Daarom worden de categorieën 125-200 en 200 miljoen of meer baten samengevoegd, om zo evenveel verschillende categorieën te krijgen als bij de andere twee criteria[16]. Daarna wordt voor elke categorie de punten van het leerlingaantal opgeteld bij de baten. De laagste categorie qua baten krijgt daardoor dus 3 complexiteitspunten, en de hoogste categorie 15 complexiteitspunten.

Tabellen K.3 en K.4 laten het effect zien van het buiten beschouwing laten van de wegingsfactor gemiddeld leerlingaantal, waar in tabel K.3 de verandering uitgesplitst is per onderwijssector en in tabel K.4 per originele klasse. Ongeveer 15% van de onderwijsinstellingen verandert van bezoldigingsklasse als het gemiddeld leerlingaantal niet meegenomen wordt. Er kan dus geconcludeerd worden dat de wegingsfactor gemiddeld leerlingaantal een bijdrage levert bij het bepalen van de juiste bezoldigingsklasse voor een onderwijsinstelling. Dit is echter voornamelijk door de vormgeving van het criterium. Omdat het criterium van het aantal leerlingen andere bandbreedtes kent dan het criterium van totale baten, zorgt dit ervoor dat er toch wat instellingen in een andere klasse terechtkomen.

Tabel K.3 Verandering klassenindeling zonder wegingsfactor 'gemiddeld leerlingaantal', uitgesplitst per onderwijssector (2018)

Verschil in klasse	PO	VO	MBO	HBO	WO	totaal	%/tot
-2	2	0	0	0	0	2	0.1%
-1	64	5	2	1	1	73	5.4%
0	811	241	58	31	15	1156	85.0%
1	86	39	0	3	2	130	9.5%
totaal	963	285	60	35	18	1361	100%

Tabel K.4 Verandering klassenindeling zonder wegingsfactor 'gemiddeld leerlingaantal', uitgesplitst per oorspronkelijke klasse (2018)

Verschil in klasse	A	B	C	D	E	*F*	*G*	*totaal*	*%/tot*
-2	0	0	2	0	0	0	0	2	0.1%
-1	0	0	0	66	5	0	2	73	5.4%
0	499	29	239	229	89	29	42	1156	85.0%
1	0	88	34	6	2	0	0	130	9.5%
totaal	499	117	275	0	96	29	42	1361	100%

4.4 ONDERWIJSSOORTEN

Het aantal onderwijssoorten wordt over het algemeen gezien als een factor die van invloed is op de complexiteit van een bestuursfunctie. Dit wordt juist ook erkend door degenen die minder positief zijn over de andere factoren, die vooral betrekking hebben op de grootte van de instelling. Het aantal onderwijssoorten is meer gerelateerd aan de diversiteit aan werkzaamheden van een bestuurder. Niet iedereen ervaart meerdere onderwijssoorten als complexer. Een respondent geeft aan dat het eigenlijk in de tegenovergestelde richting werkt: weinig verschillende opleidingen veroorzaakt meer risico's, en dus een zwaardere bestuurslast.

Meerdere respondenten vinden de indeling van onderwijssoorten te grofmazig; niet alle (relevante) opleidingen tellen mee. Zo worden bijvoorbeeld de niveaus van de opleidingen binnen het mbo niet onderscheiden, terwijl men het aanbieden van meerdere niveaus wel complexer vindt. Eén van de respondenten benadrukte dat het aantal sectorkamers[17] in het mbo een betere, en meer verfijnde, indicator van de complexiteit van een bestuursfunctie is dan het aantal sectoren. Enkele respondenten uit het po en vo geven aan dat het aantal onderscheiden soorten beperkt is (en ook de wegingsfactor hiervan laag is), waardoor onvoldoende recht wordt gedaan aan de complexiteit van de ondersteuningsplicht van een heterogene groep leerlingen in deze onderwijsvormen. In het kader van passend onderwijs is de plicht van schoolbesturen om ervoor te zorgen dat voor alle kinderen met speciale onderwijsbehoeften een passende plek wordt gevonden. Scholen moeten aangesloten zijn bij een samenwerkingsverband, met als doel het bieden van passend onderwijs. Het bestuur van de school is voor alle vestigingen aangesloten bij het samenwerkingsverband waarin de vestigingen liggen. Het is dus mogelijk dat een schoolbestuur bij meerdere samenwerkingsverbanden[18] is aangesloten. Dit vergroot de complexiteit verder.

4.5 WEGING VAN DE CRITERIA

De totale baten worden twee keer zo zwaar meegewogen in de berekening van het aantal complexiteitspunten als de andere twee criteria (leerlingen en onderwijssoorten). Een deel van de

16 Het samenvoegen van de categorieën 125 tot 200 miljoen en 200 en meer miljoen baten leidt in 2018 overigens niet tot een verandering in bezoldigingsklasse voor onderwijsinstellingen. Alle onderwijsinstellingen die 125-200 miljoen baten hadden vielen namelijk al in klasse G. In 2017 en 2016 zijn er wel enkele onderwijsinstellingen die van klasse veranderen door het samenvoegen van deze categorieën.

17 In zogenoemde sectorkamers maken onderwijs en bedrijfsleven sectorspecifieke afspraken over de uitvoering van de wettelijke taken: (i) erkennen en begeleiden van leerbedrijven, (ii) onderhouden van de mbo-kwalificatiestructuur, (iii) verzorgen van informatie over de arbeidsmarkt, beroepspraktijkvorming (stages en leerbanen) en de doelmatigheid van het opleidingsaanbod.

18 Overigens merkt een respondent op dat de bezoldiging bij bestuurders van het samenwerkingsverband zelf opvallend hoog ligt, terwijl deze slechts verantwoordelijkheid hebben over een beperkt aantal mensen.

respondenten kan zich hierin goed vinden. Een ander (groter) deel vindt dit lastig om te beoordelen en heeft over de precieze weging niet direct een mening. Een aantal respondenten vinden deze weging onnodig, omdat het bijvoorbeeld negatief uitwerkt voor instellingen met lage ouderbijdragen die vaak in achterstandswijken zitten, of omdat de rol van omvang van de instelling hierdoor te groot wordt. Eén van de gesprekspartners geeft aan dat de weging wat arbitrair lijkt.

Binnen het aantal onderwijssoorten (of sectoren) is ook sprake van een weging, waarbij de onderwijssoorten in het primair en voortgezet onderwijs meetellen met een factor 1, de sectoren in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs meetellen met een factor 2, en de sectoren in het wetenschappelijk onderwijs meetellen met een factor 3. Ook deze weging vindt men lastig om te beoordelen. Gezien vanuit de situatie van voor de WNT, is het misschien verklaarbaar dat ook in de WNT-regeling bestuurders in het po in de meeste gevallen in een lagere schaal terechtkomen dan bestuurders in het wo. Het onderscheid tussen de onderwijssectoren wordt zo behouden. Onduidelijk is echter voor hen wat de motivering is voor hogere gewichten voor "hogere" onderwijssoorten.[19] De twijfel hierover wordt vooral geuit ten opzichte van andere onderwijssoorten die een hoger (of gelijk) gewicht kennen:

- Waarom is po niet even complex als ho?
- Onterecht dat po onderaan ladder staat (hoge betrokkenheid ouders en grote invloed op toekomst kind).
- Po is mogelijk zwaarder dan vo (medezeggenschap, veel locaties en dus gemeenten, dichterbij samenleving).
- Vanuit onderwijskundig perspectief is een ROC één van de meest ingewikkelde instellingen om te besturen. In de regeling zit echter een soort maatschappelijke ranking: we accepteren dat een hoogleraar meer verdient dan docent op een mbo. Dit zit impliciet ook in de regeling, maar is qua complexiteit niet altijd gerechtvaardigd.
- Mbo is mogelijk zwaarder dan hbo (veel overleggen met partijen onderwijs-arbeidsmarkt).

Eén van de respondenten vindt het niet gewenst om in een soort hiërarchische kolom te denken met onderaan het basisonderwijs en aan de top de universiteiten en dit in de beloning tot uiting te laten komen.

Een aantal respondenten geeft aan zich wel goed te kunnen vinden in de huidige weging binnen het aantal onderwijssoorten. Ook wordt het onderscheid tussen wo en de andere sectoren soms wel logisch gevonden, bijvoorbeeld omdat de complexiteit van internationalisering en onderzoek een hoog gewicht voor wo rechtvaardigt. Onderzoek brengt bijvoorbeeld eigen karakteristieken mee, zoals een eigen netwerk, kwaliteitszorg en een onderzoekagenda. Daar staat tegenover dat ook een aantal keren wordt benadrukt dat hbo en wo gelijkgetrokken moeten worden, bijvoorbeeld met het oog op de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek.

4.6 EENVOUDIG TOEPASBAAR

De meeste organisaties[20] beschouwen de regeling als (redelijk) eenvoudig toepasbaar. De reden hiervoor is dat de factoren (voor de meeste instellingen) eenduidig zijn en onderdeel zijn van de jaarverslagen. Ook krijgt men weinig vragen over de regeling vanuit de sector. Men vindt het ook belangrijk dat de regeling eenvoudig toepasbaar is, en dat het ook geen strategisch gedrag uitlokt.

---

[19] In de toelichting van de regeling 2016 staat dat de weging wordt toegepast “vanwege het verschil in bestuurlijke complexiteit tussen onderwijssoorten (po en vo) en sectoren (mbo, hbo en wo) […]. 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.

[20] De toepasbaarheid van de regeling is alleen besproken met de vertegenwoordigers van de onderwijsorganisaties.

Eén van de gesprekspartners gaf te kennen de regeling niet eenvoudig toepasbaar te vinden, omdat er relatief veel fouten mee worden gemaakt.

Ondanks dat de meeste organisaties de regeling eenvoudig toepasbaar vinden, zijn er wel nog een aantal aandachtspunten:

- Mogelijke complicaties door vavo (wel of geen aparte onderwijssector).
- Vrij complex in geval van holdings of personele unies van meerdere bevoegde gezagen. Hier wordt met een soort gewogen gemiddelde gewerkt, gebaseerd op de grootte van de afzonderlijke onderdelen.
- Onduidelijkheid of Associate Degree en Niveau 8 wel of geen aparte opleidingen zijn.
- Nog niet zo makkelijk om alle informatie op een rij te krijgen (gegevens zijn vaak bij verschillende afdelingen).
- Soms wel praktische problemen (geweest) over welke leerlingen meetellen (bijvoorbeeld summer schools).

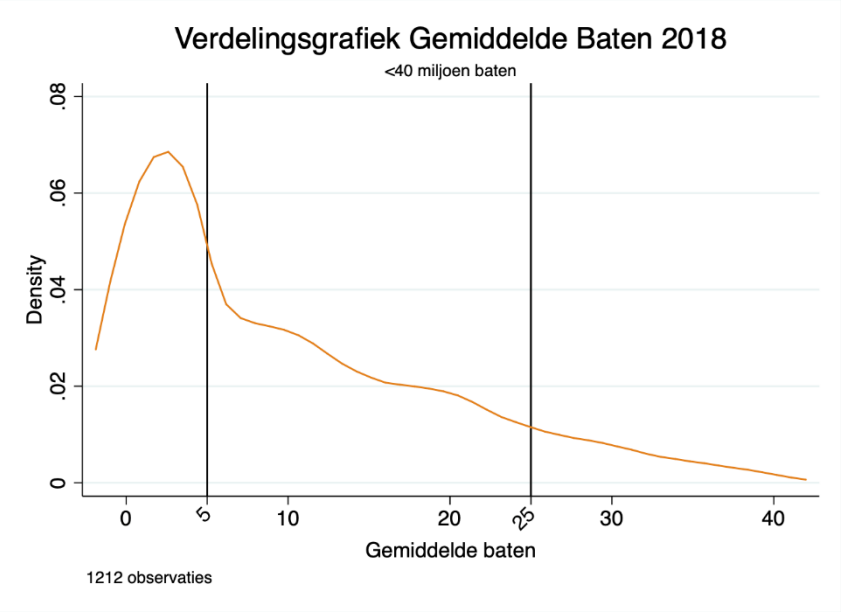
Verder wordt diverse keren gememoreerd dat de administratieve lasten van de WNT in meer algemene zin hoog zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om problemen rond wachtgeld, ontslaguitkering, pensioenpremie, vakantie-uitkering. Deze zaken vallen echter niet binnen de scope van dit onderzoek. Deze voorbeelden worden genoemd om aan te geven dat de criteria voor de klassen vrij eenvoudig zijn, maar dat de bepaling van de hoogte van de bezoldiging in de uiteindelijke verantwoording zeer ingewikkeld is.

4.7 MANIPULEERBAARHEID

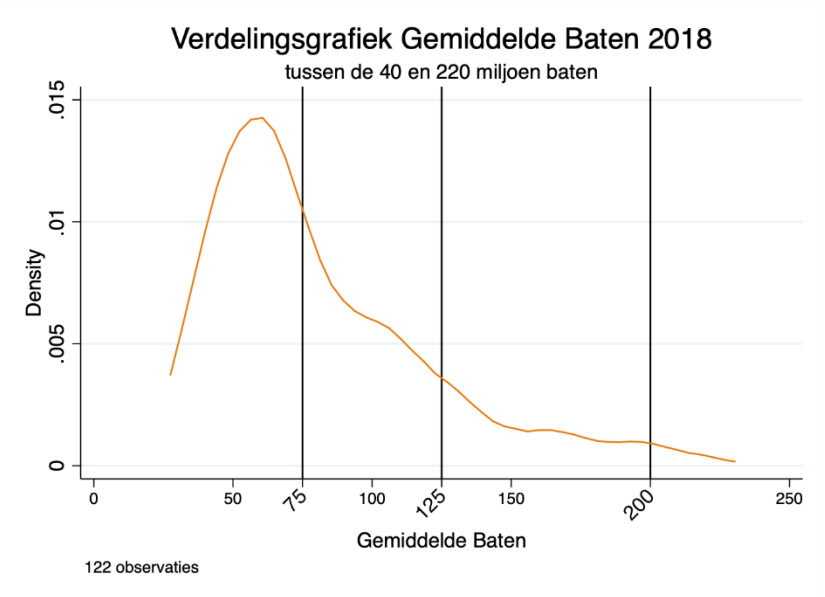
Een belangrijk aspect van de geschiktheid van de huidige wegingsfactoren is de manipuleerbaarheid van de regeling, met andere woorden de mate waarin de factoren strategisch gedrag door de onderwijsinstellingen in de hand werkt. Wanneer er veel instellingen net boven een bepaalde grens van aantal complexiteitspunten zitten (bijvoorbeeld qua totale baten) dan zou dit er op kunnen wijzen dat erop gestuurd wordt om binnen een hogere klasse te blijven/komen. Een gelijkmatige spreiding binnen de klassen is een indicatie dat er geen sprake is van een dergelijke sturing. Voor de wegingsfactoren totale gemiddelde baten en gemiddeld leerlingaantal valt dit visueel te analyseren door middel van verdelingsgrafieken. Omdat 2016, 2017 en 2018 een vergelijkbaar patroon vertonen wordt het meest recente jaar, 2018, uitgelicht.

Figuren 4.1 en 4.2 tonen de verdelingsgrafieken voor de wegingsfactor gemiddelde baten voor onderwijsinstellingen. Om verdeling rond verschillende klassegrenzen visueel goed zichtbaar te maken zijn de verdelingsgrafieken opgesplitst. De complexiteitsgrenzen worden aangegeven met verticale referentielijnen. Beide verdelingen laten een grotere dichtheid aan het begin zien (respectievelijk onder de 5 miljoen en de 75 miljoen), maar verder is de verdeling vrij gelijkmatig. Dit geeft een indicatie dat er geen sprake is van strategisch gedrag binnen deze wegingsfactor.

Figuur 4.1 Verdelingsgrafiek gemiddelde totale baten, onder de 40 miljoen (2018)

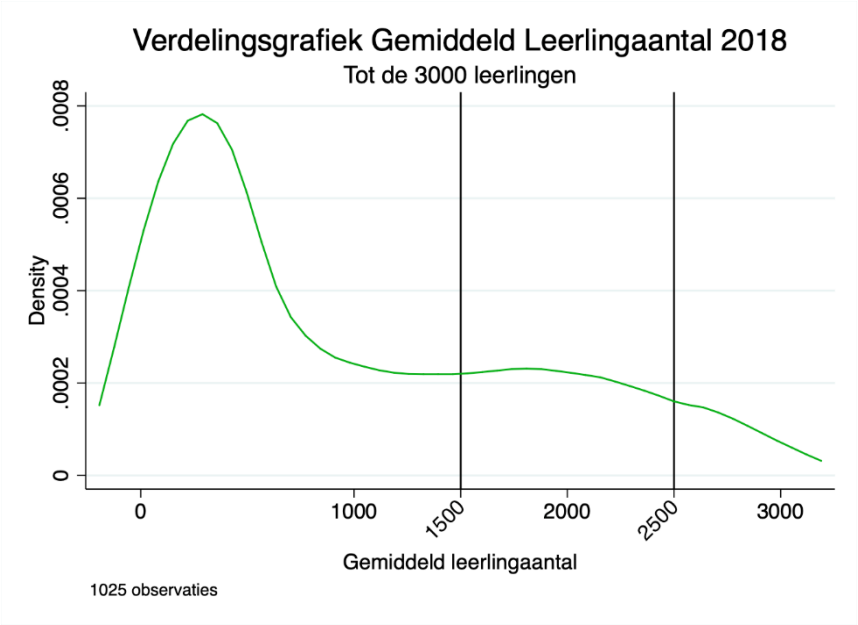


Figuur 4.2 Verdelingsgrafiek gemiddelde totale baten, tussen de 40 en 220 miljoen (2018)

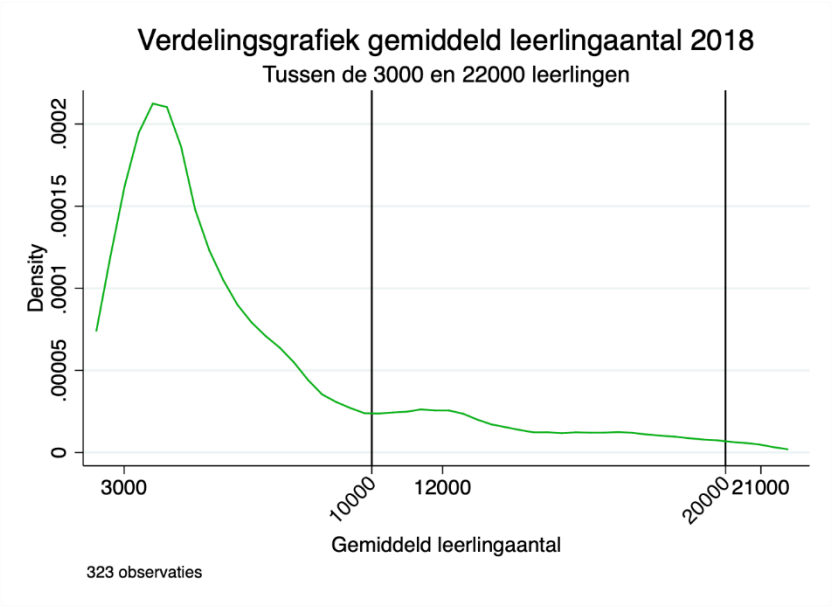


Figuren 4.3 en 4.4 tonen de verdelingsgrafieken voor de wegingsfactor gemiddeld leerlingaantal waar opnieuw een opsplitsing plaatsvindt om de verdeling rond klassegrenzen goed zichtbaar te maken. Ook hier worden de complexiteitsgrenzen aangegeven met verticale referentielijnen.

Figuur 4.3 Verdelingsgrafiek gemiddeld leerlingaantal, tot 3000 leerlingen (2018)



Figuur 4.4 Verdelingsgrafiek gemiddelde totale baten, tussen de 3000 en 22.000 leerlingen (2018)



Bij het aantal leerlingen is eenzelfde patroon te ontdekken als bij de totale baten (wat niet verbazend is gezien de correlaties tussen de twee factoren). We kunnen hier dus de conclusie trekken dat de huidige criteria in de regeling niet dusdanig manipuleerbaar zijn dat dit strategisch gedrag zou uitlokken bij onderwijsinstellingen.

4.8 CASE STUDIES

In de afgelopen jaren zijn er een aantal (mogelijk) verkeerde toepassingen geweest van de regeling. Door middel van een gesprek met de Onderwijsinspectie en twee case studies proberen we meer zicht te krijgen op de oorzaken dat de huidige regeling in bepaalde gevallen leidt tot een verkeerde interpretatie en daardoor een verkeerde toepassing van de klasse-indeling door onderwijsinstellingen.

In de verkeerde toepassing van de klasse-indeling van instellingen is volgens de Onderwijsinspectie over het algemeen een verschil te zien tussen het funderend en het hoger onderwijs. Bij het hoger onderwijs

gaat de discussie vaak om 'bekostigde studenten'. Volgens de regeling mag een onderwijsinstelling alleen leerlingen meetellen die bekostigd zijn volgens de Nederlandse onderwijswetgeving. Hier zijn niet alle instellingen het mee eens, zij stellen dat wanneer studenten collegegeld betalen ze volgens hen bekostigd zijn. In eerdere versies van de regeling kwam dit niet zo expliciet terug, waardoor er ruimte was voor interpretatieverschillen. In latere versies is dit aangepast. Dit is echter op zichzelf weer aanleiding voor discussie, omdat er dan gewezen wordt op het feit dat het eerst niet duidelijk genoeg was.

Bij het funderend onderwijs speelt vooral de discussie op het gebied van groepsrelaties (personele unies). Volgens de Inspectie van het Onderwijs is de regeling op dit punt duidelijk: de regeling moet worden toegepast op het niveau van de bevoegde gezagen. Wanneer een bestuurder meerdere bevoegde gezagen onder zich heeft, dan moet hij voor elk bevoegd gezag apart de criteria toepassen en zijn tijd naar rato verdelen. In deze discussie komt steeds naar voren dat men het niet rechtvaardig vindt dat het besturen van meerdere bevoegde gezagen niet weerspiegeld wordt in de beloning, terwijl het wel complexer is.

In de case studies is gesproken met twee onderwijsinstellingen[21] die gekenmerkt worden door een (vorm van) personele unie. Bij een personele unie maken een of meerdere bestuurders tevens deel uit van het bestuur van een andere rechtspersoon, of meerdere rechtspersonen. Als sprake is van een gedeeltelijke overlap spreken we van een partiële personele unie en als dezelfde personen zitting hebben in het bestuur spreken we van een volledige personele unie.[22] 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, het bewaken van de identiteit en het aanbieden van opvang, zorg en onderwijs. Soms gaat het om een verkenning of een voorstadium van een fusie.[23]

Bij beide instellingen was sprake van een, volgens de Inspectie van het Onderwijs, verkeerde indeling. De oorzaak van deze mogelijk verkeerde indeling ligt in de structuur van de personele unie. De WNT-regeling schrijft voor dat in dit geval de WNT-regeling afzonderlijk toegepast moet worden op de verschillende bevoegde gezagen, waarna de uiteindelijke maximale bezoldiging gebaseerd is op een gewogen gemiddelde (op basis van tijdsindeling) van de maximale bezoldigingen van de verschillende bevoegde gezagen. Hierdoor is de maximale bezoldiging van een bestuurder van de personele unie vaak lager dan de maximale bezoldiging behorende bij het grootste bevoegd gezag. Beide instellingen zijn het hier niet mee eens, en vinden dat personele unies op dezelfde manier in de regeling behandeld moeten worden als fusies.[24]

Case study A

Deze case study betreft een personele unie van een grotere vo-school met twee kleinere vo-scholen. De personele unie is in dit geval de uitkomst van een proces om te komen tot goede samenwerking en borging van de bestuurlijke kwaliteit en bestuurlijke ondersteuning door staffunctionarissen. De gekozen vorm dient een tweeledig doel: (i) volledige zelfstandigheid van de scholen op alle beleidsterreinen en tevens (ii) goed bestuur en toezicht.

Nadat de onderwijsinstelling een brief kreeg van de Inspectie van het Onderwijs waarin de (mogelijk) verkeerde toepassing van de klasse-indeling werd vermeld, werd er contact opgenomen met de

[21] Bij één instelling is gesproken met lid Raad van Bestuur en lid Raad van Toezicht, bij de andere instelling met Hoofd Dienst Financiën & Administratie. Bij beide instellingen is er ook gesproken met de betrokken accountant.

[22] Ecorys (2016). Bestuurlijke constructen in het funderend onderwijs.

[23] Idem.

[24] Sommige respondenten uit de interviews onder toezichthouders, bestuurders en brancheorganisaties pleiten ook voor aanpassing van de nu geldende systematiek aangaande personele unies.

accountant. De accountant heeft vervolgens een verweerbrief opgesteld. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de opbouw van de bezoldiging en de toelichting hierop, maar niet op de hoogte van het bedrag.

De oorzaak lag in de structuur van de personele unie, bij het feit dat een bestuurder in dienst is (verloond wordt door) één instelling (de grootste), maar bestuurder is van drie entiteiten. De klasse-indeling was gebaseerd op de grootste school. Men vindt dat de toevoeging van de (kleinere) instellingen juist tot een verhoging van de complexiteit leidt, en niet zou mogen leiden tot een lagere bezoldiging van de bestuurder.

De regeling vindt men in principe eenvoudig toepasbaar, mits je de regeling goed bestudeert. Wel wordt opgemerkt dat het niet eenduidig is of iemand als topfunctionaris aangemerkt dient te worden. Bijvoorbeeld: zijn directeuren die zich met beleid/bestuur bezighouden ook topfunctionaris?

Mogelijke verbeteringen zijn:

- Opnemen van een passage waarin uitgelegd wordt hoe om te gaan met verloning vanuit één instelling.
- Uitleggen waarom bij reguliere personele unies de (maximale) bezoldiging kan dalen bij uitbreiding met kleinere instellingen.

Case study B

Deze case study betreft een collegiaal bestuur op het niveau van een koepelstichting. Onder de koepelstichting vallen drie rechtspersonen, twee mbo-instellingen en een vo-instelling. Deze structuur was ingegeven vanuit onder meer de noodzaak om colleges van bestuur te onderscheiden en terughoudendheid bij onderwijsfusie. De noodzaak om colleges van bestuur te onderscheiden bestaat nog steeds, de terughoudendheid ten aanzien van onderwijsfusie is intussen afgenomen.

Vanwege de gewenste 'menselijke maat' en het risico van 'too big to fail', is volledige fusie politiek beladen. Volledig fusie (bestuurlijk en institutioneel) kent daarom een zware procedure, waarbij de minister – onder het wakend oog van de Tweede Kamer – toestemming moet geven. Tot nu toe waren partijen in deze casus niet voornemens in te stemmen met een volledige fusie. De onderwijsinstellingen zijn nu van plan een besturenfusie te realiseren, waarbij de onderwijsinstellingen onderwijsrechtelijk nog naast elkaar blijven bestaan, maar dan onder één bestuur, in één rechtspersoon. Dat gaat verder dan de bestaande situatie, maar is ook dan nog geen volledige fusie.

Vanaf het begin van de huidige WNT-regeling heeft hier een (mogelijke) verkeerde indeling in bezoldigingsklasse plaatsgevonden. Ook hier ligt de oorzaak van deze (mogelijke) verkeerde indeling in de structuur van de groepsrelatie. Men vindt dat het besturen van meerdere rechtspersonen complexer is, en niet minder complex, dan het besturen van de grootste afzonderlijke rechtspersoon. Daarom blijven ze de klasse-indeling baseren op het geheel van de drie rechtspersonen. De regels die bij een fusie gelden, moeten namelijk ook voor personele unies gelden, is de gedachte. Ook wijst men naar de zorgsector, waar deze problematiek niet speelt. De afgelopen jaren is steeds een beroep gedaan op het geldende overgangsrecht.

Het algemene beeld dat uit deze case study naar voren komt, is dat de criteria in de regeling in principe eenvoudig toepasbaar zijn en dat zich daar weinig problemen voordoen. Het probleem is volgens hen dat de regeling op het punt van bevoegde gezagen de realiteit niet goed representeert. In de interviews voor deze case study werd het argument aangedragen dat het maatschappelijk gezien minder kostbaar is om één bestuur te hebben voor twee instellingen, dan twee aparte besturen. Dit zou niet door beloningsbeleid moeten worden ontmoedigd, wat op dit moment wel gebeurt.

Als oplossing vindt men ten eerste dat er in deze situatie snel een uitzondering gemaakt moet worden om verdere problemen te voorkomen (met name wanneer de periode van het overgangsrecht afloopt). Daarnaast zou er in de regeling een aanpassing moeten komen dat wanneer er een duidelijke (economische) relatie tussen twee bevoegde gezagen is, en er geen extra bestuurder apart voor het tweede bevoegde gezag wordt aangetrokken, de instelling op groepsniveau moet worden beoordeeld.

5 MOGELIJKE ANDERE FACTOREN

5.1 INLEIDING

In het hoofdstuk hiervoor is ingegaan op een oordeel over de huidige criteria. In het verlengde daarvan ligt de (onderzoeks)vraag of er andere (objectieve en meetbare) factoren zijn aan te geven die een betere benadering geven van de zwaarte en complexiteit van de functie van bestuurder bij een onderwijsinstelling. Hierop gaan we in dit hoofdstuk verder in.

5.2 MOGELIJKE ANDERE FACTOREN

De alternatieve factoren die uit de interviews naar voren komen, laten logischerwijs een sterk verband zien met de onderwerpen die de complexiteit van een bestuursfunctie beïnvloeden. Er zijn veel factoren genoemd, maar er is tegelijkertijd in veel gevallen het besef dat een regeling als de WNT niet geschikt is om (te) ingewikkeld te maken.

De diversiteit in genoemde factoren is groot. Er zijn een aantal factoren die meer dan 1 keer worden genoemd, al geldt ook hier dat de precieze uitwerking soms weer verschillend is (tussen haakjes het aantal keer dat een factor is genoemd):

- Aard van de leerlingenpopulatie en zorgcomplexiteit (6). Hierbij wordt bij een mogelijke uitwerking verwezen naar stedelijk versus niet-stedelijk, en naar populatie uit achterstandswijken; naar instroom vanuit vwo, havo en mbo (respondent hbo) en naar achterstandsindicatoren voor de leerlingenpopulatie die het CBS heeft ontwikkeld (respondent po).
- Een meer verfijnde indeling van sectoren (5). Dit spoort met de kritiek op de grofmazigheid van de huidige invulling van dit criterium (zie paragraaf 4.4). Het gaat dan bijvoorbeeld om suggesties voor het aantal crebo's/sectorkamers voor het mbo en een meer verfijnde indeling van opleidingen in het hoger onderwijs. Een verwante opmerking is om binnen het mbo ook het aantal niveaus dat wordt aangeboden te onderscheiden (en daarmee de diversiteit in populatie).
- Aantal gemeenten en/of samenwerkingsverbanden waar de bestuurder mee te maken heeft (4). Dit wordt met name naar voren gebracht in het po en vo. Hierbij wordt in een enkel geval wel direct opgemerkt dat dit lastig te operationaliseren is, omdat de zwaarte per gemeente verschilt.
- Situatie bestuur (3). Het gaat hierbij om redelijk vergelijkbare typen opmerkingen die gemeenschappelijk hebben dat rekening gehouden moet worden dat de wijze van samenstelling en invulling van de bestuursfunctie invloed heeft op de zwaarte. Hierbij wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat gehonoreerd moet worden als een bestuurder de functie combineert met een meer uitvoerende taak (zoals rector of directeur), zeker als deze taak als "eenpitter", en daarmee eindverantwoordelijke, wordt verricht.
- Rekening houden met de extra complexiteit door een situatie van krimp (2).
- Prestaties van de instelling (2). Als mogelijke indicatoren worden hier genoemd de (ontwikkeling in) voortijdig schoolverlaten en kwaliteitsbeoordelingen.
- Externe gelden (2). In een van deze gevallen gaat het om een respondent die het aandeel externe gelden extra zou willen wegen (als % van totale budget). Een andere respondent zou

specifiek onderzoeksmiddelen tot uitdrukking willen brengen, maar heeft geen pasklare formule hiervoor, al was het maar omdat de fluctuaties hierin groot zijn.
- Integratie met kinderopvang (2). Een van de suggesties is om de baten van onderwijs en kinderopvang te combineren.

Factoren die meer losstaand worden genoemd zijn de volgende:

- Aantal fte personeel;
- Aantal locaties;
- Een factor voor de mate van beroepspraktijkvorming. Hoe meer connectie er met het bedrijfsleven is, hoe complexer een instelling wordt;
- Internationalisering;
- Factor om het verschil naar de rest van het loongebouw in toom te houden, bijvoorbeeld maximaal 'X' keer hoger dan het laagste lerarensalaris;
- Mate van maatschappelijke relevantie.

De vraag naar andere factoren roept bij een aantal respondenten (met name vertegenwoordigers van enkele toezichthouders-/bestuurdersverenigingen en een aantal individuele toezichthouders) de opmerking op dat veel van dergelijke andere factoren minder geschikt zijn voor een algemene regeling (niet makkelijk meetbaar), maar mogelijk wel kunnen dienen als onderdeel van de verantwoording van de RvT. Het gaat dan bijvoorbeeld om het netwerk (gemeenten/samenwerkingsverbanden) waar men mee te maken heeft, de ontwikkeling van prestatiefactoren, maar ook de “ontwikkelingsfase” van de organisatie. Stel bijvoorbeeld dat de organisatie zich in een situatie van een fusie bevindt, dan wordt op dat moment tijdelijk veel extra gevraagd van bestuurders. Zij pleiten voor meer ruimte voor de raden van toezicht om de beloning voor bestuurders vast te stellen. Opdat raden van toezicht deze rol goed kunnen invullen, dient hierbij ook geïnvesteerd te worden in de professionaliteit van toezichthouders. Overigens wordt door enkele bestuurders[25] genoemd dat een dergelijke situatie niet wenselijk is omdat men hierdoor een opwaartse druk op de bezoldiging verwacht.

Vanuit enkele direct betrokken verenigingen van toezichthouders en bestuurders wordt aangegeven dat de bestaande cao’s voor bestuurders in po en vo de structuur voor een dergelijke ruimte bieden. De cao zorgt voor schalen (met name gebaseerd op aantal (gewogen) leerlingen) met een bepaald groeiperspectief. In de cao’s staat niet exact hoeveel treden je krijgt voor welk geval. Dat biedt ruimte om de complexiteit in de specifieke situatie in het gesprek tussen toezichthouder en bestuurder te bepalen. In de cao voor het po zijn hier ook richtlijnen voor geformuleerd[26] en zijn er plannen om de criteria verder te professionaliseren. Eén van de verenigingen wijst erop dat de combinatie van de cao’s en de Ministeriele regeling leidt tot verwarring in het veld en voortdurende afstemming vereist. Een optie die men oppert is om de eigen cao‘s leidend te laten zijn, welke dan nog langs de minister kunnen worden gehaald zodat hetzelfde bereikt wordt als nu met de regeling.

[25] Dit is niet systematisch uitgevraagd, maar kwam naar voren als gesproken werd over de wijze waarop alternatieve factoren en de specifieke context verdisconteerd kon worden in de bezoldiging.

[26] *Bij het bepalen van de trede binnen de geldende schaal weegt de toezichthouder mee de hoogte van het salaris in het bestaande contract en de complexiteit van de organisatie (zoals de combinatie van diverse soorten onderwijs binnen het primair onderwijs, de combinatie met kinderopvang en/of peuterspeelzaalwerk, het aantal scholen en/of locaties, het aantal samenwerkingsverbanden waarvan scholen deel uitmaken of het aantal gemeenten). Bron: CAO bestuurders PO 2018-2019.*

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Inleiding

De Wet Normering Topinkomens (WNT) is nu een aantal jaren (vanaf 2013) ingevoerd. Door de WNT is de bezoldiging van bestuurders in de onderwijssector (en andere (semi)publieke sectoren) gemaximeerd. Voor de onderwijssector is onder de WNT een ministeriële regeling ingesteld. In deze regeling worden een aantal criteria gebruikt om onderwijsinstellingen in te delen in verschillende klassen met verschillende maximale bezoldigingen:

- Gemiddelde totale baten over drie kalenderjaren;
- Gemiddeld aantal bekostigde leerlingen, deelnemers of studenten over drie kalenderjaren;
- Gewogen aantal onderwijssoorten of sectoren.

Onderzoeksvragen

In 2020 dient de Minister een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de WNT in de praktijk aan de Staten-Generaal te zenden. Daartoe voert het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties een rijksbrede evaluatie van de WNT uit. Onderdeel van deze evaluatie is het valideren van de wegingsfactoren voor de bezoldigingsklassen voor topfunctionarissen. Dit onderzoek betreft de validatie van wegingsfactoren voor bestuurders van onderwijsinstellingen.

De onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. Zijn de huidige factoren uit de regeling en hun onderlinge weging een geschikte benadering van de zwaarte van de functie van een bestuurder bij een onderwijsinstelling?
2. Wat is de oorzaak dat de huidige wegingsfactoren in bepaalde gevallen leiden tot een verkeerde interpretatie en daardoor een verkeerde toepassing van de klasse-indeling door onderwijsinstellingen?
3. Zijn andere (objectieve en meetbare) factoren aan te geven die een betere benadering geven van de zwaarte en complexiteit van de functie van bestuurder bij een onderwijsinstelling?

In het vervolg van deze conclusies gaan we apart op ieder van deze onderzoeksvragen in.

Aanpak

Het onderzoek kent twee fasen met verschillende onderzoeksactiviteiten. In een eerste oriënterende fase is desk research uitgevoerd en zijn interviews gevoerd met overkoepelende organisaties in de onderwijssector. In de hoofdfase hebben we vervolgens interviews afgenomen met bestuurders en toezichthouders bij de instellingen zelf. Daarnaast hebben we met enkele instellingen gesproken over de redenen van een (mogelijk) verkeerde toepassing van de klasse-indeling. Ook hebben we een korte data-analyse uitgevoerd op de bestanden met informatie over de instellingen en hun klasse-indeling.

Regeling als benadering van zwaarte bestuursfunctie

De complexiteit van een bestuursfunctie van een onderwijsinstelling wordt breed erkend. Bestuurders geven aan dat ze lange werkweken maken. Er zijn wel accentverschillen in de aard van de complexiteit per onderwijstype. Bij het po en vo benadrukt men bijvoorbeeld vaak de relatie met gemeenten en samenwerkingsverbanden, de intensieve betrokkenheid van ouders en medezeggenschap; bij mbo en hbo de contacten met het bedrijfsleven; bij wo de combinatie onderzoek/onderwijs en de internationale component.

De complexiteit van een bestuursfunctie heeft volgens de bestuurders en toezichthouders verder onder andere te maken met de grootte van de instelling, de diversiteit aan opleidingen en leerlingen/studenten/medewerkers, de (regionale) context waarin geopereerd wordt (krimp, grootstedelijke problematiek, zorgvraag), de contacten met diverse belanghebbenden.

Tevens vraagt de bestuursfunctie management van risico's. Deze risico's kunnen op velerlei terreinen liggen, zoals financieel (denk aan vastgoed en krimp of schommelingen in leerlingenaantallen), ICT (denk aan beveiliging gegevens), en reputatie (denk aan kwaliteit van onderwijs of incidenten).

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. Op die alternatieven gaan we nog nader in. Hieronder volgen een aantal kritische kanttekeningen bij de criteria:

- Regelmatig wordt een zekere relativering van omvang (baten/leerlingen) als criterium gegeven. Bestuurders van kleine organisaties hebben weliswaar een meer overzichtelijke organisatie, maar kennen ook een kleiner ondersteunend apparaat. Wel wordt door diverse respondenten aangegeven dat de risico's met grootte toenemen.
- Criterium aantal onderwijssoorten: er is meerdere malen kritiek op dit criterium, met name dat het te grofmazig is.
- De verschillen in gewichten tussen onderwijssoorten roepen veel discussie op. Regelmatig wordt aangegeven dat po en vo sterk vergelijkbaar zijn in complexiteit. Er zijn meer geluiden dat de verschillen in zijn algemeenheid niet zo groot zijn. Wel 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.

Voor een beoordeling van de validiteit is ook gebruik gemaakt van meer kwantitatieve analyses. Ten eerste is nagegaan hoe hoog de correlatie is tussen de criteria leerlingenaantal en baten. Als deze heel hoog is, voegt het gebruik van beide samen weinig toe. De correlatie blijkt inderdaad hoog, maar wanneer een van de criteria zou wegvallen, zou dit voor sommige instellingen wel een verschuiving in klasse betekenen. Daarom is er toch een zekere toegevoegde waarde van het hanteren van beide criteria. Dit spoort ook met wat respondenten uit de interviews aangeven. Zo wordt naar voren gebracht dat via de baten extra gewicht aan leerlingen wordt toegekend die meer zorg vereisen (voor zover dit in het bekostigingssysteem is verdisconteerd).

De tweede analyse is een toets of net boven de klassegrenzen voor leerlingaantallen en baten relatief veel instellingen zijn terug te vinden. Dit zou een aanwijzing zijn dat bestuurders gericht sturen dat ze net binnen een hogere klasse vallen (of niet terugvallen naar een lagere klasse). Hier is echter geen sprake van. Blijkbaar geven deze criteria geen aanleiding tot strategisch gedrag.

Oorzaak verkeerde indelingen

We hebben twee instellingen gesproken waar, volgens de Inspectie van het Onderwijs, sprake was van een verkeerde indeling. De oorzaak hiervan ligt in de aard van een samenwerkingsstructuur. Dit kan in de vorm van overkoepelende samenwerkingen tussen instellingen, een soort holdingconstructie, of een volledig fusie. Bij beide instellingen is het eerste het geval. De WNT-regeling schrijft voor dat in dit geval de regeling afzonderlijk toegepast moet worden op de verschillende bevoegde gezagen, waarna de uiteindelijke klasse-indeling gebaseerd is op een gewogen gemiddelde van de complexiteitspunten van de verschillende bevoegde gezagen. Hierdoor valt het bestuur van een dergelijke personele unie (vaak) in een lagere klasse dan de klasse behorende bij het grootste bevoegd gezag. Beide instellingen vinden dit onterecht. Men vindt dat het besturen van meerdere entiteiten complexer is dan het besturen van de grootste afzonderlijke entiteit. De regels die bij een fusie gelden, zouden ook voor personele unies moeten gelden.

Dezelfde kritiek wordt naar voren gebracht door enkele andere respondenten uit de interviews die met deze situatie te maken hebben, of signalen hierover vanuit het veld krijgen. Als een personele unie gefuseerd zou zijn, was de basis qua leerlingenaantal (en totale baten en aantal onderwijssoorten) hoger en had het overkoepelende bestuur daarmee in een hogere klasse gezeten. Hierdoor ontstaan er verschillen tussen vergelijkbare besturen, puur op juridische constructie. Bestuurders worden volgens de betreffende respondenten op deze wijze nu onvoldoende beloond voor de toename in werk.

Andere factoren

De alternatieve factoren die uit de interviews naar voren komen, laten logischerwijs een sterk verband zien met de onderwerpen die de complexiteit van een bestuursfunctie beïnvloeden. Er zijn veel factoren genoemd, maar er is tegelijkertijd in veel gevallen het besef dat een regeling als de WNT niet geschikt is om (te) ingewikkeld te maken. Bij het grote aantal alternatieve factoren zijn er een aantal die meerdere malen terugkomen. De belangrijkste drie daarbij zijn:

- Aard van de leerlingenpopulatie en zorgcomplexiteit. Hierbij wordt bij een mogelijke uitwerking verwezen naar stedelijk versus niet-stedelijk, en naar mogelijke (andere) achterstandsindicatoren.
- Een meer verfijnde indeling van sectoren. Het gaat dan bijvoorbeeld om suggesties voor het aantal crebo's of sectorkamers voor het mbo en een meer verfijnde indeling van opleidingen in het hoger onderwijs. Een verwante opmerking is om binnen het mbo ook het aantal niveaus dat wordt aangeboden te onderscheiden (en daarmee de diversiteit in populatie). In het po wordt erop gewezen dat er fusies plaatsvinden met kinderopvang.
- Aantal gemeenten en/of samenwerkingsverbanden waar de bestuurder mee te maken heeft. Dit wordt met name naar voren gebracht in het po en vo.

Bovenstaande factoren vertonen enige samenhang. Enkele respondenten uit het funderend onderwijs geven aan dat het aantal onderscheiden soorten beperkt is (en ook de wegingsfactor hiervan laag is), waardoor onvoldoende recht wordt gedaan aan de complexiteit van de ondersteuningsplicht van een heterogene groep leerlingen in deze onderwijsvormen. In het kader van passend onderwijs hebben samenwerkingsverbanden een cruciale functie om voor iedere leerling een passende plek te vinden. Verder hangt de opmerking om rekening te houden met niveaus in het mbo sterk samen met de behoefte om rekening te houden met de aard van de leerlingenpopulatie en zorgcomplexiteit.

Omdat een algemene regeling beperkte mogelijkheden heeft om rekening te houden met allerlei contextuele factoren, pleit een deel van de respondenten voor een grotere discretionaire bevoegdheid van de Raad van Toezicht (RvT). Vooral vanuit een aantal toezichthouders en hun organisaties komt het geluid (we hebben het niet systematisch uitgevraagd) dat men meer ruimte wil voor de RvT om een flexibele beloning toe te passen (vorm van zelfregulering), ook als de beloning boven het nu geldende maximum komt. Er wordt echter ook door enkele respondenten genoemd dat dit niet wenselijk is omdat men hierdoor een opwaartse druk op de bezoldiging verwacht.

Vanuit enkele organisaties die betrokken zijn bij een cao voor bestuurders in het funderend onderwijs wordt aangegeven dat een cao een middel kan zijn om aan deze gewenste flexibiliteit tegemoet te komen. In de cao's zijn de (gewogen) leerlingenaantallen leidend voor de klassen. De indeling binnen de klasse wordt in het gesprek tussen toezichthouder en bestuurder bepaald, waarvoor criteria zijn geformuleerd.

Slotbeschouwing

De huidige regeling geeft een beperkte, maar redelijke weergave van verschillen in zwaarte van bestuursfuncties. De betrekkelijke eenvoud van de regeling is enerzijds haar kracht, maar anderzijds ook de beperking, omdat iedere situatie waarin een bestuurder zich bevindt in zekere zin uniek is.

Hieronder bespreken we enkele mogelijke aanpassingen van de regeling. We willen deze echter niet als harde aanbevelingen poneren, omdat daarvoor het commentaar op de huidige regeling te divers is. Tevens betekent het aanpassen van de regeling dat sommige bestuurders met (nieuw) overgangsrecht

te maken kunnen krijgen als de nieuwe systematiek leidt tot verlaging van de maximale bezoldiging in hun situatie. Nieuw overgangsrecht maakt de situatie rondom de WNT en de ministeriële regeling weer meer diffuus. Tevens is van belang dat de eenvoud van de regeling niet verloren gaat. De WNT – en dan vooral welke bezoldigingscomponenten meegeteld moeten worden bij het bepalen van de hoogte van de bezoldiging die de bestuurder ontvangt – wordt als heel complex ervaren. De eenvoud van de ministeriële regeling is vanuit dit perspectief een voordeel.

Dit betekent niet dat op voorhand geen enkele aanpassing te overwegen is. Vanuit het onderzoek zijn enkele aanpassingen in de systematiek denkbaar. De eerste is een versimpeling door niet langer zowel de criteria baten als leerlingaantallen tegelijkertijd op te nemen. De samenhang tussen beide is hoog. Als een keuze gemaakt zou moeten worden welke als enige gehanteerd zou moeten worden, zouden de baten het meeste voor de hand liggen. Deze hebben nu reeds een hoger gewicht en het voordeel van baten boven leerlingenaantal is dat het een aantal nuances toevoegt, zoals een zwaarder gewicht voor leerlingen die meer zorg behoeven (via extra leerlingfinanciering), en inkomsten buiten de reguliere onderwijstaak. Onze analyses laten wel zien dat met het weglaten van het criterium leerlingenaantallen een stukje nuancering verloren raakt. Daarnaast wordt het aantal leerlingen door veel respondenten gezien als logische factor.

Als juist gekozen wordt voor een extra nuancering van de regeling, dan komen de drie hierboven genoemde factoren het meest in aanmerking (aard leerlingenpopulatie, sectoren, aantal gemeenten/ samenwerkingsverbanden). Daarbij willen we opmerken dat deze factoren zeker in het po en in mindere mate het vo een extra nuance geven voor de diversiteit waarmee zij te maken hebben. Het mbo, hbo en wo hebben als onderwijssoort reeds een hoger gewicht en kennen in ieder geval via het onderscheid van de sectoren een zekere erkenning van de diversiteit binnen de instellingen. Bij po ontbreekt een dergelijke erkenning in de huidige criteria, terwijl passend onderwijs, en de toenemende samenwerking met de kinderopvang de diversiteit waar men mee te maken heeft alleen maar heeft versterkt.

Een aanpassing in (één van) deze factoren zou de onderwijssectoren iets dichter bij elkaar brengen, waar sommige respondenten ook voor pleiten. Gezien de reacties van diverse respondenten lijkt een gelijkschakeling van het hbo aan het wo minder voor de hand te liggen. Hiervoor wordt het wo door velen nog als te onderscheidend gezien. Bovendien zou dit het gewicht ten opzichte van het mbo nog maar vergroten, terwijl zeker het mbo ook met complexe doelgroepen en een complexe context met het bedrijfsleven te maken heeft.

Een meer fundamentele verandering zou zijn om de sectoren weer meer ruimte te bieden voor zelfregulering. Dit geeft sectoren meer ruimte voor een regeling die wellicht meer specifiek de zwaarte van bestuursfuncties voor hun sector weergeeft. Het ministerie zou hieraan voorwaarden kunnen verbinden door bijvoorbeeld een procedure af te spreken waarbij een cao of beloningscode aan de minister ter instemming voorgelegd wordt voordat deze wordt toegepast, en een sectoraal maximum kunnen instellen, zoals dit enkele jaren het geval was.[27] Hoe dan ook zal in een dergelijke situatie nauwgezet gemonitord dienen te worden in hoeverre de cao's en codes gevolgd worden en/of deze grotere mate van zelfregulering leidt tot relatief sterk opwaartse trend in bezoldigingen. In de huidige situatie waarin voor bepaalde sectoren een cao voor bestuurders bestaat naast de ministeriële regeling, ligt het voor de hand dat beide zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd.

Ten slotte nog een opmerking die niet zozeer op de systematiek van de regeling zelf, maar op de uitwerking betrekking heeft. Hiervoor is opgemerkt dat de regeling eenduidig is. Voor zover toch verwarring optreedt heeft dit met name betrekking op de wijze waarop personele unies worden behandeld in vergelijking met een situatie van een fusie. Uit het oogpunt van de zwaarte van een bestuursfunctie zou het ons inziens logisch zijn om beide situaties vergelijkbaar te behandelen, of in ieder geval te honoreren dat verzwaring van de bestuurslast via personele unies leidt tot een hogere bezoldiging.

[27] Dat wil zeggen, het sectorale maximum was enkele jaren van kracht. De cao's en code werden destijds echter niet aan de minister voorgelegd ter instemming.

Hierboven zijn een aantal mogelijkheden geformuleerd voor aanpassing van de regeling. De reikwijdte van het onderzoek en eenduidigheid van de uitkomsten is onvoldoende om al deze knopen door te hakken. Aanpassingen hebben zoals hierboven aangegeven ook een prijs, zoals een (nieuw) overgangsrecht of verminderde eenvoud van de regeling. Daarom adviseren we mogelijke aanpassingen verder te concretiseren in overleg met vertegenwoordigers van de sectoren.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.

Deze offerte wordt u aangeboden door Dit rapport is een uitgave van SEOR BV - Marconistraat 16, 3029 AK Rotterdam

In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

www.seor.nl