

Topinkomens in het onderwijs

B.L van Hulst*

E. van der Boom**

C.M.G. Haelermans***

S. van de Vlasakker**

Samenvatting

In januari 2011 is het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) namens het kabinet naar de Tweede Kamer gestuurd. Het wetsvoorstel stelt een maximum aan de bezoldiging van bestuurders en hoogste leidinggevenden in de publieke en semipublieke sector. Voor de onderwijssectoren gaan sectorale beloningsmaxima gelden. De vraag is of de in het onderwijs bestaande beloningscodes hiervoor toereikend zijn. Dat hoeft niet het geval te zijn.

Trefwoorden: topinkomens, onderwijs

1 Inleiding

De hoogte van topsalarissen in de publieke sectoren is een terugkerend thema in maatschappelijke en politieke discussies. De aanpak van zelfregulering blijkt onvoldoende te zijn om deze beperkt te houden. In januari 2011 is het wetsvoorstel normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) door de minister van BZK namens het kabinet naar de Tweede Kamer gestuurd. In het wetsvoorstel zijn de verschillende sectoren ingedeeld in drie beloningsregimes. In aflopende zwaarte zijn deze:

- bezoldigingsmaximum van € 187.340 (peiljaar 2010), plus een bedrag voor belastbare onkostenvergoedingen en beloningen op termijn betaalbaar. Inclusief onkostenvergoeding en pensioenbijdrage is het maximum € 223.666;
- sectorale beloningsnorm;
- openbaarmakingsverplichting.

Het onderwijs is ingedeeld in het regime met het bezoldigingsmaximum. De minister en staatssecretaris van OCW zijn van mening dat het toekomstig wettelijk maximum niet voor alle onderwijsbestuurders bereikbaar moet zijn en dat het beloningsmaximum per deelsector in het onderwijs kan verschillen. De intentie is om in de sectorale regeling bij de WNT de differentiatie in het sectorale maximum, in overleg met het veld, voor onderwijsbestuurders verder uit te werken.

De differentiatie in het sectorale salarismaximum vraagt echter wel om een goede onderbouwing. Vier van de vijf onderwijssectoren beschikken al over een beloningsleidraad/-code. Deze beloningsleidraden bevatten criteria voor de indeling van de onderwijsinstellingen in de verschillende beloningsklassen. Het inpassen van het sectorale maximum, de criteria voor differentiatie binnen de onderwijssectoren en

naleving van de beloningsleidraad zijn de vraagstukken die zich aandienen. Het gewenste effect van regulering van de topsalarissen in de publieke sector is het realiseren van een passende beloning voor bestuurders in de publieke sector, meer concreet het beperken van de hoogte en ontwikkeling van het aantal topsalarissen in de publieke sector. Het is overigens de vraag of het hanteren van een maximum altijd het gewenste effect heeft.

2 Effecten van transparantie en maxima

In de maatschappelijke discussies tekent zich een consensus af over het instellen van maxima voor bestuurders in de publieke sectoren. Er wordt echter veelal aan voorbij gegaan of het instellen van maximumbeloningen ook de gewenste effecten heeft. De effectiviteit van maximumbeloningen kan namelijk te wensen overlaten als het gaat om het beperken van de hoogte van en het aantal topsalarissen. Uit de literatuur blijkt dat transparantie over beloningen en het vaststellen van maxima niet altijd de gewenste effecten hebben. Er schuilt zelfs het gevaar in dat een tegengesteld effect optreedt. Het aanscherpen van de wetgeving heeft in de Verenigde Staten steeds geleid tot een stijging van de beloningen in plaats van een afname (Grant, 2008). Ook in Nederland is een averechts effect geconstateerd in zowel de private als (semi-) publieke sectoren (Hay Group, 2007). Door het openbaar maken van de inkomens kunnen instellingen vrij eenvoudig een marktconform salaris vaststellen. Doordat de hoogte van salarissen mede het imago van een werkgever beïnvloedt, zijn werkgevers geneigd salarissen te bieden die net boven het gemiddelde van de markt uitkomen (Bizjak, 2008). Het gevolg is dat ieder jaar het gemiddelde hoger komt te liggen, waardoor de beloningen ook blijven toenemen, het zogeheten 'haasje-overeffect' (Grant, 2008). Ook moet hierbij rekening worden gehouden met het gevaar dat een ingesteld maximum een opdrijvende werking kan hebben voor *alle* salarissen in de sector/organisatie, omdat het voor alle werknemers inzichtelijk wordt wat bereikbaar is. Dat een maximum toch wordt ingesteld is mogelijk te wijten aan de maatschappelijke wenselijkheid van het aanpakken van topsalarissen, waarbij de effectiviteit van het middel van ondergeschikt belang is.

Het instellen van een maximum kan een rem op de groei van salarissen zijn, mits voldaan wordt aan een aantal eisen. Naast de hoogte van de salarissen moet transparant worden gemaakt welke prestaties daar tegenover staan. De hoogte van het salaris moet in verhouding staan tot de geleverde (extra) prestaties (Kok e.a., 2002). Indien deze relatie er niet is, is een opdrijvend effect voorspelbaar. De hoogte van de beloningen dient bepaald te worden aan de hand van een aantal meetbare, duidelijke en voor de bestuurder voldoende beïnvloedbare maatstaven. Voorbeeld hiervan is de verhoging van de tevredenheid onder studenten over het onderwijs in het algemeen of op bepaalde specifieke aandachtspunten. Een ander voorbeeld is het aantal publicaties in internationale wetenschappelijke tijdschriften. Naast de hoogte van de beloning blijkt ook de aard van een beloning van invloed te zijn op de effecten ervan. Variabele- of ad hoc beloningen verdienen geen voorkeur. Wanneer er te veel aangestuurd wordt op de 'snelle winsten' kunnen de langetermijndoelen van de onderwijsinstelling in de knel komen. Alleen in het geval van kwaliteitsverbetering zou een meer kortetermijnbeloning op haar plaats zijn. Maar ook hiervoor geldt dat er van tevoren meetbare doelen overeengekomen moeten zijn, waar de bestuurder achteraf ook op kan worden afgerekend.

3 Beloningsleidraden

Met uitzondering van het primair onderwijs hebben de verschillende onderwijssectoren ieder hun eigen beloningsleidraad voor bestuurders. De leidraad is een middel om de beloning van bestuurders vast te stellen zonder gebruik te maken van de CAO. Formeel zijn alleen de rechtspositie van de leden van colleges van bestuur van universiteiten en leden van centrale directies en van colleges van bestuur van hogescholen door middel van een algemene maatregel van bestuur buiten de CAO geregeld. Voor beide sectoren geldt overigens dat de bezoldiging, volgens de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd moet zijn op schaal 18 waar bovenop een toelage kan worden toegekend. Door de mogelijkheid van een toelage bestaat er in de praktijk nauwelijks een relatie tussen de bezoldiging van bestuurders en schaal 18.

In de algemene maatregel van bestuur is tevens vastgelegd dat de Raad van Toezicht de bezoldiging van de bestuurders vaststelt en toekent. Als hulpmiddel bij het vaststellen van een passende beloning zijn adviesregelingen over de bezoldiging van bestuurders opgesteld. Ook in het middelbaar beroepsonderwijs en meer recentelijk (2008) in het voortgezet onderwijs zijn beloningsleidraden opgesteld. De keuze voor een beloningsleidraad in plaats van een CAO wordt in de beloningsleidraad met drie argumenten onderbouwd. Ten eerste gaat het bij de bestuurder om een arbeidsovereenkomst met de kenmerken van een functiecontract. Ten tweede bestaat er de behoefte aan voldoende ruimte voor differentiatie in de beloning, gekoppeld aan de zwaarte van de functie waarbij de zwaarte van de functie per instelling kan verschillen. Een laatst argument dat wordt gehanteerd is dat de bestuurder als werkgever (indirect) onderhandelt over de CAO, indien de bestuurder ook onder de CAO valt betekent dit een belangenverstremming.

De beloningsleidraden in de verschillende onderwijssectoren kennen een vergelijkbare systematiek. In de beloningsleidraden wordt aan de hand van een aantal factoren de 'zwaarte' van de instelling bepaald die leidend is voor de salarisgroep waarin een bestuurder valt. Voor iedere factor wordt een bepaald aantal punten toegekend binnen de bandbreedte van de factor. Het gaat hierbij om tabellen waar, aan de hand van criteria, het aantal punten kan worden opgezocht. Voor het merendeel van de sectoren zijn de punten van de verschillende factoren opgeteld het totaal aantal punten. Het voortgezet onderwijs kent een uitzondering: om het totaal te berekenen worden de punten vermenigvuldigd met een complexiteitsfactor. De volgende stap bij het bepalen van de beloning is het koppelen van het totaal aantal punten aan een salarisklasse, een bandbreedte waarbinnen de bestuurder beloond dient te worden. Het is vervolgens aan de toezichthouders om binnen de bandbreedte van de salarisklasse de beloning van de bestuurders vast te stellen.

Hoewel de systematiek voor de verschillende onderwijssectoren vergelijkbaar is, bestaan er tussen de onderwijssectoren behoorlijke verschillen in de gebruikte indicatoren en de wijze waarop de indicatoren meewegen bij het vaststellen van een beloningsrichtlijn. Zo is bijvoorbeeld in twee van de vier leidraden expliciet het aantal leerlingen of studenten opgenomen. In de andere twee leidraden is het aantal leerlingen indirect meegenomen door naar de omzet van de instelling te kijken. Daarnaast is het zo dat de mate waarin het aantal leerlingen/studenten meeweegt erg kan verschillen tussen de sectoren.

Tabel 1 toont per onderwijssector de factoren uit de beloningsleidraden, de punten die ermee kunnen worden behaald en de bandbreedte van de beloning. Met uitzondering van het voortgezet onderwijs blijken vooral financiële gegevens een bepalende factor te zijn. Het aantal leerlingen speelt dan een indirecte rol, ervan uitgaande dat het aantal leerlingen en de financiële omvang met elkaar correleren. Het aantal studenten speelt in het wetenschappelijk onderwijs weliswaar ook een rol, maar is van een andere orde dan de punten die met de financiële factoren zijn te behalen. Uniek voor het middelbaar beroepsonderwijs is dat ook de omvang van de 'moeilijkste' groep, het aandeel deelnemers op niveaus 1 en 2, meeweegt in de complexiteit van de instelling.

Tabel 1. Samenvatting van de beloningsleidraden per onderwijssector (vo-wo)

| Sector | Factoren | Beloning |
|--------|---|---|
| Vo | Aantal leerlingen: 321-656 omvangspunten. Aantal onderwijstypen en omgevingstypering, bepaling. complexiteitsfactor a.d.h.v. tabel (aantal onderwijstypen x omgevenstypering): 1,00-1,21. Totaal aantal punten: omvangspunten * complexiteitsfactor. | Groepen A-G Min.: € 69.000 Max.: € 174.200 (2007) |
| Mbo | Totale omzet instelling: 240-552 punten. Aandeel omzet uit rijksbijdrage: 80-184 punten. Aandeel deelnemers niveau 1+2 punten: 80-184 punten. Totaal aantal punten: som van punten per factor | Groepen A-F Min.: € 73.700 Max.: € 170.200 (2007) |
| Hbo | Baten uit bedrijfsvoering: 240-552 punten. Maatschappelijke geldstroom t.o.v. baten gewone bedrijfsvoering: 80-184 punten. Aantal hbo-sectoren : 80-184 punten. Totaal aantal punten: som van punten per factor | Groepen A-F Min.: € 73.700 Max.: € 170.200 (2006) |
| Wo | Baten uit bedrijfsvoering in combinatie met % derde geldstroom, a.d.h.v. tabel (totale baten x % derde geldstroom): 390-835 punten. Aantal studenten: 80-140 punten Totaal aantal punten: som van punten per factor | Groepen A-E Min.: € 102.500 Max.: € 240.600 (2007) |

Bronnen:

Beloningsleidraad bestuurders voortgezet onderwijs, Haygroup (2008).

De beloning van bestuurders van mbo-instellingen, Advies voor een sectorbrede beloningsregeling, Commissie Beloningsbeleid Bestuurders Mbo-instellingen (2006).

Uitwerking bezoldiging bestuurders hogescholen, HayGroup (2006).

Bezoldiging Bestuurders Nederlandse Universiteiten, HayGroup (2007).

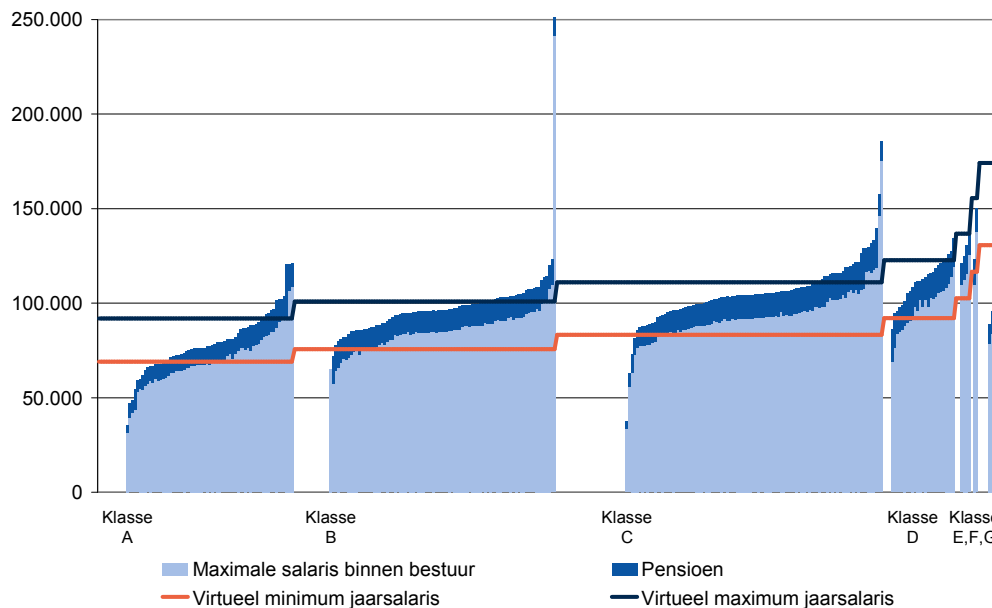
De bandbreedte van de beloning van de bestuurders is opgesteld aan de hand van de totale directeurenmarkt. Het maximale inkomen van een bestuurder van een onderwijsinstelling is vastgesteld op het eerste kwartiel van de totale directeurenmarkt, dus ook buiten de overheid. Voor het wetenschappelijk onderwijs is hiervan afgeweken,

waardoor het beloningsmaximum hoger kan uitvallen. Door het maximum te relateren aan de totale directeurenmarkt, staan de bestuurdersbeloningen los van de sectorale loonebouwen. Ook is daardoor het maximum dat in de leidraad voor het voortgezet onderwijs is opgenomen van een zelfde orde als het maximum in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Dit gaat voorbij aan de sectorale verschillen. De meest complexe instelling voor voortgezet onderwijs laat zich immers moeilijk vergelijken met de meest complexe instelling voor middelbaar of hoger beroepsonderwijs.

4 Beloningsleidraden en de praktijk

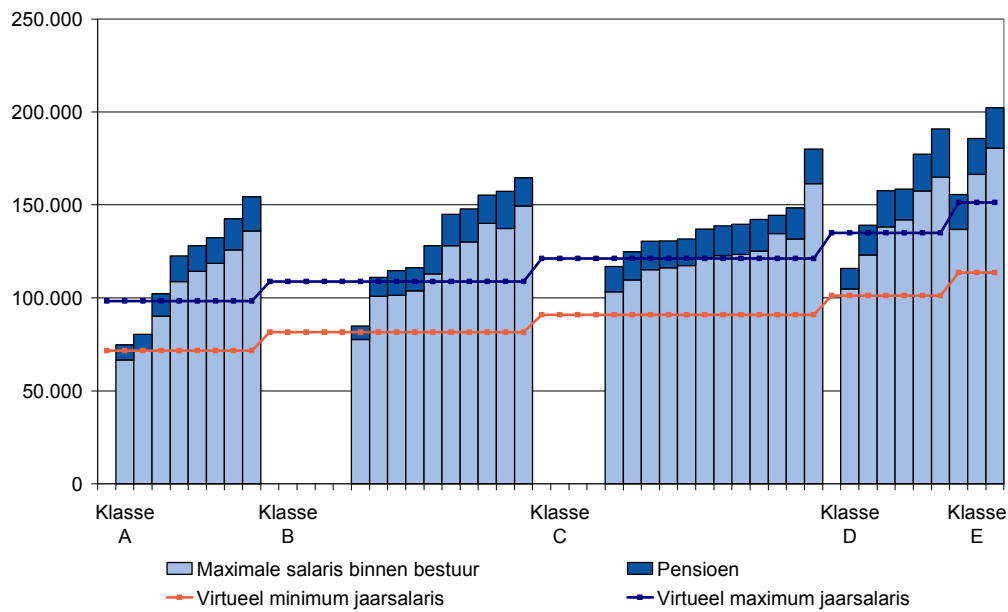
Op basis van de kenmerken van de instellingen valt te berekenen binnen welke bandbreedte de beloning van de bestuurder volgens de beloningsleidraad dient te vallen. Bij een dergelijke exercitie blijkt overigens wel dat sommige factoren uit de beloningsleidraden niet eenduidig zijn vast te stellen. Zo is bijvoorbeeld de omgevingstypering in het voortgezet onderwijs vatbaar voor verschillen in interpretatie. De berekende bandbreedte kan vervolgens worden afgezet tegen de daadwerkelijke beloningen. In de figuren 1 tot en met 4 is per onderwijssector de bandbreedte (virtueel minimum en maximum) volgens de leidraad van de betreffende sector opgenomen. Het virtuele minimum en maximum in de grafiek komen dus uit de beloningscodes. Daarnaast is in de figuren de beloning van de beste betaalde bestuurder van de instelling opgenomen. Hierbij is gekeken naar de daadwerkelijke beloning, verkregen uit salarisbestanden, jaarverslagen en soms de WOPT. Niet voor alle instellingen kon de beloning van de best betaalde bestuurder worden vastgesteld.

Figuur 1. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, vo 2007



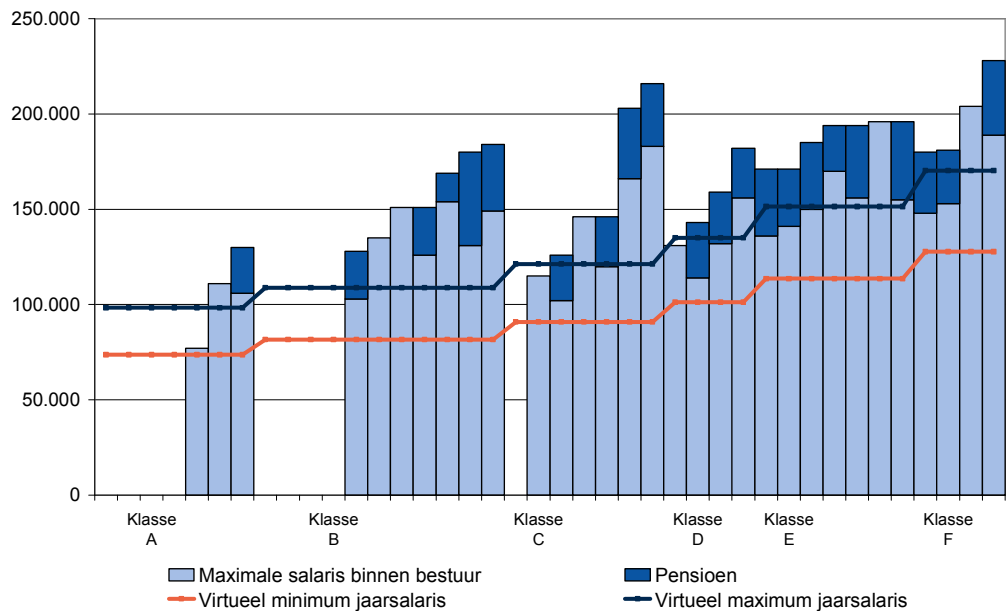
Bron: Cfi, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

Figuur 2. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, mbo 2007



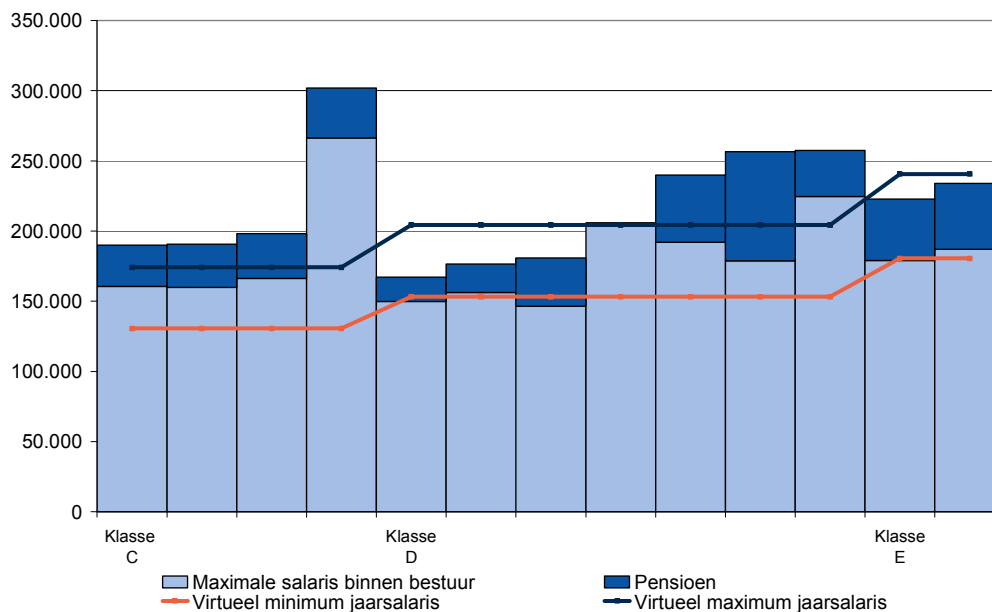
Bron: Cfi, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

Figuur 3. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, hbo 2007



Bron: Jaarverslagen, WOPT, HBO-raad , bewerking IPSE-studies/ECORYS.

Figuur 4. Het maximale salaris binnen het bestuur en het virtueel minimum en maximum van dat bestuur, wo 2007



Bron: Jaarverslagen, WOPT, VNSU, bewerking IPSE-studies/ECORYS.

De figuren laten de spreiding van de beloningen per sector zien bij toepassing van de beloningsleidraden. Zo wordt duidelijk dat het merendeel van de onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs in de laagste drie beloningsklassen thuishoren (totaal 86 procent). Het maximum van klasse C is €111.000, vergelijkbaar met het maximum van schaal 18. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs hoort ongeveer de helft van de instellingen thuis in een beloningsklasse waarvan het maximum bedrag minder is dan of vergelijkbaar met het maximum van schaal 18. Het wetenschappelijk onderwijs kent een grote concentratie in de hogere salarisklassen. In het wetenschappelijk onderwijs zit meer dan de helft van de instellingen in de op een-na-hoogste klasse (minimum €153.200, maximum €204.300). Geen enkele instelling behoort tot de laagste klassen, de laagste klasse die voorkomt is klasse C, met een bandbreedte van €130.600 - €174.200.

Naast de salarisklasse die uit de beloningsleidraden volgt, laten de figuren ook zien in hoeverre de beloningen daadwerkelijk binnen de bandbreedte van de salarisklasse vallen. Het blijkt dat de beloning van de best betaalde bestuurder van een onderwijsinstelling vaak boven het maximum ligt dat volgt uit de toepassing van de beloningsleidraad. In een aantal gevallen komt dit door het pensioendeel van de beloning, maar er is ook een groot aantal gevallen waar de beloning zonder pensioen boven het maximum uitkomt. Vooral in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs lijkt een overschrijding van het maximum eerder regel dan uitzondering. Het voortgezet onderwijs kent de minste instellingen met een bestuurdersbeloning boven het maximum volgens de leidraad. De beloningsleidraad voor het voortgezet bestaat overigens nog niet zo lang.

5 Conclusie

De bestuurders in het onderwijs staat regelgeving te wachten over het beloningsmaximum. Bij het bepalen van de beloning van de bestuurders moet een beloningscode worden gehanteerd, met een onderbouwde differentiatie en maximering van de topinkomens in de onderwijssector. Ook dient de beloning openbaar te zijn. Vanuit de literatuur blijkt dat het hanteren van een maximum en het openbaar maken van de beloningen niet altijd het gewenste effect heeft. Het gevaar schuilt hem in het zogeheten haasje-over-effect, waarbij iedere instelling net iets meer wil belonen om zo de beste bestuurders uit de markt te halen. Dit effect kan geneutraliseerd worden door niet alleen beloning openbaar te maken, maar ook de prestaties op basis waarvan die beloningen zijn uitgekeerd openbaar te maken. Transparantie betekent niet alleen openbaar maken, maar ook verantwoording.

Voor vier van de vijf onderwijssectoren bestaat er al een beloningscode. Belangrijk is dat de onderliggende factoren, op basis waarvan de beloningen worden gedifferentieerd, eenduidig zijn vast te stellen. Daarnaast moet ook duidelijk zijn wat de beloning omvat. Een bandbreedte waar vervolgens nog eens (onbeperkte) toeslagen en pensioenpremies bijkomen, valt niet te vergelijken met de ministersnorm waarin alle posten zijn opgenomen. Verder valt op te merken dat de beloningsleidraden instrumenten zijn om de complexiteit van de instellingen binnen een onderwijssector te ordenen, maar dat de instrumenten niet geijkt zijn op complexiteitsverschillen tussen de sectoren.

Tot slot, uiteindelijk is het de Raad van Toezicht die de beloning van de bestuurder bepaalt. De kwestie van verantwoording afleggen gaat vooral de toezichthouder ter harte, niet alleen achteraf wanneer de beloning gezamenlijk met de toeslagen boven de WOPT-grens en/of het verhoogd ministersalaris blijkt te komen, maar juist vooraf bij het maken van de afspraken met de bestuurder over de beloningen en de daarvoor te leveren prestaties. De Raad van Toezicht dient immers niet alleen de belangen van de instelling zelf, maar ook die van de maatschappelijke stakeholders te vertegenwoordigen, waaronder het Rijk. De governance code is een belangrijk instrument om hierin per sector dezelfde lijn te trekken en de transparantie te waarborgen.

Bart van Hulst

Eva van der Boom

Carla Haelermans

Susan van de Vlasakker

- * Verbonden aan de sectie Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft.
- ** De auteurs zijn verbonden aan ECORYS.
- *** Verbonden aan het Top Institute for Evidence Based Education Research van de Universiteit Maastricht en aan de sectie Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies van de TU Delft.

Literatuur

- Bizjak, J.M. (2008). Does the use of peers contribute to higher pay and less efficient compensation? *Journal of Financial Economics* 90 p. 52-168, Portland USA.
- Commissie Beloningsbeleid Bestuurders Mbo-instellingen (2006). *De beloning van bestuurders van mbo-instellingen*. Advies voor een sectorbrede beloningsregeling.
- Grant, C.T. (2008). Can regulations curb excessive executive pay? *Strategic management*, 9 p. 31-39, Atlanta USA.
- Hay Group (05-09-2007). *Salarisplafond zorgt juist voor hogere salarissen*. <http://www.HayGroup.com/nl/Press/Details.aspx?ID=9421>.
- HayGroup (2006). *Uitwerking bezoldiging bestuurders hogeschole*.
- HayGroup (2007). *Bezoldiging Bestuurders Nederlandse Universiteiten*.
- Haygroup (2008). *Beloningsleidraad bestuurders voortgezet onderwijs*.
- Kok, R.S., Praag, C.M., Cools, C., Herpen, M. van (29-11-2002). Motiverend belonen loont. *ESB*, jaargang 87, nr. 4386, p. 867.