



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT)

Deelonderzoek naar de niet-beoogde effecten van de WNT

Wet
normering
topinkomens

Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT)

Deelonderzoek naar de niet-beoogde effecten van de WNT

Verantwoording

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. In 2015 vindt de eerste integrale evaluatie van de WNT plaats. Deze evaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. Dit rapport doet verslag van het deelonderzoek naar de niet-beoogde effecten van de WNT.

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door Ecorys B.V. in opdracht van het Programma normering topinkomens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Turfmarkt 147
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.topinkomens.nl

December 2015

Onderzoek naar de niet-beoogde effecten van Wet normering topinkomens (WNT)

Opdrachtgever: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 16 oktober 2015



Onderzoek naar de niet-beoogde effecten van Wet normering topinkomens (WNT)

Opdrachtgever: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 16 oktober 2015

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO₂-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO₂-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	12
2 Analyse kader	17
3 Thema 1: Niet-beoogde effecten met betrekking tot de doelgroep	25
3.1 Effect op de doorstroom van topfunctionarissen	25
3.2 Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector	28
3.3 Opdrijvend effect op bezoldiging	32
3.4 Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen	34
3.5 Diversiteit topfunctionarissen	36
3.6 Effect op de motivatie	38
4 Thema 2: Niet-beoogde effecten met betrekking tot de organisatie	42
4.1 Doorwerking op het loongebouw	42
4.2 Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop	47
4.3 Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen	50
4.4 De kwaliteit van het bestuur	53
4.5 De prestaties van de organisatie	55
4.6 Toename administratieve lasten	58
4.7 Veranderingen in de organisatiestructuur	61
5 Thema 3: Niet-beoogde bredere maatschappelijke effecten	65
5.1 Verminderd vertrouwen in de overheid	65
5.2 Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid	67
5.3 Negatieve beeldvorming van bestuurders	69
6 Conclusies	73
6.1 Samenvatting van onderzochte niet-beoogde effecten	73
6.2 Reflectie	78
Bijlage I Casuïstiek	81
Bijlage II Organisaties die zijn geïnterviewd	107
Bijlage III Overkoepelende resultaten open consultatie	110
Bijlage IV Verantwoording casuïstiek	115
Literatuurlijst	117

Managementsamenvatting

Aanleiding en vragen

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de publieke en semipublieke sector. Met de WNT worden deze beloningen en ontslagvergoedingen genormeerd en openbaar gemaakt. Het wettelijk bezoldigingsmaximum bedroeg bij inwerkingtreding van de WNT 130% van het salaris van een minister, ofwel € 228.599. Met de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (ook wel 'WNT-2') op 1 januari 2015 is het wettelijk bezoldigingsmaximum verlaagd naar 100% van het ministersalaris, ofwel € 178.000.

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en daarna iedere drie jaar. In 2015 is de eerste integrale wetsevaluatie uitgevoerd, over de periode 2013 tot en met 2015. De wetsevaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. Dit is de rapportage van het deelonderzoek naar de niet-beoogde effecten van de WNT.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het kader van die wetsevaluatie behoefte aan zicht op de niet-beoogde effecten drie jaar na invoering van de WNT-1 en direct na invoering van de WNT-2, bijvoorbeeld als het gaat om:

- de aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sector om in te werken voor (top)functionarissen;
- loongebouwen en groei- en carrièremogelijkheden in de (semi)publieke sector;
- arbeidsmobiliteit binnen de (semi)publieke sector;
- het kunnen werven van gekwalificeerde (top)functionarissen en de kwaliteit van het bestuur in het algemeen;
- de instroom van functionarissen van buiten de (semi)publieke sector.

De hoofdvragen van het onderzoek luiden:

1. Wat zijn tot dusver niet-beoogde effecten van de WNT?
2. Hoe kunnen deze niet-beoogde effecten die zich tot dusver voordoen worden verklaard?
3. Zijn er externe omstandigheden of is er ander beleid die moeten worden meegewogen om de doeltreffendheid en effecten van de WNT in het juiste perspectief te kunnen zetten en begrijpen?

Aanpak

Het onderzoek heeft een sterk exploratief karakter omdat daadwerkelijke toetsing van niet-beoogde effecten nog niet mogelijk is. Dat komt doordat de feitelijk beoogde situatie, waarin de maximale bezoldiging van alle bestuurders in de semi(publieke) sector in de praktijk binnen de WNT-norm blijft, nog enkele jaren op zich zal laten wachten, door onder meer het overgangsrecht en het voor invoering van de WNT-2 tot 2016 uitstel dat voor sommige sectoren geldt.

De exploratieve aanpak die het onderzoeksteam heeft gevolgd, was gericht op (1) wat de niet-beoogde effecten zijn die reeds zichtbaar zijn geweest en (2) wat de te verwachte effecten zijn op

middellange termijn. Het gaat om een beschrijvend onderzoek waarbij gebruik is gemaakt van verschillende kanalen om bewijsvoering ten aanzien van niet-beoogde effecten te verzamelen. Vervolgens is dit op verschillende manieren gevalideerd. Aan de hand van een analyse- en beoordelingskader is de onderbouwing van de mogelijk niet-beoogde effecten onderzocht en vervolgens een uitspraak gedaan over de aannemelijkheid dat effect daadwerkelijk heeft opgetreden of zal gaan optreden.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zijn de volgende activiteiten ondernomen:

1. literatuurstudie (waaronder een internationale vergelijking);
2. inventarisatie van casuïstiek;
3. interviews met vertegenwoordigers van (branche)organisaties in de WNT-sectoren;
4. twee expertmeetings;
5. validatie van de casuïstiek;
6. ontwikkeling en toepassing van analyse- en beoordelingskader.

Voor deze studie geldt de volgende afbakening:

- We richten ons op de *niet-beoogde* effecten van WNT-1 en WNT-2. We gaan dus *niet* in op beoogde effecten. Voor het bepalen van de doeltreffendheid van de WNT (dus de mate waarin de beoogde effecten worden bereikt) levert de WNT-monitor jaarlijks gegevens.
- We richten ons op de effecten van de invoering van de WNT-1 en WNT-2. We voeren in feite een korte-termijnevaluatie (ex post) van beide wetten uit. We doen dus *geen* ex ante evaluatie van mogelijke opvolgers van de WNT-1 en WNT-2.
- We beperken ons tot *effecten* van de WNT-1 en WNT-2. Deze studie concentreert zich op de effecten van de invoering van de wet zelf. We doen geen analyse van de beleidstheorie daarachter in de zin of die logisch consistent, empirisch gefundeerd, ethisch verantwoord e.d., is. Dat komt hoogstens aan bod als verklaring voor eventuele niet-beoogde effecten. Het gaat dus niet om een beoordeling van de WNT zelf en de grondslagen van de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector.
- We focussen op de effecten van de WNT-1 en WNT-2 *ten opzichte van de situatie daarvoor*. De studie gaat niet over andere vormen van normering van de bezoldiging van topfunctionarissen, bijvoorbeeld via (zelf)regulering of openbaarmaking (zoals onder bijvoorbeeld de WOPT). We vergelijken de situatie onder het WNT-regime vanaf 1 januari 2013 met de situatie daar direct aan voorafgaand.

Resultaten

Het onderzoek beoogt een systematische ordening aan te brengen in de soorten effecten van de WNT. Ze zijn geordend naar het object waarop ze betrekking hebben. Dat levert een ordening in drie typen op:

1. Mogelijke effecten die betrekking hebben op doelgroep WNT-1 en WNT-2: topfunctionarissen en toezichthouders in de (semi)publieke sector. Hieronder vallen bijvoorbeeld de mobiliteit van functionarissen, de werving en selectie van functionarissen en de motivatie van functionarissen (we noemen dit de eerste orde effecten).
2. Mogelijke effecten die betrekking hebben op de WNT-instellingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de effecten op het loongebouw of bijvoorbeeld de motivatie van het overige personeel (dat noemen we de tweede orde effecten).

3. Mogelijke bredere maatschappelijke effecten. Hierbij gaat het dan om bijvoorbeeld de effecten van de invoering van de WNT op de kwaliteit van de publieke dienstverlening of op het imago van functionarissen in de samenleving (dat noemen we de derde orde effecten).

Daadwerkelijke toetsing van het overgrote deel van de mogelijke niet-beoogde effecten kan pas plaatsvinden op het moment dat de feitelijk beoogde situatie is gerealiseerd. Dat komt in de eerste plaats doordat de invoeringsdata nog recent zijn. De WNT-1 geldt vanaf 2013 en de WNT-2 is pas in januari 2015 van kracht geworden. In de tweede plaats worden de reeds bestaande bezoldigingsafspraken van veel topfunctionarissen gerespecteerd door het overgangsrecht. Pas vanaf 2017 wordt de bezoldiging van zittende topfunctionarissen stapsgewijs afgebouwd in een proces dat kan duren tot en met 2022. In de derde plaats geldt voor sommige sectoren uitstel voor invoering voor de WNT-2 tot 2016. Dit alles betekent dat de feitelijk beoogde situatie, waarin de maximale bezoldiging van alle bestuurders in de semi(publieke) sector in de praktijk binnen de WNT-norm blijft, nog enkele jaren op zich laat wachten. Er is gedurende de overgangperiode sprake van een atypische dynamiek ten opzichte van die uiteindelijk beoogde situatie wat het moeilijk maakt effectonderzoek te doen.

In dit onderzoek is aan de hand van een beoordelings- en analysekader voor in totaal 16 mogelijke niet-beoogde effecten nagegaan:

- hoe aannemelijk het is dat het effect zich voordoet of zal voordoen;
- op welke schaal het effect zich voordoet, in termen van het aantal sectoren, WNT-instellingen of functionarissen;
- de werkingsduur van het effect: de periode waarover het effect zichtbaar is en of het effect een tijdelijk of structureel karakter heeft.
- het aangrijpingspunt van het effect, ofwel het specifieke onderdeel van de WNT waardoor het effect wordt veroorzaakt.

De uitkomsten van het onderzoek zijn in onderstaande tabel samengevat. Ze zijn daarbij ingedeeld naar de dimensies aannemelijkheid en schaal. De effecten worden hierna besproken in volgorde van aannemelijkheid.

Aangetoond effect

Toename administratieve lasten (4.6) – Uit de bestaande schattingen van administratieve lasten leiden we af dat geen rekening is gehouden met een aantal factoren die bij de invoering van de WNT invloed hebben gehad op de administratieve lasten. De inzet van extra en hoogwaardige expertise die in veel organisaties nodig is gebleken, heeft geleid tot een toename in administratieve lasten voor met name werkgevers in de WNT-sectoren. Ofschoon exacte cijfers ontbreken, is er brede consensus vanuit de gesprekronde dat dit effect is opgetreden. Hoewel er sprake is van een structurele toename is het grootste deel van het effect tijdelijk. Inmiddels zijn veel organisaties door een leercurve gegaan en is de regelgeving verduidelijkt.

Zeer aannemelijk effect

Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (3.1) - Het is zeer aannemelijk dat het overgangsrecht (onderdeel van de WNT) leidt tot een beperking van de doorstroming van topfunctionarissen naar andere WNT-instellingen in de periode dat het overgangsrecht geldt. De teruggang in bezoldiging die gepaard kan gaan met een overstap naar een andere functie in de WNT-sectoren weerhoudt topbestuurders van het wisselen van functie. Het gaat hier om een effect dat stopt op het moment dat de periode van het overgangsrecht afloopt.

Tabel 0.1 Overzicht van neveneffecten naar aannemelijkheid en schaal

Schaal	Aangetoond	Zeer aannemelijk	Aannemelijk	Twijfelachtig	Niet aannemelijk
Alle WNT-sectoren	<ul style="list-style-type: none"> Toename administratieve lasten (4.6) 		<ul style="list-style-type: none"> Verminderd vertrouwen in de overheid (5.1) Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (5.2) Negatieve beeldvorming van bestuurders (5.3) 		
Groot deel van de WNT-sectoren			<ul style="list-style-type: none"> Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2) Diversiteit topfunctionarissen (3.5) 	<ul style="list-style-type: none"> Effect op de motivatie (3.6) 	
Deel van de WNT-sectoren/ functionarissen		<ul style="list-style-type: none"> Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (3.1) 	<ul style="list-style-type: none"> Doorwerking op het loonebouw (4.1) Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) 	<ul style="list-style-type: none"> Opdrijvend effect op bezoldiging (3.3) De kwaliteit van het bestuur (4.4) De prestaties van de organisatie (4.5) Veranderingen in de organisatiestructuur (4.7) 	
Klein deel van de WNT-sectoren/ specifieke functionarissen			<ul style="list-style-type: none"> Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen (3.4) 	<ul style="list-style-type: none"> Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2) 	

Aannemelijke effecten

Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen (3.4) - Het is aannemelijk dat de transparantie over de individuele bezoldiging de positie van topbestuurders verzwakt in de onderhandelingen over een nieuwe bezoldiging op het moment dat zij met een nieuwe werkgever in gesprek zijn over een functie.

Diversiteit topfunctionarissen (3.5) – Het is aannemelijk dat invoering van de WNT bijdraagt aan de diversiteit van topfunctionarissen naar geslacht en leeftijd. Die grotere diversiteit wordt veroorzaakt door de lagere bezoldiging waardoor een ander type (potentiële) topfunctionaris op vacatures reageert. Daarmee wordt mogelijk een nieuwe bron van kandidaten aangeboord die voorheen nauwelijks kans maakte op een positie als topfunctionaris. Het gaat hierbij in het bijzonder om jongere bestuurders en vrouwelijke bestuurders.

Doorwerking op het loongebouw (4.1) – Het drukkend effect (op de top van) het loongebouw in de WNT-sectoren is aannemelijk. In een aantal sectoren wordt het als zeer ongebruikelijk beschouwd als een topbestuurder een lagere bezoldiging kent dan andere medewerkers in de organisatie. Dit hangt samen met de gedachte dat een topbestuurder uiteindelijk de meeste verantwoordelijkheid draagt en daarom de bezoldiging daar ook het hoogst dient te zijn. In deze organisaties zal waarschijnlijk een aanpassing van het loongebouw plaatsvinden, in elk geval in de top van het loongebouw. Of uiteindelijk het gehele loongebouw wordt aangepast, is minder aannemelijk omdat daarvoor cao-afspraken moeten worden aangepast.

Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2) - Verder is het aannemelijk dat de WNT een rem zet op de doorstroom van functionarissen in de subtop naar bestuursfuncties. Door het te kleine verschil tussen bezoldiging (soms misschien zelfs negatief) neemt de prikkel voor de subtop af om door te stromen naar een functie als topbestuurder. Het gaat hier om een structureel effect.

Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) - Het is aannemelijk dat processen van werving en selectie van topfunctionarissen onder de WNT moeilijker (gaan) verlopen. Het aantal kandidaten zal afnemen waardoor de selectie wordt bemoeilijk en/of er reageren nieuwe doelgroepen, wat inhoudt dat mogelijk de wijze van prioritering en selectie van kandidaten veranderd moet worden. Het gaat hier voornamelijk om een tijdelijk effect.

Verminderd vertrouwen in de overheid (5.1) - Het is aannemelijk dat het vertrouwen van sectoren in het handelen van de Rijksoverheid vermindert. Met de WNT komt een einde aan de zelfregulering in een aantal sectoren. Die regulering van bovenaf heeft uiteraard te maken met het feit dat deze zelfregulering in sommige sectoren excessen niet heeft kunnen voorkomen. Tegelijkertijd voldeden bestuurders in veel gevallen wel aan de sectorale afspraken en wordt de oplossing van regulering via de WNT vooral als signaal van wantrouwen gezien hetgeen een reactie van wantrouwen aan de intenties van de overheid tot gevolg heeft.

Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (5.2) – Het is aannemelijk dat de WNT gevoelens van ongelijkheid versterkt. Topbestuurders in de WNT-sectoren vergelijken zichzelf met andere bestuurders en organisaties. Daaruit ontstaan gevoelens van ongelijkheid omdat soms bepaalde voorwaarden niet uniform meetellen in de bezoldiging, de uitzonderingsregel in bepaalde sectoren wel wordt gehanteerd, de criteria definitie van de WNT-sectoren als niet eenduidig worden ervaren, enz.

Negatieve beeldvorming van bestuurders (5.3) - Het is aannemelijk dat de voortdurende aanpassing aan de norm voor de buitenwereld het beeld bevestigt dat bestuurders nog steeds teveel bezoldiging ontvangen hetgeen het imago van topbestuurders schaadt. Het gaat hier om een tijdelijk effect.

Twijfelachtige effecten

Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2) – Het is onduidelijk of de WNT leidt tot uitstroom van topfunctionarissen vanuit de WNT-instellingen naar niet-WNT-instellingen of naar het buitenland. Hoewel er aanwijzingen zijn dat een deel van de topfunctionarissen de overstap overweegt naar een functie die niet onder de WNT valt, is er sprake van veelal gescheiden arbeidsmarkten en onduidelijkheid of bestuurders de stap daadwerkelijk gaan zetten.

De ongunstige economische omstandigheden waardoor er betrekkelijk weinig functies beschikbaar zijn in de niet WNT-sectoren, zorgen er mogelijk voor dat momenteel deze uitstroom niet op grote schaal plaatsvindt. Hoe dan ook zou het uiteindelijk om een tijdelijk effect gaan. De uitstroom van in de markt geïnteresseerden en voor de markt capabele topfunctionarissen komt op enig moment tot stilstand.

Opdrijvend effect op bezoldiging (3.3) – Er zijn in het verleden aanwijzingen geweest dat het transparant maken van de beloning in de private sector kan leiden tot een opdrijvend effect. Dat zou mogelijk gaan om een tijdelijk effect. Al met al is de bewijsvoering van dit mogelijke effect voor de WNT-instellingen te mager om te veronderstellen dat dit plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden.

Effect op de motivatie (3.6) - Het is twijfelachtig of de motivatie van topfunctionarissen door de WNT wordt beïnvloed. De verwachting is dat een deel van het zittend personeel (met name de sterk extrinsiek gemotiveerden) minder gemotiveerd raakt voor de functie op het moment dat de verlaging van de bezoldiging hen direct raakt. Tegelijkertijd zal bij vertrek van met name extrinsiek gemotiveerde topfunctionarissen er een grotere populatie van met name intrinsiek gemotiveerden ontstaan. Het gaat daarbij om een structureel effect.

De kwaliteit van het bestuur (4.4) - Ook is (nog) onduidelijk of er effecten van de WNT zijn op de kwaliteit van het bestuur in de WNT-sectoren. De veronderstelling dat bestaande bestuurders in de toekomst vervangen zullen worden door bestuurders van een lager niveau, kan nu nog onvoldoende onderbouwd worden. Het zou gaan om een effect met een structureel karakter.

De prestaties van de organisatie (4.5) - Kwaliteit en competenties van het bestuur kunnen uiteindelijk effect hebben op de prestaties van de WNT-instellingen. Omdat niet duidelijk is wat de effecten van de WNT zijn op de kwaliteit van bestuur is evenmin aan te geven of er een effect is op de prestaties van de WNT-instellingen.

Veranderingen in de organisatiestructuur (4.7) - Het is (nog) onduidelijk welke effecten de WNT heeft op de organisatiestructuur van WNT-instellingen. Het zou hierbij gaan om structurele effecten, maar er zijn weinig aanwijzingen dat organisatiestructuren daadwerkelijk veranderen.

Reflectie

Alle mogelijke effecten overziend, moet nogmaals worden geconstateerd dat de beperkte tijdsduur sinds de invoering van de WNT-1 en WNT-2 in combinatie met het overgangsrecht het doen van harde uitspraken bemoeilijkt. Slechts twee effecten komen uit dit onderzoek naar voren als

aangetoond of zeer aannemelijk: de toename van administratieve lasten en de beperkte doorstroom van topfunctionarissen de komende jaren vanwege het overgangsrecht. Beide effecten hangen niet sterk samen met andere onderzochte effecten.

Hoewel voor een behoorlijk aantal andere effecten uit dit onderzoek stevige indicaties naar voren komen (waarmee ze als 'aannemelijk' zijn beoordeeld), is moeilijk te voorspellen hoe deze zich de komende jaren zullen ontwikkelen. Bij deze effecten hangen mogelijk onderling samen en zijn beleidsmatig zeer relevant, gezien de zorgen die een groot aantal gesprekspartner hierover heeft en de voorwaarden die het kabinet zelf heeft geformuleerd in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WNT: "*er moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vervullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden.*"

Dit raakt in het bijzonder aan de onderzochte effecten uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2), rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2), moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) en de kwaliteit van het bestuur (4.4). Deze vier mogelijke niet-beoogde effecten zijn daarom in het bijzonder relevant binnen de totale inventarisatie. Beleidsontwikkeling rond topinkomens zou dan ook gebaat zijn bij monitoring en nader onderzoek rond deze effecten.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de publieke en semipublieke sector. Met de WNT worden deze beloningen en ontslagvergoedingen genormeerd en openbaar gemaakt. Het wettelijk bezoldigingsmaximum bedroeg bij inwerkingtreding van de WNT 130% van het salaris van een minister, ofwel € 228.599. Met de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (ook wel 'WNT-2') op 1 januari 2015 is het wettelijk bezoldigingsmaximum verlaagd naar 100% van het ministersalaris, ofwel € 178.000.

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en daarna iedere drie jaar. In 2015 is de eerste integrale wetsevaluatie uitgevoerd, over de periode 2013 tot en met 2015. De wetsevaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. Dit is de rapportage van het deelonderzoek naar de niet-beoogde effecten van de WNT.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in het kader van die wetsevaluatie behoefte aan zicht op de niet-beoogde effecten drie jaar na invoering van de WNT-1 en direct na invoering van de WNT-2, bijvoorbeeld als het gaat om:

- de aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sector om in te werken voor (top)functionarissen;
- loongebouwen en groei- en carrièremogelijkheden in de (semi)publieke sector;
- arbeidsmobiliteit binnen de (semi)publieke sector;
- het kunnen werven van gekwalificeerde (top)functionarissen en de kwaliteit van het bestuur in het algemeen;
- de instroom van functionarissen van buiten de (semi)publieke sector.

Er is aandacht gevraagd is voor deze niet-beoogde effecten door zowel verschillende maatschappelijke geledingen als door politieke partijen bij de behandeling van de wetsvoorstellen in beide Kamers. De discussie over de mogelijke effecten van de WNT wordt gekenmerkt door een veelheid aan meningen en standpunten en door argumenten gebezigd door belanghebbenden. De mate van empirische evidentie van de naar voren gebrachte mogelijke effecten is onduidelijk.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Voor dit onderzoek naar de niet-beoogde effecten van de WNT heeft het ministerie van BZK de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Systematisch inventariseren van signalen en beelden van WNT-instellingen en hun belangenbehartigers over de mate waarin de genoemde niet-beoogde effecten van de WNT zich voordoen.
- Deze signalen en beelden zoveel mogelijk objectiveren en tot een onafhankelijke analyse komen van de effecten die zich in de verschillende deelsectoren van de WNT voordoen.
- Voor zover mogelijk verklaringen geven voor deze effecten.

- Aanbevelingen kunnen formuleren om eventuele negatieve, niet-beoogde effecten van de WNT op te kunnen vangen.

Om die doelstelling te realiseren, staan in deze studie de volgende vragen centraal:

1. Wat zijn tot dusver niet-beoogde effecten van de WNT? In het bijzonder op het terrein van:
 - a. de aantrekkelijkheid van de (semi)publieke sector om in te werken voor (top)functionarissen;
 - b. loongebouw;
 - c. groei- en carrièremogelijkheden in de (semi)publieke sector;
 - d. arbeidsmobiliteit binnen de (semi)publieke sector;
 - e. het kunnen werven van gekwalificeerde (top)functionarissen en de kwaliteit van het bestuur in het algemeen;
 - f. de instroom van functionarissen van buiten de (semi)publieke sector.
2. Hoe kunnen de niet-beoogde effecten die zich tot dusver voordoen worden verklaard?
3. Zijn er externe omstandigheden of ander (kabinets)beleid die moeten worden meegewogen om de doeltreffendheid en effecten van de WNT in het juiste perspectief te kunnen zetten en begrijpen? Zo ja, welke?

1.3 Aanpak op hoofdlijnen

Het onderzoek heeft een sterk exploratief karakter omdat daadwerkelijke toetsing van niet-beoogde effecten nog niet aan de orde is. Dat heeft te maken met het feit dat over de periode 2013-2015 nog weinig (sterke) effecten verwacht kunnen worden. De invoeringsdatum is erg recent (de WNT-1 geldt vanaf 2013 en de WNT-2 is pas in januari 2015 van kracht geworden), reeds bestaande bezoldigingsafspraken van veel topfunctionarissen worden gerespecteerd door het overgangsrecht (pas vanaf 2017 wordt de bezoldiging in stappen afgebouwd) en voor sommige sectoren geldt uitstel voor invoering voor de WNT-2 tot 2016. Dat betekent dat de feitelijk beoogde situatie, waarin de maximale bezoldiging van alle bestuurders in de semi(publieke) sector in de praktijk binnen de WNT-norm blijft, nog enkele jaren op zich laat wachten. Pas daarna zijn eventuele niet beoogde effecten ook daadwerkelijk vast te stellen.

Overigens is ook de toetsing van niet-beoogde effecten op de langere termijn (na afloop van het overgangsrecht) complex. Zelfs bij systematische gegevens over instroom en uitstroom van WNT-topfunctionarissen is het door de invloed van andere factoren (bijvoorbeeld de economische ontwikkeling) zeer problematisch om mogelijke effecten één-op-één aan de invoering van de WNT te koppelen.

De exploratieve aanpak die het onderzoeksteam heeft gevolgd, was gericht op (1) wat de niet-beoogde effecten zijn die reeds zichtbaar zijn geweest en (2) wat de te verwachte effecten zijn op middellange termijn. Het gaat om een beschrijvend onderzoek waarbij we gebruik hebben gemaakt van verschillende kanalen om informatie over niet-beoogde effecten te verzamelen. Vervolgens is dit op verschillende manieren gevalideerd. Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zijn de volgende activiteiten ondernomen

1. literatuurstudie (waaronder een internationale vergelijking);
2. inventarisatie casuïstiek;
3. interviews met vertegenwoordigers van (branche)organisaties in de WNT-sectoren;

4. twee expertmeetings;
5. validatie casuïstiek;
6. ontwikkelen en toepassen van analyse- en beoordelingskader.

In de volgende subparagrafen geven we hiervan een korte beschrijving

1.3.1 *Literatuurstudie (waaronder internationale vergelijking)*

In de eerste plaats is een literatuurstudie uitgevoerd om daarmee een overzicht op te stellen van de stand van zaken, zowel theoretisch als empirisch, van de mogelijke effecten van de invoering van de WNT. We hebben daarbij gebruikt gemaakt van literatuur op het terrein van (gedrags)economie, arbeidsmarkt, arbeidspsychologie (beloning en motivatie) en organisatiekunde/management. Daarbij is ook een internationale vergelijking uitgevoerd om inzicht te geven in de situatie van andere landen met betrekking tot de bezoldiging van de top in de publieke sector, in de manier waarop de overheid daar wel of niet ingrijpt, en welke argumenten daarbij worden gehanteerd.

Een complete literatuurlijst is achter in deze studie opgenomen.

1.3.2 *Inventarisatie casuïstiek (open consultatie via online vragenlijst)*

Daarnaast is een inventarisatie gemaakt van casuïstiek die betrekking heeft op effecten van de invoering van de WNT. Met casuïstiek bedoelen we concrete gevallen waarbij effecten van de invoering van de WNT op het niveau van specifieke topfunctionarissen en/of WNT-instellingen zichtbaar worden.

De dataverzameling heeft in hoofdzaak plaatsgevonden via een open consultatie. Via een website konden respondenten een case-beschrijving geven. Er werd daarbij ook een aantal inhoudelijke vragen gesteld en om contactgegevens gevraagd. Dit laatste was nodig om de casuïstiek op een later moment nader te kunnen valideren.

Via social media en websites van brancheorganisaties zijn de sectoren op de hoogte gesteld van deze website. Daarnaast is door Ecorys via de social media en door een nieuwsbericht op de website van Ecorys ook aandacht besteed aan dit onderdeel van het onderzoek.

In totaal zijn er 386 bruikbare reacties op de open consultatie gekomen. Van deze respondenten hebben er 61 aangegeven bereid te zijn de casuïstiek die ze hebben beschreven bij onduidelijkheden nog verder toe te willen lichten.

1.3.3 *Brede gespreksronde*

Uit een lijst van in totaal 47 organisaties, die gezamenlijk alle sectoren vertegenwoordigen die onder de WNT vallen, zijn na zorgvuldige selectie en overleg met BZK en betrokken organisaties, veertig vertegenwoordigers van brancheorganisaties (zowel bestuurders als toezichthouders) geïnterviewd. Daarnaast is gesproken met vijf vertegenwoordigers van wervings- en selectiebureaus die actief zijn in de (semi)publieke sector.

Een compleet overzicht met organisaties die aan de interviewronde hebben deelgenomen, is opgenomen in de bijlage.

De interviews hebben face to face en telefonisch plaatsgevonden. De volgende onderwerpen kwamen in de gesprekken naar voren:

- mate waarin de WNT en tussentijdse wijzigingen van wet- en regelgeving leeft in de sector en/of de organisatie;
- huidige merkbare gevolgen/ontwikkelingen naar aanleiding van de invoering van de WNT-1 en WNT-2 voor de betrokken functionarissen, de organisatie en de sector als geheel (indien beschikbaar aangevuld met casuïstiek);
- ondernomen acties om negatieve, niet-beoogde effecten tegen te gaan;
- ideeën om niet-beoogde en ongewenste gevolgen van de WNT te ondervangen.

1.3.4 *Expertmeetings*

Vervolgens zijn er twee expertmeetings gehouden. De bijeenkomsten werden bijgewoond door wetenschappers, brancheorganisaties, wervings- en selectiebureaus en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemersorganisaties: een combinatie van belanghebbenden en onafhankelijke experts.

In beide bijeenkomsten zijn de volgende onderwerpen aan bod gekomen:

1. Wat zijn volgens de inventarisatie de mogelijke niet-beoogde effecten van de wet (zowel directe effecten van het project als indirecte effecten)?
2. Herkennen de aanwezigen de genoemde niet-beoogde effecten?
3. Welke effecten hebben de grootste impact op de publieke sector/verdienen de meeste aandacht?
4. Wat zijn verklaringen voor het ontstaan van deze effecten?
5. Hoe zouden de uitwerkingen van de WNT opgevangen kunnen worden zodat de negatieve, niet-beoogde effecten verminderd of tegengegaan kunnen worden? Of hoe kunnen de gevolgen van de WNT geoptimaliseerd worden?

Naar aanleiding van de bijeenkomsten is een verslag gemaakt. De aanwezigen hebben het verslag toegestuurd gekregen.

1.3.5 *Validatie casuïstiek*

De wijze waarop de casuïstiek is geselecteerd en uitgewerkt staat beschreven in Bijlage IV. In totaal zijn er 166 mogelijke casussen aangedragen. Na verificatie en aanvullend onderzoek bleken er zo'n 65 voldoende empirisch onderbouwd te kunnen worden. De casuïstiek is gebruikt om effecten te beschrijven en onderbouwen en zijn in de bijlage bij de betreffende hoofdstukken opgenomen.

1.3.6 *Ontwikkelen en toepassen van analyse- en beoordelingskader*

Om de informatie vanuit de diverse bronnen te kunnen interpreteren en afwegen, is een analyse- en beoordelingskader ontwikkeld. In hoofdstuk 2 gaan we daar uitgebreid op in.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we het analysekader dat we gebruiken voor de beschrijving en analyse van het verzamelde materiaal. Dit passen we vervolgens toe in de daarop volgende hoofdstukken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de effecten van de WNT op de doelgroep (bestuurders en toezichhouders), in hoofdstuk 4 volgen de effecten op de WNT-instellingen en in hoofdstuk 5 de bredere maatschappelijke effecten. In hoofdstuk 6 sluiten we af met het samenbrengen van die verschillende soorten effecten.

2 Analysekamer

2.1 Inleiding

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de resultaten van de inventarisatie en analyse van de niet-beoogde effecten van de WNT. Voordat we die presenteren, zetten we in dit hoofdstuk eerst ons analysekamer uiteen. Dit bestaat uit een afbakening van het object van het onderzoek en systematische uiteenzetting van de soorten effecten en de relaties daartussen die op grond van de beschikbare literatuur over de WNT bekend zijn. Het biedt het instrumentarium waarmee we de deskresearch, het veldonderzoek, de interviews, de expertmeetings en de analyse van het onderzoeksmateriaal hebben uitgevoerd.

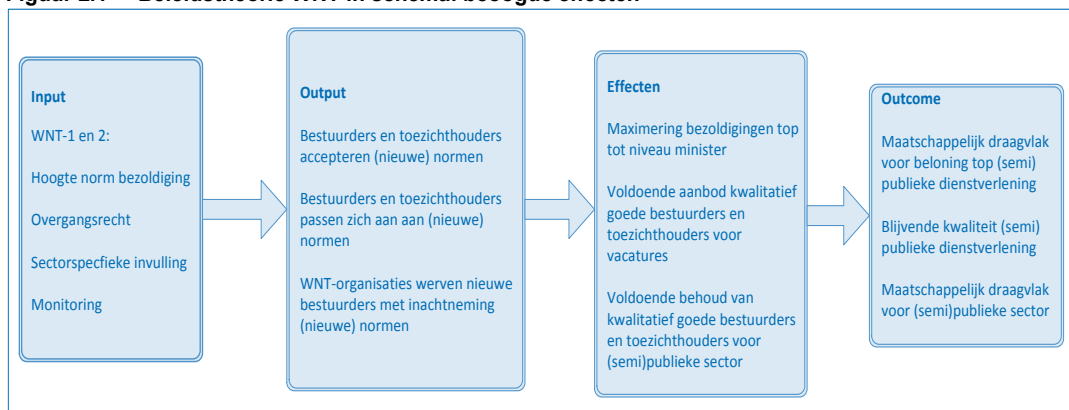
2.2 Beleidstheorie

De niet-beoogde effecten van de invoering van de WNT zijn niet los te zien van de beoogde effecten. Deze zijn in de Memorie van Toelichting bij de wet algemeen omschreven: bestuurders van organisaties met een publieke taak en die bekostigd worden met publiek geld, moeten daarvoor een evenwichtige, maatschappelijk verantwoorde en niet exorbitante beloning ontvangen. Als randvoorwaarde geldt dat vacatures voor bestuurders vervuld moeten kunnen worden door kwalitatief goede kandidaten die een redelijke tijd voor de organisatie behouden moeten kunnen worden. De WNT normeert daarbij de bezoldiging van topfunctionarissen. Dit begrip 'topfunctionaris' omvat twee categorieën. De eerste categorie zijn leden van het hoogste uitvoerende orgaan van een rechtspersoon of instelling en de daaraan hoogste ondergeschikten, en degenen belast met de dagelijkse leiding van de gehele rechtspersoon. Zij worden in de WNT-jaarrapportage 2013 aangeduid als topbestuurders.

De tweede categorie zijn de leden van het hoogste toezichthoudende orgaan, zoals de Raad van Toezicht of de Raad van Commissarissen. Deze worden aangeduid als interne toezichthouder.

De veronderstelde relatie tussen de invoering van de wet en deze beoogde effecten vormen de beleidstheorie achter de WNT (zie figuur 2.1). Door de beleidstheorie te expliciteren, volgen we als het ware de gedachtegang van de beleidsmakers. Deze verloopt ongeveer als volgt:

Figuur 2.1 Beleidstheorie WNT in schema: beoogde effecten



De invoering van de wet (WNT-1 en WNT-2), inclusief de uitwerking naar de sectorale varianten en de monitoring (input), leiden ertoe dat bestuurders/toezichthouders en ook de WNT-instellingen de nieuwe normen gaan accepteren en zich daaraan moeten aanpassen (output).

Als gevolg daarvan blijft de bezoldiging van de bestuurders en toezichthouders van (semi)publieke organisaties onder de geldende normen. Die bezoldiging is voldoende om kwalitatief goede bestuurders en toezichthouders aan te trekken bij vacatures die ontstaan. Tegelijkertijd is die bezoldiging voldoende om goede bestuurders en toezichthouders te behouden voor de (semi)publieke sector (de beoogde effecten).

Dat leidt er vervolgens toe dat er maatschappelijk draagvlak ontstaat en/of blijft voor de bezoldiging van de top van de (semi)publieke sector en dat de kwaliteit van de dienstverlening van de (semi)publieke sector aan de burger op peil blijft (outcome).

In de Memorie van Toelichting van de WNT-1 staat geen empirische onderbouwing van deze gedachtegang. Dat er voldoende gekwalificeerde bestuurders en toezichthouders geworven kunnen worden, is geformuleerd als een verwachting en als voorwaarde¹.

2.3 Afbakening

Het reguleren van de bezoldiging van topfunctionarissen en toezichthouders is een onderwerp waarover veel is en wordt gedebatteerd en gepubliceerd. Het onderwerp speelt inmiddels een flink aantal jaren, maar er is relatief weinig empirisch onderzoek over beschikbaar. Het is daarom van belang het object van deze studie scherp definiëren.

- We richten ons op de *niet-beoogde* effecten van WNT-1 en WNT-2. We gaan dus *niet* in op beoogde effecten. De WNT-jaarrapportage geeft inzicht in de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen en geeft een indicatie van de doeltreffendheid van de WNT.
- We richten ons op de effecten van de invoering van de *WNT-1 en WNT-2*. We voeren in feite een kortetermijnevaluatie (*ex post*) van beide wetten uit. We doen dus *geen* *ex ante* evaluatie van het voornemen van het kabinet om de reikwijdte van de WNT uit te breiden naar alle functionarissen in de (semi)publieke sector (ook wel bekend als de 'WNT-3').
- We beperken ons tot *effecten* van de WNT-1 en WNT-2. Deze studie concentreert zich op de effecten van de invoering van de wet, niet op de wet zelf. We doen geen analyse van de beleidstheorie daarachter in de zin of die logisch consistent, empirisch gefundeerd, ethisch verantwoord e.d., is. Dat komt hoogstens aan bod als verklaring voor eventuele niet-beoogde effecten.
- We focussen op de effecten van de WNT-1 en WNT-2 *ten opzichte van de situatie daarvoor*. De studie gaat niet over andere vormen van normering van de bezoldiging van topfunctionarissen, bijvoorbeeld via (zelf)regulering of openbaarmaking (zoals onder bijvoorbeeld de WOPT). We vergelijken de situatie onder het WNT-regime vanaf 1 januari 2013 met de situatie daar direct aan voorafgaand.

Een overzicht van welke normering geldt sinds de WNT ten opzichte van de WOPT is te zien in onderstaande tabel.

¹ "Overigens moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vervullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden". Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector). Kamerstuk TK 23600 vergaderjaar 2010-2011.

Tabel 2.1 Overzichtstabel Input

Transitietabel	WOPT (vanaf 1 maart 2006)	WNT 1 (vanaf 1 januari 2013)	WNT 2 (vanaf 1 januari 2015) ²
Wettelijk bezoldigingsmaximum voor topfunctionaris		130% van het ministersalaris (€228.559) ³	100% van het ministersalaris (€178.000) ⁴
Wettelijk bezoldigingsmaximum interne toezichthouder	N.v.t.	Voorzitter 7,5% normbedrag = €17.145 Lid 5% normbedrag = €11.430	Voorzitter: 15% normbedrag = €26.700 Lid: 10% normbedrag = €17.800 ⁵
Ontslagvergoeding	N.v.t.	Maximaal 1 jaarsalaris en ten hoogste €75.000	
Overgangsregelingen / overgangsrecht	N.v.t.	Bestaande bezoldigingsafspraken boven de norm moeten vanaf 1 januari 2017 c.q. 2019 in stappen worden afgebouwd tot de norm.	
Openbaarmaking	Verplicht openbaar als bezoldiging het normbedrag van 100% van gemiddelde belastbaar inkomen van een minister overschrijdt (in 2012 € 193.000).	Bezoldiging topfunctionaris verplicht openbaar in jaarverslagen, zowel onder als boven de norm. Overschrijdingen van de norm moeten worden gemotiveerd. Daarnaast meldplicht aan het ministerie van BZK of de verantwoordelijke vakminister.	
Handhaving en sanctiebeleid	Geen basis voor handhaving bij overschrijding van de norm. Verplichting richt zich op openbaarheid van salariering.	De accountant ziet toe op naleving en meldt aan de minister. Sanctie bij overtreding: last onder dwangsom. ⁶	

Bron: www.topinkomens.nl

2.4 Soorten effecten

Door onderzoeksbureau SEOR en het ministerie van BZK is voorafgaand aan dit onderzoek reeds geïventariseerd welke niet-beoogde effecten de invoering van de WNT zou kunnen hebben (De Koning, 2015). Daaruit ontstaat een beeld over het soort effecten dat we in onze empirische studie zouden kunnen aantreffen. Het blijkt om uiteenlopende effecten te gaan waaronder ook verschillende soorten mechanismen schuilgaan. We ordenen in deze studie de effecten naar het object waarop ze betrekking hebben, wat resulteert in drie soorten effecten:

- Mogelijke effecten die betrekking hebben op de doelgroep van de WNT-1 en WNT-2: topfunctionarissen en toezichthouders in de (semi)publieke sector. Hieronder vallen bijvoorbeeld de mobiliteit van functionarissen, de werving en selectie van functionarissen en de motivatie van functionarissen (we noemen dit de eerste orde effecten).
- Mogelijke effecten die betrekking hebben op de WNT-instellingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de effecten op het loongebouw of bijvoorbeeld de motivatie van het overige personeel (dat noemen we de tweede orde effecten).

² Voor de sectoren zorg- en welzijn, woningcorporaties en wetenschappelijk onderwijs zijn de normen voor 2015 nog gelijk aan die van 2014 ingevolge artikel 7.4, tweede lid van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT. Voor deze (sub)sectoren gaat de WNT2-norm per 1 januari 2016 in.

³ Dit is inclusief vakantie-uitkering; eindejaarsuitkering; pensioenbijdrage en onkosten.

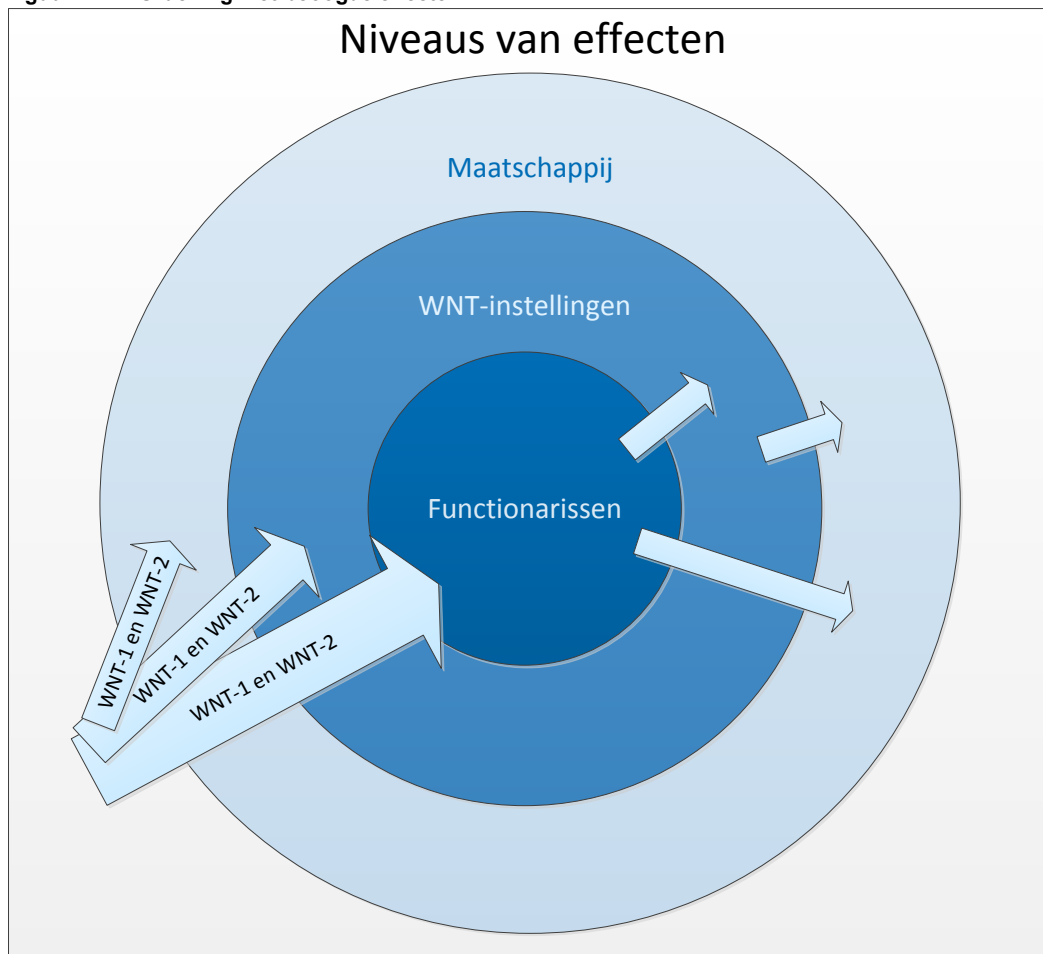
⁴ Idem.

⁵ Voor interne toezichthouders geldt voor alle (semi) publieke instellingen dezelfde verhoging.

⁶ Artikel 5.5 eerste lid. Indien de opgelegde last niet wordt uitgevoerd, eist onze minister die het aangaat, onder intrekking van de last onder dwangsom, de in de last vermelde onverschuldigde betalingen op van de topfunctionaris of de gewezen topfunctionaris.

- Mogelijke bredere maatschappelijke effecten. Hierbij gaat het dan om bijvoorbeeld de effecten van de invoering van de WNT op de kwaliteit van de publieke dienstverlening of op het imago van functionarissen in de samenleving (dat noemen we de derde orde effecten).

Figuur 2.2 Ordening niet-beoogde effecten WNT



In figuur 2.2 hebben we dit schematisch weergegeven, waarbij de effecten steeds een schil vormen om de lagere orde effecten. Het schema laat zien dat naast de directe niet-beoogde effecten van de WNT-1 en WNT-2, er ook indirecte niet-beoogde effecten zijn. Bijvoorbeeld als door problemen in de vacaturevervulling voor bestuurders de kwaliteit van het bestuur terugloopt en daardoor de dienstverlening aan burgers in het gedrang komt. Deze onderlinge samenhang van niet-beoogde effecten is relevant voor een goed inzicht in het totaal van niet-beoogde WNT-effecten. Immers, sommige niet-beoogde effecten zijn afhankelijk van de mate waarin een lagere orde effect daaraan voorafgaand optreedt. Tevens werpt deze ordening licht op het moment waarop niet-beoogde effecten zichtbaar worden. Grofweg zullen de hogere orde effecten pas later zichtbaar worden dan de lagere orde effecten.

2.5 Analysemethodiek

2.5.1 Structuur

In de volgende drie hoofdstukken worden de mogelijke niet-beoogde effecten van de WNT-1 en WNT-2 besproken. We delen ze daarbij in naar de effecten op topfunctionarissen (in hoofdstuk 3), op de WNT-instellingen (in hoofdstuk 4) en op de bredere samenleving (in hoofdstuk 5).

Daarbij hanteren we de volgende methodiek. We presenteren *alle* effecten die bij de inventarisatie via interviews, casuïstiek, de literatuurstudie (nationaal en internationaal) en expertbijeenkomsten naar boven zijn gekomen. We maken bewust nog geen selectie, zodat dit rapport een compleet overzicht bevat waardoor ook op een later tijdstip duidelijk is welke niet-beoogde effecten reeds zijn geïnterpreteerd en geanalyseerd.

We beschrijven en analyseren de effecten volgens een vast stramien.

Samenvatting in tabelvorm

Elk effect wordt in een overzichtstabel samengevat. Daarin staat de volgende informatie:

- Beschrijving van het effect: korte omschrijving van het effect en het mechanisme dat eraan ten grondslag ligt.
- Aannemelijkheid van het effect: de mate waarin het aannemelijk is dat het effect zich voordoet.
- Schaal van het effect: de omvang van het effect, in termen van het aantal sectoren, WNT-instellingen of functionarissen waar het effect zich voordoet.
- Werkingsduur van het effect: de periode waarover het effect zichtbaar is en of het effect een tijdelijk of structureel karakter heeft.
- Aangrijpingspunt: specifiek onderdeel van de WNT waardoor het effect wordt veroorzaakt.

Hypothese

Na de samenvatting volgt eerst de hypothese waarin het veronderstelde effect en het achterliggende mechanisme uitgelegd worden. We besteden daarbij aandacht aan met welk aspect van de WNT het effect verband houdt (is het een gevolg van een verlaagde norm, van het overgangsrecht, de openbaarmaking, sectorale invulling e.d.) en wat de aard van het effect is (tijdelijk of structureel; speelt het op korte of lange termijn?). Onder tijdelijke effecten verstaan we effecten waarvan het mechanisme slechts tijdelijk werkzaam is, terwijl mogelijke gevolgen van die tijdelijke werking tijdelijk en/of structureel kunnen zijn (lang kunnen doorwerken). Structurele effecten zijn effecten waarbij het mechanisme dat het effect veroorzaakt ook na langere tijd werkzaam blijft.

Bevinding

Per effect formuleren we vervolgens een bevinding. Daarbij komen zoveel mogelijk alle elementen uit dit analysekader aan de orde: de aannemelijkheid, schaal en werkingsduur en het aangrijpingspunt van het effect. De uitspraak is gebaseerd op een analyse van de informatie die we uit de verschillende bronnen hebben verzameld (voor de beoordelingsmethodiek verwijzen we naar paragraaf 2.5.2).

Onderbouwing

Daarna presenteren we de verschillende bronnen waardoor de bevinding wordt onderbouwd (vanuit wetenschappelijk (empirisch of literatuur)onderzoek, brede gespreksronde, expertbijeenkomst, casuïstiek, open consultatie). Daarbij hebben we oog voor de objectiviteit van de argumentatie (in hoeverre wordt het effect naar voren gebracht door direct belanghebbenden?).

Verder is een belangrijk aspect welke condities relevant zijn voor het wel of niet optreden van het effect. Hierbij moet gedacht worden aan informatie over specifieke sectoren, arbeidsmarktomstandigheden, de economische conjunctuur, functies en/of verantwoordelijkheden, enz.

2.5.2 Beoordelingsmethodiek voor de aannemelijkheid van effecten

Op basis van informatie uit de verschillende onderzoeksbronnen beoordelen we de naar voren gebrachte effecten op hun aannemelijkheid. We gebruiken zeven mogelijke bronnen die we bij elk

effect waarderen in de mate waarin ze bijdragen aan de empirische onderbouwing van dat effect. Het gaat om:

1. Bestaand (wetenschappelijk) empirisch onderzoek naar de effecten van de WNT.
2. Bestaand wetenschappelijk onderzoek naar inhoudelijke onderwerpen die met de WNT te maken hebben.
3. Andere relevante maar niet-wetenschappelijke publicaties.
4. Onafhankelijke deskundigen.
5. Casuïstiek.
6. Brede gespreksronde.
7. Open consultatie.

De aannemelijkheid onderscheiden we in vijf categorieën (zie Tabel 2.2). De aannemelijkheid van elk effect wordt vastgesteld door het materiaal uit de zeven bronnen op elkaar te betrekken en te wegen. Voor elk niveau van aannemelijkheid zijn criteria gedefinieerd die aangeven welke empirische onderbouwing voor dat niveau minimaal noodzakelijk is.

Tabel 2.2 Aannemelijkheid effecten en criteria voor bewijsvoering

	Kwalificatie	Minimaal noodzakelijk
4	Aangetoond	Empirisch ondersteund door objectieve en verifieerbare gegevens, afkomstig uit meerdere van de genoemde bronnen, inclusief bestaand wetenschappelijk onderzoek waarbij regulering van topinkomens onderzocht is. De verschillende bronnen zijn eenduidig en spreken elkaar niet tegen.
3	Zeer aannemelijk	Empirisch ondersteund door objectieve en verifieerbare gegevens, afkomstig uit een beperkt aantal bronnen en/of als intersubjectieve gegevens afkomstig uit meerdere bronnen. De verschillende bronnen zijn eenduidig en spreken elkaar niet tegen.
2	Aannemelijk	Empirisch ondersteund door intersubjectieve gegevens afkomstig uit enkele bronnen, met een redelijke basis in concrete en overtuigende casuïstiek. Een effect kan ook aannemelijk zijn op basis van relevante (wetenschappelijke) literatuur. De verschillende bronnen zijn redelijk eenduidig, maar kunnen elkaar op punten tegenspreken.
1	Twijfelachtig	Ondersteund door subjectieve gegevens uit enkele bronnen, zonder goede basis in concrete en overtuigende casuïstiek en/of indicaties uit relevante (wetenschappelijke literatuur). De verschillende bronnen zijn minder eenduidig en wijzen in verschillende richtingen.
0	Niet aannemelijk	Geen empirische gegevens die wijzen op het optreden van een effect of slechts incidentele subjectieve gegevens uit de casuïstiek, brede gespreksronde of open consultatie.

Op basis van deze set criteria is de onderbouwing van de verschillende effecten gewogen en hebben we onze conclusie getrokken.

We beoordelen een WNT-effect als *aangetoond* als het effect empirisch wordt ondersteund door objectieve en verifieerbare gegevens, afkomstig uit meerdere van de zeven genoemde bronnen. De bronnen bevatten in elk geval bestaand wetenschappelijk onderzoek waarin specifiek onderzocht is wat de effecten zijn van de regulering van topinkomens in de publieke sector. De verschillende bronnen zijn eenduidig en spreken elkaar niet tegen.

We beoordelen een WNT-effect als *zeer aannemelijk* als het effect empirisch wordt ondersteund door objectieve en verifieerbare gegevens, afkomstig uit een beperkt aantal bronnen en/of als intersubjectieve gegevens afkomstig uit meerdere bronnen. Dat wil zeggen: benoemd door verschillende respondenten onder verwijzing naar concrete en overtuigende casuïstiek. Het

bestaan van wetenschappelijk onderzoek naar de regulering van (top)inkomens weegt mee bij dit oordeel. De verschillende bronnen zijn eenduidig en spreken elkaar niet tegen.

We beoordelen een WNT-effect als *aannemelijk* als het effect empirisch wordt ondersteund door intersubjectieve gegevens afkomstig uit enkele bronnen, met een redelijke basis in concrete en overtuigende casuïstiek. Een effect kan ook aannemelijk zijn op basis van relevante (wetenschappelijke) literatuur over beloningsbeleid. De verschillende bronnen zijn redelijk eenduidig, maar kunnen elkaar op punten tegenspreken.

We beoordelen een WNT-effect als *twijfelachtig* als het effect wordt ondersteund door subjectieve gegevens uit enkele bronnen, zonder goede basis in concrete en overtuigende casuïstiek en/of indicaties uit relevante (wetenschappelijke literatuur). De onderbouwing steunt beperkt op primaire gegevens of vooral op secundaire gegevens. De verschillende bronnen zijn minder eenduidig en wijzen in verschillende richtingen.

In de overige gevallen beoordelen we een WNT-effect als *niet aannemelijk*. Er zijn dan helemaal geen empirische gegevens die wijzen op het optreden van een effect of slechts incidentele subjectieve gegevens uit de casuïstiek, brede gespreksronde of open consultatie.

2.5.3 Beoordelingsmethodiek voor schaal en werkingsduur

Om een oordeel te geven over de impact van een niet-beoogd effect, is het ook van belang om te kijken naar schaal en werkingsduur. Een neveneffect dat slechts van korte duur is, of betrekking heeft op slechts enkele functionarissen of sectoren, heeft minder impact dan een effect dat langere tijd duurt en optreedt in een groot aantal sectoren of instellingen. Daarom beschrijven we per effect ook op welke schaal een neveneffect voorkomt en wat de werkingsduur ervan is.

Ten aanzien van de **schaal** van het niet-beoogde effect doen we uitspraken over de omvang van het effect in termen van het aantal sectoren, WNT-instellingen of functionarissen waar het effect optreedt.

Tabel 2.3 Diverse gradaties van de schaal waarop effecten zich voordoen

	Schaal	Beschrijving
5	Alle sectoren	Het effect doet zich voor in alle WNT-sectoren en in sectoren dicht tegen de (semi)publieke sector aan die niet onder de WNT vallen. Veel (top)functionarissen worden geraakt door het effect.
4	Alle WNT-sectoren	Het effect doet zich voor binnen (vrijwel) alle WNT-sectoren. Binnen die sectoren wordt een groot aantal (top)functionarissen geraakt door het effect.
3	Groot deel van de WNT-sectoren	Het effect doet zich voor binnen een groot deel van de WNT-sectoren en/of raakt een aanzienlijk deel van de (top)functionarissen.
2	Deel van de WNT-sectoren/ functionarissen	Het effect doet zich voor binnen een kleiner deel van de WNT-sectoren en/of raakt een kleiner aantal (top)functionarissen.
1	Klein deel van de WNT-sectoren/ specifieke functionarissen	Het effect doet zich voor binnen een (zeer) specifiek deel van de WNT-sectoren en/of raakt (zeer) specifieke groepen (top)functionarissen.
0	Onbekend	Het is niet goed bekend op welke schaal het effect plaatsvindt.

De beschrijving van de schaal van het neveneffect is in deze studie tamelijk globaal. We weten veelal niet om hoeveel mensen het exact gaat. Ook zijn de sectoren onderling van verschillende grootte: een effect in één grote sector zal tot een hogere score op "schaal" leiden dan een effect in

meerdere zeer kleine sectoren. Omdat het hier om een exploratief/kwalitatief onderzoek gaat, geven we een indicatie gebaseerd op een weging van de verschillende bronnen.

Ten aanzien van de **werkingsduur** blijven we zo dicht mogelijk bij de feitelijke tijdlijn van de invoering van de verschillende wetten en regels. De meeste effecten vinden uiteraard plaats na invoering van WNT-1 en WNT-2, hoewel ook de mogelijkheid bestaat dat het veld anticipeert op wet- en regelgeving en daarmee effecten al vóór de invoering kunnen optreden. Na de invoering zullen sommige mogelijke effecten vooral in de periode van het overgangsrecht zichtbaar zijn, andere pas na de periode van het overgangsrecht en nog andere gedurende meerdere perioden (zie figuur 2.4).

Tabel 2.4 Perioden waarin effecten optreden

Fase invoering	Periode	Situatie
Vóór de WNT-1	Voor 1 januari 2013	Het gaat hier om de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de WNT-1.
Na invoering WNT-1	2013 t/m 2015	In deze periode is de WNT-1 ingevoerd en zijn er verschillende aanpassingen in de WNT en uitvoeringsregelgeving geweest.
Na invoering WNT-2	1 januari 2015 tot heden en verder	Het gaat hier om de periode na invoering van de WNT-2.
Periode overgangsrecht	2013-2020/2022	Het gaat hier om de periode waarin bezoldigingsafspraken boven de WNT-1 of WNT-2 norm worden gerespecteerd en topfunctionarissen hun bezoldiging moeten afbouwen.
Na overgangsrecht	2020/2022-toekomst	Het gaat hier om de toekomstige situatie, waarin de WNT-2 geldt en in principe alle bezoldigingen zijn afgebouwd naar de toepasselijke norm.

Onder **aangrijpingspunt** beschrijven we welk element van de regelgeving oorzaak is van een effect. Veelal is dit de gehele wet, maar bij enkele effecten kan het ook gaan om specifieke onderdelen (bijv. publicatieplicht).

3 Thema 1: Niet-beoogde effecten met betrekking tot de doelgroep

In dit hoofdstuk beschrijven we de niet-beoogde effecten die direct raken aan degenen die onder het WNT-1 en/of WNT-2 regime vallen. Per effect geven we aan in welke mate er empirische onderbouwing is en onder welke condities het effect vooral optreedt. Tot slot geven we een duiding aan het effect. We beoordelen de naar voren gebrachte effecten op hun plausibiliteit en het belang om daarmee inzicht te geven in welke waarde er aan toegekend mag worden.

In dit hoofdstuk beschrijven we alle effecten die betrekking hebben op de doelgroep van de WNT-1 en WNT-2: topfunctionarissen en toezichthouders in de (semi)publieke sector. Hieronder vallen bijvoorbeeld de mobiliteit van functionarissen, de werving en selectie van functionarissen en de motivatie van functionarissen: we noemen dit de eerste orde effecten.

3.1 Effect op de doorstroom van topfunctionarissen

Omschrijving	Conclusie
Topbestuurders die gebruikmaken van het overgangsrecht, verliezen deze rechten bij overstap naar een andere functie. Dat weerhoudt hen ervan om een andere functie te accepteren.	<ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 3. Zeer aannemelijk• Schaal: 2. Deel van de WNT-sectoren/functionarissen Het effect treedt op voor een deel van de sectoren en daarbinnen voor een deel van de functionarissen. Het gaat overwegend om topfunctionarissen van 55 jaar of ouder met hoge bezoldigingen tegen de toepasselijke norm aan en met goede secundaire arbeidsvoorwaarden.• Werkingsduur: Periode overgangsrecht 2013-2020/2022 Dit effect treedt op gedurende de periode van het overgangsrecht. Het is niet goed te voorspellen of het effect daarna nog optreedt. Mogelijk zijn er minder prikkels voor bestuurders om over te stappen, omdat de verschillen tussen organisaties onder de WNT kleiner worden.• Aangrijpingspunt: Overgangsrecht WNT-1 en WNT-2

Hypothese

De WNT heeft mogelijk invloed op de mobiliteit van topfunctionarissen naar andere WNT-instellingen. Het overgangsrecht bepaalt dat bezoldigingsafspraken van topfunctionarissen met hun werkgever boven de toepasselijke norm die voor de inwerkingtreding van de WNT zijn gemaakt, gedurende vier jaar worden gerespecteerd en dat de topfunctionarissen de bezoldiging vervolgens in drie jaar moeten afbouwen naar de toepasselijke norm. Het overgangsrecht vervalt bij nieuwe benoemingen. Topfunctionarissen nemen het overgangsrecht derhalve niet mee naar een eventuele nieuwe functie bij een andere WNT-instelling en krijgen dan direct te maken met een bezoldiging op WNT-2 niveau. Hierdoor neemt mogelijk de bereidheid af om gedurende de overgangperiode te wisselen van baan en wordt de mobiliteit van bestuurders tussen WNT-instellingen geremd.

Bevindingen

Op basis van het feit dat bestuurders inkomen en rechten verliezen bij een overstap en de verschillende bronnen die dit bevestigen, concluderen we dat het *zeer aannemelijk* is dat de WNT op korte termijn leidt tot een langere zittingstermijn van bestuurders en geringere doorstroom binnen de WNT-sectoren. In de brede gespreksronde is dit meerdere malen aangegeven en toegelicht. Functionarissen van HR en personeelszaken geven aan dat het effect van 'langer zitten blijven' uiteindelijk zichtbaar zal worden in de cijfers over lengte van dienstverband.

In sectoren waar de zittingstermijn van topbestuurders is gemaximeerd, zal het effect minder goed zichtbaar zijn: mogelijk kiezen bestuurders wel vaker voor een tweede termijn.

Het effect is tijdelijk: de remmende werking gaat uit van het overgangsrecht van de WNT en treedt dus alleen op gedurende de overgangperiode van de WNT. De topfunctionarissen die voor 1 januari 2015 een bezoldiging boven de WNT-2 norm hadden, moeten deze vanaf 1 januari 2019 gaan afbouwen⁷. Rond 2022 zijn in principe alle bezoldigingen van topfunctionarissen onder de toepasselijke norm gebracht en treedt dit effect niet meer op.

Onderbouwing

Er is een duidelijke reden waarom topfunctionarissen minder geneigd zijn door te stromen naar andere functies: het verlies van overgangsrecht. Vanuit de literatuur en de brede gespreksronde komt naar voren dat veel organisaties dit effect zien. In de openbare consultatie noemt meer dan de helft van de respondenten dit effect. Daarnaast zijn er enkele concrete casussen bekend die het effect eenduidig illustreren.

- **Bestaand onderzoek** – Voor de zorgsector is vorig jaar reeds geconcludeerd dat “als gevolg van de WNT de bestuurderscarrousel vrijwel tot stilstand is gekomen” op basis van informatie van diverse deskundigen. Voor de zorgbestuurders die carrière hebben gemaakt onder het geliberaliseerde beloningsregime van na de stelselherziening; betekent overstappen naar een andere functie inleveren van het salaris (Van de Poel, 2014). Daar lijkt het effect zich vooral voor te doen bij topfunctionarissen van 55 jaar of ouder met hoge bezoldigingen en met goede secundaire arbeidsvoorwaarden. Omdat in sommige sectoren de bestuurders voor het overgrote deel 55 jaar en ouder zijn, gaat het dan om een substantieel deel van de bestuurders (zie ook Van der Scheer, 2013).

De Koning (2015) doet verschillende suggesties om dit effect te meten. Door het volledige loonbestand (en de mutaties) voor en na invoering van de WNT met elkaar te vergelijken, kan er op grote schaal en representatief voor de hele sector een oordeel gegeven worden over bijvoorbeeld veranderde mobiliteit. Knelpunt is wel dat de gegevens van topfunctionarissen niet eenvoudig zijn te distilleren. De analyse van bestuurssamenstellingen in de woningcorporatiesector in de afgelopen 5 jaar (KPMG, 2015) geeft wel een indicatie van in- en uitstroom, maar is niet waterdicht.

- **Brede gespreksronde** – In de gevoerde gesprekken is dit effect meermalen benoemd en toegelicht: ‘De mobiliteit is op dit moment nul’, ‘Het zou goed zijn voor de bestuurders zelf en voor de instellingen als er na een bepaalde periode een nieuwe bestuurder komt. Door het overgangsrecht gebeurt dit nu niet. Bestuurders die zich nog in de bloei van hun carrière bevinden, blijven nu ook zitten’, ‘Er is al naar aanleiding van WNT-1 en WNT-2 een terugval in de mobiliteit zichtbaar. Mensen blijven op hun plek zitten omdat ze weten dat als ze van aanstelling veranderen, ze hun overgangsrecht op het spel zetten’.

⁷ Het overgangsrecht is door sectorale regelingen complex en kent voor verschillende sectoren en individuele topfunctionarissen verschillende looptijden en uitwerkingen.

Daarnaast is door meerdere vertegenwoordigers aangegeven dat het effect zeer aannemelijk is, maar dat de zittingstermijnen van bestuurders ofwel vastliggen (perioden van vier jaar met maximaal één jaar verlenging), ofwel dat de periode nog te kort is om het effect te zien.

Het effect trad reeds op na invoering van de WNT-1, maar na invoering van de WNT-2 is de doorstroom van topfunctionarissen binnen de publieke sector nog sterker afgenomen. Bij bepaalde instellingen (in het bijzonder bij de grotere zorginstellingen) is er bijna geen doorstroom meer en men verwacht dat er pas na afloop van de overgangsregeling weer beweging komt. Als hoofdreden ziet men de aanzienlijke inkomensterugval ten gevolge van de WNT-2. Het effect op de doorstroom verschilt wel per leeftijdscategorie. Vooral de mobiliteit van functionarissen van 58 jaar of ouder stagneert. Deze functionarissen zitten nu in banen met goede secundaire arbeidsregelingen en kunnen gebruik maken van het overgangsrecht. Het risico en inkomensverlies bij een overstap naar een andere WNT-instelling worden als te groot ervaren.

Op de langere termijn (na het overgangsrecht) is het effect op de doorstroom onzeker. Enkele experts wijzen erop dat de WNT de beloningen van topfunctionarissen binnen en over sectoren heeft geüniformeerd. Er zijn daardoor mogelijk minder financiële prikkels om bij een andere organisatie in de (semi)publieke sector te gaan werken. Daar staat tegenover dat geringere verschillen in beloning tussen organisaties ook de bereidheid om over te stappen kan vergroten.

- **Casuïstiek** - Er zijn twee concrete casussen aangetroffen die dit effect onderbouwen. Bij de eerste casus (*Casus A*) geeft een directeur-bestuurder van een woningcorporatie aan dat een van zijn/haar directeuren voorlopig nog blijft zitten omdat deze persoon door de WNT weinig reden heeft om verder te kijken. Bij de tweede casus (*Casus B*) geeft een bestuurder van een mbo-instelling aan dat hij/zij zelf gedurende het overgangsrecht blijft zitten op zijn/haar positie.
- **Openbare consultatie** – In de Openbare consultatie is het effect genoemd door meer dan de helft van de respondenten (51%). In de Zorg is het effect benoemd door 68% van de respondenten (n=138), bij Woningcorporaties door 57% (n=57). In de sector Welzijn en maatschappelijke dienstverlening noemt 52% van het aantal respondenten (n=14) dit effect.

3.2 Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector

Omschrijving	Bevindingen:
Topfunctionarissen kiezen voor een functie die buiten het regime van de WNT valt, bijvoorbeeld in de (semi)publieke sector, naar vergelijkbare posities bij private en/of buitenlandse organisaties.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 1. Twijfelachtig • Schaal: 1. Klein deel van de WNT-sectoren/specifieke functionarissen Het effect zal met name optreden in organisaties die qua functie en typologie dichter bij de private sector liggen, of daar veel uitwisseling mee hebben. Ook is het effect groter bij specifieke functies die veelgevraagd zijn in de private sector. • Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en na invoering WNT-2 (vanaf 2013) Het effect is het sterkst in de periode dat de bezoldiging van zittende functionarissen wordt verlaagd, omdat ze hun eigen positie heroverwegen. Na de overgangperiode kan er ook een structureel effect optreden, als blijkt dat de bezoldiging aanzienlijk lager is dan voor vergelijkbare functies in niet-WNT sectoren. • Aangrijpingspunt: WNT-regime als geheel

Hypothese

Een effect van de invoering van de WNT kan zijn dat topfunctionarissen kiezen voor een functie die niet onder het WNT-regime valt. Dat kan een vergelijkbare functie zijn bij private en/of buitenlandse organisaties. Daarvoor zijn verschillende redenen denkbaar:

1. De aanpassing van het formele contract is ook een aanpassing van het "psychologisch contract". Met een aanpassing van de bezoldiging gaat men opnieuw overwegen of de kosten en baten van het dienstverband nog in evenwicht zijn. Dit kan ertoe leiden dat topfunctionarissen op zoek gaan naar een nieuwe baan.
2. Voor werkgevers van niet-WNT-instellingen is het eenvoudiger om een concurrerend aanbod te doen omdat de bezoldiging voor topfunctionarissen in de instellingen die onder de WNT vallen, wordt verlaagd.

Bevindingen

De mobiliteit tussen de publieke en private sector is een terugkerend thema in onderzoeken in binnen- en buitenland en hangt samen met de zorg van de overheid om goed gekwalificeerde mensen aan te trekken. Een deel van de organisaties in de (semi)publieke sector kijkt in het loongebouw ook nadrukkelijk naar de loonontwikkeling in de private sector. Dit gebeurt soms heel letterlijk door bij het loongebouw benchmarks te gebruiken van onafhankelijke adviesbureaus, waarin de private sector is meegewogen. De vrees dat een lagere beloning zal leiden tot een uitstroom van functionarissen naar de private sector wordt door een deel van de betrokkenen in de openbare consultatie uitgesproken. Dat de WNT feitelijk al geleid zou hebben tot de uitstroom van topfunctionarissen is niet aangetoond.

Experts geven aan dat zij verwachten dat de doorstroom van de publieke naar de private markt en/of het buitenland mee zal vallen. Voor veel topfunctionarissen is het veranderen van sector helemaal niet eenvoudig. Er is sprake van twee redelijk gescheiden arbeidsmarkten. Ook bestaat er een vertekend beeld van het verschil in salariering tussen de publieke en de private sector: het gaat niet alleen om de bezoldiging maar om het totale pakket. Voor sommige functies zijn (veel) hogere bezoldigingen in het buitenland dan in Nederland, wat niet leidt tot een braindrain naar het buitenland. Dit heeft er volgens experts mee te maken dat topfunctionarissen vaak door familie, vrienden en/of een huis gebonden zijn aan Nederland en niet snel de stap naar het

buitenland zullen maken. Veelal bepaalt een combinatie van condities of iemand kan en wil overstappen.

Daarbij past wel de nuancering dat in bepaalde sectoren en voor bepaalde functionarissen, de overstap naar een functie die niet onder de WNT valt, gemakkelijker te maken is. Voornamelijk functionarissen die qua taken, expertise en profiel dichter bij de private markt/ internationale markt staan, zullen een overstap naar de private sector sneller overwegen. Enkele cases wijzen er op dat daarbij twee kenmerken in combinatie van belang zijn: 1) er is een aanzienlijk verschil in bezoldiging en/of men gaat door de WNT behoorlijk achteruit in inkomen, 2) er zijn grote overeenkomsten tussen type organisatie of type functie. Bepaalde functies binnen organisaties van WNT-instellingen zijn meer gelijk met de arbeidsmarkt in de private sector. Dit zijn bijvoorbeeld een ICT-manager, een vastgoedmanager of een financieel directeur. De uitstroom vanuit deze functies is mogelijk groter na invoering van de WNT.

De economische conjunctuur speelt bij dit effect ook een rol. Met name wanneer in tijden van economische groei de verschillen in bezoldiging tussen publieke en private sector groter worden, kan dit leiden tot grotere uitstroom. Het risico bestaat dan ook dat talent uit de managementlagen onder de top uitstroomt.

Onderbouwing

Er is veel onderzoek gedaan naar de mobiliteit tussen de publieke en private sector, maar niet specifiek naar het effect van de WNT op de mobiliteit van topfunctionarissen. Uit bestaand onderzoek blijkt dat er sprake is van redelijk gescheiden arbeidsmarkten. Er zijn enkele voorbeelden aangedragen van topfunctionarissen die sterk overwegen een overstap te maken, maar of dit voornemen leidt tot daadwerkelijke uitstroom is niet zeker. Uit de gespreksronde komt geen eenduidig beeld naar voren en geeft men aan dat andere factoren ook een belangrijke rol spelen bij de motivatie voor een topfunctie. Uit de openbare consultatie blijkt dat het effect door een deel van de betrokkenen wordt benoemd.

Er is binnen dit onderzoek op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** - Bij mobiliteit tussen sectoren gaat men er vaak van uit dat functies in de publieke en private sector op elkaar lijken, maar dit is in veel gevallen niet zo. In veel sectoren vindt er nauwelijks uitstroom naar andere sectoren plaats en is sprake van redelijk gescheiden arbeidsmarkten.

Een aanwijzing dat deze gescheiden arbeidsmarkten nog steeds bestaan, geeft het onderzoek naar het loongebouw van de overheid in relatie tot de mobiliteit van werknemers (CPB, 2011). De interne mobiliteit, vooral onder oudere werknemers, is juist relatief hoog in het openbaar bestuur. Het CPB geeft als mogelijke verklaring dat "werknemers bewust kiezen voor het openbaar bestuur en dat ze daarom wel bereid zijn intern en niet bereid zijn extern mobiel te zijn". Daarnaast spelen secundaire arbeidsvoorwaarden en de mate van ontslagbescherming ook mogelijkwerwijs een rol bij de lage externe mobiliteit.

Begin jaren '90 is onderzoek gedaan naar financiële prikkels om bepaalde (hogere) functionarissen te kunnen behouden binnen de Rijksoverheid. Deze prikkels bleken beperkte invloed te hebben op hun mobiliteit, voornamelijk omdat de marktsector en Rijksoverheid voor een belangrijk deel gescheiden arbeidsmarkten zijn.

Berkhout et al. (2011) vonden weinig verschillen in lonen tussen de publieke en private sector. Vooral hoogopgeleide werknemers van de publieke sector zijn hun voorsprong kwijtgeraakt in de periode 1999-2005. Omdat deze studie alleen tot 2005 kijkt, kunnen deze bevindingen gedateerd zijn.

Bailon et al (2013) constateren dat de uitstroom naar de private sector in Engeland beperkt blijft tot topfunctionarissen van enkele elite-departementen. Eenmaal werkzaam in de private sector blijkt hun loon lager te zijn dan topfunctionarissen die hun hele carrière in de private sector werkzaam zijn geweest.

In de zorg lijken wisselingen van bestuurders vooral binnen de eigen sector plaats te vinden. Daarbij zijn toezichthouders geneigd om voor opvolging vooral te zoeken in de vertrouwde kring van seniorbestuurders en interimers. Van de Poel (2014) citeert een aantal betrokkenen uit de sector die aangeven dat het voor complexe organisaties als ziekenhuizen goed zou zijn als er meer interne doorstroom vanuit de eigen organisatie zou zijn.

Onderzoek onder topfunctionarissen door adviesbureau GKS (2014), laat zien dat topfunctionarissen zelf bezorgd zijn over de aantrekkelijkheid van de publieke sector: 85% vindt kennisuitwisseling tussen de private en (semi)publieke sector belangrijk tot zeer belangrijk.

Mas (2015) analyseerde via openbare bronnen of een wettelijk plafond uit 2010 op salarissen van topfunctionarissen binnen gemeenten in Californië, effect had op mobiliteit en salarisniveau. Hij concludeert dat het aannemelijk is dat openbaarmaking leidde tot een daling van ongeveer 7% in bezoldiging. Ook geeft hij aan dat naar schatting 75% méér managers stopten met hun baan. Onduidelijk uit deze studie is of zij naar de private sector zijn overgestapt, of dat er andere redenen waren voor het opgeven van de baan. Andere studies naar mobiliteit in de VS tonen aan dat het loont om je als publieke functionaris te specialiseren in bepaalde beleidsterreinen (bijv. Defensie) zodat er later een goede baan in de private sector in het verschiet ligt. Een lager inkomen in de publieke sector kan dan gerechtvaardigd zijn als er perspectief is op mobiliteit naar de private sector vanuit de publieke sector (Parker, 2009). Echter, omdat de publieke sector in Californië en de VS zich lastig laat vergelijken met die in Nederland, kunnen er niet een op een conclusies worden getrokken.

Verschillende sectorstudies bevestigen dat de mobiliteit tussen sectoren beperkt is. Een analyse van bestuurderswisselingen bij 105 woningcorporaties in de periode 2010-2015 laat zien dat 65% van de bestuurders uit de corporatiesector zelf komt (n=40), 20% van de overheid (n=12), 6% uit zorg, welzijn of onderwijs (n=4) en 9% uit de private sector (n=6). Dit zijn veelal bedrijven die nauw gelieerd zijn aan de bouw (KPMG, 2015). In het onderwijs is eerder al een vergelijkbare studie gedaan (Overduin, 2010), waaruit bleek dat zelfs binnen de onderwijssector de mobiliteit van bestuurders tussen deelsectoren beperkt is.

- **Brede gespreksronde** – Dit effect is door 35% van de brancheorganisaties benoemd. In het onderwijs, de zorg, de regionale netbeheerders, Rijksoverheid, luchtverkeersleiding en bij toezichthouders van financiële instellingen, geeft men aan dat functionarissen zeggen dat ze een overstap overwegen. Ook opties in het buitenland worden verkend (genoemd in onderwijs, cultuur, financiële toezichthouders en luchtverkeersleiding).

In een aantal gesprekken wordt de verandering in het “psychologische contract” benoemd, die het gevolg is van de WNT. De achteruitgang in inkomen kan samengaan met een gevoel van verlies aan waardering en motivatie. Ook onbegrip over de basis van de normering kan reden

zijn om de huidige functie te verlaten. Of topfunctionarissen vervolgens op zoek gaan naar een andere functie is uit de gesprekken niet eenduidig af te leiden. Er is zeker een deel van de topfunctionarissen dat naar mogelijkheden in de private sector en/of het buitenland kijkt. Dat blijkt uit gesprekken van brancheorganisaties met bestuursvoorzitters die interesse hebben getoond voor een bestuursfunctie elders.

Volgens deelnemers aan de expertbijeenkomsten wordt de feitelijke mobiliteit evenwel overschat en is inkomen slechts een component. Waar de private markt mogelijk meer inkomen kan bieden, heeft een functie in de publieke sector ook voordelen. Ook is een avontuur in het buitenland is niet voor iedereen een aantrekkelijk alternatief.

Er is een aantal (deel)sectoren en specifieke functies waarbij het risico op uitstroom groter lijkt. Het gaat dan bijvoorbeeld om enkele grote internationaal georiënteerde culturele instellingen, universiteiten en de grotere academische ziekenhuizen die veel met private partijen samenwerken. Geïnterviewden in de onderwijs- en zorgsector, regionale netbeheerders, Rijksoverheid, toezichhouders op financiële instellingen en luchtverkeersleiding geven aan dat topfunctionarissen naar de private markt en/of het buitenland kijken voor alternatieven.

Executive search bureaus geven aan dat zij meer dan voor de invoering van de WNT benaderd worden door topfunctionarissen in de leeftijdscategorie 40 - 50. Hieruit leiden zij af dat deze groep topfunctionarissen zich actiever is gaan heroriënteren op de markt dan voor de WNT het geval was. De bureaus stellen dat deze topfunctionarissen door de WNT-normen te weinig carrièreperspectief voor zichzelf zien in de publieke sector. Ze kijken met name naar kansen bij organisaties die niet aan de WNT hoeven te voldoen, zodat zij hun huidige bezoldiging kunnen behouden en mogelijk verhogen in de toekomst.

- **Casuïstiek** - Er zijn meerdere concrete casussen aangetroffen die de mogelijkheid van dit effect onderbouwen. *Casus D - Medewerkers stromen door naar Europese instellingen* – laat zien dat voor sommige instellingen de WNT betekent dat medewerkers die voorheen tijdelijk naar het buitenland vertrokken, nu niet meer geneigd zijn terug te keren. Dat brengt het risico met zich mee dat kostbare ervaring verdwijnt. *Casus E - Normering past niet bij de functiezwarte* – illustreert de overwegingen van een directeur-bestuurder van wie de functie volgens externe deskundigen een hogere salariering rechtvaardigt:

De directeur-bestuurder van een zorgorganisatie geeft aan de huidige functie te verlaten zodra de norm van WNT-2 wordt doorgevoerd. Hierbij wordt de private sector of een grotere zorginstelling als serieus alternatief overwogen. Een extern bureau heeft vastgesteld dat beloning in schaal 70 passend is gezien de functie. Maar met het oog op de relatief lage omzet (minder dan 10 miljoen) en relatief weinig fte's (25) wordt de organisatie onder de WNT ingeschaald in Klasse B, met een maximum bezoldiging vergelijkbaar met schaal 55. Ter vergelijking: bij grote zorginstellingen zijn locatiemanagers ingeschaald in schaal 55; dat zijn inhoudelijk minder complexe en verantwoordelijke functies.

Casus F - Een directeur-bestuurder is actief op zoek gegaan naar nieuwe kansen – is een indicatie dat mogelijk meer bestuurders actief op zoek zijn naar een nieuwe baan.

- **Openbare consultatie** – In de openbare consultatie is het effect genoemd door 36% van de totale groep respondenten. Het effect wordt genoemd in de Zorg (n=83), Woningcorporaties (n=44), Welzijn en maatschappelijke dienstverlening (n=12) en wetenschappelijk onderwijs (n=7).

3.3 Oprijvend effect op bezoldiging

Omschrijving	Bevindingen:
De WNT heeft een oprijvend effect waardoor de bezoldiging van topfunctionarissen omhoog gaat.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 1. Twijfelachtig.• Schaal: 2. Deel van de WNT-sectoren/functionarissen. Dit effect kan alleen optreden in sectoren waar de bestaande bezoldiging (ver) onder de WNT-normen lag. Daarnaast kan het optreden bij de Raden van Toezicht, die onder de WNT-2 een hoger honorarium kunnen krijgen. Er zijn indicaties dat in enkele sectoren deze ruimere norm over een termijn van enkele jaren wordt benut.• Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en daarna structureel.• Aangrijpingspunt: Hoogte van de norm, openbaarheid

Hypothese

Het normeren van inkomens zou een loonoprijvend effect kunnen hebben. Binnen organisaties wordt het bezoldigingsmaximum voor (aankomende) topfunctionarissen dan een richtpunt in salarisonderhandelingen. Daarnaast kunnen organisaties geneigd zijn om hogere bezoldigingen te bieden omdat deze wettelijk zijn toegestaan. Tenslotte kunnen organisaties, wanneer dit binnen de WNT-norm mogelijk is, een hogere bezoldiging gaan bieden om te vermijden dat topfunctionarissen vertrekken naar andere publieke instellingen waar wel de maximale WNT-norm wordt gehanteerd, of naar de private sector. Bij deze laatste vorm zijn de marktomstandigheden (bijvoorbeeld een grote vraag naar bepaalde expertise) en het bestaan van overstapdrempels naar andere sectoren van belang (is overstappen eenvoudig?).

Naast effecten op de bestuurders zijn er mogelijk effecten bij de toezichthouders te verwachten: zij krijgen onder de WNT-2 ruimte om de bezoldiging te verhogen.

Bevindingen

Uit eerder onderzoek naar de openbaarmaking van inkomens is gebleken dat er een oprijvend effect kan zijn op de bezoldiging (De Koning, 2015). In de context van de WNT is dit effect binnen de (semi)publieke sector niet geconstateerd. In bepaalde sectoren waar de bezoldigingen substantieel lager liggen (bijvoorbeeld in de cultuursector), zou een beperkt effect kunnen optreden. In de gespreksronde is het effect wel benoemd, maar concrete casuïstiek ontbreekt. De gespreksronde laat daarnaast ook een aantal contra-indicaties zien voor het oprijvend effect. Topfunctionarissen en instellingen kiezen er bewust voor een lagere bezoldiging dan de norm, of voor een gematigde, geleidelijke stijging.

Bij toezichthouders zien we verschillende ontwikkelingen. Veel sectororganisaties roepen op om terughoudend te zijn. Enkele organisaties voeren nu een discussie om de bezoldiging, na jarenlange bevrozing, langzaam te laten stijgen naar 90% van het maximum.

Onderbouwing

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – De Koning (2015) wijst erop dat er in den brede aanwijzingen zijn dat de effecten van openbaarmaking loonoprijvend zijn: *“Reden hiervan is dat openbaarmaking van beloningen leidt tot een soort ‘scorekaart van persoonlijke waarde’, waarbij een bestuurder zich in meerdere of mindere mate gewaardeerd voelt ten opzichte van zijn ‘gelijken’ in de*

branche. Stijging van lonen is dan het gevolg van onderlinge competitie en niet van prestaties (Grant, 2008). Ook de Hay Group waarschuwde hier in 2007 voor, in reactie op het advies van de Commissie Dijkstal (Hay Group, 2007).

Veel onderzoek naar transparantie van inkomens heeft betrekking op de private sector; in de publieke sector zou dit anders kunnen liggen. De Commissie Dijkstal (2009) vond namelijk geen bewijs dat openbaarmaking van topinkomens in de (semi)publieke sector heeft geleid tot opdrijving van de toplonen. Ook is niet gebleken dat het normbedrag voor openbaarmaking heeft geleid tot een concentratie van waarnemingen net beneden het normbedrag. Mas (2015) constateert juist een daling van de inkomens met 7%, nadat openbaarmaking van inkomens van hoge gemeenteambtenaren in 2010 verplicht werd gesteld.

Onder de WNT is de ruimte om de bezoldiging voor toezichthouders te verhogen verruimd. Dat heeft mogelijk wel tot gevolg dat bezoldigingen zullen stijgen. Ten tijde van invoering van de WNT liepen de vergoedingen voor Raden van Toezicht per sector uiteen. In het onderwijs was er bijvoorbeeld een beperkt aantal toezichthouders (38) dat in 2012 een hogere bezoldiging ontving dan onder de WNT-1 mogelijk was⁸. Uit een onderzoek van SEOR en Ecorys blijkt daarnaast dat in 2014 de hoogste honoreringen werden toegekend in de zorgsector en bij woningcorporaties (Gelderblom, 2014). Uitgaande van de toentertijd geldende WNT-regels zat 10-20% van de respondenten in deze studie boven de norm. De onderzoekers verwachtten echter ook dat er hoogstwaarschijnlijk weinig toezichthouders zijn die veel meer aan honorarium ontvingen dan onder de WNT-2 mogelijk is.

Empirisch onderzoek naar het loonopdrijvend effect van de WNT is nog niet voorhanden. In sommige sectoren wordt door de sectororganisatie onderzoek gedaan naar signalen dat de Raden van Toezicht direct hun bezoldiging hebben verhoogd naar aanleiding van de WNT-2.

- **Brede gespreksronde** – De gespreksronde geeft indicaties dat er mogelijk sprake is van een loonopdrijvend effect. Het is door drie organisaties genoemd, in de cultuursector en door een werknemersorganisatie. Experts geven aan dat organisaties en topfunctionarissen de neiging hebben om ofwel de maximale honorering te bieden, ofwel de maximale honorering te vragen. Naast enkele indicaties dat de WNT loonopdrijvend kan werken, zijn er ook voorbeelden waarin men nadrukkelijk niet kiest voor verhoging van de bezoldigingen. Daarnaast wordt aangegeven in interviews dat bijvoorbeeld weinig Raden van Toezicht in de zorg tot nu toe gebruik maken van de regeling. Vanuit sommige brancheverenigingen wordt er zelfs actief gestuurd op het niet gebruiken van de maximale normen van de WNT.

Concrete aandacht verdienen de Raden van Toezicht. Uit de interviews komt naar voren dat de wijziging in de honorering er vaak mee te maken heeft dat de Raden van Toezicht vinden dat een verhoging in beloning gerechtvaardigd is omdat de verantwoordelijkheid van de raden is vergroot. Dat sluit aan bij de bedoeling van de wetgever die onder de WNT-2 de norm heeft verhoogd voor leden van de Raden juist om daarmee een kwaliteitsimpuls te realiseren.⁹ Raden van Toezicht gaan verschillend met deze verandering in honorering om. Er zijn Raden van Toezicht die hun honorering niet hebben gewijzigd maar er zijn er ook die hun honorering hebben aangepast conform de nieuwe normen. Begin 2015 heeft de VO-raad bijvoorbeeld signalen ontvangen dat toezichthouders binnen de sector de WNT-2 “aangrijpen om hun bezoldiging (fors) op te hogen¹⁰”.

⁸ Het gaat hierbij om fictieve overschrijdingen omdat de WNT in 2012 nog niet van toepassing was (Van Geel en van der Boom, 2014).

⁹ Onder de WNT-2 is sprake van een verdubbeling van de maximale honorering van de Raden van Toezicht ten opzichte van de maximale normen die gehanteerd worden in de WNT-1.

¹⁰ VO-Raad.

- **Casuïstiek** – Er zijn diverse casussen die relevant zijn voor de vraag of er een loonopdrijvend effect plaatsvindt, in het bijzonder onder toezichthouders. *Casus G - Bindende beroepsregel matiging bezoldiging (Woningcorporaties)* – laat zien dat de sector zelf de stijging wil beperken tot onder wat bij WNT-2 mogelijk is.

De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) heeft op 20 april 2015 een bindende beroepsregel vastgesteld voor een substantiële matiging in de bezoldiging van toezichthouders in de corporatiesector die lager is dan de 15% en 10%. Zij geven aan dat zij de percentagelijking in de WNT-2 te ruim vinden, “gelet op de ontwikkelingen met betrekking tot de Regeling”. Leden van de VTW kunnen wel beroep doen op een hogere bezoldiging, maar dan wel maximaal tot “de geest van de WNT-2”. In de praktijk betekent dat een stijging (in percentages) voor: (i) RvC-leden: van maximaal 7,7 (in plaats van 10) en (ii) RvC-voorzitters: van maximaal 11,55 (in plaats van 15).¹¹

Casus H en *Casus I* laten zien dat ook in sectoren als Onderwijs en Zorg door brancheorganisaties een oproep is gedaan aan toezichthouders om niet de maximale normering te hanteren. *Casus J - Toezichthouders maken geen gebruik van de maximale honorering (Woningcorporatie)* – laat zien dat dit effect heeft bij de aangesloten organisaties. Ook bij een zorginstelling is dit het geval (*Casus K - De honorering van toezichthouders is op eigen verzoek lager dan de norm*).

De matiging van bezoldigingen voor toezichthouders betekent niet dat er geen stijgingen meer zullen zijn. *Casus L - In vier jaar naar 90% van de maximale bezoldiging (Woningcorporaties)* – laat zien dat men de over meerdere jaren wil realiseren. *Casus M - Toezichthouders stellen bezoldiging bij door WNT (Zorgsector)* – geeft aan dat de bezoldiging jarenlang bevroren is geweest en dat met de WNT-2 er opnieuw gekeken zal worden of bijstelling naar boven wenselijk is.

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect.

3.4 Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen

Omschrijving	Bevindingen:
De verhoogde transparantie over de bezoldiging verzwakt de individuele positie van bestuurders en toezichthouders, met name in de manier waarop zij zichzelf kunnen ‘vermarkten’ in andere sectoren.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk • Schaal: 1. Klein deel van de WNT-1 sectoren/specifieke functionarissen Het gaat hier om personen die van functie wisselen (met name bij vertrek uit de publieke sector): dit is een beperkte groep. • Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en daarna structureel. • Aangrijpingspunt: Openbaarheid van bezoldiging.

Hypothese

Voor invoering van de WNT was informatie over de individuele normeringen niet of in beperkte mate inzichtelijk. Door de openbaarmaking op grond van de WNT is deze informatie transparant.

¹¹ Zie voor meer info <http://www.vtw.nl/honorering-corporatiecommissaris>

Deze verhoogde transparantie zou de individuele positie van bestuurders en toezichhouders kunnen benadelen en dan met name de manier waarop zij zichzelf kunnen 'vermarkten' (bijvoorbeeld bij een wisseling van baan). Topfunctionarissen konden in het verleden, mede door het gebrek aan transparantie, enigszins 'bluffen' in onderhandelingen over hun bezoldiging. Doordat die informatie nu openbaar is, is het lastiger te beargumenteren waarom iemand (veel) meer zou moeten verdienen dan de laatst genoten bezoldiging.

Te verwachten is dat het effect sterker speelt voor personen die de overgang maken van een WNT-sector naar de private sector. Private organisaties die rekruteren in de publieke sector zullen mogelijk de WNT-norm als referentiekader voor een topfunctionaris hanteren. Tot op zekere hoogte is dit effect ook relevant voor een overgang binnen de publieke sector, al zal daar het verschil in (potentiële) bezoldiging kleiner zijn. Het effect zal sterker optreden op het moment dat er in de private sector (veel) vraag is naar topfunctionarissen uit de publieke sector.

Bevindingen

Er is beperkte concrete bewijsvoering in relatie tot de WNT. Er zijn wel aanwijzingen vanuit de literatuur over transparantie van topinkomens en de effecten daarvan op het individu. Er is een reële kans dat de transparantie over de huidige bezoldiging de onderhandelingspositie van een individuele topfunctionaris bij een nieuwe functie verzwakt. Het gaat om een langdurig effect omdat structureel de ene partij in de onderhandelingen over meer informatie beschikt dan voor de invoering van de WNT. Omdat ook onder het oude WOPT-regime en een aantal sectorspecifieke regelingen (zoals de zorg) al enige mate van transparantie bestond, is het effect van de WNT niet eenvoudig te isoleren.

Onderbouwing

Wetenschappelijke literatuur over onderhandelingsstrategieën ondersteunt de stelling dat het vergroten van de transparantie over het huidige salaris de onderhandelingspositie van een individueel persoon bij een nieuwe functie minder sterk maakt. Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** - Uit bredere documentatie over 'onderhandelen' in arbeidsrelaties blijkt dat het vrijgeven van informatie over bezoldiging (net als het *gewenste* bezoldigingsniveau) de eigen onderhandelingspositie kan benadelen, maar dit staat wat verder af van de WNT. Uit deze literatuur blijkt dat 'transparantie' van invloed kan zijn op de hoogte van het salaris, maar er zijn verschillende andere factoren die hier ook invloed op hebben (met name de 'onderhandelingskracht') (Dimoff, 2015).
- **Brede gespreksronde** - Het is door een partij in een interview benoemd als een mogelijk effect, dat op termijn kan spelen.
- **Casuïstiek** - Er is geen concrete casuïstiek aangetroffen die dit effect onderbouwt.
- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect.

3.5 Diversiteit topfunctionarissen

Omschrijving	Bevindingen:
Door de WNT verandert de diversiteit aan (potentiële) topfunctionarissen.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk.• Schaal: 3. Groot deel van de WNT-sectoren. <p>Er zijn indicaties dat het WNT-regime een ander type bestuurder aantrekt. Dat draagt bij aan een grotere kleinere diversiteit. Het lijkt het te kunnen optreden in een groot deel van de sectoren die onder het WNT-regime vallen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en daarna structureel.• Aangrijpingspunt: WNT-regime als geheel.

Hypothese

De WNT kan invloed hebben op de diversiteit in termen van leeftijd, sekse en etniciteit van de groep topfunctionarissen. De WNT kan leiden tot een grotere diversiteit doordat door de lagere bezoldiging een ander type (potentiële) topfunctionaris op vacatures reageert. Daarmee zou uiteindelijk de normering en “normalisering” van de topinkomens kunnen leiden tot grotere maatschappelijke acceptatie en waardering voor het beroep van bestuurder.

De marktomstandigheden en eventuele uitwisseling met niet-WNT-sectoren zijn voor het optreden van dit effect van belang. Op het moment dat er elders in de (niet-publieke) markt een vergelijkbare functie beschikbaar is, zal dit invloed hebben op de beschikbaarheid van zowel potentiële topfunctionarissen als de huidige groep topfunctionarissen.

Bevindingen

Er zijn enkele aanwijzingen dat de mate van diversiteit van bestuurders aan het veranderen is. Het is niet exact duidelijk of de WNT dit proces veroorzaakt of vooral versterkt. Er zijn concrete aanwijzingen dat er een ander type mensen op vacatures reageert. Wervings- en selectiebureaus geven aan dat ze andere zoekstrategieën gaan hanteren. Ze zoeken naar jongere bestuurders die andere wensen en eisen stellen. Werknemers die eerder niet in beeld waren voor een functie krijgen nu die kans wel.

Hoewel een diverser aanbod van bestuurders een gewenst effect zou kunnen zijn van de WNT, is er bij commissarissen en toezichthouders ook zorg dat de diversiteit juist afneemt omdat de totale vijver van kandidaten kleiner wordt.

Er is geen goed zicht op de daadwerkelijke verandering in diversiteit. Een analyse van alle benoemingen van topfunctionarissen voor en na invoering van de WNT zou daar mogelijk zicht op kunnen geven. Over de schaal en richting van het effect (grotere of juist kleinere diversiteit) ontbreekt concrete bewijsvoering.

Onderbouwing

Uit artikelen, interviews en enkele casussen blijkt dat er situaties zijn waarin de WNT leidt tot een nieuwe manier van werven en een ander potentieel publiek dat voor een bestuursfunctie interesse heeft. Omdat er weinig feitelijk onderzoek gedaan is naar veranderde diversiteit binnen besturen in de fase na invoering van de WNT, is het hard bewijs ervoor nog mager. Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – Van der Scheer (2013) vond in haar promotieonderzoek naar zorgbestuurders, dat een groot deel 55 jaar of ouder is. Slechts 17% is jonger dan 50 jaar. Het aandeel vrouwen neemt op bestuursniveau wel toe, maar er is sprake van een grote mate van

homogeniteit. De Poel (2014) stelt in een vaktijdschrift op basis van gesprekken met vertegenwoordigers uit de zorgsector, dat er mogelijk sprake is van de opkomst van jonge bestuurders in de zorgsector. Dit wordt beschouwd als “een positieve invloed op de kwaliteit van de functie-uitoefening” omdat jonge bestuurders rationeler en doelgerichter zijn. Wel wordt de nuancering hierbij gegeven dat het wegblijven van medisch specialisten op bestuursfuncties een zorgelijke ontwikkeling is. In een onderzoek naar de arbeidsmarkt voor toezichthouders (Gelderblom, 2014) komen enkele wervingsbureaus aan het woord. Zij stellen dat de Raden van Toezichthouders zich meer beginnen te spiegelen aan de multiculturele samenleving en de sociaaleconomische positie die vrouwen hebben bereikt.

- **Brede gespreksronde** – Vanuit de gevoerde brede gespreksronde wordt duidelijk dat er grote verschillen bestaan in de observaties en verwachtingen over het optreden van dit effect. In den brede is de verwachting wel dat er de komende jaren een grotere diversiteit zal ontstaan, met name omdat de ervaren ‘gevestigde orde’ (van circa 45-60 jaar) niet altijd meer onder de reikwijdte van de WNT (en de lagere bezoldiging) zal willen vallen. Dit geeft meer ruimte aan jongere (< 45) en oudere (> 60) potentiële toefunctionarissen.

In hoeverre dit nu al leidt tot een daadwerkelijke verandering in de diversiteit is nog vrij onduidelijk. Zowel in de corporatiesector als in de zorg constateert men dat er daadwerkelijk een grotere diversiteit aan mensen reageert op vacatures. Dit beeld wordt bevestigd door sectorexperts en executive search bureaus. Bij de jonge mensen gaat het vaak om ‘snelle carrièremakers’ met weinig bestuurlijke ervaring, zo is de inschatting. Enkele zorgorganisaties geven verder aan dat men ziet dat er meer bestuurders in de leeftijd 60+ (dus aan het einde van hun carrière) worden aangesteld dan voor de inwerkingtreding van de WNT.

Een executive search bureau verwacht dat de komende drie tot vier jaar zeer geschikte kandidaten zullen willen doorschuiven naar andere functies binnen de publieke sector. Voor nieuwe vacatures verwacht dit bureau goede mensen te kunnen vinden. De wijze van werven lijkt wel te veranderen, mede door de WNT. De inzet van wervings- en selectiebureaus is niet meer zo vanzelfsprekend en een aantal bureaus is niet meer actief op deze markt. De transparantie in bezoldiging kan er ook toe leiden dat kandidaten al voordat ze de gesprekken voeren weten waar ze aan toe zijn.

Wervings- en selectiebureaus zien de noodzaak om ander talent aan te boren; dat zijn ook kandidaten zonder bestuurservaring maar met goede kwaliteiten. Een Raad van Commissarissen is geneigd om bij de zoektocht naar nieuwe kandidaten vooral op zoek te gaan naar mensen die al ruime bestuurservaring hebben. Deze neiging is groter geworden onder druk van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de toezichthouders.

“Het is helemaal niet gezegd dat iemand die het al eerder gedaan heeft het ergens anders ook goed doet. Wij pleiten voor een nieuwe mensen, en een nieuwe kijk op bestuurderstalent, anders gaan we nooit meer bestuurders krijgen. Dat vraagt om een andere mentaliteit bij de Raden van Commissarissen”. (Bron: expert wervings- en selectiebureau).

- **Casuïstiek** - Verschillende organisaties geven aan dat er meer dan genoeg belangstelling is van goede kandidaten voor vacatures bij kleine en middelgrote woningcorporaties, in sommige instellingen in de zorg (Thuiszorg) en in het onderwijs (mbo-instellingen). Toezichthouders binnen de woningcorporatiesector geven aan behoefte te hebben aan een ander soort bestuurders, die zich meer op de kerntaken van corporaties richten en minder op ontwikkeling en innovatie. Er worden momenteel meer vrouwen aangenomen, wat gezien kan worden als

een inhaalslag. Hierdoor zullen meer diverse besturen ontstaan, wat het functioneren van de organisaties kan versterken (dit laatste komt in 4.4 uitgebreider aan de orde).

Casus N - Voorselectie van kandidaten al bij openbaarmaking vacature (Regionale netbeheerders) en *Casus O - Werving- en selectiebureau pleit voor andere criteria* – illustreren dat het wervings- en selectieproces aan het veranderen is. Dit heeft mogelijk ook invloed op de diversiteit.

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect.

3.6 Effect op de motivatie

Omschrijving	Bevindingen:
De WNT heeft een effect op intrinsieke motivatie, met name negatief (demotiverend)	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 1. Twijfelachtig • Schaal: 3. Groot deel van de WNT-sectoren. <p>Dit effect doet zich voor bij een groot deel van de topfunctionarissen /sectoren die te maken krijgen met een verlaging van de bezoldiging.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en sterker na invoering WNT-2. Na periode overgangsrecht zal het effect minder zijn: functionarissen zullen zich op termijn aanpassen aan veranderende bezoldiging. • Aangrijpingspunt: WNT-1 en -2, wisselende uitwerking per sector.

Hypothese

De WNT kan een effect hebben op de motivatie van zittende en aankomende topfunctionarissen, via een aantal mechanismen. De verlaging van de bezoldiging, zonder aanpassing van de verantwoordelijkheden, kan men ervaren als een gebrek aan waardering. De snelle aanpassingen in de wet kunnen onzekerheid met zich meebrengen en het gevoel het nooit goed te kunnen doen. Er kunnen verschillen in beloning ontstaan waarbij 'gelijken' een hogere bezoldiging krijgen, bijvoorbeeld in geval van benoeming van nieuwe bestuurders. Tot slot kunnen de openbaarmaking van bezoldigingen en de negatieve berichtgeving in de media over topfunctionarissen, de motivatie negatief beïnvloeden.

Op de langere termijn zorgt de WNT mogelijk voor een versterking van de intrinsieke motivatie van bestuurders. Dit speelt op termijn doordat bepaalde (sterk extrinsiek gemotiveerde) bestuurders niet meer kiezen voor de (semi)publieke sector.

Bevindingen

Of dit effect (positief en/of negatief) plaatsvindt en de mate waarin, is niet eenvoudig vast te stellen. Er zijn aanwijzingen die verschillende richtingen aangeven. Daarnaast is de vraag of de hoogte van het loon op zich grote invloed heeft op de motivatie; de wetenschappelijke literatuur biedt daar geen uitsluitsel over. Tevens zal een topfunctionaris zelf niet snel toegeven dat de WNT een negatieve invloed heeft op zijn/haar motivatie.

Zowel uit de literatuur, interviews als casuïstiek komt naar voren dat intrinsieke motivatie bij veel publieke topfunctionarissen leidend is in hun keuze voor de publieke sector en dat de bezoldiging daaraan ondergeschikt is. Daarentegen komt uit dezelfde bronnen ook naar voren dat de invoering van de WNT en de verlaging van de bezoldiging voor zittende topfunctionarissen wel degelijk een verstoring effect kan hebben op hun motivatie. Dit effect geldt vooral voor de huidige topfunctionarissen en zal in veel mindere mate gelden voor aankomende topfunctionarissen.

De wijze waarop intrinsieke motivatie een rol speelt in verschillende sectoren en functies binnen de publieke sector is op basis van dit onderzoek moeilijk in te schatten, maar de verschillen zullen er zeker zijn. Het is niet ondenkbaar dat wanneer een functie dichter raakt aan de politiek, het werk beleidsmatiger en 'publiek(er)' is en dat voor dit soort functies intrinsieke motivatie een grotere rol speelt dan bij functies waar men meer uitvoerend en bedrijfsmatig werkt. We hebben geen aanwijzingen dat de WNT zorgt voor een versterking van de intrinsieke motivatie (op lange termijn).

Bij motivatie spelen de relatieve verschillen in beloning ten opzichte van de "peers" een grote rol. Enkele functionarissen geven aan dat de bezoldiging vooral in relatief opzicht moet worden gezien. Als men het gevoel heeft dat anderen met vergelijkbare bezoldiging veel minder verantwoordelijkheid hoeven te dragen, dan ontstaat demotivatie. De WNT, de sectorale normen en de grondslag daarvoor, leiden in sommige sectoren tot onvrede (zie ook paragraaf 5.2).

Onderbouwing

Vanuit de literatuur (en interviews) wordt duidelijk dat werknemers in de publieke sector minder door salaris worden gemotiveerd dan werknemers in de private sector. In de bestuurskunde staat dit verschijnsel bekend als public service motivation (PSM) wat verwijst naar de wens iets te willen betekenen voor de maatschappij. De impact van een verlaagde bezoldiging op deze intrinsieke motivatie is echter niet eenduidig. De interviews en casuïstiek wijzen erop dat er in elk geval sprake is van een (tijdelijk) effect op de motivatie van zittende bestuurders.

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – Motivatie, volgens de klassieke verwachtingstheorie van Vroom (1960), de 'kracht' die een persoon ertoe brengt een bepaalde keuze te maken. Iemand maakt bepaalde keuzes omdat hij/zij dan hoopt dat deze acties leiden tot een hogere waardering of beloning. Die beloning kan bestaan uit een hogere bezoldiging, maar ook uit bijvoorbeeld een hogere sociale positie die met de baan gepaard gaat (Lawler, 1973). Wanneer een actie niet leidt tot een bepaalde uitkomst en dus niet wordt beloond, verliest men motivatie.

In veel studies komt naar voren dat mensen in de publieke sector (inclusief topfunctionarissen) meer intrinsiek gemotiveerd zijn (Buelens en Van den Broeck, 2007, ILO 2009, Wright 2007, Rost 2009). Volgens Rost (2009) voeren mensen werkzaam in de publieke sector hun taken uit op basis van loyaliteit, geïnternaliseerd plichtsgevoel en/of plezier. Intrinsieke motivatie wordt onder bepaalde voorwaarden ondermijnd door het bieden van prestatiebeloning, aldus Rost. Het kan zelfs zo zijn dat wanneer een intrinsiek gemotiveerde persoon prestatiebeloning ontvangt, zijn of haar motivatie afneemt omdat de prestaties worden beoordeeld op externe motieven in plaats van op motieven vanuit zijn of haar intrinsieke motivatie (Weibel, 2009).

De motivatie van mensen die werkzaam zijn in de publieke sector kan wel significant positief worden beïnvloed door andere factoren. Het doel van de organisatie kan doorslaggevend zijn in de mate van werkmotivatie. Door het doel van de organisatie kan de baan als belangrijker worden ervaren, zelfs na correctie voor het effect van prestatiegerelateerde extrinsieke beloningen (Wright, 2007). Ook toont onderzoek van Buelens en Van den Broeck (2007) aan dat ambtenaren in de eerste plaats niet worden gemotiveerd door hun salaris, maar dat andere factoren belangrijker zijn. In één studie is het verband tussen motivatie en work-life balance onderzocht. Medewerkers in de publieke sector zijn minder geneigd voor een betere baan (met hun hele gezin) naar het buitenland te vertrekken dan medewerkers in de private sector (Posner, 1996). Dit onderzoek geeft dus aan dat medewerkers werkzaam in de verschillende

sectoren, verschillende keuzes maken met betrekking tot hun carrière en op een andere manier worden gemotiveerd.

Ook voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat salaris en motivatie niet altijd in relatie met elkaar staan. In Duitsland kunnen bijvoorbeeld hooggekwalificeerde werknemers veel meer verdienen in de private sector in vergelijking met de publieke sector. Pfeifer (2011) toont aan dat werknemers werkzaam in de publieke sector daar alsnog blijven werken omdat ze beslissingen maken gebaseerd op risico. Deze mensen kiezen voor meer baanzekerheid, die in de publieke sector veelal groter is dan in de private sector. Daarnaast houden mensen rekening met de verwachte inkomsten in de toekomst. Zij nemen tijdelijk genoegen met een baan met een relatief lage bezoldiging wanneer er kans is op een betere baan in de toekomst; dat zou voor werknemers in de publieke sector kunnen gelden.

Gedragseconomen wijzen er ook op dat het effect van de loonhoogte op motivatie op zich beperkt is: het gaat veel meer om de (gepercipieerde) verschillen. Uit een studie van Card et al (2012) blijkt, dat als bekend wordt dat werknemers van de universiteit onder de mediaan verdienen in een pool met vergelijkbare functies, hun baantevredenheid afneemt. Wanneer deze werknemers echter boven de mediaan verdienen, heeft dat geen positief effect op hun baantevredenheid.

Daarnaast toont Nederlands onderzoek (Intermediair 2006, Ministerie van BZK 2007, Steijn 2006) aan dat alleen financiële prikkels niet voldoende zijn om werknemers aan je te binden. Er wegen andere aspecten mee bij de keuze om in de publieke sector te gaan werken, bijvoorbeeld het onderschrijven van het doel van de organisatie, de inhoud van het werk en de stijl van leidinggeven.

- **Brede gespreksronde** – Vanuit de brede gespreksronde komt geen eenduidig beeld naar voren in hoeverre de WNT (een negatieve) invloed heeft op de intrinsieke motivatie. Enerzijds is, onder meer door HR-professionals, veelvuldig aangegeven dat de WNT (en dan met name de WNT-2) sterk demotiverend werkt. Verschillende aspecten van de WNT vindt men moeilijk uit te leggen aan medewerkers. Ook de snelle implementatie, bijstelling van de norm en vele onduidelijkheden bij de invoering en de angst om iets verkeerd te doen, zijn in dit kader genoemd. Echter, in de interviews wordt ook bevestigd dat veel functionarissen werken vanuit een intrinsieke motivatie. Executive search bureaus en twee brancheorganisaties geven zelfs aan dat de intrinsieke motivatie voor topfunctionarissen leidend is in maatschappelijke bestuursfuncties. Deze bureaus geven ook aan dat er een relatie is tussen beloning en kwaliteit: voor kwaliteit moet wel betaald worden. De ondergrens is daarbij lastig aan te geven.
- **Casuïstiek** – Er zijn drie casussen aangetroffen waarin wordt aangegeven dat de verlaging van de bezoldiging demotiverend werkt. In de eerste casus (*Casus P*) gaat het om een financieel expert in de zorg die onder de WNT-1 norm al een fors deel van zijn oorspronkelijke bezoldiging heeft losgelaten en nu de WNT-2 norm als zeer demotiverend ervaart. Dit speelt min of meer ook voor een kleine woningcorporatie (*Casus Q*).
Er is geen concrete casuïstiek aangetroffen die een versterking van de intrinsieke motivatie onderbouwt.
- **Openbare consultatie** – In de openbare consultatie geeft 41% aan dat zij effecten verwachten ten aanzien van “Motivatie en werkbeleving” van bestuurders. Bij de zorg en woningcorporaties zijn deze percentages respectievelijk 45 en 47. Bij de overige sectoren kunnen we geen percentages geven, omdat het aantal waarnemingen te laag is. Wel is opvallend dat dit effect in meerdere sectoren wordt benoemd, onder andere ook in het onderwijs.

4 Thema 2: Niet-beoogde effecten met betrekking tot de organisatie

In dit hoofdstuk beschrijven we de niet-beoogde effecten die raken aan de organisaties die onder het WNT-1 en/of WNT-2 regime vallen.

Per effect geven we aan in welke mate er empirische onderbouwing is en onder welke condities het effect vooral optreedt. Tot slot geven we een duiding aan het effect. We beoordelen de naar voren gebrachte effecten op hun plausibiliteit en het belang om daarmee inzicht te geven in welke waarde eraan toegekend mag worden.

4.1 Doorwerking op het loongebouw

Omschrijving	Bevindingen:
Organisaties hanteren een loongebouw waarin de afstanden tussen salarisniveaus vastliggen. Het verlaagde plafond heeft invloed op salarisniveaus van functionarissen die niet onder het begrip topbestuurder vallen.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk.• Schaal: 3. Deel van de WNT-sectoren. <p>De WNT-1 norm heeft in een beperkt aantal sectoren invloed gehad op de toplagen van het loongebouw. De WNT-2 heeft een grotere invloed, maar vooral in de semipublieke sector, en dan met name in de zorg, woningcorporaties en HBO/WO. In de publieke sector en in PO/VO/MBO komen spanningen in het loongebouw nauwelijks voor. In de sectoren waar 'voldoende' ruimte bestond tussen de bezoldiging van de bestuurder en de laag eronder kan gekozen worden om alleen die marge te verkleinen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en WNT-2. Het gaat hier om een structureel effect dat ook in de toekomst na overgangsrecht nog van invloed is.• Aangrijpingspunt: Hoogte norm, sectorale afspraken.

Hypothese

Organisaties hanteren een loongebouw waarin de afstanden tussen salarisniveaus vastliggen. De veronderstelling is dat een verlaagde norm voor de topinkomens binnen een organisatie, invloed zal hebben op de inkomens van de functionarissen daaronder. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk:

- de inkomens van niet-topfunctionarissen blijven gelijk, waardoor de verschillen in de top kleiner worden. Dit kan ook leiden tot situaties waarbij managers of specialisten meer blijven verdienen dan de topfunctionarissen;
- de overgangen binnen het loongebouw worden over de hele linie kleiner: er ontstaat een vlakker loongebouw;
- men houdt de relatieve afstanden tussen functies binnen het loongebouw intact. Dit betekent op termijn dat de inkomens van alle medewerkers lager zouden moeten worden.

Bevindingen

De verschillende illustraties van de effecten op de bestaande loongebouwen laten zien dat vooral de WNT-2 in een aantal sectoren zal leiden tot discussies over de opbouw van het loongebouw. In veel gevallen gaat het in dit stadium nog over verwachtingen, en is men voorzichtig met het aanpassen van het gehele loongebouw. Daar waar men vast wil houden aan de relatieve

verhoudingen binnen het huidige loongebouw, zouden in theorie alle lonen naar beneden moeten worden bijgesteld. Dit raakt aan de bestaande verhoudingen tussen werkgevers en werknemers en lijkt niet aannemelijk.

Er zijn wel enkele concrete voorbeelden van organisaties die nu mensen aannemen in lagere schalen dan in het verleden: hoewel het loongebouw dan op papier hetzelfde blijft, wordt daarmee in de praktijk een voorschot genomen op lagere lonen ook voor medewerkers die niet onder de WNT vallen.

In organisaties die sterke concurrentie ervaren van de marktsector of waar men actief is op de private markt, streeft men een loongebouw na met relatief grotere spreiding in inkomens. In de (semi)publieke sector gaat het dan bijvoorbeeld om grotere academische ziekenhuizen. Zeer aannemelijk is dat er op lange termijn lagere salarissen worden geboden aan functionarissen net onder de top, om een zekere marge tussen topbestuurders en managers te behouden. Ook hier zal dan sprake zijn van een overgangsregime, want het zal niet zonder meer mogelijk zijn om de beloning van zittend personeel te verlagen. Nieuwe medewerkers kunnen wel tegen een lagere beloning aangetrokken worden.

In de sectoren waar 'voldoende' ruimte bestond tussen de bezoldiging van de bestuurder en de laag eronder kan gekozen worden om alleen die marge te verkleinen. Het effect op het loongebouw is dan nihil. Binnen organisaties waar sprake is van een relatief grote differentiatie in inkomens tussen de top en de lager eronder, leiden WNT-1 en WNT-2 mogelijk tot meer onrust. Dat is ook afhankelijk van de beslissing of men de onderlinge verhoudingen in het loongebouw gelijk wil houden.

In sectoren en organisaties die gewend zijn aan bepaalde loonverhoudingen, waarbij een topspecialist meer kan verdienen dan een manager, leidt de WNT niet tot spanning in het loongebouw. Alternatieve ontwikkelingen zijn ook mogelijk, waarbij topspecialisten meer verdienen dan topbestuurders. In sommige sectoren is het geaccepteerd dat topspecialisten zoals dirigenten of tv-presentatoren meer verdienen dan het management. Deze specialisten vallen echter niet onder de WNT.

Op grond van bestaand onderzoek, de brede gespreksronde waarin door veel organisaties voorbeelden zijn genoemd, de vele casussen en het hoge percentage dat bij de openbare consultatie dit effect benoemd, achten we het effect *aannemelijk* voor een deel van de WNT-sectoren.

Onderbouwing

Er zijn relatief veel casussen aangeleverd waarin het (mogelijke) effect op het loongebouw wordt geïllustreerd. Er ontstaat een kleinere marge tussen topbestuurders en managers. Ook zijn situaties bekend waarin topbestuurders minder verdienen dan managers in de eigen organisatie. Enkele organisaties geven aan dat ze bij het aannemen van nieuwe medewerkers onder de top, Voor het indrukken van het gehele loongebouw is er weinig feitelijk bewijs. Brancheorganisaties benadrukken dat daarvoor cao's aangepast moeten worden, en dat wordt niet aannemelijk geacht.

- **Bestaand onderzoek** – Het advies van de Raad van State uit 2014 over de verdere verlaging van de norm onder WNT-2 merkt op dat de bijeffecten van het voorstel niet alleen functionarissen met een hoge bezoldiging kunnen betreffen, maar ook het loongebouw als geheel zal raken. Uit de vele reacties op de consultatie komt ook naar voren dat de mogelijke gevolgen voor het loongebouw als geheel binnen de verschillende organisaties die binnen het bereik van de WNT vallen, onderwerp van grote zorg zijn. De toelichting vermeldt hierover dat

niet is uitgesloten dat de verlaging van de norm voor topfunctionarissen ook effect heeft op het totale loongebouw en dat de afgewogen relatie tussen functiezwaarte en beloning hiermee in het gedrang kan komen.

Hoewel volgens de Memorie van toelichting met het voorstel geen mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen is beoogd zal een dergelijke werking niettemin als een wenselijk neveneffect worden beschouwd. Aangaande dit voorstel tot uitbreiding van de werkingsfeer van de WNT wordt in de toelichting echter ook gesteld dat dit meer onderzoek en studie zal vergen dan het onderhavige voorstel. De Raad van State is in 2014 van oordeel dat indien verwacht wordt dat van dat nog op te stellen voorstel effecten uitgaan op de doelgroep, dit onderzoek bij de invoering van de wet al plaats had moeten vinden.

SEOR (2015) heeft in het vooronderzoek geconstateerd dat veel respondenten dit effect benoemen en het belangrijk achten dat dit goed gemonitord wordt. Er bestaat in sectoren een duidelijke link tussen de WNT-1 (en eventueel differentiaties daarbinnen) en het algehele loongebouw. Met de invoering van de WNT-2 wordt ook het loongebouw daaronder geraakt, dat deels weer nieuw moet worden opgebouwd. Dit zal voor een groot deel via cao-onderhandelingen plaatsvinden. De uitkomsten hiervan zijn ongewis en bovendien gespreid in de tijd, omdat de looptijd van betreffende cao's op verschillende momenten eindigt.

In sommige (sub-)sectoren levert de afstemming van de cao's van het loongebouw op de normen en (nieuwe) staffels uit de WNT-2 meer problemen op dan in andere. De problemen zijn het grootst voor sectoren waar het niveau van de lonen in de lagen onder de top relatief hoog ligt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de ziekenhuizen (inclusief academische ziekenhuizen), waar de lonen van een fors deel van de lagen onder de bestuurders boven de WNT-2 zal komen te liggen. Maar ook andere sectoren signaleren dit probleem, zoals het HBO.

Het is niet bekend of de verlaging van de topinkomens al effect heeft gehad op de rest van het loongebouw. Wel geven enkele HR-medewerkers aan dat bij nieuwe aanstellingen wordt geanticipeerd op mogelijke toekomstige regelgeving: nieuwe directeuren worden dan een schaal lager ingeschaald dan tot nu toe gebruikelijk.

- **Brede gespreksronde** - In de sectoren zorg, woningcorporaties, toezichthouder van financiële instellingen, netbeheerders en bij ZBO's is het vaakst gewezen op de gevolgen van de WNT op het hele loongebouw. In totaal heeft 40% van de brancheorganisaties dit effect genoemd. Ook de vakbonden en werkgeversorganisaties noemen dit effect.

Bij de WNT-1 lag de bezoldiging van een groot deel van de topfunctionarissen rond de norm van de WNT-1 en was er weinig tot geen effect op de rest van het loongebouw. Bij de zorgverzekeraars is dit effect alleen bij grote organisaties geconstateerd. Het inkrimpen van (een deel van) het loongebouw wordt in vrijwel elke sector, in meer of mindere mate, genoemd als niet-beoogd effect van de WNT-2. De ruimte om te differentiëren neemt af, waardoor minder recht wordt gedaan aan verschillen in kwaliteiten en verantwoordelijkheden. In de sectoren waar de grootste problemen worden verwacht (de zorg en woonsectorcorporaties) is sprake van een overgangperiode (tot 2016), waarbij de norm van de WNT-2 nog niet daadwerkelijk is doorgevoerd. Gezien het overgangsjaar dat voor veel van de genoemde sectoren geldt, zijn de effecten van de WNT-2 nog niet zichtbaar, maar worden deze wel verwacht.

- **Casuïstiek** – In totaal zijn meerdere casussen aangemerkt als illustratie van de knelpunten die worden genoemd ten aanzien van het loongebouw (Casus S tot en met Casus CC).

De meeste casuïstiek is gevonden in de zorgsector en woonsector. Vooral nog lijkt de norm van de WNT-2 met betrekking tot de tegenstrijdigheden in de bezoldiging in de top vooral van invloed op kleine tot middelgrote woningcorporaties. In de zorg is sprake van een effect op de hele sector. De bezoldiging van medisch specialisten is voor een deel van hen hoger dan voor bestuurders. Dat heeft mogelijk tot gevolg er geen medisch specialisten meer zitting willen nemen in een bestuur. Ter illustratie geven we hier een fragment weer uit de casuïstiek:

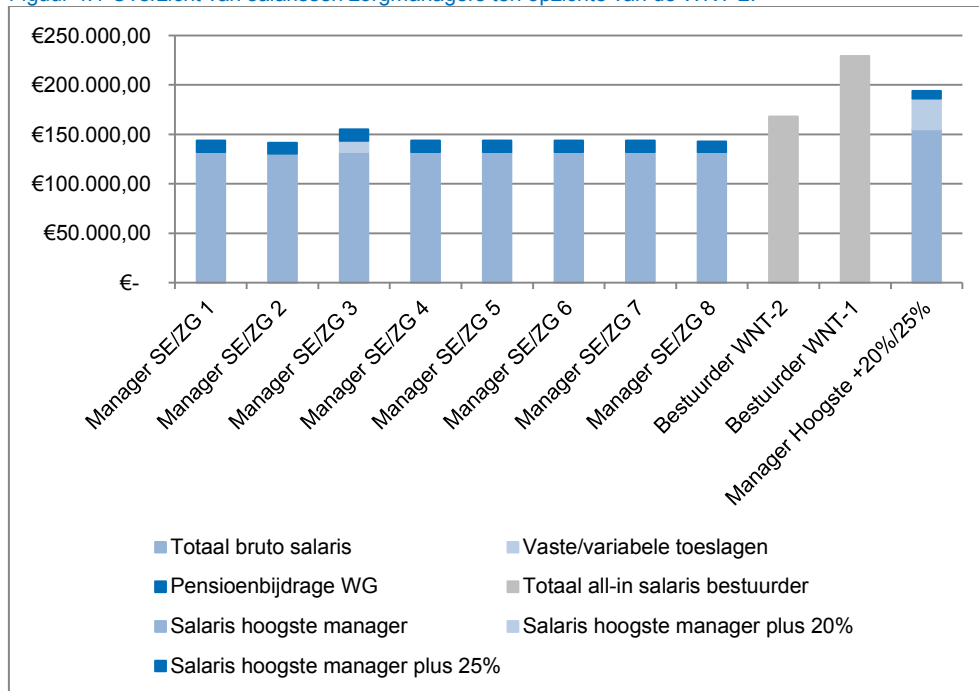
Salarisverschillen tussen bestuurders en medisch specialisten sterk gereduceerd (Zorgsector)

Ziekenhuis A kent een Raad van Bestuur. Direct onder de Raad van Bestuur werken de managers financiën, ICT en HR en de zorggroepmanagers, verantwoordelijk voor een deel van de zorg. De zorggroepmanager in Ziekenhuis A is verantwoordelijk voor een budget van ca. 30 – 50 miljoen, op een totale omzet van ongeveer 400 miljoen. Deze zorggroepmanagers zijn ingeschaald conform de cao in FWG 80. Het merendeel is voor 40 uur ingeschaald.

Een enkele zorggroepmanager krijgt een individuele toeslag. De redenen daarvoor zijn schaarste in de markt voor specialistische functies en rechten vanuit een vorige werkgever.

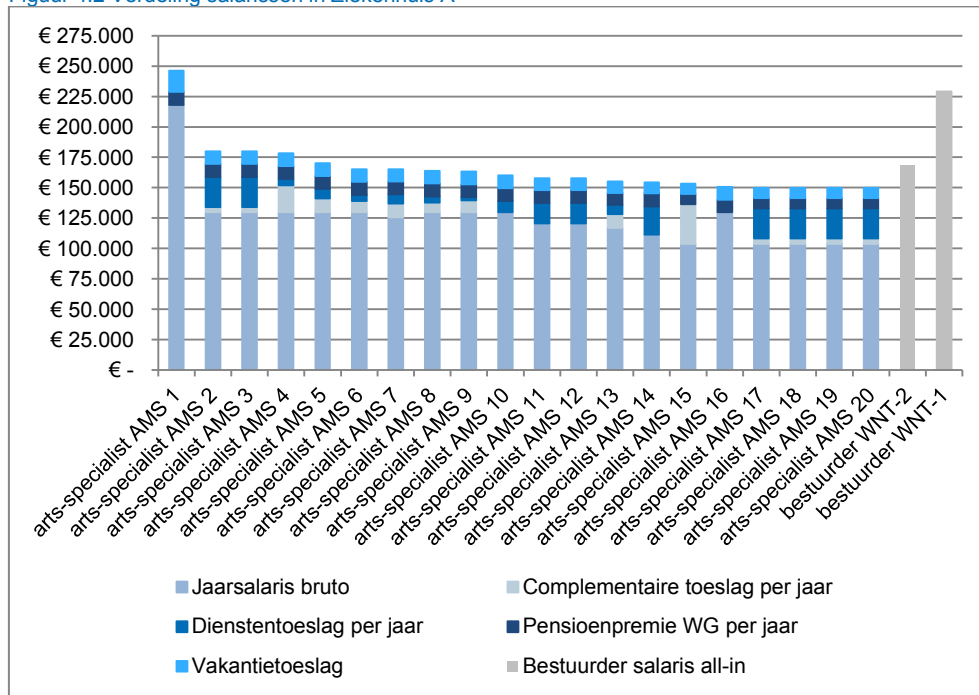
Deze situatie is representatief voor de sector. In sommige ziekenhuizen worden hogere beloningen geboden in de vorm van secundaire arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld leaseauto's).

Figuur 4.1 Overzicht van salarissen zorgmanagers ten opzichte van de WNT-2.



Onderstaande figuur geeft de praktijk weer van Ziekenhuis A. Te zien is de top-20 ingedeeld in de Arbeidsvoorwaarden Medisch Specialisten. De salarissen zijn niet gecorrigeerd voor een full time dienstverband. Gecorrigeerd liggen de schalen hoger. Te zien is dat de WNT-1 norm boven het merendeel van de top-20 in dit ziekenhuis lag. Het gaat hier dus om de specialisten die onder de cao vallen en niet over de vrijgevestigde specialisten, die veelal meer verdienen.

Figuur 4.2 Verdeling salarissen in Ziekenhuis A



Potentiële bestuurders vanuit de ziekenhuissector zijn medisch specialisten (met bestuurlijke vaardigheden en bij voorkeur van oorsprong vrijgevestigd) en managers van het niveau direct onder de Raad van Bestuur (meestal financiën en zorgmanagers). Zoals uit het overzicht blijkt, blijft er – na de invoering van de WNT-1 – een salarisverschil tussen het bestuur en de potentiële kandidaten. De WNT-2 ligt dicht bij de mediaan: de helft zit eronder, de andere helft erboven.

Casus V - Ook andere ontwikkelingen beïnvloeden loonbouw (Woningcorporaties) – laat zien dat ontwikkelingen in de cao ten aanzien van het loonbouw voor bestuurders die onder de WNT vallen, kan leiden tot extra inkomensverlies. Casus W en Casus X laten zien dat er onbalans ontstaat tussen de bezoldiging van een bestuurder, en de managementlaag eronder, in de woningcorporatiesector.

Onbalans tussen directeur-bestuurder en managers (Woningcorporaties)

Bij een kleine woningcorporatie (1200 Verhuureenheden, 9 fte's) verdienen de directeur-bestuurder en de manager Techniek en Ontwikkeling momenteel boven het wettelijk toegestane bedrag voor deze corporatie (klasse B, € 93.000). Hiervan is melding gemaakt in de jaarrekening. In 2016 komt daar de manager Woondiensten ook bij. De WNT heeft na afloop van de overgangsregeling de consequentie dat de directeur-bestuurder minder verdient dan de beide managers, terwijl de directeur-bestuurder eindverantwoordelijk is.

Casus Y - Bestuurders gaan minder verdienen dan functionarissen die aan hen rapporteren (Regionale netbeheerders) – laat hetzelfde fenomeen zien bij de netbeheerders.

Casus Z - WNT leidt tot vlakker loonbouw, of lagere schalen over de gehele linie (Regionale netbeheerders) tot en met *Casus CC - WNT zorgt voor lagere inschaling van managementlagen onder bestuurders (Financiële toezichthouders)* illustreren het effect op het gehele loonbouw in verschillende sectoren.

- **Openbare consultatie** – In de openbare consultatie is aan alle respondenten gevraagd of zij effecten op het loonbouw zien. Van de 386 respondenten geeft 61% aan dat men dit effect herkent. In de zorg is dit percentage 64, bij woningcorporaties 75. Ook bij welzijn en maatschappelijke dienstverlening, wetenschappelijk onderwijs, toezichthouders op financiële

instellingen en netbeheerders wordt het effect door de meerderheid van de (kleine) groep respondenten genoemd.

4.2 Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop

Omschrijving	Bevindingen:
Functionarissen in de subtop van een organisatie zijn minder geneigd om een baan als topbestuurder te nemen, omdat inkomen en arbeidsvoorwaarden onvoldoende compensatie bieden voor de risico's van de functie.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk • Schaal: 3. Groot deel van de WNT-sectoren <p>In sectoren waarin interne doorstroming vanuit organisatie naar topfunctie gebruikelijk en gewenst is komt dit voor. Dat geldt voor bijvoorbeeld hoger onderwijsinstellingen, omroepen en de luchtverkeersleiding. Er zijn ook veel organisaties die voor topbestuurders buiten de eigen organisatie werven; daar speelt dit neveneffect niet.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en sterker na invoering WNT-2. <p>Of het een structureel effect zal zijn, hangt af van de eventuele aanpassingen in de rest van het loongebouw.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aangrijpingspunt: hoogte van de norm, beperking ontslagvergoeding en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Hypothese

In uiteenlopende sectoren is het gebruikelijk dat een topspecialist of een directielid vanuit eigen gelederen het bestuur versterkt. In situaties waarbij functionarissen in de subtop van de organisatie een totaal arbeidsvoorwaardenpakket hebben dat in aantrekkelijkheid weinig verschilt van dat van de topbestuurder, is de bereidheid om te solliciteren waarschijnlijk minder groot. Met de komst van de WNT-1 is er, naast een lagere norm, ook een maximum gekomen op de ontslagvergoeding (€ 75.000) en worden bepaalde elementen die voorheen geen onderdeel uitmaakten van het inkomen, (zoals een leaseauto) bij het inkomen opgeteld. De opeenstapeling van deze aspecten - een kleiner verschil in bezoldiging tussen top en subtop van een organisatie, een toename van verantwoordelijkheden en een toename van risico bij ontslag - zorgen voor een hogere drempel bij interne doorstroom.

Bevindingen

De WNT heeft invloed op de bereidheid van functionarissen in de subtop om door te stromen naar een topfunctie die onder de WNT valt. Dit effect is relatief vaak genoemd in de zorg, het onderwijs en de woonsector. In gevallen waar het totale arbeidsvoorwaardenpakket van een nieuwe functie als topbestuurder ten opzichte van de bestaande functie verslechtert, is dit effect aannemelijk. Het effect is het sterkst in organisaties waarin specialisten nodig worden geacht in bestuursfuncties. Dit effect treedt vooral op onder de volgende condities:

- Het effect treedt op in sectoren waarbinnen interne doorstroom naar topfuncties gebruikelijk of gewenst is. Dat geldt bijvoorbeeld voor organisaties waarin bestuurders een grote mate van sector kennis en ervaring nodig hebben.
- Als er een wezenlijk verschil bestaat in arbeidsvoorwaarden en de risico's tussen de top en de subtop (bijvoorbeeld: een faculteitsdirecteur heeft een betere bescherming bij ontslag dan een topbestuurder), dan is de drempel om een topfunctie te accepteren mogelijk groter.
- In de sectoren waar specialisten met een hoog inkomen gewenst zijn in het bestuur, is het aannemelijk dat zij niet akkoord gaan met een verslechtering van arbeidsvoorwaarden. Dit speelt o.a. bij medisch specialisten, bijzonder hoogleraren en luchtverkeersleiders.

Tegelijkertijd treedt het effect niet overal op. Verschillende organisaties werven topbestuurders niet vanuit eigen gelederen. Ook is er mogelijk sprake van een verschillende uitwerking, afhankelijk van het verdere loopbaanperspectief van kandidaat-topbestuurders. Kandidaten die aan het einde van hun loopbaan zijn, maken andere afwegingen dan kandidaten die halverwege hun carrière zijn. Elementen als het afbreukrisico van een topfunctie en de vooruitzichten op verdere loopbaankansen na een topfunctie spelen hier mee in de overweging.

Onderbouwing

Er is een aantal casussen bekend waarbij vacatures voor topfunctionarissen minder makkelijk worden vervuld. De drempel om vanuit de subtop van de eigen organisatie door te stromen naar een functie van topfunctionaris lijkt groter geworden. Dit heeft vooral te maken met een andere inschatting van de risico's en een individuele kosten-batenafweging.

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – Tijdens de looptijd van dit onderzoek is ook een verkenning uitgevoerd naar de WNT-3 (Deelstra, juli 2015). Het rapport geeft een beeld van het aantal functionarissen in de subtop, die niet onder de WNT vallen, maar wel meer verdienen dan de WNT-2 norm. Dat geeft een beeld van de sectoren waar de mobiliteit mogelijk geremd wordt en van de omvang.

Bij de ziekenhuizen blijven er na aftrek van de medisch specialisten en topfunctionarissen ongeveer 500 medewerkers over die meer zouden kunnen verdienen dan de WNT-2-norm. In de GGZ zijn er circa 300 niet-topfunctionarissen met een inkomen boven de € 100.000.

Bij de universiteiten zijn er naar schatting 75 en 100 wetenschappers die meer verdienen dan de WNT-2 norm. Daartoe behoren ook uit het buitenland afkomstige wetenschappers en een beperkt aantal deeltijdwetenschappers, van wie het inkomen omgerekend naar een fulltime aanstelling boven de norm uitkomt. In de cultuursector schat men dat er ongeveer vijf mensen zijn die boven de WNT-2 norm uitkomen. Bij DNB gaat het om 59 niet-topfunctionarissen die meer verdienen dan de WNT-2-norm. Dat zijn 13 divisiedirecteuren, 30 afdelingshoofden en 16 specialisten. Een deel van de leidinggevendenden is uit de groep van specialisten afkomstig. Daarin bevinden zich onder anderen econometristen en actuarissen en andere, deels uit de financiële wereld afkomstige specialisten met een financiële, economische, juridische of ICT-achtergrond.

Onder deze doelgroepen kunnen zich kandidaten bevinden voor een bestuursfunctie, die niet snel geneigd zullen zijn deze stap te maken als dat betekent dat ze er in inkomen op achteruit gaan.

- **Brede gespreksronde** – Vertegenwoordigers van (semi)publieke sectoren in onderwijs, zorg, financiële toezichthouders, verzekeringswezen, waterbedrijf, wervings- en selectiebureaus en werkgeversorganisaties noemen de rem op interne doorstroom als neveneffect van de WNT. In totaal gaat het om 30% van de gesprekspartners. Er zijn concrete gevallen waarbij het totale arbeidsvoorwaardenpakket van een nieuwe functie als topbestuurder ten opzichte van de bestaande functie verslechtert (korte zittingsperiode, beperktere zekerheid bij ontslag en in sommige gevallen salarisvermindering). Dan blijven status, reputatie en loopbaanperspectief over als stimulans om wel een functie als topfunctionaris te ambiëren. Recruitmentbureaus geven aan dat de interne doorstroom in bepaalde leeftijdscategorieën nu stagneert en dat het effect sterker optreedt in bepaalde sectoren.

Een specifiek element dat volgens de betrokkenen effect heeft op de mobiliteit van bestuurders en directieleden onder de top is de beperkte exit-regeling onder WNT-2, die bepaalt dat de

ontslagvergoeding maximaal € 75.000, - bedraagt. Dit geldt zowel bij onvrijwillig ontslag als bij ontslag 'met wederzijds goedvinden'. Vaak gelden ruimhartiger regelingen voor functionarissen in lagere functies, die onder de cao wel recht hebben op exit- of wachtgeldregelingen. De aanwas vanuit de eigen organisatie stukt dan ook, waardoor de opvolging een probleem kan worden.

- **Casuïstiek** – Casuïstiek is aangetroffen in een aantal sectoren. In het hoger onderwijs worden enkele voorbeelden genoemd van faculteitsdirecteuren die niet langer door willen groeien naar topbestuurder. Ook bij het Rijk en in de zorgsector zijn voorbeelden genoemd. In de bijlage zijn vijf casussen beschreven: Casus DD tot en met Casus GG.

De positie van Directeur Operations (volgens de WNT-2 norm) is al een half jaar vacant. Het is van groot belang dat hij/zij over operationele luchtverkeerskennis beschikt. Er zijn ongeveer vijf medewerkers die deze functie op basis van competentie en ervaring aan zouden kunnen. Ze zijn niet bereid om een dergelijke functie te vervullen, omdat verantwoordelijkheid en werkdruk sterk toenemen, terwijl ze er in salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden fors op achteruit gaan. Een groot struikelblok daarbij is dat de vroegpensioenregeling, die bestaat omdat je fysiek en geestelijk het werk van een luchtverkeersleider maar tot een bepaalde leeftijd kan doen, wordt gezien als vertrekregeling. Daarmee is deze onder de WNT-2 gemaximaliseerd op € 75.000. Luchtverkeersleiders die onder deze voorwaarden de functie van bestuurder op zich nemen, leveren hun recht op vroegpensioen in, terwijl ze volgens de cao niet langer dan hun 58^{ste} mogen doorwerken.

Casus DD - Zorgsector zoekt alternatieven voor bestuurders (Zorgsector) – laat zien dat organisaties creatieve oplossingen zoeken om bestuurders te vinden. Men doet vaker een beroep op gepensioneerden en interimers, zo is het beeld.

Casus EE - Stagnatie interne doorstroom (Onderwijssector), Casus FF - Vacature al langere tijd onvervulbaar (Luchtvaartsector) en Casus GG - Interne stagnatie (Rijksdienst) zijn voorbeelden van situaties waarin de interne mobiliteit is verminderd.

- **Openbare consultatie** – In openbare consultatie geeft 12% van het totaal aantal respondenten aan dat er een effect is op de mobiliteit binnen de eigen organisatie. In de zorg en bij woningcorporaties noemt 14% van de respondenten dit effect. Respondenten vanuit het Wetenschappelijk onderwijs, de Financiële dienstverlening, Rijksoverheid en Cultuursector noemen dit effect ook. In een aantal sectoren geeft geen enkele respondent aan dat dit effect er is.

4.3 Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen

Omschrijving	Bevindingen:
De WNT zorgt ervoor dat organisaties meer tijd en energie moeten besteden aan het werven en selecteren van geschikte kandidaten.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk. • Schaal: 2. Deel van de WNT-sectoren/functionarissen. In sectoren waar men werft in een brede vijver van kandidaten uit de publieke en private sector, omdat men de competenties en ervaring vanuit de private sector nodig heeft, ervaart men dat het meer moeite kost om vacatures te vervullen. Dat kan te maken hebben met een daadwerkelijke afname in de belangstelling vanuit kandidaten voor functies onder het WNT-regime, maar dat is niet feitelijk aangetoond. Ook andere factoren spelen een rol: conjuncturele ontwikkelingen, concurrentie voor bestuurders met specialistische profielen en de inzet van wervings- en selectiebureaus. • Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en WNT-2 Het gaat hier om een effect dat vooral gedurende de eerste jaren optreedt. Op de langere termijn is er mogelijk sprake van het aanboren van andere typen bestuurders en een gewinning in de markt, waardoor effecten op werving minder groot zijn. • Aangrijpingspunt: zowel de WNT-1 als WNT-2 (in sterkere mate)

Hypothese

De hypothese is dat de lagere normering, in combinatie met minder flexibiliteit om individuele wensen van kandidaten te honoreren, leidt tot een moeizamer wervings- en selectietraject. Het effect kan zijn dat het langer duurt om een kandidaat te vinden, vacatures langer onvervuld blijven en dat er meer geïnvesteerd moet worden om geschikte kandidaten te werven.

Dit effect treedt vooral op onder de volgende condities:

- In sectoren waar men werft in een brede pool van ervaren managers en bestuurders, zowel uit de publieke als private sector, is dit effect sterker.
- In geval van algemeen bestuurders is de potentiële groep bestuurders waaruit gewonnen kan worden groter. Voor de meer specialistische bestuurders (ICT, financiën, bedrijfsvoering, vastgoed) die gemakkelijker in andere sectoren kunnen werken, is het effect groter.
- Het effect is ook sterk afhankelijk van de marktomstandigheden: in perioden van hoogconjunctuur is het effect waarschijnlijk sterker.

Bevindingen

Een brede groep vertegenwoordigers noemt het effect op werving en selectie van nieuwe bestuurders als een duidelijk herkenbaar neveneffect. Opvallend is ook dat bepaalde wervings- en selectiebureaus, die een grote rol spelen bij het werven van kandidaten, geen brood meer zien in deze markt. Dat kan betekenen dat de interesse voor topfuncties in de (semi)publieke sector afneemt en/of dat de functie-eisen voor nieuwe kandidaten worden aangepast. Uiteindelijk is het risico van een kleinere vijver dat er kwalitatief minder goede kandidaten geselecteerd worden (zie paragraaf 4.4).

Het effect lijkt sterker bij bepaalde sectoren en functies. De vijver van algemeen bestuurders is groter dan die van specialistische functies, zoals financieel directeur, hoofd ICT, facilitaire dienstverlening en vastgoed. In de zorg speelt dat medisch specialisten niet bereid zijn om onder de WNT-2 bestuurder te worden.

Enige voorzichtigheid is hier geboden. Werving en selectie van topbestuurders is een specialisme geworden waar verschillende partijen op ingespeeld zijn. Zij zijn mogelijk gewend aan een bepaalde systematiek en zoekstrategie. Een van de wervings- en selectiebureaus geeft aan dat ze nu creatiever moeten zijn en echt op zoek moeten naar talent. Organisaties die mensen nodig hebben, moeten daarbij ook bestaande patronen en verwachtingen los durven laten. Waar vroeger alleen een bepaald type kandidaat goed genoeg werd geacht, vanwege bijvoorbeeld jarenlange ervaring in het bestuurderscircuit, moet men nu echt op zoek naar kandidaten die weliswaar de ervaring niet hebben, maar wel de potentie om een goed bestuurder te worden. Dat is voor een Raad van Commissarissen wel een groter risico, ook omdat de verwachtingen ten aanzien van de prestaties van bestuurders omhoog zijn gegaan.

Daarnaast is nog niet bekend of de WNT echt tot een kleinere groep kandidaten leidt. Mogelijk is dat ook een omgekeerd effect optreedt: meer mensen zien het lagere verwachte inkomen als een haalbare en reële stap en solliciteren op functies die voorheen onbereikbaar leken.

Op de lange termijn is niet goed in te schatten of door de WNT het echt moeilijker wordt om topfunctionarissen te werven: op dit moment geeft men aan zich daarover wel zorgen te maken. Tegelijkertijd verwacht men in veel sectoren dat er voorlopig voldoende geschikte kandidaten te vinden zijn.

Op de kortere termijn is er voldoende bewijs dat werving van topfunctionarissen moeizamer verloopt. Vacatures die langer openstaan dan normaal, werving- en selectiebureaus die zich terugtrekken, interne kandidaten die opzien tegen arbeidsvoorwaarden onder de WNT, het bijstellen van functie-eisen en het niet kunnen aannemen van de voorkeurskandidaat, zijn enkele concrete indicaties dat organisaties meer moeite moeten doen om geschikte kandidaten te vinden.

Onderbouwing

Zowel in de brede gespreksronde als uit casuïstiek blijkt dat het effect op de korte termijn optreedt. Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – Vanuit de klassieke “verwachte inkomenstheorie” van Friedman (1957) kan men veronderstellen dat een hogere bezoldiging niet noodzakelijk is om geschikte kandidaten te vinden voor een publieke topfunctie. Deze theorie stelt dat men bij het nemen van beslissingen ook de toekomstige verwachte baten meeweegt. Iemand kan dan tijdelijk genoeg nemen met een relatief lager salaris als dit de kansen op een nog betere positie vergroot. Een paar jaar wat minder verdienen weegt dan op tegen het verkrijgen van een groot en divers netwerk en de kansen die een dergelijke omgeving en baan biedt.

In de literatuur zijn geen studies te vinden naar het effect van normering van topinkomens op de werving van geschikte kandidaten.

Wel is bekend dat een grotere vijver van potentiële kandidaten belangrijk is voor de kwaliteit van de uiteindelijke kandidaat. Hoe meer keuze organisaties hebben bij het kiezen van een kandidaat, hoe groter de kans dat men goede kwaliteit in huis haalt (Pfeffer, 1998). Of de normering van topinkomens op langere termijn leidt tot minder aantrekkingskracht is mede afhankelijk van de marktomstandigheden en de relatieve verschillen die er zijn met andere sectoren.

- **Brede gespreksronde** - Dit effect is benoemd tijdens de expertbijeenkomsten en in een deel van de interviews, met name in de zorg en bij de toezichthouders op banken en financiële

instellingen. HR-medewerkers, toezichthouders, en wervings- en selectiebureaus geven daarbij aan dat het lastiger is om geschikte kandidaten voor posities te vinden. Bij de WNT-1 was dit effect al zichtbaar, bij de WNT-2 in nog sterkere mate. Het gaat hier zowel om bestuurders, maar ook om specifieke, meer concurrentiegevoelige functies zoals financieel-, vastgoed- en facilitair directeuren en in de zorg om medisch specialisten.

Enkele wervings- en selectiebureaus hebben zich teruggetrokken uit de markt van (semi)publieke organisaties: de kosten voor het werven van kandidaten staan niet in verhouding tot de vergoeding.

Uit de gesprekken en casuïstiek blijkt dat er gevallen bekend zijn waarbij vacatures meer dan een half jaar open stonden voordat er een geschikte kandidaat werd gevonden. HR-medewerkers geven aan dat kandidaten afhaken na een oriënterend arbeidsvoorwaardengesprek. Wervings- en selectiebureaus geven aan dat kandidaten bij een eerste telefoongesprek al vragen of de functie onder de WNT valt: vaak gaat men dan niet meer in op een uitnodiging voor gesprek. In sectoren als onderwijs, zorg, rijksoverheid, toezichthouders van financiële instellingen, woningcorporaties en omroepen, worden voorbeelden gegeven van moeizame sollicitatieprocedures en lange periodes zonder bestuurder.

Omdat organisaties vaak niet systematisch bijhouden hoe lang het gemiddeld duurt om een kandidaat te vinden, is een objectieve beoordeling van deze ontwikkeling niet goed te geven. Enkele sectororganisaties zijn naar aanleiding van signalen over de WNT aan het monitoren welke knelpunten er zijn, maar ze hebben geen vergelijkingsmateriaal van vóór de invoering van de WNT.

Casuïstiek – In de bijlage zijn zeven casussen beschreven: Casus HH tot en met Casus KK. *Casus HH - Het kost meer tijd en moeite om een directeur-bestuurder te vinden (Woningcorporatie)* en *Casus II - Ervaren directeur-bestuurders reageren niet meer op vacatures (Woningcorporatie)* impliceren dat ervaren bestuurders niet meer reageren op vacatures. *Casus JJ - Het duurt langer iemand aan te nemen (Zorgsector)* en *Casus KK - Vacature voor lid CvB staat lang open (Onderwijssector)* – impliceren dat vacatures langer open staan. *Casus NN - In psychiatrie steeds lastiger om bestuurders te vinden (Zorgsector)* – laat zien dat vacatures langer open staan dan voorheen en gekwalificeerde psychiaters niet meer reageren.

Een toezichthouder geeft aan dat hij/zij een situatie is tegengekomen in de organisatie waar hij/zij werkzaam is waarbij het niet mogelijk was een bestuurder te vinden voor de vacature. Het betrof een kleine sterk gespecialiseerde organisatie (vijftien medewerkers), waar een bestuurder voor een salaris van minder dan € 120.000 niet te vinden was. De Raad van Toezicht ziet zich gedwongen zich aan de WNT te houden, ook omdat een goedkeurende verklaring van de accountant op de jaarrekening achterwege blijft als men dat niet doet.

- **Openbare consultatie** – In totaal ziet meer dan de helft van de respondenten neveneffecten op de werving en selectie van bestuurders (53%). Naast de zorg en de woningcorporaties noemen ook respondenten in de Welzijnssector en het wetenschappelijk onderwijs dat werving en vacaturevulling moeizamer gaan.

4.4 De kwaliteit van het bestuur

Omschrijving	Bevindingen:
Door de lagere bezoldiging neemt het aanbod aan goed gekwalificeerde bestuurders af en nemen organisaties noodgedwongen genoegen met bestuurders die lager gekwalificeerd zijn	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 1. Twijfelachtig.• Schaal: 2. Deel van de WNT-sectoren/functionarissen <p>Dit effect speelt in sectoren waar de bezoldiging substantieel is gedaald als gevolg van de WNT. Omdat de bezoldiging niet in alle sectoren substantieel is gedaald en in 2013 slechts 4% van de bestuurders boven de norm zat, is dit effect in een deel van de sectoren te verwachten.</p> <ul style="list-style-type: none">• Werkingsduur: Structureel.• Aangrijpingspunt: WNT-1 en WNT-2.

Hypothese

De hypothese is dat organisaties als gevolg van een afname van het aanbod van goede bestuurders, noodgedwongen minder gekwalificeerde bestuurders aannemen. Dit kan zich uiten in het feit dat men minder vaak de voorkeurskandidaat kan benoemen, de vacaturetekst die in eerste instantie werd gebruikt wordt aangepast en dat iemand met minder bestuurservaring wordt aangenomen.

Een negatief effect op de kwaliteit van het bestuur kan optreden als goed gekwalificeerde topfunctionarissen geen banen meer aannemen in de (semi)publieke sector omdat zij de geboden bezoldiging onder de WNT te laag vinden. Ook de vijver waaruit organisaties kunnen vissen wordt kleiner: de beter gekwalificeerden zullen minder snel ingaan op vacatures bij (semi)publieke instellingen omdat ze weten dat de WNT geen ruimte biedt voor individueel maatwerk.

Bevindingen

Dat het meer moeite kost om bestuurders te werven, achten we op basis van de onderbouwing in paragraaf 4.3 aannemelijk. Of dit leidt tot een mindere kwaliteit bestuurders is twijfelachtig. Niet alleen is het meten van kwaliteit van bestuurders methodologisch ingewikkeld, het effect zal ook pas op de langere termijn zichtbaar zijn. Daarnaast hoeft de kwaliteit van het bestuur als geheel niet direct veel minder te worden als er één minder goede topfunctionaris wordt aangesteld. Het gaat om de kwaliteit van het totale team; organisaties kunnen hier bepaalde waarborgen voor inbouwen (bijvoorbeeld door verantwoordelijkheden te delen). De directe invloed van de WNT hierop is dus moeilijk vast te stellen.

Indicaties dat er een risico is op kwaliteitsverlies zijn er wel. Er zijn verschillende voorbeelden waarbij organisaties ervoor kiezen om functie-eisen aan te passen. Ook zijn er voorbeelden waarbij men de voorkeurskandidaat niet kon krijgen.

Er is geen harde onderbouwing gevonden dat de kwaliteit van bestuurders ook echt achteruit gaat.

Onderbouwing

Vanuit de brede gespreksronde spreken veel betrokkenen de zorg uit dat de kwaliteit van bestuurders achteruit zal gaan. Zeker in gevallen waar sprake is van goede ervaringen met kandidaten uit het bedrijfsleven, die door de verzakelijking in de (semi)publieke sector vaak noodzakelijk werden geacht, is men bevreesd voor het verlagen van kwalificatie-eisen.

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** - De essentie van het effect is dat een uniforme norm op een heterogene arbeidsmarkt kan leiden tot kwaliteitsproblemen wanneer de markt krap is en er ruimte is voor beter betaalde alternatieven. Als goed gekwalificeerde topfunctionarissen geen banen meer aannemen in de (semi)publieke sector omdat de geboden bezoldiging onder de WNT volgens hen te laag is, blijven de minder gekwalificeerde mensen over. Dit heeft als gevolg dat uiteindelijk minder gekwalificeerde bestuurders werkzaam zullen zijn in de (semi)publieke sector.

Indien de WNT zou leiden tot veranderingen in de diversiteit aan bestuurders, kan uit bestaande onderzoeken worden afgeleid dat dit effect kan hebben op de kwaliteit van het bestuur. Van Ees (2007) heeft aan de hand van internationale wetenschappelijke literatuur een verband gelegd tussen de diversiteit in de samenstelling van de boards of directors en ondernemingsprestaties van beursgenoteerde vennootschappen. Vanuit de literatuur worden daarbij positieve effecten van diversiteit in besturen beargumenteerd aan de hand van de value in diversity-hypothese (Cox, Lobel en McLeod, 1991). Een verscheidenheid aan achtergronden leidt tot een verscheidenheid van meningen die van belang zijn voor het besluitvormingsproces. Daarnaast kan demografische diversiteit een symbolische functie hebben, waarbij mensen binnen en buiten de organisatie zich kunnen identificeren met bijvoorbeeld vrouwelijke of jonge bestuurders (Ely, 1994).

- **Brede gespreksronde** – Ongeveer 35% van de organisaties die we geïnterviewd hebben, noemt dat zij minder gekwalificeerde mensen moeten aannemen op functies omdat betere functionarissen de baan niet meer willen doen vanwege de WNT-norm. Door de lagere bezoldiging kunnen zij voorkeurskandidaten met een specifieke achtergrond niet meer interesseren voor specifieke (bestuurs-)functies. Dit zijn organisaties in de zorgsector, toezichthouders van financiële instellingen, onderwijssector, mediasector, woningcorporaties (met name de grote corporaties) en zorgverzekeraars. Tegelijkertijd zijn er organisaties die aangeven dat er nog meer dan voldoende goede kandidaten zijn.
- **Casuïstiek** – Een aantal organisaties noemt specifieke voorbeelden ter onderbouwing van dit effect. Een zorgorganisatie geeft het voorbeeld van twee vacatures waarbij, doordat het erg lastig was om geschikte kandidaten te vinden, het eisenpakket is aangepast. Een andere bestuurder in de zorg geeft aan dat het eisenpakket voor een vacature is aangepast ten gevolge van een lastig sollicitatieproces. Een financiële toezichthouder heeft het voorbeeld van een functie die is ingevuld met “het beste wat te vinden was” in plaats van het beste voor de organisatie, om daarmee aan te geven dat de voorkeurskandidaten in het selectieproces zijn afgehaakt.

In de zorgsector geeft men aan dat het van groot belang is om medisch-specialisten in het bestuur te hebben, omdat zij meer gezag hebben binnen de eigen organisatie. Zowel de medisch-specialisten uit de eigen organisatie als van buiten de organisatie solliciteren niet meer op bestuursfuncties: dit gaat direct ten koste van de kwaliteit van het bestuur. Zie *Casus PP – Verlies aan kwaliteit in bestuur ziekenhuizen (Zorgsector)*.

In de casuïstiek zijn voorbeelden te vinden van situaties waarin besloten is om de functie-eisen te verlichten om kandidaten voor een bestuursfunctie te kunnen benoemen. Het gaat om *Casus OO - Vacature vervuld met bijstelling van eisen (Zorgverzekeraars)*, *Casus QQ - Organisatie verlaagt eisen ervaringsniveau (Zorgsector)* en *Casus RR - Een bestuurder haakt af vanwege de WNT-2 norm en eisenpakket is aangepast (Zorgsector)*.

Er zijn ook casussen waarbij geschikte kandidaten zijn gevonden en ervaren bestuurders

besloten om met een lagere vergoeding akkoord te gaan.

Casus SS - Een geschikte directeur IT gaat aan de slag binnen de WNT-normen (Regionale netbeheerders), Casus TT - Een goede bestuurder is aangesteld en moest een stapje terug doen in salaris (Zorgsector) en Casus UU - Bestuurder doet stap terug in salaris bij overstap vanuit managementfunctie (Woningcorporatie) zijn daar voorbeelden van.

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie geeft 44% van de respondenten aan, dat zij neveneffecten zien ten aanzien van kwaliteit en productiviteit van het bestuur. De percentages per sector (met meer dan 10 waarnemingen) zijn: Zorg 46, Woningcorporaties 55, Welzijn en maatschappelijke dienstverlening 41. Ook in het onderwijs (wetenschappelijk, mbo en hbo), de financiële dienstverlening en de netbeheerders wordt dit effect door een aantal respondenten genoemd.

4.5 De prestaties van de organisatie

Omschrijving	Bevindingen:
Bij dit effect hanteert men de aanname dat presteren wordt beïnvloed door de hoogte van de bezoldiging en dat zodra de bezoldiging van een bestuurder minder wordt, het presteren en de productiviteit ook minder worden.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 1. Twijfelachtig. • Schaal: 3. Deel van de WNT-sectoren. Dit effect zou op kunnen treden bij organisaties die onder het WNT-regime vallen en waarbij de kwaliteit van topfunctionarissen daalt. Het gaat dan niet om alle WNT-sectoren, omdat de WNT niet in alle gevallen een versobering van de bezoldiging ten opzichte van de huidige situatie betekent. • Werkingsduur: Na WNT-1. • Aangrijpingspunt: WNT-1 en WNT-2.

Hypothese

Bij dit effect hanteert men de aanname dat een lagere kwaliteit van bestuurders, uiteindelijk leidt tot slechtere prestaties van de organisatie waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Toezichthouders geven daarnaast aan dat de regels van de WNT minder mogelijkheden bieden om specifieke prestatieprikkels te geven. De organisatie heeft bovendien minder flexibiliteit om voorkeurskandidaten aan te trekken.

De minder gekwalificeerde mensen zullen in dat geval solliciteren op de functie, waardoor uiteindelijk minder gekwalificeerde mensen zullen worden aangenomen. Dit tast vervolgens de kwaliteit van het bestuur aan, waarbij uiteindelijk het risico bestaat dat de prestaties van de (semi)publieke instellingen verminderden. In geval het lang duurt om een vacature te vervullen, kunnen organisaties tijdelijk in een situatie belanden van stagnatie: bij afwezigheid van een bestuurder stellen organisaties veranderingen uit.

Bevindingen

Om te kunnen concluderen dat de WNT een negatief effect heeft op de prestaties van een organisatie, moet eerst bewezen zijn dat er een directe relatie is tussen de kwaliteit van de bestuurder en de prestaties van een organisatie. Voorafgaand daaraan moet er een effect zijn van de WNT op de kwaliteit van bestuurders. Deze “keten van effecten” is methodologisch en empirisch moeilijk aan te tonen.

Allereerst wijst onderzoek uit dat er geen duidelijk verband is tussen belonen en presteren van topbestuurders. Wel is er een relatie gevonden tussen de prestaties en het aantal jaren ervaring en goed leiderschap. Hoe hoog de bezoldiging moet zijn om een ervaren bestuurder aan te kunnen trekken is moeilijk te duiden en zal mede afhankelijk zijn van de concurrentie per sector en soort bestuursfunctie met de private sector. Er wordt door verschillende experts uit de gesprekken aangegeven dat daar wel een ondergrens is. Aan de andere kant brengt het werken in de publieke sector andere verantwoordelijkheden en minder (persoonlijke) risico's met zich mee en dient de bezoldiging van een topfunctionaris hiermee in balans te zijn.

Concreet bewijs dat de WNT de prestaties van bestuurders en besturen negatief beïnvloedt is er niet. Of er een directe relatie is tussen de WNT, het aantrekken van andere typen bestuurders, en de uiteindelijke prestaties van de instellingen, is op dit moment niet vast te stellen.

Onderbouwing

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** - In psychologisch onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen het motiverende effect van materiële en immateriële beloningen. Iemand die zich inzet voor een onderneming moet worden beloond. Maar in hoeverre gaan mensen beter presteren wanneer ze meer verdienen? Zijlstra (2008) onderzocht het verband tussen belonen en werkmotivatie, met de nadruk op topsalarissen. Door mensen te belonen wordt geprobeerd het gedrag dat de oorzaak was van de beloning te handhaven, de klassieke conditionering. De bezoldiging is in principe een tegenprestatie voor de tijd die besteed wordt aan werk. Het inkomen is een middel om te voorzien in het levensonderhoud. Behalve voor geld werken mensen om deel uit te maken van de maatschappij, waardering te krijgen voor de geleverde diensten en voor hun individuele ontwikkeling. Alleen wanneer de kwaliteit van het werk toereikend is zullen deze immateriële doelen behaald worden.

Deens onderzoek wijst uit dat er geen link is tussen loon en prestaties. De enige link die bestaat is dat anciënniteit, de mate van ervaring, beter presteren tot gevolg heeft (Binderkrantz, 2012). Ander onderzoek wijst uit dat variabele beloningen bij bestuurders weinig effect hebben op bedrijfsprestaties en dat stijgende bedrijfsprestaties niet verbonden zijn aan de hoogte van de bezoldiging (Rost, 2009).

Pay-for-performance beloningsbeleid kan zelfs negatieve effecten hebben die vaak over het hoofd worden gezien (Weibel, 2009). Zo kan een hogere beloning een cognitieve verschuiving teweegbrengen die de extrinsieke waarde van de topfunctionaris uitlicht (het prijseffect). Tegelijkertijd zorgen hogere beloningen ervoor dat de intrinsieke waarde onderbelicht wordt (het verdringeffect). De balans tussen deze twee effecten kan niet worden vastgesteld zonder onderzoek, maar lagere intrinsieke waarden aan het werk moet op een of andere manier worden gecompenseerd. Dit kan verborgen kosten met zich meebrengen als de motivatie van de topfunctionarissen hieronder lijdt. In ditzelfde onderzoek is gevonden dat topfunctionarissen in België in de publieke sector vooral intrinsieke motivatie hebben om te werken voor 'the greater good' en dat deze prikkel nog steeds bestaat.

Hall et al. (2008) concluderen op basis van onderzoek in het Verenigd Koninkrijk, dat normering van de bezoldiging kan leiden tot slechtere prestaties van publieke zorginstellingen. Als indicator voor de kwaliteit van een ziekenhuis werd het aantal doden na een acute hartaanval gebruikt.

Tussen 1970 en 1990 gingen de testcores van werknemers in de publieke sector achteruit, nadat salarissen in de publieke sector achterbleven bij de private sector (Nickell en Quintini, 2002). Ook in Australië lijkt loonmatiging direct gerelateerd aan de kwaliteit van dienstverlening op lokaal niveau (OECD, 2012).

Werknemers in de publieke sector denken dat het mogelijk vertrek van topfunctionarissen als gevolg van de WNT leidt tot verlaging van de kwaliteit van de ambtelijke top (Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers, 2009). Onderzoek naar de daadwerkelijke relatie tussen normering van topinkomens en prestaties van de betrokken organisaties, ontbreekt.

- **Brede gespreksronde** – Eén op de vijf brancheorganisaties geeft aan dat men bezorgd is over de mogelijke effecten van de WNT op de prestaties van de organisatie. Of de prestaties van bestuurders door de WNT uiteindelijk verminderen en of daardoor organisaties ook minder gaan functioneren, durft de meerderheid van de gesprekspartners niet zo te stellen. Wel geeft men aan dat er een paradox zit in het feit dat complexiteit van organisaties en de verantwoordelijkheden van bestuurders in de semipublieke sectoren alleen maar is toegenomen. Een aantal grote sectoren als zorg en onderwijs krijgt te maken met grote uitdagingen door technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Of de bestuurders dat aankunnen is dan de vraag. Op korte termijn is het effect in elk geval niet zichtbaar. Organisaties zullen ook niet snel toegeven dat ze minder gekwalificeerde bestuurders aannemen.

Bij werving van nieuwe functionarissen geven verschillende HR-managers aan dat de doorlooptijd van de vacature langer is geworden en dat men de indruk heeft dat er een ander type functionarissen geworven wordt. Kandidaten hebben minder aantoonbare bestuurservaring en zijn gemiddeld jonger. Harde statistieken worden daarover vaak niet bijgehouden, dus dit is moeilijk objectief vast te stellen. Op de korte termijn zien enkele organisaties, die moeite hebben om een vacature te vervullen, dat er sprake is van stagnatie ten aanzien van veranderingstrajecten binnen de organisatie. Onder Raden van Toezicht leeft de zorg dat het moeilijker is om ervaren bestuurders te werven. Het effect zou sterker kunnen worden in de loop der tijd als meer organisaties en sectoren onder de norm gaan vallen.

In het onderwijs zijn als gevolg van besturenfusies, passend onderwijs en de opkomst van integrale kindcentra kwalitatief goede bestuurders essentieel. In de zorg worden de snelle technologische veranderingen genoemd die het ziekenhuis van de toekomst ingrijpend zullen veranderen. Bestuurders die meer doen dan “op de winkel passen” zijn nodig om deze veranderingen te kunnen overzien. Daarbij zijn mensen nodig uit de private sector en ervaren bestuurders. Met lagere normen moeten instellingen genoeg nemen met bestuurders die de noodzakelijke ervaring missen. In dat geval ontstaan er problemen binnen de organisatie op langere termijn, die aan de kwaliteit van het zorgbestuur raken en uiteindelijk van invloed kunnen zijn op de gehele sector. Voor financiële toezichthouders zijn capabele bestuurders nodig vanwege de toegenomen verwevenheid met internationale spelers.

Door de impact van de normering kan een aantal zaken in het gedrang komen, zoals de continuïteit van het bestuur, de internationale reputatie van de organisatie, het gezag in binnen- en buitenland, alle aspecten samenhangend met de kwaliteit van bestuurders. Wanneer de kwaliteit van bestuurders in het gedrang komt, dreigt er gevaar voor het onafhankelijk opereren van organisaties.

In Nederland is, net als in veel andere landen, door de economische groei in de jaren negentig het inkomensniveau in de publieke sector opgeschroefd om zodoende te kunnen blijven concurreren met de private sector. Men vreesde dat steeds minder geschikte kandidaten voor de publieke sector zouden willen werken. Er heeft daarmee een maatschappelijke verschuiving plaatsgevonden. Waar de staat eerst als een klassieke bureaucratie werd gezien, kijkt men sinds deze transformatie meer als een bedrijf naar de staat, met een grotere focus op prestatie en kwaliteit. Er wordt meer belang gehecht aan de relatie tussen beloning, prestatie en output. Verschillende experts en partijen uit de gesprekronde wijzen erop dat met de invoering van de WNT, deels op deze uitgangspunten is teruggekomen (van der Meer, 2014).

- **Casuïstiek** – Verschillende organisaties hebben aangegeven dat ze vrezen voor een lagere kwaliteit bestuurders die de uitdagingen van de toekomst minder goed aankunnen. Concrete voorbeelden zijn niet beschikbaar, ook omdat prestaties van organisaties over de tijd moeilijk meetbaar zijn. Waarschuwingen en signalen dat de WNT indirect van invloed kan zijn op de prestaties van organisaties, zijn te vinden enkele casussen.

Casus WW - Minder mogelijkheden om prestatieprikkels in te bouwen (Regionale netbeheerders) benoemt de relatie met prestaties van bestuurders, via de beloningssystematiek. Waar in het verleden prestatieprikkels werden gegeven via bonussen gekoppeld aan specifieke doelstellingen, is dat onder de WNT niet langer mogelijk. *Casus XX - Werkdruk neemt toe terwijl beloning afneemt (Woningcorporaties)* belicht een goed functionerende organisatie met een goed functionerende bestuurder, die overweegt te vertrekken waardoor het risico bestaat dat de organisatie minder goed functioneert. *Casus YY - Risico van imago schade kan verlamdend werken op handelen bestuurder (Zorgsector)* benoemt een effect dat niet vaak is genoemd, maar toch grote consequenties kan hebben. Als de afbreukrisico's voor bestuurders groter worden, kunnen zij defensiever gaan opereren, waarbij ze noodzakelijke ingrepen in de organisatie vermijden.

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullend bewijs gevonden voor dit effect.

4.6 Toename administratieve lasten

Omschrijving	Bevindingen:
Het invoeren van de WNT heeft bij alle betrokkenen geleid tot hogere (administratieve) lasten.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 4. Aangetoond. • Schaal: 4. Alle WNT-sectoren. <p>Dit effect is door de meerderheid van de organisaties en sectoren genoemd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en WNT-2. <p>De grootste inspanningen liggen bij de invoering van de wet en het voldoen aan de nieuwe normen onder WNT-1 en WNT-2. De omgang met zittende bestuurders en benoemingen van bestuurders die in bezoldiging achteruit gaan, kost veel extra inspanning. Er zal een extra inspanning nodig blijven, in elk geval om aan de verslaggevingsverplichtingen te voldoen. Mogelijk zullen de lasten wel dalen als de regelgeving breder bekend is.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aangrijpingspunt: WNT-1 en WNT-2, rapportageplichten.

Hypothese

Nieuwe regelgeving, waarbij een aantal partijen betrokken is, kunnen leiden tot extra inspanningen om de regels goed te interpreteren en toe te passen. Daarbij is waarschijnlijk sprake van een leercurve. Dat is een tijdelijk effect. Daarnaast stelt de WNT een aantal extra eisen aan de verantwoording, die ook structureel tot meer inspanning leiden.

Naast inspanningen die nodig zijn om met de zittende bestuurders in gesprek te gaan over de bezoldiging, leidt de WNT mogelijk ook tot extra druk op organisaties bij het aannemen van nieuwe topfunctionarissen, omdat men extra informatie moet opvragen of deskundigheid moet inhuren. Structureel kan de WNT leiden tot hogere administratieve lasten ten gevolge van dataverzameling, aangepaste jaarverslagen en extra controles.

De ervaren complexiteit van de wet, in combinatie met de grote imagoschade en consequenties bij niet naleving, kan er bovendien voor zorgen dat een zwaardere categorie medewerkers binnen zowel de overheid als de WNT-instellingen zich intensiever moet bemoeien met het dossier.

Bevindingen

Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat veel senior capaciteit wordt ingezet om de gevolgen van de WNT voor de eigen organisatie in kaart te brengen. De snelle invoer van de WNT-1 en WNT-2, de verschillende herstelmaatregelen en de onduidelijkheid over aspecten van de wet, hebben bij de betrokken organisaties geleid tot intensieve trajecten. In een enkele casus is dit ook uitgebreid onderbouwd.

Actal heeft in het verleden laten onderzoeken wat de voorlopers van de WNT zouden kosten.

Daarna is er nog een lang wetstraject geweest met een aantal aanpassingen. Schattingen varieerden van meer dan 3,5 ton tot meer dan 3 miljoen¹². Uit de gesprekken met organisaties leiden we af dat de kosten zeer waarschijnlijk veel hoger liggen.

De betrokkenen geven aan dat sprake was van een leercurve en dat er inmiddels meer duidelijkheid is over de interpretatie van de regels. Er is echter ook een structureel effect: de rapportageverplichtingen leiden ertoe dat meer informatie moet worden gecontroleerd, ook door externe accountants.

Onderbouwing

Door bijna alle organisaties is gemeld dat de WNT een problematische wet is, omdat de invoering veel tijd, geld en energie kost. Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – In 2002 werd door Actal al een Initiatiefwetsvoorstel Openbaarheid topinkomens beoordeeld, op verzoek van Kamerlid Harrewijn. In die brief schatte Actal de administratieve lasten van de WOPT in 2002 op 3,5 miljoen euro (Actal, 2009). Het College adviseerde destijds om de berekening van de administratieve lasten nog te verbeteren. In een inventarisatie uit 2007 werd de Normering inkomens (semi)publieke sectoren onderzocht (Actal, 2007). Men voorzag een toename van de administratieve lasten voor instellingen van minimaal 300.000 euro, maar waarschijnlijk meer. Daarbij ging men uit van de volgende extra handelingen:
 1. Bepalen of er sprake is van aanpassing van het inkomen aan de norm (of valt iedereen hier al binnen).
 2. In salarisadministratie nakijken voor wie geldt dat belastbare loon niet aan de norm voldoet.
 3. Gegevens opnemen in het financieel verslagleggingsdocument.
 4. Daadwerkelijk aanpassen van de salarissen binnen de norm, indien dit van toepassing is.

¹² De verschillen hebben ook te maken met veranderende systematiek en definities. Daarnaast vallen de meeste sectoren niet onder reikwijdte van de berekeningen voor administratieve lastendruk. De daadwerkelijke administratieve lasten worden de komende periode nog onderzocht in het kader van de wetsevaluatie WNT.

De onderzoekers schatten in dat deze handelingen ongeveer 1,5 tot 2 uur per organisatie zouden kosten, al kon men handeling 4) niet goed inschatten. De schatting lijkt aan de lage kant. Ook het gehanteerde uurtarief van 42 euro lijkt laag. Veel organisaties geven aan dat senior medewerkers zich intensief met het dossier bezig moeten houden en dat ze ook out-of-pocket kosten maken.

Volgens de Memorie van toelichting richt het wetsvoorstel zich niet tot burgers en vallen alleen de zorg en de woningcorporaties onder de definitie van bedrijfsleven conform de handleiding administratieve lasten voor het bedrijfsleven «Meten is weten II». Actal heeft daarom het wetsvoorstel niet geselecteerd voor het uitbrengen van een advies. BZK geeft aan dat in het kader van de bredere wetsevaluatie, een apart onderzoek wordt gedaan naar de administratieve lastendruk.

- **Brede gespreksronde** - Dit effect is door meerdere partijen benoemd. Omdat de administratieve lastendruk onderwerp is van een apart onderzoek, is het onderwerp in de gesprekken “geparkeerd” en slechts in geringe mate besproken. Wel geeft men aan dat de WNT qua uitvoering veel tijd en energie kost. De administratieve kant is zeer complex en brengt grote risico's ten aanzien van het voldoen aan deze criteria met zich mee. Daarnaast volgen de wetten elkaar heel snel op, zodat er meer kosten gemoeid zijn met het op de hoogte blijven en implementeren van de wetgeving.

Andere aspecten die worden genoemd zijn: de accountants die moeten controleren, de instellingen die moeten rapporteren, de inspecties die moeten controleren en de dataverzameling die op sectorniveau voor de rapportage over de bezoldigingsgegevens plaatsvindt. De stapeling van veranderingen in de regelgeving en de daaraan gekoppelde overgangsregelingen maken de controle bovendien ingewikkeld.

- **Casuïstiek** – Verschillende organisaties geven aan dat het dossier leidt tot grote extra inspanningen, van veelal senior beleidsmedewerkers, juristen en secretarissen van het CvB. *Casus ZZ - Extra kosten door onduidelijkheden in de wet* belicht de ervaringen van één organisatie. Ter illustratie hier een fragment uit de casus:

Het opstellen van de jaarrekening heeft veel discussie opgeleverd en voor veel vertraging gezorgd. En omdat er pas in een laat stadium uitsluitel voor bepaalde situaties is gekomen, heeft dit ook veel onrust en kosten voor betrokkenen en de organisatie opgeleverd. Door onduidelijkheid in de wet kon de accountant bijvoorbeeld niet zelf een besluit nemen, maar is er ook veel overleg geweest binnen zijn organisatie of de koepel van accountants. Ook is er door de juristen bij BZK en de landsadvocaat veel tijd gestoken in overleg over bepaalde elementen in de wet.

Vanuit de organisatie is het niet de intentie om boven de norm uit te komen, maar om de wet volledig te doorgronden en op de juiste manier te kunnen interpreteren moet je bijna specialist zijn. Bij het aanstellen van de nieuwe bestuurder heeft daarom ook de landsadvocaat gedurende de aanstelling meegekeken om er zeker van te zijn dat alle regels goed zijn toegepast. Bij accountantskantoren vindt momenteel een opschaling plaats van expertise wat de WNT betreft, omdat men er steeds tegenaan loopt over onvoldoende kennis te beschikken. Binnen onze organisatie is er ook nog steeds onduidelijkheid over een aantal zaken, zoals de pensioenopbouw en de vrijval van de pensioenpot (en wie daar recht op hebben) en de werkkostenregeling.

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect.

4.7 Veranderingen in de organisatiestructuur

Omschrijving	Bevindingen:
Door de WNT verandert de (gepercipieerde) verhouding tussen beloning en verantwoordelijkheid. Dit kan er toe leiden dat organisaties besluiten de organisatie- en/of bestuursstructuur te veranderen.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 1. Twijfelachtig.• Schaal: 2. Deel van de WNT-sectoren/functionarissen <p>De veranderende verhouding tussen beloning en verantwoordelijkheden doet zich voor bij alle topfunctionarissen die te maken krijgen met een verlaging van de bezoldiging. In sommige sectoren lijkt tegelijkertijd ook sprake van een verzwaring van de verantwoordelijkheden (primair onderwijs, toezichthouders financiële instellingen, ZBO's en woningcorporaties). Dit kan in bepaalde sectoren leiden tot discussie over de organisatie/bestuursstructuur.</p> <ul style="list-style-type: none">• Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en WNT-2. Het gaat hier om een structureel effect dat direct gaat optreden.• Aangrijpingspunt: Hoogte van de norm (WNT-1 en WNT-2).

Hypothese

Door een lagere bezoldiging verandert de verhouding tussen de verantwoordelijkheid die topfunctionarissen dragen en de beloning daarvoor. Betrokken bestuurders ervaren dit mogelijk als een disbalans. Als reactie daarop zoeken organisaties mogelijk naar oplossingen om deze verhouding weer in balans te brengen. Zij overwegen mogelijk om de organisatiestructuur aan te passen. Voorbeelden hiervan zijn:

- a. Het aanpassen van de bedrijfsstructuur/het creëren van meerdere managementlagen.
- b. Het opdelen van functies naar deeltijd of meerdere bestuurders op één plek.
- c. Minder complexe organisaties (door middel van herstructurering en fusies).
- d. Meer fusies en tendens om grotere organisaties te creëren.

Het effect zal met name optreden bij grotere en complexe organisaties die moeite hebben om goed gekwalificeerde bestuurders vast te houden; zij zullen verantwoordelijkheden op gaan splitsen. Bij kleinere organisaties, in sectoren waarbij de WNT-normen gekoppeld zijn aan organisatieomvang, kan een prikkel ontstaan om naar een grotere organisatievorm te streven.

Bevindingen

Gegeven het feit dat de bezoldiging van topfunctionarissen onder de WNT omlaag gebracht zijn en de verantwoordelijkheden veelal gelijk zijn gebleven (of zelfs zwaarder worden), is er reden om de komende periode te monitoren of er veranderingen de bestuursstructuren plaats gaan vinden. Er zijn verschillende casussen aangedragen waaruit blijkt dat er discussie plaatsvindt binnen organisaties om de structuur aan te passen, zodat er een nieuwe balans ontstaat tussen verantwoordelijkheid en beloning. Veel bestuurders uiten hun zorgen hierover en geven aan dat de balans verstoord dreigt te raken. Echter casuïstiek waaruit een daadwerkelijke verandering in bestuursstructuur blijkt, is nog zeer beperkt. Het gaat om enkele gevallen, waarbij niet uit te sluiten is dat ook andere factoren hier een rol spelen. Om die reden concluderen we dat het effect twijfelachtig is.

Onderbouwing

Of de WNT feitelijk leidt tot aanpassingen in de organisatiestructuur is nog niet zeker. Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** - Er is nog geen bestaand onderzoek naar de effecten van de WNT op de organisatiestructuur. Een enkele brancheorganisatie geeft aan dat ze gaan monitoren of het aantal topfunctionarissen en toezichthouders per organisatie gaat toenemen. Recent onderzoek door KPMG (2015) in de woningcorporatiesector laat zien dat bij de grote meerderheid van corporaties sprake is van éénhoofdig bestuur (n=80) en bij een handvol (n=6) van een driehoofdig bestuur. Eventuele wijzigingen in deze verhoudingen na invoering van de WNT zouden een duidelijk signaal kunnen zijn.
- **Brede gespreksronde** – Enkele partijen geven aan dat er recent sprake is van een verzwaring van de verantwoordelijkheden en taken in hun sectoren die de verhouding tussen beloning en verantwoordelijkheid extra onder druk zetten. Van verzwaarde verantwoordelijkheden zou met name sprake zijn in de zorg, het onderwijs (schaalvergroting), bij woningcorporaties (nieuwe Woningwet), financiële toezichthouders en ZBO's (verscherpt toezicht in meerdere sectoren) en universiteiten (meer gewenste kennisvalorisatie).

Zodra verantwoordelijkheden toenemen en de beloning niet meegroeit, zoekt men naar wegen om de verantwoordelijkheid te delen. Dit effect is benoemd door een wervingsbureau voor toezichthouders, bestuur, directie en management. Volgens een wervings- en selectiebureau is er niet zozeer sprake van uitbreiding van het aantal functies op Raad van Bestuur-niveau als wel op het niveau van de laag eronder, het directieniveau. Er moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vervullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om hen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden.

Het is toegestaan om functies te verdelen over meerdere leden van de Raad van Bestuur. In dit geval kunnen meerdere leden ingezet worden voor een functie die voorheen door minder leden werd vervuld. Zelfs wanneer de WNT-norm gerelateerd is aan voltijd/deeltijd dienstverbanden is het mogelijk de organisatiestructuur te veranderen doordat dienstverbanden een kleinere omvang behelzen en de mogelijkheid ontstaat voor topfunctionarissen om de overige diensturen te besteden bij een nevenbaan in de private sector.

In de interviews is aangegeven dat er in theorie meerdere bestuurders voor op papier 36 uur werken, waar in de praktijk één bestuurder al voldoende zou zijn. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat deze bestuurders meerdere nevenfuncties uitoefenen om de bezoldiging op te krikken.

- **Casuïstiek** - Er zijn negen casussen beschreven die verschillende aspecten van dit effect belichten. Allereerst constateert men dat de overheid verschillende signalen afgeeft: enerzijds wordt de verantwoordelijkheid van de bestuurder groter, anderzijds wordt de beloning lager (Casus AAA). Enkele organisaties melden dat bestuurders taken overnemen van directeuren en dat het aantal bestuurders wordt uitgebreid (Casus BBB, Casus CCC, Casus DDD, Casus EEE).

Voor bestuurders komen functiecontracten zonder urengrens en werkweken van meer dan 50 uur veel voor. De NVTZ-contracten gaan uit van werkweken van 36-40 uur. Aangezien dergelijke werkweken een illusie zijn binnen ziekenhuizen zullen Raden van Bestuur onder verwijzing naar het contract om uitbreiding van het bestuur vragen aan de Raden van Toezicht. Specifiek voorbeeld dat hierbij aangehaald is: [Topklinisch ziekenhuis na invoering van WNT-2 van twee naar drie bestuurders \(drie gevallen bekend\)](#).

Verschiedende organisaties noemen ook de veranderende regelgeving rondom de inzet van interim-bestuurders, die kan leiden tot veranderingen in de organisatie (Casus FFF - *Interim-*

bestuurders nog beperkt inzetbaar onder WNT-1 (Woningcorporaties) en Casus GGG - Knelpunten bij inhuur van externe deskundigen (Alle sectoren).

In de woningcorporatiesector bestaat de indruk dat er vaker wordt gefuseerd omdat kleinere (woningbouw)organisaties geen gekwalificeerde bestuurders meer kunnen vinden. De zwaarte van de functie is momenteel binnen de woningcorporaties afhankelijk van de omvang van het woningbezit. Opschalen tot rond de 10.000 volkshuiseenheden wordt een nieuwe norm waarbij de kwaliteit van de bestuurder en de bijbehorende bezoldiging absoluut een belangrijke rol speelt. Grotere woningcorporaties kunnen een betere salariëring bieden. Dit effect komt vooral naar voren bij kleinere woningcorporaties omdat daar gestuurd wordt op VHE en het aantal inwoners, bijvoorbeeld het aantal gemeenten. Voorbeelden zijn lastig te onderbouwen omdat veel organisaties hier niet direct voor uitkomen. (*Casus HHH - Prikkel om te fuseren (Woningcorporaties)*).

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie geeft 11% van de respondenten aan dat de sturingsrelatie tussen werkgever en werknemer door de WNT verandert. Ook geeft 11% aan dat er een toename van deeltijd bestuurs-/directiefuncties en aantal topfunctionarissen binnen een organisatie is te verwachten. Deze effecten zijn met name genoemd in de Zorg en in de Woningcorporatiesector.

5 Thema 3: Niet-beoogde bredere maatschappelijke effecten

5.1 Verminderd vertrouwen in de overheid

Omschrijving	Bevindingen:
De invoering van de WNT heeft sectorale afspraken en zelfregulering doorkruist. Dat heeft effect op de relaties tussen werkgevers en werknemers en het vertrouwen in de overheid.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none">• Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk.• Schaal: 4. Alle WNT-sectoren. <p>Het effect wordt benoemd door organisaties die onder de WNT vallen, in het bijzonder door HR-professionals en toezichthouders die nauw betrokken zijn bij onderhandelingen met de bestuurders. Zij ervaren de WNT als een inbreuk op bestaande verhoudingen.</p> <ul style="list-style-type: none">• Werkingsduur: Na invoering WNT-1 en WNT-2.• Aangrijpingspunt: Verschillende elementen van de WNT: de norm zelf en de regels die secundaire arbeidsvoorwaarden inperken.

Hypothese

Bij de invoering van de wet is gewaarschuwd voor de inbreuk op internationale verdragen: onder andere de bescherming van het ongestoord genot van eigendom, de contractvrijheid en de vrijheid om collectief te onderhandelen zouden onder druk kunnen staan, volgens het advies van de Raad van State (Raad van State, 2014). Hoewel o.a. het overgangsrecht bedoeld is om aan deze bezwaren tegemoet te komen, is er mogelijk sprake van een subtieler effect, waarbij het vertrouwen in de overheid vermindert.

De WNT doorkruist mogelijk de afspraken die bestonden in sectoren en tast daarmee een zekere mate van zelfregulering aan. In veel sectoren bestonden afspraken die de topinkomens reguleerden. Deze zelfregulering heeft in sommige sectoren excessen niet kunnen voorkomen. Tegelijkertijd voldeden bestuurders in veel gevallen wel aan de sectorale afspraken. Deze worden dan met de WNT doorkruist. Bestaande verhoudingen binnen sectoren, tussen werkgevers en werknemers veranderen en organisaties kunnen dit ervaren als een inperking in de contractsvrijheid en vrijheid om collectief te handelen.

In combinatie met de relatief snelle opeenvolging van nieuwe regels, waarbij organisaties moeite hebben met het voldoen aan de regels, kan dit leiden tot verminderd vertrouwen in het handelen van de overheid.

Bevindingen

De WNT brengt met zich mee dat er inbreuk wordt gedaan op bepaalde verhoudingen: van organisaties onderling, binnen sectoren, en op de verhouding tussen werkgevers en werknemers. Verschillende aspecten van de WNT hebben voor een deel van de betrokkenen de geloofwaardigheid van de overheid aangetast. Dit is vooral een kortetermijneffect dat samenhangt met de invoering van de wet, de verschillende reparaties en interpretaties van de regelgeving. De snelle opeenvolging van nieuwe normen, zonder dat het effect van de eerste norm goed is onderzocht, geeft veel betrokkenen het gevoel dat de wet vooral politiek gedreven is.

Onderbouwing

Dit effect is door een aantal betrokkenen genoemd in de brede gespreksronde. Zij benoemen ook het mogelijke effect van de WNT op de bestaande verhoudingen tussen werkgevers en werknemers. Omdat het om een “zacht” effect gaat dat moeilijk meetbaar is, is de bewijsvoering beperkt.

- **Bestaand onderzoek** – Eerder onderzoek onder belanghebbenden laat zien dat organisaties die voorheen zelf over de salarissen beslisten, de WNT als een inbreuk beschouwen op de vrije loonvorming. Als voorbeeld wordt DNB genoemd, maar soortgelijke reacties zijn ook door anderen verwoord:

Qua beloning oriënteerde De Nederlandsche Bank zich op wat in de zakelijke dienstverlening, het Rijk en de financiële sector wordt betaald. De loonontwikkeling bij DNB is net als bij de AFM gebaseerd op een vast samengesteld mandje van de loonontwikkeling in de algemene banken cao, de cao van de rijksoverheid, accountants en van ING.

Deze mechanismen worden volgens DNB door de vakbonden beschouwd als een grote inbreuk op de vrije loonvorming. Dat er nu mogelijk ook door wetgeving wordt ingegrepen op de hoogte van inkomens en andere arbeidsvoorwaarden, zou als een verdere inbreuk op hun rol en rechten worden beschouwd. (Bron: WNT-3 verkenning).

- **Brede gespreksronde** – Dit effect is door enkele brancheorganisaties benoemd tijdens de gesprekken. Zij geven aan dat ze weliswaar begrip hebben voor de intentie om excessen in beloningen aan te pakken, maar dat de overheid met de WNT fundamenteel ingrijpt in de verhoudingen binnen sectoren en organisaties. Daarbij vindt men de snelle invoering van de WNT-2 zonder dat de WNT-1 is geëvalueerd schadelijk voor de geloofwaardigheid van de overheid. In een aantal sectoren is al ver voor de WNT gereguleerd. Met de WNT-1 en WNT-2 zijn sectorale afspraken doorkruist.

In gesprekken met HR-professionals wordt de zorg geuit dat de normering een aantasting kan betekenen van de gehanteerde principes van het loongebouw, dat een weerspiegeling is van de positie in de markt. Men volgt de markt, waarbij men probeert net iets beter te betalen om goed personeel te werven. De WNT kan dit doorkruisen.

Enkele gesprekspartners wijzen ook op de mogelijke effecten op de positie van medewerkers die onder een cao vallen. In dat geval komen mogelijk de onderhandelingen met de sociale partners onder druk te staan. Daarnaast geeft een aantal partijen aan als gevolg van de invoering van de WNT-1 te zijn begonnen met het maken van nieuwe bezoldigingsafspraken en dat het invoeren van de WNT-2 ook deze afspraken teniet doet en ondermijnt.

Enkele organisaties met een toezichthoudende taak wijzen op een fundamenteel aspect van het ingrijpen door de overheid. De WNT kan de onafhankelijkheid van organisaties aantasten, doordat de overheid veel directer ingrijpt in de beloning van bestuurders, die vanuit hun positie volledig onafhankelijk moeten kunnen opereren. Ook de Vereniging van Gemeentesecretarissen wijst hier op: de gemeentesecretaris heeft een cruciale rol in de borging van de onafhankelijkheid van de ambtelijke organisatie en de checks en balances tussen bestuur en organisatie. Het risico bestaat dat deze rol in gevaar komt als gevolg van onevenredige onzekerheid over werk en inkomen na beëindiging van het dienstverband.

Casuïstiek – Een concrete casus heeft betrekking op een organisatie met een toezichthoudende taak. Hierbij wordt aangegeven dat er al jaren een goed functionerend beloningsbeleid is, met instemming van het vakministerie en de Raad van Commissarissen. Herhaaldelijk ingrijpen door de overheid brengt risico's met zich mee voor de onafhankelijkheid

(zie Casus JJJ - Onafhankelijkheid organisatie door tussenkomst overheid verminderd).

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect. Wel is door 11% van de respondenten in de Zorg en 15% van de respondenten bij de Woningcorporaties aangegeven dat de sturingsrelatie tussen werkgever en werknemer wordt beïnvloed door de WNT.

5.2 Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid

Omschrijving	Bevindingen:
Bij de invoering van de WNT worden sectoren en organisaties verschillend behandeld. Daarnaast spelen verschillende vakministeries een rol en handelen decentrale overheden verschillend. Dit kan (een gevoel van) rechtsongelijkheid veroorzaken.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk. • Schaal: 4. Alle WNT-sectoren. <p>De onvrede over met name de WNT-2 lijkt redelijk breed gedragen binnen de organisaties die onder de WNT vallen. De gevoelens van ongelijkheid die de wet oproept, worden door een deel van de betrokkenen geuit. Het gaat dan om bestuurders van organisaties die lokaal contracten sluiten met decentrale overheden en om bestuurders/toezichhouders die vanuit een sectorverantwoordelijkheid in gesprek zijn met de overheid.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Werkingsduur: Na invoering van de WNT-2. Structureel. Het gaat hier om een structureel effect dat direct gaat optreden. • Aangrijpingspunt: WNT-1, WNT-2 en reparatiewet.

Hypothese

De WNT kan leiden tot rechtsongelijkheid tussen partijen. Hiervoor is een aantal redenen te noemen:

1. de regels voor politieke bestuurders verschillen op enkele punten van bestuurders die vallen onder de WNT;
2. de steun voor uitzonderingen kan verschillen per vakministerie: organisaties kunnen pas gebruik maken van de uitzonderingsregel in de WNT als het kabinet dat goedkeurt. Dat betekent dat besluitvorming moet worden voorbereid met medewerking van het vakministerie waaronder men ressorteert. Partijen geven aan dat zij de indruk hebben dat verschillende ministeries hiertoe in verschillende mate bereid zijn. Ook dat kan het vertrouwen in de overheid ondermijnen;
3. decentrale overheden passen striktere regels toe of gebruiken de WNT als pressiemiddel.
4. voor bepaalde neveneffecten bestaat binnen het rijk wel een vangnet, maar binnen decentrale overheden niet.

Bevindingen

De verschillende regels, en de regionale of lokale verschillen in het toepassen van de regels, kan de geloofwaardigheid van de overheid aantasten. Het niet respecteren van de overgangsregeling kan leiden tot grote onzekerheid bij bestuurders en organisaties. Organisaties en sectoren die de WNT wel direct hebben doorgevoerd, voelen zich benadeeld ten opzichte van sectoren die uitstel hebben gekregen.

Onderbouwing

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – Gezien de grote verschillen tussen organisaties is onder de WNT-1 een onderscheid gemaakt in de hoogte van de maximale norm per sector. Voor de zorgverzekeraars en in het onderwijs gold direct een afwijkende norm en in 2014 is ook in de zorg en voor woningcorporaties een aangepaste norm ingegaan. Behalve het overgangsrecht voor zittende bestuurders, geldt er in 2014 ook een overgangperiode voor bepaalde instellingen, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs.
- **Brede gespreksronde** – Dit effect wordt door ongeveer een kwart van de brancheorganisaties genoemd. Naast onderwijs, zorg en welzijn, toezichthouders op banken en verzekeraars, noemen ook werkgevers- en werknemersorganisaties het effect. Behalve het feit dat men het gevoel heeft dat er tussen en binnen sectoren andere WNT-regels lijken te gelden, wordt er in het veld ook aangegeven dat de rechten die ministers en topfunctionarissen bij de Rijksoverheid hebben niet overeenkomen met de rechten van topfunctionarissen bij andere instellingen onder de publieke sector. Zo wordt bij een bewindspersoon de dienstauto niet meegerekend bij de totale bezoldiging en bij topfunctionarissen wel. Verder wordt opgemerkt dat bewindspersonen bij vertrek wachtgeld hebben en (niet-ambtelijke) topfunctionarissen niet.

Alle aangebrachte uitzonderingen maken de uitvoering van de wet complexer, maar ook voelen vertegenwoordigers van instellingen zich ten opzichte van soortgelijke instellingen benadeeld. In hun ogen is te weinig onderbouwd waarom zij al wel aan een bepaalde norm moeten voldoen terwijl dat voor anderen vooralsnog wordt uitgesteld. Aanvullend geeft men aan dat het soms onbegrijpelijk is waarom bepaalde organisaties wel onder de WNT vallen en andere niet: de definitie van een (semi)publieke organisatie is niet eenduidig. Men noemt bijvoorbeeld de Luchtverkeersleiding Nederland, die volledig wordt betaald door commerciële partijen. In de energiesector vallen twee van de drie netbeheerders onder de WNT, de derde niet omdat deze organisatie niet gesplitst is in een publiek en privaat deel. In de praktijk verlenen ze dezelfde diensten.

Kleinere organisaties en organisaties die minder in de media zijn, voelen zich dubbel geraakt door de wet. Ten eerste hielden zij zich al aan de regels en moeten ook zij nu voldoen aan allerlei (administratieve) vereisten. Ten tweede wordt volgens hen aan de sectoren waar de grootste excessen plaatsvonden uitstel van de WNT-2 verleend, met als gevolg dat bestuurders uit hun organisatie al wel tegen een lagere norm betaald krijgen terwijl degenen omwille van wie de wet werd opgesteld, nog steeds de mogelijkheid hebben om tijdelijk nog buiten de nieuwe normen te blijven.

Enkele partijen geven aan dat zij weinig steun van de eigen minister ervaren als het gaat om het bepleiten van een uitzondering op de WNT. Men heeft de indruk dat ministeries hier verschillend mee omgaan.

Een andere ontwikkeling die door organisaties met zorg wordt geconstateerd is dat decentrale overheden organisaties soms dwingen om sneller aan de WNT-normen te voldoen. Bij aanbestedingen worden deze organisaties uitgezonderd. Dat betekent dat het overgangsrecht van de bestuurder niet wordt gerespecteerd.

- **Casuïstiek** – De verschillende aspecten die leiden tot een gevoel van ongelijkheid, zijn te vinden in meerdere casussen. *Casus KKK - Verschillen in behandeling tussen organisaties die met publieke middelen werken (Alle sectoren)* en *Casus LLL - Verschillen tussen bestuurders en ministers (Alle sectoren)* illustreren de verschillen tussen organisaties en functionarissen die niet goed begrepen worden door betrokkenen.

Dat decentrale overheden eigen regels toepassen is benoemd in een aantal interviews met zorg- en cultuurinstellingen en kan worden onderbouwd aan de hand van een aantal casussen. Zo heeft de gemeente Rotterdam verschillende zorginstellingen een brief gestuurd waarin blijkt dat gekort wordt op het zorgbudget als bestuurders boven het maximum worden betaald. Zie daarvoor: *Casus MMM - Lokale overheden respecteren overgangsrecht bestuurders niet (Zorgsector)* en *Casus NNN - Lokale politiek vraagt aanvullende maatregelen (Zorgsector)*. Meerdere bestuurders noemen vergelijkbare brieven van de gemeente.

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) wijst op een ongelijkheid die ontstaat als gevolg van de WNT: topambtenaren kunnen in tegenstelling tot alle andere ambtenaren geen gebruik maken van een van-werk-naar-werk-traject conform de cao. Binnen het rijk is daar wel een vangnet voor georganiseerd, binnen de gemeenten niet. Dat is ook moeilijker omdat gemeenten zelfstandig zijn. Per jaar wordt ongeveer een tiental functionarissen hiermee geconfronteerd: echter de uitstraling op de zittende gemeentesecretarissen en griffiers is mogelijk groter. Zie *Casus PPP – Geen recht op van-werk-naar-werk-traject (Decentrale overheid - Gemeentesecretarissen en griffiers)*.

- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect.

5.3 Negatieve beeldvorming van bestuurders

Omschrijving	Bevindingen:
De WNT leidt tot steeds terugkerende negatieve publiciteit over bestuurders. Dit heeft een effect op het imago van het beroep.	<p>Is het aannemelijk dat dit effect optreedt als gevolg van de WNT?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aannemelijkheid: 2. Aannemelijk. • Schaal: 4. Alle WNT-sectoren. Dit effect wordt door bijna alle sectoren genoemd. • Werkingsduur: Vóór de WNT-1 en na invoering van WNT-1 en WNT-2. Het gaat hier om een tijdelijk effect: op termijn is de verwachting dat de bezoldigingen niet meer boven de norm uitkomen. De steeds terugkerende media-aandacht zal dan waarschijnlijk ook verminderen. • Aangrijpingspunt: Openbaarheid inkomens.

Hypothese

De WNT is bedoeld om de maatschappelijke verontwaardiging over hoge inkomens van bestuurders te adresseren. In die zin zou een positief effect op de beeldvorming en het imago van bestuurders verwacht worden na invoering van de WNT. Het is mogelijk dat dit ook het langetermijneffect zal zijn.

Als neveneffect van enkele aspecten van de WNT kan de beeldvorming van bestuurders ook verslechteren. De korte opeenvolging van de WNT-1 en WNT-2 waarbij de norm naar beneden is bijgesteld, in combinatie met het overgangsrecht, zorgt waarschijnlijk nog enkele jaren voor publiciteit in de media. Daaruit kan de indruk ontstaan dat het aantal “graiers” niet afneemt.

Bevindingen

De topinkomens zijn een terugkerend thema in de media. De berichtgeving is sinds de invoering van de WNT vooral gericht op de gevallen waarin overschrijdingen zijn geconstateerd. Ook de

ontslagvergoedingen en pensioenvoorzieningen zijn aanleiding voor negatieve beeldvorming. Daarbij wordt volgens betrokkenen nogal eens vergeten dat er sprake is van een overgangsrecht.

Op de korte termijn lijkt de WNT toch een negatief effect te hebben op de beeldvorming. Mogelijk is het effect sterker doordat er bij de WNT publicatieplicht is voor alle topfunctionarissen van (semi)publieke instellingen, of de bezoldiging nu wel of niet boven de norm komt. Bij de WOPT was er alleen publicatieplicht voor bezoldigingen boven de norm.

Tegenover deze geluiden over negatieve beeldvorming wordt als argument naar voren gebracht dat het voldoen aan de nieuwe WNT-normen uiteindelijk kan bijdragen aan een positief imago. Een passende beloning draagt dan bij aan het aanzien van het ambt en vertrouwen van de burger.

Onderbouwing

Er is op verschillende manieren onderzocht of dit effect al dan niet optreedt, waarvan de resultaten hieronder kort zijn samengevat:

- **Bestaand onderzoek** – Aanwijzingen dat de beeldvorming over topbestuurders negatief blijft zijn te vinden in media-analyses over de WNT. Koppen in de kranten zijn onder andere “Graaiers in de zorg jammeren over lagere salarissen” en “Graaiers en sneue krabbelaars in de regionale zorg”. In de krantenartikelen worden bestuurders met naam en toenaam genoemd. (Regionaal Gooi & Vechtstreek, 2015). Onder de titel “Beschaafd salaris in aantocht” nam de Volkskrant een volledige lijst op met functionarissen (de Volkskrant, 2014). Onderzoek onder topfunctionarissen zelf (GKSV, 2014) laat zien dat een verlaging van de financiële beloning volgens 63% van de respondenten een negatief tot zeer negatief effect heeft op de maatschappelijke status van werken in de (semi)publieke sector. Hoewel organisaties er veel aan gelegen is om negatieve publiciteit te voorkomen en excessen aan te pakken, leidt de snelle opeenvolging van bijstelling van de norm ertoe dat men als sector en beroepsgroep steeds opnieuw negatief in het nieuws komt.
- **Brede gespreksronde** – De negatieve beeldvorming over bestuurders wordt door ongeveer één op de vijf branchevertegenwoordigers genoemd tijdens de gesprekken. De indruk is dat de wet en de media-aandacht hieraan hebben bijgedragen. De geluiden komen uit een brede groep sectoren: zorg, onderwijs, woningcorporaties en ook een aantal kleinere sectoren. In de zorg wordt specifiek genoemd dat instellingen regelmatig opmerkingen terugkrijgen van de ouders van cliënten en/of cliëntenraad, zeker nu er in de zorg ook zo sterk wordt bezuinigd. De steeds naar beneden bijgestelde normen binnen de WNT versterken dit effect. Zoals een vertegenwoordiger van de onderwijssector aangeeft: “Hoewel we de WNT-normen keurig volgen, staat toch elk jaar 10% van onze instellingen op het verkeerde lijstje, omdat de norm weer naar beneden is bijgesteld. Dan is er steeds een nieuwe groep die teveel verdient, waarbij het overgangsrecht in de media snel wordt vergeten.” Daarbij komt dat veel regels onduidelijk zijn geweest. Zelfs bestuurders en organisaties die dachten zich aan de regels te houden, kunnen negatief in de publiciteit komen.
- **Casuïstiek** – In de casuïstiek komt duidelijk naar voren dat het effect direct betrekking heeft op bestuurders zelf, maar mogelijk op termijn schadelijk is voor de kwaliteit van het bestuur. Toezichthouders maken zich zorgen omdat bestuurders “vogelvrij” zijn verklaard.
- **Openbare consultatie** – Vanuit de openbare consultatie is geen aanvullende bewijsvoering verkregen voor het optreden van dit effect.

6 Conclusies

In de voorgaande drie hoofdstukken hebben we per thema de in het kader van het onderzoek geïnterviewde effecten beschreven en geduid. Het onderscheid in effecten op de doelgroep (eerste orde), op de WNT-instellingen (tweede orde) en op de maatschappij (derde orde) helpt om ordening te brengen in het onderzoeksmateriaal en de analyse. In dit hoofdstuk trekken we conclusies en geven we antwoord op de onderzoeksvragen.

1. Wat zijn tot dusver andere, niet-beoogde effecten van de WNT?
2. Hoe kunnen de niet-beoogde effecten die zich tot dusver voordoen worden verklaard?
3. Zijn er externe omstandigheden of ander (kabinets)beleid die moeten worden meegewogen om de doeltreffendheid en effecten van de WNT in het juiste perspectief te kunnen zetten en begrijpen?

Daadwerkelijke toetsing van het overgrote deel van de mogelijk niet-beoogde effecten kan pas plaatsvinden op het moment dat de feitelijk beoogde situatie is gerealiseerd. Zover is het nu nog niet en daarom heeft dit onderzoek een sterk exploratief karakter.

Immers, in de eerste plaats zijn de invoeringsdata nog recent. De WNT-1 geldt vanaf 2013 en de WNT-2 is pas in januari 2015 van kracht geworden. In de tweede plaats worden de reeds bestaande bezoldigingsafspraken van veel topfunctionarissen gerespecteerd door het overgangsrecht. Pas vanaf 2017 wordt de bezoldiging van zittende topfunctionarissen stapsgewijs afgebouwd in een proces dat kan duren tot en met 2022. In de derde plaats geldt voor sommige sectoren uitstel voor invoering voor de WNT-2 tot 2016. Dit alles betekent dat de feitelijk beoogde situatie, waarin de maximale bezoldiging van alle bestuurders in de semi(publieke) sector in de praktijk binnen de WNT-norm blijft, nog enkele jaren op zich laat wachten. Er is gedurende de overgangperiode sprake van een atypische dynamiek ten opzichte van die uiteindelijk beoogde situatie wat het moeilijk maakt effectonderzoek te doen.

De casuïstiek, interviews, beschikbare theorie en onderzoeksresultaten helpen om inzicht te krijgen maar zijn onvoldoende voor het nu reeds kunnen doen van harde uitspraken over de effecten in de komende jaren. In dit onderzoek moeten we het daarom doen met aanwijzingen en signalen voor het optreden van mogelijke effecten. De conclusies die we hier trekken op basis van de beschikbare informatie baseren we op de aannemelijkheid dat de mogelijke effecten optreden (nu en in de feitelijk beoogde situatie). In Tabel 6.1 staan de effecten zoals besproken en toegelicht in de voorgaande hoofdstukken samengevat. De effecten zijn daarbij ingedeeld naar twee dimensies: de mate van aannemelijkheid en de schaal. We bespreken de effecten in volgorde van aannemelijkheid.

6.1 Samenvatting van onderzochte niet-beoogde effecten

Aangevoeld effect

Toename administratieve lasten (4.6) – Uit de bestaande schattingen van administratieve lasten leiden we af dat geen rekening is gehouden met een aantal factoren die bij de invoering van de WNT invloed hebben gehad op de administratieve lasten. De inzet van extra en hoogwaardige expertise die in veel organisaties nodig is gebleken, heeft geleid tot een toename in administratieve lasten voor met name werkgevers in de WNT-sectoren. Ofschoon exacte cijfers ontbreken, is er brede consensus vanuit de gespreksrondte dat dit effect is opgetreden. Hoewel er sprake is van een

structurele toename is het grootste deel van het effect tijdelijk. Inmiddels zijn veel organisaties door een leercurve gegaan en is de regelgeving verduidelijkt.

Zeer aannemelijk effect

Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (3.1) - Het is zeer aannemelijk dat het overgangsrecht (onderdeel van de WNT) leidt tot een beperking van de doorstroming van topfunctionarissen naar andere WNT-instellingen in de periode dat het overgangsrecht geldt. De teruggang in bezoldiging die gepaard kan gaan met een overstap naar een andere functie in de WNT-sectoren weerhoudt topbestuurders van het wisselen van functie. Het gaat hier om een effect dat stopt op het moment dat de periode van het overgangsrecht afloopt.

Aannemelijke effecten

Diversiteit topfunctionarissen (3.5) – Het is aannemelijk dat invoering van de WNT bijdraagt aan de diversiteit van topfunctionarissen naar geslacht en leeftijd. Die grotere diversiteit wordt veroorzaakt door de lagere bezoldiging waardoor een ander type (potentiële) topfunctionaris op vacatures reageert. Daarmee wordt mogelijk een nieuwe bron van kandidaten aangeboord die voorheen nauwelijks kans maakte op een positie als topfunctionaris. Het gaat hierbij in het bijzonder om jongere bestuurders en vrouwelijke bestuurders.

Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen (3.4) - Het is aannemelijk dat de transparantie over de individuele bezoldiging de positie van topbestuurders verzwakt in de onderhandelingen over een nieuwe bezoldiging op het moment dat zij met een nieuwe werkgever in gesprek zijn over een functie.

Doorwerking op het loongebouw (4.1) – Het drukkend effect (op de top van) het loongebouw in de WNT-sectoren achten we aannemelijk. In een aantal sectoren wordt het als zeer ongebruikelijk beschouwd als een topbestuurder een lagere bezoldiging kent dan andere medewerkers in de organisatie. Dit hangt samen met de gedachte dat een topbestuurder uiteindelijk de meeste verantwoordelijkheid draagt en daarom de bezoldiging daar ook het hoogst dient te zijn. In deze organisaties zal waarschijnlijk een aanpassing van het loongebouw plaatsvinden, in elk geval in de top van het loongebouw. Of uiteindelijk het gehele loongebouw wordt aangepast, achten we minder aannemelijk omdat daarvoor cao-afspraken moeten worden aangepast.

Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2) - Verder is het aannemelijk dat de WNT een rem zet op de doorstroom van functionarissen in de subtop naar bestuursfuncties. Door het te kleine verschil tussen bezoldiging (soms misschien zelfs negatief) neemt de prikkel voor de subtop af om door te stromen naar een functie als topbestuurder. Het gaat hier om een structureel effect.

Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) - Het is aannemelijk dat processen van werving en selectie van topfunctionarissen onder de WNT moeilijker (gaan) verlopen. Het aantal kandidaten zal afnemen waardoor de selectie wordt bemoeilijk en/of er reageren nieuwe doelgroepen, wat inhoudt dat mogelijk de wijze van prioritering en selectie van kandidaten veranderd moet worden. Het gaat hier voornamelijk om een tijdelijk effect.

Verminderd vertrouwen in de overheid (5.1) - Het is aannemelijk dat het vertrouwen van sectoren in het handelen van de Rijksoverheid vermindert. Met de WNT komt een einde aan de zelfregulering in een aantal sectoren. Die regulering van bovenaf heeft uiteraard te maken met het feit dat deze zelfregulering in sommige sectoren excessen niet heeft kunnen voorkomen. Tegelijkertijd voldeden bestuurders in veel gevallen wel aan de sectorale afspraken en wordt de

oplossing van regulering via de WNT vooral als signaal van wantrouwen gezien hetgeen een reactie van wantrouwen aan de intenties van de overheid tot gevolg heeft (partijpolitiek gedreven).

Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (5.2) – Het is aannemelijk dat de WNT gevoelens van ongelijkheid versterkt. Topbestuurders in de WNT-sectoren vergelijken zichzelf met andere bestuurders en organisaties. Daaruit ontstaan gevoelens van ongelijkheid omdat soms bepaalde voorwaarden niet uniform meetellen in de bezoldiging, de uitzonderingsregel in bepaalde sectoren wel wordt gehanteerd, de criteria definitie van de WNT-sectoren als niet eenduidig worden ervaren, enz.

Negatieve beeldvorming van bestuurders (5.3) - Het is aannemelijk dat de voortdurende aanpassing aan de norm voor de buitenwereld het beeld bevestigt dat bestuurders nog steeds teveel bezoldiging ontvangen hetgeen het imago van topbestuurders schaadt. Het gaat hier om een tijdelijk effect.

Twijfelachtige effecten

Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2) – Het is onduidelijk of de WNT leidt tot uitstroom van topfunctionarissen vanuit de WNT-instellingen naar niet-WNT-instellingen of naar het buitenland. Hoewel er aanwijzingen zijn dat een deel van de topfunctionarissen de overstap overweegt naar een functie die niet onder de WNT valt, is er sprake van veelal gescheiden arbeidsmarkten en onduidelijkheid of bestuurders de stap daadwerkelijk gaan zetten.

De ongunstige economische omstandigheden waardoor er betrekkelijk weinig functies beschikbaar zijn in de niet WNT-sectoren, zorgen er mogelijk voor dat momenteel deze uitstroom niet op grote schaal plaatsvindt. Hoe dan ook zou het uiteindelijk om een tijdelijk effect gaan. De uitstroom van in de markt geïnteresseerden en voor de markt capabele topfunctionarissen komt op enig moment tot stilstand.

Opdrijvend effect op bezoldiging (3.3) – Er zijn in het verleden aanwijzingen geweest dat het transparant maken van de beloning in de private sector kan leiden tot een opdrijvend effect. Dat zou mogelijk gaan om een tijdelijk effect. Al met al is de bewijsvoering van dit mogelijke effect voor de WNT-instellingen te mager om te veronderstellen dat dit plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden.

Effect op de motivatie (3.6) - Het is twijfelachtig of de motivatie van topfunctionarissen door de WNT wordt beïnvloed. De verwachting is dat een deel van het zittend personeel (met name de sterk extrinsiek gemotiveerden) minder gemotiveerd raakt voor de functie op het moment dat de verlaging van de bezoldiging hen direct raakt. Tegelijkertijd zal bij vertrek van met name extrinsiek gemotiveerde topfunctionarissen er een grotere populatie van met name intrinsiek gemotiveerden ontstaan. Het gaat daarbij om een structureel effect.

De kwaliteit van het bestuur (4.4) - Ook is (nog) onduidelijk of er effecten van de WNT zijn op de kwaliteit van het bestuur in de WNT-sectoren (4.4). De veronderstelling dat bestaande bestuurders in de toekomst vervangen zullen worden door bestuurders van een lager niveau, kan nu nog onvoldoende onderbouwd worden. Het zou gaan om een effect met een structureel karakter.

De prestaties van de organisatie (4.5) - Kwaliteit en competenties van het bestuur kunnen uiteindelijk effect hebben op de prestaties van de WNT-instellingen. Omdat niet duidelijk is wat de effecten van de WNT zijn op de kwaliteit van bestuur is evenmin aan te geven of er een effect is op de prestaties van de WNT-instellingen.

Veranderingen in de organisatiestructuur (4.7) - Het is (nog) onduidelijk welke effecten de WNT heeft op de organisatiestructuur van WNT-instellingen. Het zou hierbij gaan om structurele effecten, maar er zijn weinig aanwijzingen dat organisatiestructuren daadwerkelijk veranderen.

Tabel 6.1 Overzicht van niet-beoogde effecten naar aannemelijkheid en schaal

Schaal	Aangetoond	Zeer aannemelijk	Aannemelijk	Twijfelachtig	Niet aannemelijk
Alle WNT-sectoren	<ul style="list-style-type: none"> Toename administratieve lasten (4.6) 		<ul style="list-style-type: none"> Verminderd vertrouwen in de overheid (5.1) Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (5.2) Negatieve beeldvorming van bestuurders (5.3) 		
Groot deel van de WNT-sectoren			<ul style="list-style-type: none"> Rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2) Toename diversiteit topfunctionarissen (3.5) 	<ul style="list-style-type: none"> Effect op de motivatie (3.6) 	
Deel van de WNT-sectoren/ functionarissen		<ul style="list-style-type: none"> Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (3.1) 	<ul style="list-style-type: none"> Doorwerking op het loonebouw (4.1) Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) 	<ul style="list-style-type: none"> Opdrijvend effect op bezoldiging (3.3) De kwaliteit van het bestuur (4.4) De prestaties van de organisatie (4.5) Veranderingen in de organisatiestructuur (4.7) 	
Klein deel van de WNT-sectoren/ specifieke functionarissen			<ul style="list-style-type: none"> Verzwakking onderhandelingspositie van functionarissen (3.4) 	<ul style="list-style-type: none"> Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2) 	

6.2 Reflectie

Twee effecten aangetoond of zeer aannemelijk

Alle mogelijke effecten overziend, constateren we nogmaals dat de beperkte tijdsduur sinds de invoering van de WNT-1 en WNT-2 in combinatie met het overgangsrecht het doen van harde uitspraken bemoeilijkt. Twee effecten komen uit dit onderzoek naar voren als aangetoond of zeer aannemelijk: de toename van administratieve lasten en de beperkte doorstroom van topfunctionarissen de komende jaren vanwege het overgangsrecht. De toename van administratieve lasten volgt rechtstreeks uit de informatieverplichtingen die de WNT instellingen oplegt en hangt als zodanig niet samen met andere onderzochte effecten. De lagere doorstroom van topfunctionarissen als gevolg van het overgangsrecht is naar zijn aard tijdelijk en zal in de beoogde situatie (na 2020) naar verwachting geen belangrijke rol meer spelen. Ook dit effect beïnvloedt naar verwachting geen andere effecten die in dit onderzoek aan de orde zijn geweest.

Optreden, ontwikkeling en doorwerking van aannemelijke of twijfelachtige effecten nog onduidelijk

Hoewel voor een behoorlijk aantal andere effecten uit dit onderzoek stevige indicaties naar voren komen (waarmee ze als 'aannemelijk' zijn beoordeeld), is moeilijk te voorspellen welke ontwikkelingen we daadwerkelijk zullen zien in de komende jaren. Wat de sterkte van de effecten zal zijn, op welke schaal ze plaatsvinden en welke omstandigheden versterkend of dempend daarop inwerken, is nog onbekend,

Bij die effecten is mogelijk sprake van sterkere samenhang. Eerste orde effecten (zie figuur 2.1), dus de effecten op functionarissen bij WNT-instellingen kunnen doorwerken in hogere orde effecten en deze beïnvloeden: effecten op de organisatie (tweede orde) of maatschappelijke effecten (derde orde). Van de diversificatie van de bestuurders (eerste orde effect) dat als aannemelijk is gekwalificeerd, kan worden beargumenteerd dat daardoor mogelijk een bijdrage wordt geleverd aan de kwaliteit van het bestuur (tweede orde effect). Drie van de vijf eerste orde effecten zijn gecategoriseerd als 'twijfelachtig': uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector, motivatie van topfunctionarissen, opdrijvend effect op de bezoldiging van topfunctionarissen. Omdat deze effecten als 'twijfelachtig' zijn gekwalificeerd, is het prematuur verbanden te leggen met hogere orde effecten op organisaties en de maatschappij.

Betreffende effecten beleidsmatig wel zeer relevant

Voor toekomstige ontwikkelingen en keuzes in topinkomensbeleid zijn deze effecten zeer relevant als het gaat om zorgvuldige beleidsvoorbereiding en het afwegen van kosten en baten of voor- en nadelen van verschillende alternatieven. Een viertal effecten verdienen hierbij in het bijzonder aandacht, gezien de zorgen die een groot aantal gesprekspartners over deze effecten hebben gedeeld én het uitgangspunt c.q. de voorwaarde die het kabinet zelf stelde in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel WNT: " *er moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vervullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden.*" Dit raakt aan de onderzochte effecten uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (3.2), rem op mobiliteit van functionarissen in de subtop (4.2), moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (4.3) en de kwaliteit van het bestuur (4.4). Deze vier mogelijke niet-beoogde effecten zijn daarom in het bijzonder relevant binnen de totale inventarisatie.

Beleidsontwikkeling in de toekomst gebaat bij monitoring en nader onderzoek

Pas in de komende jaren zal duidelijk kunnen worden wat de effecten van de WNT-1 en de WNT-2 zullen zijn op de vier genoemde effecten. Dat betekent dat het lastig is om op korte termijn een evidence based fundament te leggen onder eventueel toekomstig beleid ten aanzien van topinkomens.

Het dus van belang dat op juist deze essentiële punten feitelijke en betrouwbare informatie beschikbaar komt. Daarbij is de informatie met betrekking tot mobiliteit van topfunctionarissen van WNT-instellingen tamelijk eenvoudig te achterhalen. Vanwege de verplichte opgave van de samenstelling van de besturen voor de WNT-instellingen zijn de benodigde data over in-, door- en uitstroom in de komende jaren aanwezig om een vergelijking te maken tussen opeenvolgende jaren. Hiervoor zou de WNT-jaarrapportage van het ministerie van BZK kunnen worden benut. Voor het volgen van de inspanningen die (semi)publieke instellingen moeten plegen om gekwalificeerde topfunctionarissen te werven en hoe lang vacatures open staan, is gericht onderzoek. De bij de uitvoering van de WNT betrokken ministeries zouden dit samen met sectoren kunnen oppakken.

Betrouwbare informatie over de ontwikkeling in de kwaliteit van bestuurders is uiteraard even belangrijk maar lastiger te achterhalen en moeilijker om onderling tussen sectoren te vergelijken. Het ligt voor de hand om hiervoor een aantal prestatie-indicatoren te definiëren op basis waarvan iets gezegd kan worden over de ontwikkeling van de kwaliteit van de publieke dienstverlening . Daarbij kan aangesloten bij bestaande (sectorale) kwaliteits- en verantwoordingscycli. Te denken valt aan reeds bestaande productie-outputmaten, cliëntbeoordelingen, uitvoeringskosten, bevindingen van Inspectie-oordelen, en dergelijke. Daarbij is het van belang een meervoudige benadering van de kwaliteit van dienstverlening te hanteren, waarbij voor zover mogelijk aandacht besteed wordt aan zowel product-, proces-, gebruikers- als prijsaspecten van kwaliteit (Noordegraaf, e.a. 2014).

Bijlage I Casuïstiek

Casus A - Een directeur 'blijft voorlopig nog even zitten' (Woningcorporaties)	83
Casus B - Een bestuurder blijft zitten zolang het overgangsrecht geldt (Onderwijssector)	83
Casus C - Nederlandse luchtverkeersleiders kunnen naar het buitenland gaan (Luchtvaartsector)	83
Casus D - Medewerkers stromen door naar Europese instellingen (Financiële toezichhouders)	84
Casus E - Normering past niet bij de functiezwaarte (Zorgsector)	84
Casus F - Een directeur-bestuurder is actief op zoek gegaan naar nieuwe kansen (Woningcorporaties)	84
Casus G - Bindende beroepsregel matiging bezoldiging (Woningcorporaties)	85
Casus H - Oproep om honoreringsruimte RvT niet te gebruiken (Onderwijssector)	85
Casus I - Advies om de honorering van de RvT niet te verhogen (Zorgsector)	85
Casus J - Toezichhouders maken geen gebruik van de maximale honorering (Woningcorporatie)	85
Casus K - De honorering van toezichhouders is op eigen verzoek lager dan de norm (Zorgsector)	85
Casus L - In vier jaar naar 90% van de maximale bezoldiging (Woningcorporaties)	85
Casus M - Toezichhouders stellen bezoldiging bij door WNT (Zorgsector)	86
Casus N - Voorselectie van kandidaten al bij openbaarmaking vacature (Regionale netbeheerders)	86
Casus O - Werving- en selectiebureau pleit voor andere criteria (Alle sectoren)	86
Casus P - Een bestuurder geeft aan dat de lage norm en het gebrek aan waardering hem/haar teveel worden (Zorgsector)	86
Casus Q - Motivatie neemt af vanwege gebrek aan waardering bij kleine corporatie (Woningcorporaties)	87
Casus R - De onrust die de WNT veroorzaakt binnen de organisatie zorgt voor demotivatie (Woningcorporatie)	87
Casus S - Salarisverschillen tussen bestuurders en medisch specialisten sterk gereduceerd (Zorgsector)	87
Casus T - Loongebouw binnen ziekenhuizen raakt uit balans: bestuurder overweegt andere baan (Zorgsector)	90
Casus U - WNT-2 leidt tot fors inkomensverlies (Zorgsector)	90
Casus V - Ook andere ontwikkelingen beïnvloeden loongebouw (Woningcorporaties)	91
Casus W - Onbalans tussen WNT en bestaande cao binnen corporatiesector treft met name kleinere organisaties (Woningcorporaties)	92
Casus X - Onbalans tussen directeur-bestuurder en managers (Woningcorporaties)	92
Casus Y - Bestuurders gaan minder verdienen dan functionarissen die aan hen rapporteren (Regionale netbeheerders)	92
Casus Z - WNT leidt tot vlakker loongebouw, of lagere schalen over de gehele linie (Regionale netbeheerders)	93
Casus AA - Effecten van aanpassing loongebouw op totale sector (Zorgsector)	94
Casus BB - Kleinere verschillen tussen bestuurder en directeur (Zorgsector)	94
Casus CC - WNT zorgt voor lagere inschaling van managementlagen onder bestuurders (Financiële toezichhouders)	95
Casus DD - Zorgsector zoekt alternatieven voor bestuurders (Zorgsector)	95
Casus EE - Stagnatie interne doorstroom (Onderwijssector)	96
Casus FF - Vacature al langere tijd onvervulbaar (Luchtvaartsector)	96
Casus GG - Interne stagnatie (Rijksdienst)	96
Casus HH - Het kost meer tijd en moeite om een directeur-bestuurder te vinden (Woningcorporatie)	96
Casus II - Ervaren directeur-bestuurders reageren niet meer op vacatures (Woningcorporatie)	97
Casus JJ - Het duurt langer iemand aan te nemen (Zorgsector)	97
Casus KK - Vacature voor lid CvB staat lang open (Onderwijssector)	97
Casus LL - Kandidaten zien af van functie door WNT-1 norm (Rijksoverheid)	97
Casus MM - Geen bestuurder te vinden voor openstaande vacature onder WNT-norm (Rijksoverheid)	97
Casus NN - In psychiatrie steeds lastiger om bestuurders te vinden (Zorgsector)	97
Casus OO - Vacature vervuld met bijstelling van eisen (Zorgverzekeraars)	98
Casus PP - Verlies aan kwaliteit in bestuur ziekenhuizen (Zorgsector)	98
Casus QQ - Organisatie verlaagt eisen ervaringsniveau (Zorgsector)	98
Casus RR - Een bestuurder haakt af vanwege de WNT-2 norm en eisenpakket is aangepast (Zorgsector)	99

Casus SS - Een geschikte directeur IT gaat aan de slag binnen de WNT-normen (Regionale netbeheerders)	99
Casus TT - Een goede bestuurder is aangesteld en moest een stapje terug doen in salaris (Zorgsector)	99
Casus UU - Bestuurder doet stap terug in salaris bij overstap vanuit managementfunctie (Woningcorporatie)	99
Casus VV - Nieuwe bestuurders nemen genoegen met minder salaris (Onderwijssector)	100
Casus WW - Minder mogelijkheden om prestatieprikkels in te bouwen (Regionale netbeheerders)	100
Casus XX - Werkdruk neemt toe terwijl beloning afneemt (Woningcorporaties)	100
Casus YY - Risico van imagoschade kan verlamdend werken op handelen bestuurder (Zorgsector)	100
Casus ZZ - Extra kosten door onduidelijkheden in de wet (Alle sectoren)	100
Casus AAA - Geen integraal beleid van de overheid: eisen en beloning niet in verhouding (Woningcorporaties)	101
Casus BBB – Bestuurders nemen taken over van directeuren (Luchtvaartsector)	101
Casus CCC - Uitbreiding aantal bestuurders (Regionale netbeheerders)	101
Casus DDD - Veranderingen in organisatiestructuur (Luchtvaartsector)	102
Casus EEE - Uitbreiden van Raad van Bestuur (Zorgsector)	102
Casus FFF - Interim-bestuurders nog beperkt inzetbaar onder WNT-1 (Woningcorporaties)	102
Casus GGG - Knelpunten bij inhuur van externe deskundigen (Alle sectoren)	102
Casus HHH - Prikkel om te fuseren (Woningcorporaties)	103
Casus III - Bestuurder zal na fusie moeten voldoen aan de salarisnorm van de WNT-2 (Zorgsector)	103
Casus JJJ - Onafhankelijkheid organisatie door tussenkomst overheid verminderd (Financiële toezichthouders)	103
Casus KKK - Verschillen in behandeling tussen organisaties die met publieke middelen werken (Alle sectoren)	103
Casus LLL - Verschillen tussen bestuurders en ministers (Alle sectoren)	104
Casus MMM - Lokale overheden respecteren overgangsrecht bestuurders niet (Zorgsector)	104
Casus NNN - Lokale politiek vraagt aanvullende maatregelen (Zorgsector)	104
Casus PPP - Overgangstermijn leidt tot rechtsongelijkheid (Alle sectoren)	104
Casus PPP – Geen recht op van-werk-naar-werk-traject (Decentrale overheid - Gemeentesecretarissen en griffiers)	104
Casus RRR - Te boek staan als “graiers” (Zorgsector)	105
Casus SSS - Negatieve beeldvorming in de media (Zorgsector)	105

Thema 1: Effecten op individueel niveau

Effect op de doorstroom van topfunctionarissen (paragraaf 3.1)

Casus A - Een directeur 'blijft voorlopig nog even zitten' (Woningcorporaties)

Een directeur-bestuurder van een grote woningcorporatie vertelt over een directeur (functionaris binnen een woningcorporatie onder de directeur-bestuurder) in zijn/haar organisatie. Deze directeur zit op een salaris boven de cao-schalen (dus in schaal P, Q of R) en verdient 135.000 euro per jaar (exclusief vakantiegeld en pensioenregeling). Deze bezoldiging is hoger dan de bezoldiging die deze persoon onder de WNT-2 bij menig andere woningcorporatie kan verdienen als directeur-bestuurder. Deze directeur heeft dus weinig aanleiding om binnenkort te vertrekken en geeft aan voorlopig nog te blijven zitten. De directeur geeft aan dat hij/zij geen andere kansen ziet in de sector zonder er in inkomen op achteruit te gaan.

Casus B - Een bestuurder blijft zitten zolang het overgangsrecht geldt (Onderwijssector)

Bestuurders blijven langer op positie, ook in gevallen waar het voor de persoon in kwestie en voor de organisatie beter zou zijn om plaats te maken voor een nieuwe bestuurder. Het overgangsrecht belemmert doorstroming.

Een bestuurder van een mbo-instelling, die eerder werkzaam was in de private sector, geeft aan dat hij/zij blijft zitten zolang het overgangsrecht geldt. Na deze periode zal de bestuurder teruggaan naar de private sector, omdat de bestuurder verwacht tegen die tijd met 20% op de bezoldiging gekort te zijn. Als de bestuurder de overgangsregeling mee zou kunnen nemen, zou hij/zij nog wel naar een andere onderwijsinstelling gaan. Omdat dit niet mogelijk is, is er binnen de sector volgens de bestuurder nu helemaal geen mobiliteit.

Effect op de uitstroom van topfunctionarissen uit de (semi)publieke sector (paragraaf 3.2)

Casus C - Nederlandse luchtverkeersleiders kunnen naar het buitenland gaan (Luchtvaartsector)

Hoewel de aangeleverde casus strikt genomen pas geldig is als er sprake zou zijn van het onderbrengen van niet-topfunctionarissen onder de WNT, geeft het cijfermateriaal goed weer hoe de loonopbouw is net onder de top. Om die reden nemen we de casus op in deze evaluatie, met de kanttekening dat het dus niet over de WNT-1 en WNT-2 gaat.

De luchtverkeersleiders geven aan dat als de normen van de WNT-2 zouden worden toegepast op het overige personeel, medewerkers ergens anders gaan werken. Zeker gezien het feit dat de lonen en andere arbeidsvoorwaarden in de omliggende landen van Nederland en Eurocontrol vandaag de dag al vergelijkbaar of beter zijn. Dit is te zien in de onderstaande Purchasing Power Parity ('levensonderhoud-index') die de honoreringen van de luchtverkeersleiding in verschillende landen vergelijkt. De toeslag voor onregelmatige dienst zit hier ook in verwerkt. Opmerkelijk, volgens de Nederlandse luchtverkeersleiders, is dat luchtverkeersleiders van LVNL tot wel 70 dagen per jaar meer werken dan hun collega's in ander FABEC-landen.

Functie	Gem.	NL	Eurocontrol	DLD	FRA	BEL	ZWI
ATCO 10*	€67.112 €45,32/uur	€61.125 €36,40/uur	€96.342 €64,75/uur	€64.981 €48,66/uur	€65.135 €46,10/uur	€61.903 €39,83/uur	€53.185 €36,18/uur
ATCO max**	€80.930 €54,83/uur	€80.415 €48,33/uur	€123.903 €83,27/uur	€78.208 €58,58/uur	€74.089 €52,43/uur	€65.585 €42,20/uur	€63.402 €44,18/uur
Supervisor ATCO***	€81.615 €54,24/uur	€89.887 €54,02/uur	€120.549 €81,01/uur	€78.967 €53,90/uur	€68.862 €48,73/uur	€75.702 €48,71/uur	€56.025 €39,04/uur

*) Vergelijkbaar met Functieniveau 1 met tien jaar werkervaring.

***) Vergelijkbaar met Functieniveau 2 + OE.

***) Vergelijkbaar met Supervisor 2.

Casus D - Medewerkers stromen door naar Europese instellingen (Financiële toezichthouders)

De Nederlandse financiële sector voelt een groter wordende concurrentie. Voor DNB is dit vooral het geval met de ECB. Er is een voorbeeld van een oud-collega van de DNB die is doorgestroomd naar de ECB in Frankfurt. Hij wil mogelijk terugkeren, maar zou dan bij DNB substantieel minder gaan verdienen. Een werknemer die ervaring heeft opgedaan bij de ECB is van grote waarde voor DNB, zeker in het kader van de toezichtstaak die DNB binnen de SSM heeft. Arbeidsvoorwaardelijk is het echter veel aantrekkelijker om bij de ECB te blijven.

Ook bij trainees en andere jonge medewerkers spreekt het internationale aspect van DNB erg aan. Als deze mensen de kans krijgen om naar ECB door te stromen blijven ze daar vaak, ook al wordt hun een terugkeergarantie geboden.

Casus E - Normering past niet bij de functiezwarte (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

De directeur-bestuurder van een zorgorganisatie geeft aan de huidige functie te verlaten zodra de norm van de WNT-2 wordt doorgevoerd. Hierbij wordt de private sector of een grotere zorginstelling als serieus alternatief overwogen. De huidige werkweek van de bestuurder beslaat zo'n 50 tot 60 uur. Dat soort uren worden niet meer gemaakt wanneer de salariëring fors naar beneden wordt bijgesteld, terwijl deze inzet wel noodzakelijk wordt geacht voor het vervullen van de functie. Deze benadering gaat er vanuit dat de normen ten aanzien van de klasse-indeling voor de WNT-2 gelijk blijven aan de WNT-1 en de salariscomponent per zwaarteklasse bij de WNT-2 met 30% verlaagd wordt. Hierover bestaat op dit moment geen absolute zekerheid.

Casus F - Een directeur-bestuurder is actief op zoek gegaan naar nieuwe kansen (Woningcorporaties)

Een corporatiedirecteur-bestuurder geeft aan dat hij/zij op termijn ontslag zal nemen door de invoering van de WNT en kan zo drie voorbeelden noemen van andere topfunctionarissen bij grote woningcorporaties die hetzelfde overwogen te doen. Alle voorbeelden, inclusief de directeur-bestuurder zelf, hebben al contact opgenomen met een executive search bureau.

De directeur-bestuurder geeft aan dat met name het gebrek aan waardering meespeelt. Daarnaast wordt het verschil tussen een grote complexe woningcorporatie en een kleinere corporatie in bezoldiging dermate klein, dat de bereidheid om directeur-bestuurder van een grote woningcorporatie te worden vermindert.

Casus G - Bindende beroepsregel matiging bezoldiging (Woningcorporaties)

De Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) heeft op 20 april 2015 een bindende beroepsregel vastgesteld voor een substantiële matiging in de bezoldiging van toezichthouders in de corporatiesector die lager is dan de 15 en 10%. Zij geven aan dat zij de percentagestijging in de WNT-2 te ruim vinden, "gelet op de ontwikkelingen met betrekking tot de Regeling". Leden van de VTW kunnen wel een beroep doen op een hogere bezoldiging, maar dan wel maximaal tot "de geest van de WNT-2". In de praktijk betekent dat een stijging (in percentages) voor: (i) RvC-leden: van maximaal 7,7 (in plaats van 10) en (ii) RvC-voorzitters: van maximaal 11,55 (in plaats van 15). VTW-leden van een RvT die nog geen afspraken hebben gemaakt over de bezoldiging in 2015 zijn verplicht zich te houden aan de maximale percentages van 7,7 respectievelijk 11,55 bij het vaststellen van de bezoldiging.¹³

Casus H - Oproep om honoreringsruimte RvT niet te gebruiken (Onderwijssector)

In februari 2015 heeft de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) haar leden gevraagd "terughoudend om te gaan met de mogelijkheid om het honorarium van interne toezichthouders te verhogen" en geeft aan dat "verhoging van het honorarium voor toezichthouders op basis van een inhoudelijke argumentatie zou moeten plaatsvinden en altijd in relatie zou moeten staan tot de feitelijke werkzaamheden van toezichthouders. Het zonder meer benutten van de extra honoreringsruimte die de WNT-2 biedt, acht het bestuur niet wenselijk."

Casus I - Advies om de honorering van de RvT niet te verhogen (Zorgsector)

De Nederlandse Vereniging voor Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) heeft in 2015 op haar website de volgende tekst staan: "gezien het feit dat voor 2015 de bezoldigingsklassen van de bestuurders nog op het niveau van de WNT 1 gehandhaafd worden, adviseert de NVTZ haar leden dan ook voor 2015 geen gebruik te maken van de juridische mogelijkheid om de honorering van de Raad van Toezicht te verhogen tot 10 en 15 procent van de huidige WNT 1 klassenmaxima."

In oktober 2015 staat de volgende tekst op de website:

" Hier ontstaat voor 2015 de situatie dat de percentages voor honorering raden van toezicht verhoogd worden, maar de bezoldigingsmaxima waaraan zij gerelateerd zijn nog niet met 30% verlaagd worden, omdat daarvoor de Ministeriele Regeling 2013 dan nog van kracht is. De NVTZ geeft de raden van toezicht dan ook het advies om bij een eventuele aanpassing van hun honorering rekening te houden met een verlaging van de maximum bezoldiging voor hun instelling per 2016."

Casus J - Toezichthouders maken geen gebruik van de maximale honorering (Woningcorporatie)

Bij een kleine woningcorporatie wordt geen gebruik gemaakt van de vernieuwde normen voor honorering in de WNT-2. "Hiermee brengen de RvC leden tot uitdrukking dat zij toezichthouder zijn van een maatschappelijk geïntereerde organisatie die met gemeenschapsgelden wordt gefinancierd."

Casus K - De honorering van toezichthouders is op eigen verzoek lager dan de norm (Zorgsector)

Ook de Raad van Toezicht van een zorginstelling geeft aan geen gebruik te maken van de maximale norm die de WNT-1 hun geeft.

Bij een zorgorganisatie met ca. 1.200 medewerkers maken de toezichthouders geen gebruik van de mogelijkheid om hun honorering te verhogen tot de maximale norm van de WNT-1. Zij vonden dit in het licht van de effecten van de WNT-1 voor bestuurders niet gerechtvaardigd.

Casus L - In vier jaar naar 90% van de maximale bezoldiging (Woningcorporaties)

Een casus is aangedragen in de Openbare consultatie ter onderbouwing van dit effect en laat zien hoe een woningcorporatie stapsgewijs naar 90% van de maximale bezoldiging gaat.

¹³ Zie voor meer info <http://www.vtw.nl/honorering-corporatiecommissaris>

Bij een woningcorporatie (klasse F) wordt de bezoldiging van de Raad van Commissarissen jaarlijks aangepast volgens het onderstaande schema, naar aanleiding van de WNT-2. Deze aanpassing moet er uiteindelijk voor zorgen dat de bezoldiging van een lid van de RvC in 2017 op 90% van de maximale norm uitkomt.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Max WNT			€ 14.880	€ 14.880	€ 14.880	€ 14.880
Lid	€ 8.000	€ 8.000	€ 8.000	€ 10.416	€ 11.904	€ 13.392
percentage			54%	70%	80%	90%

Casus M - Toezichthouders stellen bezoldiging bij door WNT (Zorgsector)

Een tweede casus laat zien dat de WNT een loonopdrijvend effect kan hebben, maar dat dit niet tot gevolg hoeft te hebben dat men de maximale bezoldiging van de WNT aanhoudt als streef-bezoldiging.

Een toezichthouder bij een zorginstelling met bijna 3.000 werknemers geeft aan dat de Raad van Toezicht na jaren dezelfde bezoldiging te hebben, deze heeft aangepast ten tijde van de invoering van de WNT-1. De Raad van Toezicht is echter wel ruim onder de maximaal toegestane bezoldiging gaan zitten bij deze verhoging. Echter, de toezichthouder verwacht dat er opnieuw een discussie plaats zal vinden wanneer de WNT-2 van toepassing zal worden bij deze zorginstelling. Het resultaat van deze discussie zal volgens de toezichthouder ongetwijfeld zijn dat de bezoldigingen van de Raad van Toezicht naar boven worden bijgesteld.

Diversiteit topfunctionarissen (zie paragraaf 3.5)

Casus N - Voorselectie van kandidaten al bij openbaarmaking vacature (Regionale netbeheerders)

Een HR-medewerker geeft aan dat vacatures weliswaar worden vervuld, maar dat men al bij de publicatie van de vacature de indruk heeft dat een deel van de kandidaten afhaakt. Diversiteit en kwaliteit van kandidaten is verminderd, omdat kandidaten al op voorhand afhaken bij het zien van de WNT-normen.

Casus O - Werving- en selectiebureau pleit voor andere criteria (Alle sectoren)

Een Raad van Commissarissen is geneigd om bij de zoektocht naar nieuwe kandidaten vooral op zoek te gaan naar mensen die al ruime bestuurservaring hebben. Deze neiging is groter geworden onder druk van de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de toezichthouders. Wervings- en selectiebureaus zien de noodzaak om ander talent aan te boren; dat zijn ook kandidaten zonder bestuurservaring maar met goede kwaliteiten. *“Het grappige is wel dat we hen ook vinden. Het is helemaal niet gezegd dat iemand die het al eerder gedaan heeft het ergens anders ook goed doet. Wij pleiten voor nieuwe mensen, en een nieuwe kijk op bestuurderstalent, anders gaan we nooit meer bestuurders krijgen. Dat vraagt om een andere mentaliteit bij de Raden van Commissarissen.”*

Effect op motivatie (zie paragraaf 3.6)

Casus P - Een bestuurder geeft aan dat de lage norm en het gebrek aan waardering hem/haar teveel worden (Zorgsector)

Een lid van de Raad van Toezicht bij een ziektekostenverzekeraar geeft aan dat de huidige bestuurder van de organisatie is benoemd onder de WNT-1. Deze bestuurder komt, zoals de vereisten zijn van de DNB, vanuit de financiële sector en heeft ca. 60% van het salaris ingeleverd voor deze nieuwe baan. De bestuurder heeft aangegeven dat hij/zij zich door de nieuwe norm van de WNT-2 en alle negatieve aandacht als crimineel behandeld voelt. Ook geeft deze persoon aan een gebrek aan erkenning en

waardering te ervaren. Het contract verloopt binnenkort en deze bestuurder heeft aangegeven dat de combinatie van de lage norm (waardering) en de negatieve aandacht hem/haar teveel worden.

Casus Q - Motivatie neemt af vanwege gebrek aan waardering bij kleine corporatie (Woningcorporaties)

Door een voorzitter van de Raad van Toezicht van een kleine woningcorporatie (900 vhe's, 6fte's) wordt aangegeven dat hij/zij gesprekken voert met de directeur-bestuurder waaruit blijkt dat zijn/haar motivatie afneemt door de WNT. Geleverde prestaties worden vanwege de WNT niet meer gewaardeerd volgens deze bestuurder. Volgens de voorzitter speelt dit met name bij kleine corporaties waar kwalitatief goede en deskundige directeuren werkzaam zijn, die relatief weinig bestuurlijke en beleidstaken kunnen delegeren en die uitvoerend van groot belang zijn voor de kwaliteit van de corporatie. Te denken valt aan corporaties van 1.000 tot 1.500 vhe's.

Casus R - De onrust die de WNT veroorzaakt binnen de organisatie zorgt voor demotivatie (Woningcorporatie)

Bij een kleine corporatie (1.200 VHE, 9 fte's) wordt aangegeven dat niet alleen de managers maar ook de overige medewerkers zich zorgen maken over de mogelijke effecten voor henzelf, op termijn. Deze managers gaan ervanuit dat ook zij te zijner tijd, mogelijk eenzijdig door de minister, zullen worden teruggebracht in hun inkomen. Daarover bestaat onrust en deze onzekerheid leidt tot demotivatie. Binnen de corporatie klinken kreten als "We zullen ons met hand en tand en tot het bittere einde verzetten". Door deze onrust gaat er energie zitten in de verkeerde dingen.

Thema 2: Effecten op organisatieniveau

Doorwerking op het loongebouw (zie paragraaf 4.1)

Casus S - Salarisverschillen tussen bestuurders en medisch specialisten sterk gereduceerd (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

Een Raad van Bestuur in een ziekenhuis bestaat uit twee dan wel drie leden. De profielen zijn redelijk generiek. Bij een tweehoofdige Raad van Bestuur betreft dit een medisch profiel en een profiel bedrijfsvoering. Het medisch profiel is de afgelopen vijf jaar belangrijker geworden dan voorheen, vanwege de focus op kwaliteit en veiligheid. Raden van Toezicht willen dit invullen door een medisch specialist. Zij hebben de ervaring dat medisch specialisten zich beter laten aansturen door (oud) – beroepsgenoten. "Een (basis)arts telt niet mee in de pikorde en een verpleegkundige in het geheel niet, dat is de werkelijkheid van het leidinggeven aan professionals in de zorg." Het profiel bedrijfsvoering wordt meestal ingevuld door iemand met als achtergrond manager financiën of (voor invoering van de WNT) een bestuurder van buiten de sector. In geval van een driehoofdig bestuur heeft de derde bestuurder meestal een generieker – algemeen bestuurlijk – profiel.

Ziekenhuis A kent een Raad van Bestuur. Direct onder de Raad van Bestuur werken de managers financiën, ICT en HR en de zorggroepmanagers, verantwoordelijk voor een deel van de zorg. De zorggroepmanager in Ziekenhuis A is verantwoordelijk voor een budget van ca. 30–50 miljoen, op een totale omzet van ongeveer 400 miljoen. Deze zorggroepmanagers zijn ingeschaald conform de cao in FWG 80. Het merendeel is voor 40 uur ingeschaald.

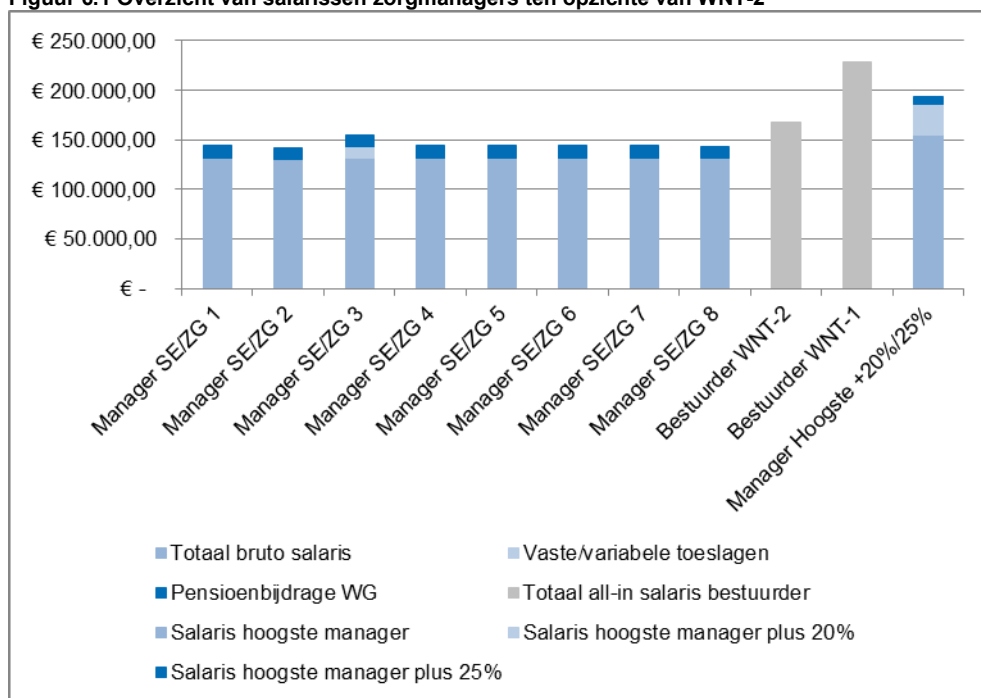
Een enkele zorggroepmanager krijgt een individuele toeslag. De redenen hiervoor zijn schaarste in de markt voor specialistische functies en rechten vanuit een vorige werkgever.

Deze situatie is representatief voor de sector. In sommige ziekenhuizen worden hogere beloningen geboden in de vorm van secundaire arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld leaseauto's).

De maximale norm in de WNT hangt af van het type ziekenhuis. Ziekenhuis A valt – als groot topklinisch ziekenhuis - in klasse V, met een maximum van € 168.000. Klasse VI (€ 178.000) is weggelegd voor de academische ziekenhuizen en topklinische ziekenhuizen die bijvoorbeeld door fusie meer dan € 500 miljoen omzet bereiken. Een “gemiddeld” niet-topklinisch ziekenhuis valt in klasse IV (€ 158.000).

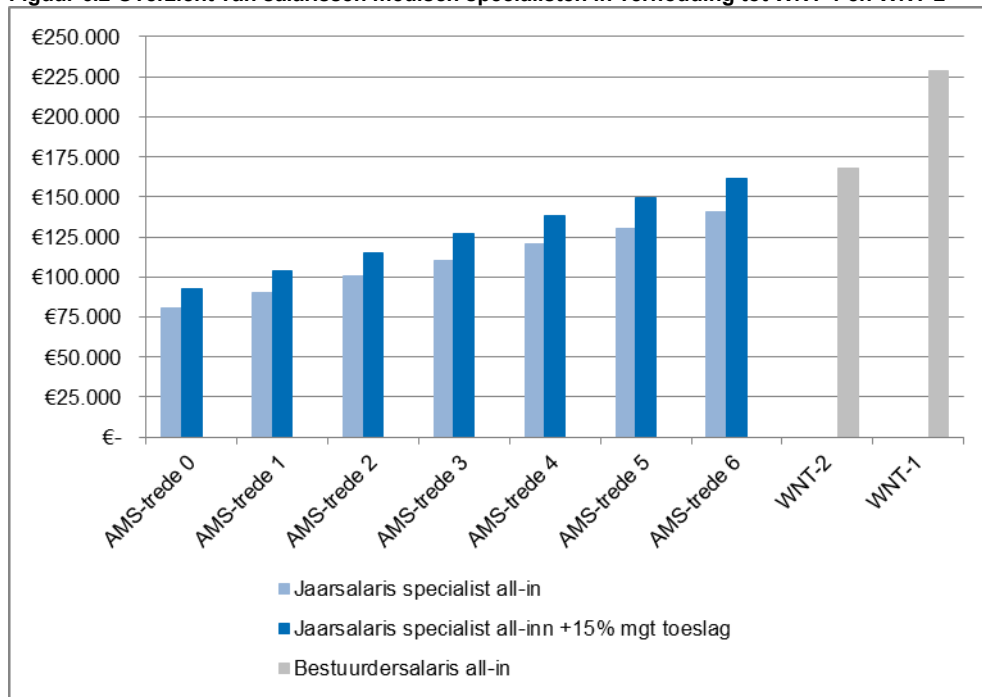
In de systematiek van de WNT wordt de inschaling van het type ziekenhuis bepaald door de complexiteit, uitgedrukt in het aantal verkoopcontracten en financieringsstromen. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de moeite die het kost om specifieke functies te vervullen. Een ICT-manager of hoofd Financiën is voor elk type ziekenhuis moeilijk te vinden.

Figuur 6.1 Overzicht van salarissen zorgmanagers ten opzichte van WNT-2



In Figuur 6.2 zijn de inkomens van de medisch specialisten in dienstverband in beeld gebracht. Specialisten in dienstverband worden ingeschaald conform de Arbeidsvoorwaarden Medisch Specialisten (AMS), hetgeen een cao-afspraken is. In de volgende figuur is de verdeling van de Arbeidsvoorwaarden Medisch Specialisten weergegeven, inclusief 15% managementtoeslag. Uit deze categorie worden ook de potentiële bestuurders gerekruteerd.

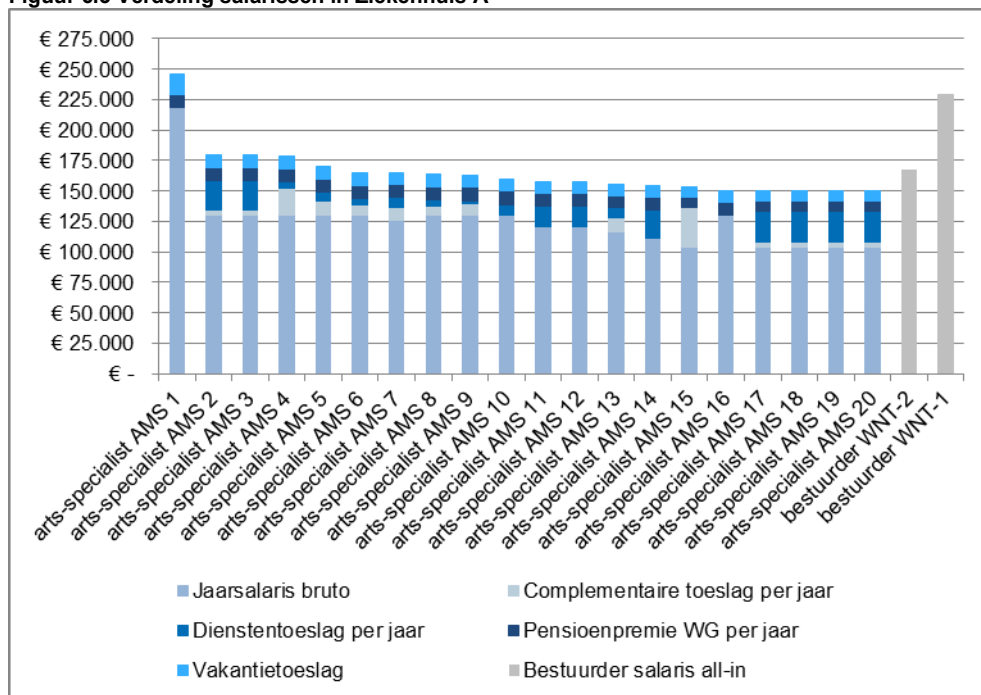
Figuur 6.2 Overzicht van salarissen medisch specialisten in verhouding tot WNT-1 en WNT-2



Figuur 6.3 geeft vervolgens de praktijk weer van Ziekenhuis A. Te zien is de top-20 ingedeeld in de Arbeidsvoorwaarden Medisch Specialisten. De salarissen zijn niet gecorrigeerd voor een fulltime dienstverband. Gecorrigeerd liggen de schalen hoger. Te zien is dat de WNT-1 norm boven het merendeel van de top-20 in dit ziekenhuis lag. Het gaat hier dus om de specialisten die onder de cao vallen en niet over de vrijgevestigde specialisten.

In de niet-academische ziekenhuizen is naar schatting op dit moment ongeveer 75-80%vrijgevestigd medisch specialist. De vrijgevestigde specialist in Nederland heeft na aftrek van praktijkkosten een gemiddeld bruto inkomen van € 240.000 tot € 250.000, met uitschieters naar € 300.000 aan de bovenkant en € 200.000 aan de onderkant. Van dit bedrag moet men dan nog de kosten van het verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en van het pensioen aftrekken.

Figuur 6.3 Verdeling salarissen in Ziekenhuis A



Potentiële bestuurders vanuit de ziekenhuissector zijn medisch specialisten (met bestuurlijke vaardigheden en bij voorkeur van oorsprong vrijgevestigd) en managers van het niveau direct onder de Raad van Bestuur (meestal financiën en zorgmanagers).

Zoals uit het overzicht blijkt, blijft er – na de invoering van de WNT-1 – een salarisverschil tussen het bestuur en de potentiële kandidaten. De WNT-2 ligt dicht bij de mediaan: de helft zit eronder, de andere helft erboven.

Casus T - Loongebouw binnen ziekenhuizen raakt uit balans: bestuurder overweegt andere baan (Zorgsector)

Met de invoering van de WNT-2 zal het inkomen van MT-leden zoals een financieel directeur en een medisch specialist met bestuurstaken, gelijk zijn aan het inkomen van de algemeen directeur/ bestuurder (+/- € 150.000). Een deel van de medisch specialisten kan daarbij een hoger inkomen hebben dan de algemeen directeur. Dit verstoort de balans in het loongebouw. Voor een algemeen directeur/bestuurder kan deze situatie ertoe leiden dat de gezagsrelatie verstoord raakt, omdat hij/zij hoofverantwoordelijk is voor de organisatie.

Een bestuurder overweegt naar aanleiding van de gevolgen van de WNT over te stappen naar een andere organisatie, waar verantwoordelijkheid en beloning meer in balans zijn.

Casus U - WNT-2 leidt tot fors inkomensverlies (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

Deze zorginstelling heeft goed beargumenteerd gekozen voor een maximale bezoldiging geldend voor klasse C. De functieschaalindeling lager in de organisatie is nog niet aangepast, omdat door het overgangsrecht de maximale bezoldiging van WNT-2 nog niet van kracht is. Zodra dat wel het geval is, komt de bestuurder niet meer onder de gehanteerde beloningsschalen van FWG 70 (salarisperspectief op maximaal € 84.000 inclusief eindejaarsuitkering en vakantiebijslag) te vallen, maar onder FWG 55

(bezoldigingsmaximum van € 71.253 waarvoor het beschikbare salaris € 57.500 bedraagt.). Dat betekent een aanzienlijke verlaging van het salaris en nog maar twee schalen boven de operationele uitvoering.

Tabel 6.2 Inschaling medewerkers bij een zorgorganisatie

Funcatiegroep	Aantal medewerkers	Procentueel	Max salaris
25	2	6%	€ 2.267
30	1	3%	€ 2.391
35	11	31%	€ 2.513
40	12	34%	€ 2.638
45	4	11%	€ 2.897
55	3	9%	€ 3.709
65	1	3%	€ 4.976
70	1	3%	€ 6.008

Casus V - Ook andere ontwikkelingen beïnvloeden loongebouw (Woningcorporaties)

In de woningcorporatiesector is ook een aantal andere ontwikkelingen gaande, die invloed hebben op het totale loongebouw. Tabel 6.3 toont de inschaling van functieniveaus in de woningcorporatiesector.

Tabel 6.3 Inschaling CAO Woningcorporaties

Funcatie-niveaus	Bruto per maand
Uitvoerend niveau (schaal D-F)	Eind schaal F is maximaal € 3.104
Tactisch niveau (schaal G,H)	Eind schaal H is maximaal € 3.736
Beleidsmatig niveau (schaal I-K)	Eind schaal K is maximaal € 4.923
Managementniveau (schaal L-N)	Eind schaal N is maximaal € 7.023
Directieniveau (schaal O)	Directieniveau is maximaal € 8.067

Bovenop dit salaris komt vakantiegeld en eventuele gratificatie (13^e maand of eindejaarsuitkering). Dit laatste onderdeel wordt nu afgebouwd in de sector, maar er is bij veel corporaties nog wel sprake van verworven recht.

De cao-waardering wordt bepaald aan de hand van competenties en verantwoordelijkheden en door middel van een weging (conform functiewaarderingshandboek) wordt hier de schaal van afgeleid. Afdelingsmanagers en managementteamleden komen hierdoor al snel uit op een salaris tussen de € 5.500 en € 7.023 bruto per maand. Door de ontwikkelingen in de sector worden managers inmiddels vaker in schaal L of M ingedeeld. Een groot deel van hen heeft een auto van de zaak. De staffel van bestuurders van kleine tot middelgrote corporaties in euro's per jaar is als volgt:

Tabel 6.4 Staffel bestuurders woningcorporaties onder WNT

Klasse	Bruto 2015 (WNT – wkg deel pensioen)	WNT	Aantal corporaties
A	70.000 per jaar = 5.401 max. per mnd	82.100	58
B	79.000 per jaar = 6.095 max. per mnd	93.000	51
C	88.000 per jaar = 6.790,00 max. per mnd	103.900	52
D	95.000 per jaar = 7.330 max. per mnd	112.400	18
E	110.000 per jaar = 8.488 max. per mnd	130.600	70

Het maandbedrag is inclusief vakantiegeld, maar exclusief gratificatie/13^e maand of auto van de zaak. Mocht dit het geval zijn, dan valt het maandbedrag lager uit om binnen het maximum te blijven.

Tevens valt het maandbedrag lager uit als het werkgeversdeel van de pensioenpremie omhoog gaat. Dit is een realistisch scenario. Het kan dan zijn dat de werknemers via de cao dus een hoger salarisbedrag krijgen door loonindexatie en minder pensioenpremie afdragen als de verdeling werkgever/werknemer wijzigt.

Vervolgens zal de bestuurder salaris moeten inleveren in verband met de hogere werkgeverspremie voor het pensioen. Dan zullen de verschillen tussen bestuurder en manager/staffunctionaris op strategisch/beleidsniveau nog kleiner worden.

Omdat de functiewaardering objectief wordt vastgesteld en is gekoppeld aan het totale loongebouw, zal er een nieuw evenwicht gevonden moeten worden in het totaal van inschaling en beloning van een ieder binnen de sector, zowel medewerkers als bestuurders.

Casus W - Onbalans tussen WNT en bestaande cao binnen corporatiesector treft met name kleinere organisaties (Woningcorporaties)

Tabel 6.5 toont de samenloop van het loongebouw uit de cao voor corporatiemedewerkers en de WNT-beloningsstaffel. De eerste twee kolommen tonen de bezoldigingsklasse waarin de woningcorporatie valt en het daaraan gerelateerde WNT-maximum voor bestuurders. De derde kolom toont het punt waarbij het WNT-bedrag wordt overschreden door de loonschalen binnen de cao. De letters M, N en O verwijzen naar de loonschalen in de cao. Op het punt benoemd in de derde kolom kan een manager wiens/wier loon valt binnen de cao meer verdienen dan de bestuurder wiens/wier loon valt onder de WNT. In het schema is rekening gehouden met de vakantietoeslag en de werkgeverspensioenpremie voor corporatiemedewerkers.

Tabel 6.5 Overschrijdingen van WNT in relatie tot cao loongebouw woningcorporaties¹⁴

Bezoldigingsklasse	WNT-maximum	Punt waarop WNT-bedrag wordt overschreden
A	€ 82.100	€ 90.697 (vanaf schaal M, N ,O)
B	€ 93.000	€ 104.335 (schaal N en O)
C	€ 103.900	€ 104.335 (schaal N en O)
D	€ 112.400	€ 121.191 (schaal O)
E	€ 130.600	Niet
F	€ 148.800	Niet
G	€ 167.000	Niet
H	€ 178.000	Niet

Bij 172 met name kleine woningcorporaties kunnen scheve verhoudingen ontstaan in de organisatie ten gevolge van de WNT. Zolang de managers volgens de cao betaald krijgen en hun bestuurders volgens de WNT, ontstaan er legale, maar opmerkelijke situaties aangezien de bestuurder eindverantwoordelijk is en minder betaald krijgt dan zijn afdelingsmanagers.

Casus X - Onbalans tussen directeur-bestuurder en managers (Woningcorporaties)

Bij een kleine woningcorporatie (1.200 vhe's, 9 fte's) verdienen de directeur-bestuurder en de manager Techniek en Ontwikkeling momenteel boven het wettelijk toegestane bedrag voor deze corporatie (klasse B, € 93.000). Hiervan is melding gemaakt in de jaarrekening. In 2016 komt daar de manager Woondiensten ook bij. De WNT heeft na afloop van de overgangsregeling de consequentie dat de directeur-bestuurder minder verdient dan de beide managers, terwijl de directeur-bestuurder eindverantwoordelijk is.

Casus Y - Bestuurders gaan minder verdienen dan functionarissen die aan hen rapporteren (Regionale netbeheerders)

Met de invoering van de WNT-1 is de maximale bezoldiging van de twee leden van de RvB gelijk aan het maximale beloningsniveau van functionarissen in schaal 21 en 22. Op het moment dat de WNT-2 van

¹⁴

kracht wordt, bij een nieuwe aanstelling in de RvB of na de overgangstermijn, komen de twee hoogste schalen (21 en 22) op 127% van de WNT-2 norm te liggen en schaal 20 op 101% van de norm. De schaal van de bestuurder is genormeerd en ligt dan op 100% van de norm.

Oftewel, de bezoldiging van de bestuurder ligt dan ruim een kwart lager dan de bezoldiging van de functionarissen in schaal 21 en 22. Op dit moment is sprake van acht functionarissen in functiegroep 21 en negentien functionarissen in functiegroep 20.

Om het loonebouw in balans te brengen zal dus naast het inkomen van een bestuurder, ook het inkomen van minimaal 27 functionarissen daaronder moeten worden aangepast. Omdat zij onder een cao vallen is onduidelijk of en hoe dit zal worden aangepast.

Tabel 6.6 Procentuele verschillen loonschalen ten opzichte van maximum onder WNT-1 en WNT-2

Schaal	Indicatie salaris onder	Procentueel t.o.v. RvB	Indicatie salaris onder	Procentueel t.o.v. RvB
	WNT-1		WNT-2	
08	€ 46.500	20%	€ 46.500	26%
09	€ 47.500	21%	€ 47.500	27%
10	€ 53.000	23%	€ 53.000	30%
11	€ 56.000	25%	€ 56.000	31%
12	€ 60.000	26%	€ 60.000	34%
13	€ 76.000	33%	€ 76.000	43%
14	€ 72.000	32%	€ 72.000	40%
15	€ 83.000	36%	€ 83.000	46%
16	€ 97.000	43%	€ 97.000	54%
17	€ 112.000	49%	€ 112.000	63%
18	€ 130.000	57%	€ 130.000	73%
19	€ 152.500	67%	€ 152.500	85%
20	€ 180.000	79%	€ 180.000	101%
21	€ 227.500	100%	€ 227.500	127%
22	€ 227.500	100%	€ 227.500	127%
RvB	€ 227.500	100%	€ 178.540	100%

Casus Z - WNT leidt tot vlakker loonebouw, of lagere schalen over de gehele linie (Regionale netbeheerders)

Een zorgvuldige opbouw van het loonebouw is gebaseerd op bepaalde inkomensverschillen, gerelateerd aan verantwoordelijkheidsniveau, opleidingsniveau en vereist talent. Bij de nieuwe staffels van de WNT-2 zal men de relatieve ruimte tussen de schalen willen behouden. Door kleinere verschillen tussen de nieuwe schalen bestaat het risico dat men meerdere schalen gaat samenvoegen. Daarmee ontstaat gelijke beloning voor werk van verschillend niveau.

Bij het consequent doorvoeren van de WNT-2 norm, met behoud van de relatieve verschillen tussen loonschalen, zullen de laagste klassen van de cao met een afname van het inkomen van 23% worden geconfronteerd. Invoering van de WNT-2 voor alle functionarissen zorgt er – zonder aanpassing van het loonebouw - in deze casus voor dat drie echelons onder de Raad van Bestuur (tientallen functionarissen) meer inkomen hebben dan de leden van de Raad van Bestuur zelf. Daar komt bij dat er geen beloningsverschil is binnen de Raad van Bestuur (CEO en CFO verdienen evenveel).

Tabel 6.7 Consequenties van de WNT-1 en WNT-2 voor loonebouw, bij instandhouding relatieve verschillen

Schaal	Indicatie	Procentueel	Indicatie	Procentueel	Indicatie	Procentueel
	salaris onder	t.o.v. RvB	salaris onder	t.o.v. RvB	salaris staffel	t.o.v. RvB
	WNT-1		WNT-2		WNT-2	
08	€ 46.500	20%	€ 46.500	26%	€ 36.000	20%
09	€ 47.500	21%	€ 47.500	27%	€ 38.000	21%
10	€ 53.000	23%	€ 53.000	30%	€ 40.500	23%
11	€ 56.000	25%	€ 56.000	31%	€ 43.000	24%
12	€ 60.000	26%	€ 60.000	34%	€ 48.500	27%
13	€ 76.000	33%	€ 76.000	43%	€ 52.000	29%
14	€ 72.000	32%	€ 72.000	40%	€ 56.000	31%
15	€ 83.000	36%	€ 83.000	46%	€ 62.500	35%
16	€ 97.000	43%	€ 97.000	54%	€ 75.000	42%
17	€ 112.000	49%	€ 112.000	63%	€ 86.000	48%
18	€ 130.000	57%	€ 130.000	73%	€ 101.000	57%
19	€ 152.500	67%	€ 152.500	85%	€ 118.000	66%
20	€ 180.000	79%	€ 180.000	101%	€ 137.500	77%
21	€ 227.500	100%	€ 227.500	127%	€ 158.000	88%
22	€ 227.500	100%	€ 227.500	127%	€ 167.500	94%
RvB	€ 227.500	100%	€ 178.540	100%	€ 178.540	100%

Casus AA - Effecten van aanpassing loonebouw op totale sector (Zorgsector)

De WNT-1 heeft vooral gevolgen gehad voor de grootste instellingen. Dit maakt dat er (nog) geen negatieve gevolgen zichtbaar zijn wat betreft de kwaliteit van de bestuurders. De "overlap" van de hoogste cao-schalen en de laagste WNT-categorie betreft over de *gehele branche* ongeveer vijftig personen. Uitgaande van een extrapolatie van de cao-schalen als ijkpunt voor de bestuurdersbeloningen, bedraagt het beloningsniveau van de laagste organisatieklasse ongeveer 95% van het cao-niveau tot 70% voor de hoogste organisatieklasse. Op dit moment sluit de laagste organisatieklasse dus nog redelijk aan op het cao-loonebouw.

Bij een verdere verlaging van de norm is dit niet meer het geval. In aantallen zal dit niet zoveel mensen raken, maar dit kan wel tot discussies gaan leiden over inconsistentie binnen het loonebouw. Als gevolg van de WNT-2 zullen de niet-beoogde effecten groter zijn dan bij de WNT-1. Het zal hierdoor veel lastiger worden gekwalificeerde bestuurders aan te trekken, ook voor kleinere instellingen.

Casus BB - Kleinere verschillen tussen bestuurder en directeur (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

Door de normering in de WNT-2 wordt het verschil tussen bestuurder en directeur relatief beperkter. In Tabel 6.8 is weergegeven wat de verschillende veranderingen ten gevolge van nieuwe schalen onder de WNT betekenen voor de onderlinge relatieve verschillen. In de huidige situatie is het verschil tussen bestuurder en manager van een grote locatie 31%. In de nieuwe situatie is dat nog 26%.

Tabel 6.8 Relatieve verschillen tussen loonschalen veranderen

	Schaal + maximum	Mogelijk schaalverdeling onder WNT-2
Ziekenverzorgende	Schaal 35; € 2.517	Schaal 35; € 2.517
Teamleider	Schaal 45; € 2.974	Schaal 45; € 2.974
Manager kleine locatie	Schaal 65; € 5.088	Schaal 60; € 4.335

	Schaal + maximum	Mogelijk schaalverdeling onder WNT-2
Manager grote locatie	Schaal 70; € 6.141	Schaal 65; € 5.088
Directeur	Schaal 80; € 8.679	Schaal 75; € 7.444
Bestuurder	€ 12.500	€ 10.000

*Let wel: dit zijn bruto verschillen, netto verschillen zijn beperkter.

Het probleem ontstaat vooral in de functies van managers en directeuren. Dit zijn nu al kwalitatief moeilijk vervulbare functies en schaalverlaging leidt dan tot grotere problemen.

Casus CC - WNT zorgt voor lagere inschaling van managementlagen onder bestuurders (Financiële toezichthouders)

Het maximum van de hoogste schaal (schaal 14) ligt nu op € 159.000. De verschillen tussen de maxima van bestuurders en de managementschalen liggen rond de 13,5%. In de WNT wordt rekening gehouden met een loon van € 144.000 om daarna met toevoeging van pensioen en andere compensaties uit te komen op € 178.000. Wanneer we de 144 k leggen naast de 159k, dan raakt de WNT-norm niet alleen de bestuurders maar ook direct de managementschalen, dan wel indirect de schalen daaronder om nog een logische opbouw in het salarisgebouw te kunnen hebben.

Hoe het loongebouw ingedrukt gaat worden is nog niet duidelijk. De organisatie heeft een extern bureau ingeschakeld om een benchmark op het loongebouw uit te voeren, die mogelijk tot een aanpassing gaat leiden. De implementatie daarvan zal niet eerder dan medio 2016 plaatsvinden

In het kader van de WNT is besloten het in 2014 nieuw te benoemen management voorsnog (hangende de uitkomsten van de genoemde benchmark) 1 schaal lager te belonen. Dus divisiedirecteuren (vier) in schaal 13 in plaats van 14 en afdelingshoofden (vijftien) in schaal 11 in plaats van 12.

Rem op mobiliteit functionarissen in de subtop (zie paragraaf 4.2)

Casus DD - Zorgsector zoekt alternatieven voor bestuurders (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

Bij een representatief topklinisch ziekenhuis geldt dat onder WNT-1 de instroom van medisch specialisten in de Raad van Bestuur tot stilstand is gekomen. Hiervoor zijn enkele redenen:

- Het hoge risicoprofiel van de functie als bestuurder in vergelijking tot een medisch specialist (groot afbreukrisico en risico op publieke beschadiging);
- De werkbelasting en de verantwoordelijkheid;
- De lage ontbindingsvergoeding en het risico daarna geen baan meer te vinden;
- De kans op terugkeer naar het vak van medisch specialist is laag;
- De komst van de WNT-2.

De verwachting is dat de medisch specialist na invoering van de WNT-2 uit het ziekenhuisbestuur zal verdwijnen. Onder de WNT 2 zal door de grote inkomensdaling geen vrijgevestigd medisch specialist meer overstappen. Dat geldt ook voor specialisten in dienstverband, die er in inkomen op achteruit gaan.

Voor managers direct onder het niveau van de Raad van Bestuur geldt dat ook zij na invoering van de WNT-2 niet meer de overstap naar bestuurder zullen maken. Hiervoor gelden dezelfde redenen die ook al onder de WNT-1 golden. Daarnaast bouwen medewerkers onder de cao (dus ook managers) boven een bepaalde leeftijd PLB op (persoonsgebonden leeftijdsbudget). Een bestuurder bouwt dat niet op.

Daarmee wordt het boven de leeftijd van circa 50 jaar nog onaantrekkelijker voor een manager om bestuurder te worden.

Uit een analyse van de sector blijkt dat sinds 2013 er in 30 maanden 48 bestuursfuncties ingevuld zijn, waarvan 16 ad interim. De functies zijn niet vervuld door managers vanuit de ziekenhuizen, dus de interne doorstroom is 0.

Opvallend is het aantal reeds gepensioneerden op wie opnieuw een beroep is gedaan. Dit is een nieuw verschijnsel. Ook blijkt er in de periode van drie jaar (t.b.v. de vergelijking met de jaren voor de WNT) dat van de 58 mutaties er 18 ad interim zijn benoemd. In de drie jaar voorafgaand aan de WNT waren er ook 58 mutaties, met 10 interim-aanstellingen. Zowel de benoeming van gepensioneerden als het toegenomen aantal interimers, zijn signalen van dat het moeilijker is geworden om bestuurders te vinden.

Casus EE - Stagnatie interne doorstroom (Onderwijssector)

In een van de instellingen voor hoger onderwijs is al een jaar geen bestuursvoorzitter benoemd. Als een van de oorzaken wordt gewezen op de stagnatie van interne doorstroom vanuit de faculteitsdirecties (met veel zekerheden, bovenwettelijke WW etc.) naar bestuursfuncties.

Ook in andere onderwijssectoren zegt men dat er een terugval zichtbaar is in de mobiliteit. Dit omdat de bestuurders aan de ene kant niet van hun plaats gaan vanwege het overgangsrecht dat ze daarmee op het spel zetten, en aan de andere kant groeien zittende rectoren bijvoorbeeld niet door omdat de arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden in hun huidige functie veel beter zijn dan wanneer ze de stap naar bestuurder zetten.

Casus FF - Vacature al langere tijd onvervulbaar (Luchtvaartsector)

De positie van Directeur Operations (volgens de WNT-2 norm) is al een half jaar vacant. Het is van groot belang dat hij/zij over operationele luchtverkeerskennis beschikt. Er zijn ongeveer vijf medewerkers die deze functie op basis van competentie en ervaring aan zouden kunnen. Ze zijn niet bereid om een dergelijke functie te vervullen, omdat verantwoordelijkheid en werkdruk sterk toenemen, terwijl ze er in salaris en secundaire arbeidsvoorwaarden fors op achteruit gaan.

Een groot struikelblok daarbij is dat de vroegpensioenregeling, die bestaat omdat je fysiek en geestelijk het werk van een luchtverkeersleider maar tot een bepaalde leeftijd kunt doen, wordt gezien als vertrekregeling. Daarmee is deze onder de WNT-2 gemaximaliseerd op € 75.000. Luchtverkeersleiders die onder deze voorwaarden de functie van bestuurder op zich nemen, leveren hun recht op vroegpensioen in, terwijl ze volgens de cao niet langer dan hun 58^{ste} mogen doorwerken.

Casus GG - Interne stagnatie (Rijksdienst)

Ook binnen de Rijksdienst is interne stagnatie herkenbaar. Een aantal huidige directeuren blijkt in de praktijk niet door te stromen vanwege de geringe inkomensverschillen. Een topmanager krijgt ongeveer € 9.000 bruto, terwijl een directeur ongeveer € 8.500 bruto ontvangt. Het kleine inkomensverschil staat niet in verhouding tot het verschil in verantwoordelijkheid.

Moeizamer werving en selectie van topfunctionarissen (zie paragraaf 4.3)

Casus HH - Het kost meer tijd en moeite om een directeur-bestuurder te vinden (Woningcorporatie)

Ymere had, toen Roel Steenbeek (de vorige directeur-bestuurder) aangaf te willen vertrekken, moeite om een nieuwe directeur-bestuurder te vinden¹⁵. Een van de hoofdredenen hiervoor is dat niemand het voor het WNT bepaalde salaris wil doen (Bron: Guido van Woerkom, voorzitter van de Raad van

¹⁵ Bron: <http://www.rtnnieuws.nl/economie/home/salaris-te-laag-ymere-kan-geen-topman-vinden>

Commissarissen in interview met RTL Z). Ook geeft Van Woerkom aan dat meerdere sollicitanten in het proces zijn afgehaakt vanwege het salarisplafond. "Van de mensen die we vanaf afgelopen mei op ons lijstje hadden, waren zeker goede mensen die er vanaf zagen mede vanwege het salaris," aldus Van Woerkom. Op 15 augustus 2014 heeft Karin Laglas het voorzitterschap van de directieraad overgenomen. De corporatie heeft in totaal zeven maanden zonder directeur-bestuurder geopereerd. Karin Laglas krijgt een salaris conform de WNT-normen.

Casus II - Ervaren directeur-bestuurders reageren niet meer op vacatures (Woningcorporatie)

Het voorbeeld wordt gegeven van een openstaande functie bij een grote woningcorporatie. Deze vacature is uitgezet bij een werving - en selectiebureau. Op deze functie reageren uitsluitend mensen die nu een directiefunctie vervullen bij een andere woningcorporatie; andere kandidaten reageren niet meer. Deze directeuren kunnen nog een stap maken in hun carrière wat geld en aanzien betreft. Ervaren directeur-bestuurders gaan er niet in inkomen op vooruit en reageren niet meer. "De echte toppers reageren niet meer."

Casus JJ - Het duurt langer iemand aan te nemen (Zorgsector)

Een middelgrote zorgorganisatie geeft aan veel langer dan normaal te hebben moeten zoeken naar een geschikte persoon als financieel directeur en vervulling van een vacature voor medisch specialist in de Raad van Bestuur. Het proces van het vullen van deze vacatures heeft veel meer tijd in beslag genomen dan voor de WNT het geval was.

Casus KK - Vacature voor lid CvB staat lang open (Onderwijssector)

Bij een groot schoolbestuur in het voortgezet onderwijs heeft men al enige tijd een vacature voor een lid van het College van Bestuur. Op dit moment is daar nog steeds niemand benoemd. Men schrijft dit toe aan de WNT.

Casus LL - Kandidaten zien af van functie door WNT-1 norm (Rijksoverheid)

Een organisatie bij de Rijksoverheid geeft aan dat er voorbeelden zijn van kandidaten die interesse hadden in een functie, maar ervan hebben afgezien op grond van de WNT-1-norm. Een kandidaat zou er bijvoorbeeld € 60.000 op achteruit gaan. Op basis van een oriënterend arbeidsvoorwaardengesprek haken nu ook meer mensen af.

Casus MM - Geen bestuurder te vinden voor openstaande vacature onder WNT-norm (Rijksoverheid)

Een toezichthouder geeft aan dat hij/zij een situatie is tegengekomen in de organisatie waar hij/zij werkzaam is, waarbij het niet mogelijk was een bestuurder te vinden voor de vacature. Het betrof een kleine, sterk gespecialiseerde organisatie (vijftien medewerkers), waar een bestuurder voor een salaris van minder dan € 120.000 niet te vinden was. De Raad van Toezicht ziet zich gedwongen om zich aan de WNT te houden, ook omdat een goedkeurende verklaring van de accountant op de jaarrekening achterwege blijft als men dat niet doet.

Casus NN - In psychiatrie steeds lastiger om bestuurders te vinden (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

Een bestuurder in de zorgsector noemt dat er momenteel alleen al in Brabant tientallen onvervulde vacatures zijn voor volledig gekwalificeerde psychiaters. Steeds meer psychiaters nemen afscheid van het dienstverband van de instellingen en begeven zich op de markt van ZZP'ers. Zij vragen uurtarieven variërend van € 160 tot € 200. In instellingen krijgen zij nu het AMS-salaris van maximaal € 8.200. Het nadeel is dat zzp'ers zich niet voor langere tijd verbinden, waardoor de continuïteit van organisaties ernstig in gevaar komt. Vacatures voor A-opleiders, geneesheer-directeuren en directeuren

behandelzalen zijn ook zeer moeizaam in te vullen. Gemiddelde procedures duren minimaal een half jaar. Zij krijgen een toeslag variërend van 5 tot 20% op het AMS maximale salaris¹⁶. Voor Klinisch psychologen dreigt momenteel hetzelfde te gebeuren. Vacatures verlopen nu via recruitmentbureaus. Vacatures voor psychiaters worden steeds vaker ingevuld door basisartsen en psychologen. Dit heeft ook gevolgen voor bestuurders in deze sector.

De kwaliteit van het bestuur (zie paragraaf 4.4)

Casus OO - Vacature vervuld met bijstelling van eisen (Zorgverzekeraars)

Een van zorgverzekeraars geeft aan dat er vacatures waren voor de Directeur strategie en externe betrekkingen en voor de Chief Information Officer. Door de WNT blijven vacatures langer onvervuld. Dit heeft ook te maken met het feit dat vooraanstaande searchbureaus de opdracht niet meer aan willen nemen, omdat volgens hen het segment waarin ze moeten zoeken onder het middenmanagement ligt. Daardoor zou de fee nog maar een derde zijn van wat een vooraanstaand searchbureau gewoonlijk krijgt. Maar ook andere searchbureaus waarmee nu gewerkt wordt, geven aan dat de combinatie van gewenste kennis, ervaring en weerbaarheid voor een salaris uit het vierde echelon van de financiële dienstverlening, niet te vinden is.

Uiteindelijk is het wel gelukt om de vacatures te vervullen maar met “het beste dat te vinden is, voor de prijs die daarvoor betaald kon worden”. Dit betekent niet dat ‘het beste voor de organisatie’ is gevonden. “Het blijkt vaak noodzakelijk te zijn om dit soort functies te ondersteunen met externe adviseurs.”

Casus PP – Verlies aan kwaliteit in bestuur ziekenhuizen (Zorgsector)

Potentiële bestuurders vanuit de ziekenhuissector zijn medisch specialisten (met bestuurlijke vaardigheden en bij voorkeur van oorsprong vrijgevestigd) en managers van het niveau direct onder de Raad van Bestuur (meestal financiën en zorgmanagers). De instroom van managers uit de eigen organisatie dreigt op te drogen, evenals de (externe) instroom van medisch specialisten. Medisch specialisten zijn nodig in de RvB omdat collega’s zich beter laten aansturen en corrigeren door (oud) – beroepsgenoten.

Casus QQ - Organisatie verlaagt eisen ervaringsniveau (Zorgsector)

Een middelgrote zorgorganisatie gaf aan veel langer dan normaal te hebben moeten zoeken naar een geschikte kandidaat voor financieel directeur. Uiteindelijk zijn de eisen aan kandidaten veranderd en kwam de eis te vervallen dat iemand ervaring moet hebben met zorgorganisaties. Nu is iemand aangenomen die er in salaris € 150.000 op achteruit zal gaan. Deze bestuurder is zeer gemotiveerd om in de zorg te werken, maar heeft geen sectorspecifieke ervaring. Dat is ook een afwijzingsgrond geweest bij de andere zorginstellingen waar deze bestuurder heeft gesolliciteerd. Deze zorginstelling neemt dus een risico met deze benoeming.

Daarnaast probeert dezelfde zorginstelling een vacature voor medisch specialist in de Raad van Bestuur te vervullen. Ook op deze functie is de WNT van toepassing. Er is eerst drie maanden gezocht naar iemand van buiten de organisatie. Toen geschikte personen lastig te vinden bleken, zijn de eisen aan de sollicitant gewijzigd zodat ook medisch specialisten uit de eigen organisatie kans maakten. Nu lopen er gesprekken voor invulling van deze vacature met personen binnen de organisatie. Het gehele proces van het vervullen van de vacature heeft veel meer tijd in beslag genomen dan voor de WNT het geval was.

¹⁶ Arbeidsvoorwaardenregeling Medisch Specialisten, zie: <https://www.nvz-ziekenhuizen.nl/cao-kenniscentrum/ams/arbeidsvoorwaarden-medisch-specialisten-2015/>

Casus RR - Een bestuurder haakt af vanwege de WNT-2 norm en eisenpakket is aangepast (Zorgsector)

Een bestuurder in de zorg geeft aan dat hij/zij is afgehaakt bij een sollicitatieprocedure bij een andere zorginstelling vanwege de WNT-2 norm. In eerste instantie was de beloning van de functie conform de WNT-1 norm, maar op het moment dat de Raad van Toezicht doorkreeg dat de WNT-2 norm realiteit bleek te worden, is deze laatste gehanteerd. Na verloop van tijd heeft de Raad van Toezicht ook het eisenpakket bijgesteld, omdat er geen kandidaten reageerden die aan het eerste eisenpakket voor de functie voldeden. Uiteindelijk is er een kandidaat aangenomen die niet voldoet aan het eerste eisenpakket. Deze heeft geen bestuurlijke ervaring, waar dat wel in eerste instantie een eis was. Het effect op de organisatie is nu nog niet te zien, omdat deze persoon net begonnen is.

Casus SS - Een geschikte directeur IT gaat aan de slag binnen de WNT-normen (Regionale netbeheerders)

De vacature directeur Financiën/IT bij een ZBO-instelling stond al een half jaar open. Met in elk geval één kandidaat is in deze periode de onderhandeling afgeketst op basis van de bezoldiging. Er heeft inmiddels een nieuwe ronde van werving plaatsgevonden en dit heeft een geschikte directeur IT opgeleverd, die binnen de WNT-1 normen aan de slag wil.

Een energiebedrijf geeft het voorbeeld van een CFO die vertrok naar een (beter betaalde) staatsdeelneming. Deze positie moest eind 2013 worden vervuld, vlak voor het in werking treden van de WNT. Met moeite is dit toen gelukt. Ook voor de vacature voor een positie in de Raad van Bestuur in 2014 is een geschikte kandidaat bereid gevonden om binnen de WNT-1 normen aan de slag te gaan.

Casus TT - Een goede bestuurder is aangesteld en moest een stapje terug doen in salaris (Zorgsector)

Een lid van de Raad van Toezicht van een zorginstelling geeft aan dat er is geworven voor een nieuwe voorzitter van de Raad van Bestuur. De gewenste kandidaten bleken echter niet geïnteresseerd. Uiteindelijk is wel een goede bestuurder aangesteld, die wel een stapje terug moest doen in salaris.

Casus UU - Bestuurder doet stap terug in salaris bij overstap vanuit managementfunctie (Woningcorporatie)

Een van de huidige bestuurders van een woningcorporatie geeft aan de stap te hebben genomen van manager op strategisch niveau (schaal N € 7.023,00 pm. + vakantiegeld, eindejaarsgratificatie en leaseauto) naar bestuurder in klasse C. Een vrij logische loopbaanstap waarbij er sprake is van een teruggang naar schaal M (€ 6.450,00 pm. + vakantiegeld en leaseauto).

De bijtelling van de auto telt in de staffel echter dubbel (maandelijkse bijtelling en bijtellingsbedrag worden in mindering op de maximale bezoldiging gebracht). Als de pensioenpremie van de werkgever nog wat stijgt, zal de bezoldiging volgens deze bestuurder nog verder naar beneden moeten worden bijgesteld, waardoor een bezoldiging in Schaal M nauwelijks meer is dan wat in een managementlaag wordt verdiend.

Deze bestuurder heeft deze keuze wel bewust gemaakt. *“Ik heb zelf de afweging gemaakt om voor deze ontzettend leuke en uitdagende functie te gaan. Ik heb geen moeite met het niveau van mijn salaris, hoewel ik vind dat er veel tegenover staat qua kennis, kunde en verantwoordelijkheid. Ook vind ik dat daarbij de indeling in grootte van organisatie niet de gehele lading dekt.”*

Casus VV - Nieuwe bestuurders nemen genoegen met minder salaris (Onderwijssector)

“In het bedrijfsleven kunnen de goede kandidaten meer verdienen voor hetzelfde werk. Nieuwe universiteitsbestuurders Wouter Bos en Marjan Oudeman zijn nu de voorbeelden van topbestuurders die genoegen namen met minder salaris”.¹⁷

De prestaties van de organisatie (zie paragraaf 4.5)

Casus WW - Minder mogelijkheden om prestatieprikkels in te bouwen (Regionale netbeheerders)

Bestuurders werden in deze organisatie beoordeeld op hun presteren door middel van een 'Balanced Score Card' met kwantificeerbare doelen voor veiligheid, klanttevredenheid, leveringsbetrouwbaarheid, financiële doelen enz. Op basis van de score werd, zoals ook in de cao vastgelegd, het variabele inkomen gebaseerd. De incentive kan niet meer worden toegepast en het risico dat strategische organisatiedoelen niet meer behaald worden, wordt groter.

Casus XX - Werkdruk neemt toe terwijl beloning afneemt (Woningcorporaties)

De voorzitter van de Raad van Toezicht van een kleine woningcorporatie geeft aan dat de werkdruk door een toename van de regelgeving hoger wordt, terwijl als gevolg van de WNT-2 deze extra werkdruk wordt 'beloond' met een salariskorting van 30%. De werkbeleving en motivatie van de zittende bestuurder zullen zonder meer afnemen en als dit leidt tot het vertrek van de bestuurder, is de verwachting dat er voor de maximale bezoldiging onder de WNT-2 geen vergelijkbare, goede bestuurder aangetrokken kan worden. Als dat zo blijkt, is het vergroten van de Raad van Bestuur of fuseren met een andere organisatie een oplossing. De organisatie functioneert op dit moment goed en deze veranderingen zouden zonder de WNT niet nodig zijn.

Casus YY - Risico van imagoschade kan verlamd werken op handelen bestuurder (Zorgsector)

Een ziekenhuisbestuurder met zestien jaar bestuurservaring geeft aan dat de WNT kan leiden tot angst om in te grijpen. De risico's van ontslag en publiciteit zijn groot.

De bestuurder geeft aan dat hij in zijn loopbaan verschillende keren heeft ingegrepen bij problemen rond medisch specialisten. Het is niet eenvoudig om in zo'n geval in te grijpen. Er moet een goede onderbouwing zijn, met verstand van zaken. Een aantal collega's mobiliseert zich veelal rond een medisch specialist. Dit kan conflicten opleveren tussen de Raad van Bestuur en de medische staf. Dergelijke interventies horen echter bij de taak van bestuurder, waarbij de positie vroeger enigszins beschermd werd door een opzegtermijn van vier maanden en een ontbindingsvergoeding van een jaar. De ontbindingsvergoeding van € 75.000 (zonder opzegtermijn), lopende vanaf de dag dat de Raad van Toezicht besluit dat je functie beëindigd is, en daarboven het risico dat een conflict in de media terechtkomt met alle imagoschade van dien, kunnen bijdragen aan de afweging van de bestuurder om al dan niet risico's te lopen.

Toename administratieve lasten (zie paragraaf 4.6)

Casus ZZ - Extra kosten door onduidelijkheden in de wet (Alle sectoren)

Een lid van een Raad van Toezicht en adviseur van het bestuur geeft aan dat de WNT vooralsnog in alle fases van de wetgeving veel onduidelijkheden met zich mee brengt. Specifieke voorbeelden hiervan genoemd onder de WNT-1 zijn:

- De wet is op 1 januari 2013 van kracht geworden, maar op 26 februari kwam er nog een besluit dat uitsluitel gaf over de verschillende bezoldigingscomponenten.
- Veel discussie over bijvoorbeeld de definitie van topfunctionarissen.

¹⁷ “Een jaarsalaris van 190.000 euro is dat echt te weinig voor een droomkandidaat”, NRC beschikbaar op <https://nrccarriere.nl/artikelen/een-jaarsalaris-van-190-000-euro-is-echt-te-weinig-voor-een-droomkandidaat/>.

- Op 28 november 2014 kwam er nog een reparatiewet.

Het opstellen van de jaarrekening heeft veel discussie opgeleverd en voor veel vertraging gezorgd. En omdat er pas in een laat stadium uitsluitel voor bepaalde situaties is gekomen, heeft dit ook veel onrust en kosten voor betrokkenen en de organisatie opgeleverd. Door onduidelijkheid in de wet kon de accountant bijvoorbeeld niet zelf een besluit nemen, maar is er ook veel overleg geweest binnen zijn organisatie of de koepel van accountants. Ook is er door de juristen bij BZK en de landsadvocaat veel tijd gestoken in overleg over bepaalde elementen in de wet.

Specifieke voorbeelden onder de WNT-2 genoemd door het lid van de Raad van Toezicht zijn:

- Jubileumuitkeringen en uitkeringen van vakantiedagen worden bij AMvB geregeld, maar zolang die AMvB er nog niet is, blijft er onrust over hoe hier mee om te gaan binnen de organisatie
- Complexiteit doordat verschillende personen onder verschillende regelingen vallen: WNT-1, WNT-2, overgangsregeling. Afhankelijk van het moment van (her)benoeming hebben de leden van de Raad van Toezicht een andere bezoldiging. Momenteel is dit bij alle vijf leden van de RvT het geval.

Vanuit de organisatie is het niet de intentie om boven de norm uit te komen, maar om de wet volledig te doorgronden en op de juiste manier te kunnen interpreteren moet je bijna specialist zijn. Bij het aanstellen van de nieuwe bestuurder heeft daarom ook de landsadvocaat gedurende de aanstelling meegekeken om er zeker van te zijn dat alle regels goed zijn toegepast. Bij accountantskantoren vindt momenteel een opschaling plaats van expertise wat de WNT betreft, omdat men er steeds tegenaan loopt over onvoldoende kennis te beschikken. Binnen de organisatie is er ook nog steeds onduidelijkheid over een aantal zaken, zoals de pensioenopbouw, de vrijval van de pensioenpot (en wie daar recht op hebben) en de werkkostenregeling.

Veranderingen in organisatiestructuur (zie paragraaf 4.7)

Casus AAA - Geen integraal beleid van de overheid: eisen en beloning niet in verhouding (Woningcorporaties)

Een van de zittende bestuurders van een kleine woningcorporatie (klasse E) geeft aan dat de ontwikkelingen in de bezoldiging in de woningsector haaks staan op de gewenste achtergrond van bestuurders. De nieuwe Woningwet schrijft een "Fit en Proper-test" voor. Daarbij kijkt men veel strenger naar kennis, kunde en competenties van bestuurders. In combinatie met de bijbehorende aansprakelijkheid voor bestuurders, is het begrijpelijk dat er vanuit het management minder kandidaten zijn voor de functie van bestuurder. De managers in de top van de cao verdienen momenteel ook meer dan de bestuurder van deze corporatie. De beloning die in de cao is afgesproken wordt als marktconform beschouwd en zeker niet riant ten opzichte van de markt.

Casus BBB – Bestuurders nemen taken over van directeuren (Luchtvaartsector)

Omdat luchtverkeersleiders onder de WNT-2 hun recht op vroegpensioen kwijtraken, is een vacature voor Directeur Operations een half jaar vacant. Deze situatie wordt 'opgelost' door taken over te hevelen naar de CEO, die nu een dubbelfunctie vervult. De werkdruk die deze samengestelde functie oplevert is op termijn niet houdbaar. Ook zijn er risico's ten aanzien van bedrijfsvoering en continuïteit. Afstemming met andere partijen en de vertegenwoordiging van de organisatie komen in het gedrang.

Casus CCC - Uitbreiding aantal bestuurders (Regionale netbeheerders)

Een toezichthouder in de energiesector geeft aan dat het onder de WNT-1 al veel moeite kostte om kwalitatief goede bestuurders vast te houden. Zodra de WNT-2 van kracht wordt zal dit effect alleen maar toenemen. Om alle taken onder de WNT-2 adequaat uit te kunnen blijven voeren, verwacht deze toezichthouder een mogelijke uitbreiding van de Raad van Bestuur.

Casus DDD - Veranderingen in organisatiestructuur (Luchtvaartsector)

Een organisatie binnen de luchtverkeerssector overweegt een herschikking van taken en verantwoordelijkheden, omdat de functie van 'Directeur Operations' al een jaar vacant is. Pogingen om via het ministerie een uitzondering te bepleiten lopen op niets uit. Na invoering van de WNT is er geen geschikte luchtverkeersleider meer gevonden die voldoet aan de benodigde competenties, salaris wil inleveren en afstand wil doen van zijn/haar vroegpensioen.

Casus EEE - Uitbreiden van Raad van Bestuur (Zorgsector)

NB. Dit betreft een casus voorafgaand aan de openbaarmaking en invoering van de WNT-2-staffels in de zorg. Het betreft verwachtingen van degene die de casus heeft aangedragen.

Voor bestuurders komen functiecontracten zonder urengrens en werkweken van meer dan 50 uur veel voor. De NVTZ-contracten gaan uit van werkweken van 36-40 uur. Aangezien dergelijke werkweken een illusie zijn binnen ziekenhuizen, zullen Raden van Bestuur onder verwijzing naar het contract om uitbreiding van het bestuur vragen aan de Raden van Toezicht. Specifiek voorbeeld is een topklinisch ziekenhuis dat na invoering van de WNT-2 van twee naar drie bestuurders gaat (dit voorbeeld is drie keer genoemd).

Casus FFF - Interim-bestuurders nog beperkt inzetbaar onder WNT-1 (Woningcorporaties)

Bij een middelgrote woningcorporatie (klasse F) is directeur-bestuurder A enkele jaren geleden ziek geworden. Gedurende deze ziekteperiode is er voor de periode van circa veertien maanden (deels) gebruik gemaakt van de inzet van interim-bestuurder X.

In 2014 startte de nieuwe directeur-bestuurder B, maar deze B neemt begin 2015 toch elders een nieuwe functie aan. De corporatie schat(te) in dat voor een periode van circa acht maanden de inzet van een interim-bestuurder noodzakelijk was, voordat opnieuw een nieuwe directeur-bestuurder (C) kan worden aangenomen. Men huurt nu interim-bestuurder Y in (beschikbaar voor circa 32 uur per week).

Omdat het gaat om een middelgrote woningcorporatie uit klasse F, is de maximale bezoldiging € 148.800 per jaar. Voor zowel interim-bestuurder X als Y geldt daarom bij een volledige werkweek een maximaal uurtarief van circa € 80. Dit maximale uurtarief wijkt aanzienlijk af van wat deze interim-bestuurders normaal gesproken in rekening brengen (circa 40-50% hoger) en wordt ook door de woningcorporatie als laag ervaren in verhouding tot het gewenste kwaliteitsniveau van de interim-bestuurders. Uiteindelijk gaan beide interim-bestuurders akkoord met dit lagere uurtarief, waarbij ze er nog wel een aantal opdrachten naast blijven doen. In het geval van interim-bestuurder Y betekende dit dat hij gedurende de week niet fulltime beschikbaar was voor de corporatie, een situatie die als onwenselijk wordt ervaren.

Casus GGG - Knelpunten bij inhuur van externe deskundigen (Alle sectoren)

Ten opzichte van de WNT-1 is het onder de WNT-2 beter mogelijk om interimers in te schakelen. Onder de WNT-1 waren er strenge eisen ten aanzien van de maximale tarieven die voor externe inhuur gerekend mochten worden. Deze organisatie krijgt vanuit het ministerie veelvuldig de opdracht om bepaalde zaken te onderzoeken. Het bedrijf huurt hiervoor externe deskundigen in vanwege kwaliteits- en onafhankelijkheidseisen. Het verlagen van de tarieven leidt tot risico's ten aanzien van kwaliteit.

De organisatie probeert dit op te lossen door minder ervaren onderzoekers aan het project te laten werken, of de ervaren onderzoekers voor minder uren in te zetten.

Vanuit de adviesbranche zelf bestaat er maar gedeeltelijk begrip voor de positie waarin de organisatie zich bevindt. De branche vindt het tegenstrijdig dat de overheid een maximum hanteert voor tarieven die als gevolg van marktwerking zijn ontstaan. Het doel van de WNT was niet om commerciële tarieven van

advieskantoren te verlagen met € 55 per uur. De overheid grijpt hier in op de markt en creëert oneigenlijke concurrentie.

Casus HHH - Prikkel om te fuseren (Woningcorporaties)

Een kleinere woningcorporatie geeft aan dat kort na het bekendmaken van de definitieve Blok-staffel de directeur-bestuurder benaderd wordt door de bestuurder van een naburige woningcorporatie om te polsen of beide corporaties zouden kunnen fuseren. Volgens de bestuurder geven de normen een prikkel om fusies aan te gaan, omdat dit kan leiden tot hogere inkomsten voor de bestuurders.

Casus III - Bestuurder zal na fusie moeten voldoen aan de salarishnorm van de WNT-2 (Zorgsector)

Een lid van een Raad van Toezicht binnen de zorgsector geeft aan dat een nieuwe bestuurder aangenomen onder de WNT-1 na fusie een nieuw contract zal moeten sluiten dat voldoet aan de lagere salarissen onder de WNT-2. Voor deze situatie is geen overgangsregeling gecreëerd. Het belang van de fusie en de te realiseren kwaliteit van de ziekenhuiszorg, wordt door de bestuurder in dit geval belangrijker geacht dan een hoger salaris.

Thema 3: Maatschappelijke effecten

Ondermijning van zelfregulering sectoren (zie paragraaf 5.1)

Casus JJJ - Onafhankelijkheid organisatie door tussenkomst overheid verminderd (Financiële toezichthouders)

Bij toezichthoudende instanties zoals DNB zijn de onafhankelijkheid van de organisatie en het onafhankelijk opereren van bestuurders van groot belang, en voorzien van waarborgen door Europese Verdragen. De minister van Financiën heeft dan ook in zijn brief aan de Tweede Kamer van 10 april 2014 geschreven dat “voor DNB een bijzondere situatie geldt vanwege de Europeesrechtelijke verankering van haar onafhankelijke positie voor de uitvoering van monetaire taken als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken. Om deze positie te respecteren zal ik de bezoldiging van de zittende directieleden van DNB niet verminderen gedurende hun huidige zittingstermijn.”

Het onafhankelijk opereren van DNB zou door de WNT in gevaar kunnen komen. DNB voert al jaren een beheerst beloningsbeleid en heeft in het verleden zelf al regulering toegepast, gericht op versoering van de bezoldiging van haar bestuurders, binnen de haar gestelde grenzen.

Er is voorheen al zelfstandig eerst door de Honorerings- en benoemingscommissie van de Raad van Commissarissen een nullijn afgesproken. Deze is vier jaar door het bestuur gecontinueerd. In 2007 en 2011 heeft er een versoering van de bezoldiging van de bestuurders plaatsgevonden. De bezoldigingen van bestuurders volgen de cao van de medewerkers. Ook vindt er altijd afstemming met het Ministerie van Financiën plaats en worden de bezoldigingen van bestuurders al jaren in het jaarverslag van DNB gepubliceerd. De Bankwet, waarin de rol van de RvC met betrekking tot het beloningsbeleid voor bestuurders formeel staat beschreven, wordt nu door de WNT vanuit Den Haag op dit punt doorkruist. Dat is in feite een inbreuk op de onafhankelijke positie van het instituut.

Ontstaan van (gevoelens van) ongelijkheid (zie paragraaf 5.2)

Casus KKK - Verschillen in behandeling tussen organisaties die met publieke middelen werken (Alle sectoren)

Zorgverzekeraars: werken met publieke middelen en vallen onder regime 2 van de WNT. Maar ook pensioenfondsen, de NS, ProRail en Schiphol werken allemaal met publieke middelen. Het is vreemd dat deze organisaties niet onder de WNT vallen. Hetzelfde geldt voor het Internationaal Gerechtshof in

Den Haag, of Eurocontrol in Maastricht. De salarissen die hier geboden worden, zijn daar bovenop ook nog erg hoog.

Casus LLL - Verschillen tussen bestuurders en ministers (Alle sectoren)

“Het zou normaal zijn dat als bestuurders onder de WNT-2 het salaris van de minister krijgen, als de bestuurder ook de sociale zekerheid zou hebben van de minister. Voor politieke bestuurders geldt de Appa-regeling. Die wachtgeldregeling loopt op met de zittingsduur, tot maximaal drieënhalf jaar. Binnen de WNT-2 is er een maximum ontslagvergoeding van € 75.000. De ‘gelijkheid’ met de minister wordt dus slechts selectief toegepast.”

Casus MMM - Lokale overheden respecteren overgangsrecht bestuurders niet (Zorgsector)

De Gemeente Rotterdam heeft zorginstellingen een brief gestuurd met daarin de boodschap dat er gekort wordt op het zorgbudget als niet reeds per 1 januari 2016 wordt voldaan aan de WNT-2-norm. Het overgangsrecht wordt hiermee dus niet gerespecteerd.

De Gemeente Rotterdam schrijft in de brief: “Opdrachtgever behoudt zich het recht voor om de uiteindelijk te betalen vergoeding over een kalenderjaar te korten met maximaal het bedrag waarmee bezoldigingen en uitgekeerde ontslagvergoedingen aan al dan niet ingehuurde (deeltijd)medewerkers, bestuurders en toezichthouders over het betreffende kalenderjaar (naar rato) meer bedroegen dan de normen zoals bedoeld in artikel 2.3 en 2.10 van de WNT.”

Ook uit andere gemeenten (Den Haag, Eindhoven, Amsterdam) komen signalen dat men delen van de wet niet respecteert.

Casus NNN - Lokale politiek vraagt aanvullende maatregelen (Zorgsector)

De motie “Niet het salaris van de bestuurder maar de zorg moet top zijn” (14bb5407) is op 16 oktober 2014 door de Gemeenteraad Rotterdam aangenomen en verzoekt het college daarbij op de website van de Gemeente Rotterdam naast de basisinformatie van elke gecontracteerde aanbieder op het gebied van WMO maatwerkondersteuning, ook de topsalarissen van de bestuurders/managers van deze aanbieders te vermelden.

Casus OOO - Overgangstermijn leidt tot rechtsongelijkheid (Alle sectoren)

Topbestuurders krijgen zeven jaar de tijd om in inkomen terug te gaan. Dat is zo bedacht omdat de wet anders strijdig zou kunnen zijn met Europees recht: men kan medewerkers niet zomaar inkomen laten inleveren (eigendomsrecht). De termijn van zeven jaar leidt echter tot een andere vorm van rechtsongelijkheid, zo geven de vakbonden aan. Medewerkers in de huishoudelijke zorg moeten met een overgangstermijn van twee tot drie maanden terug van € 11,- naar € 8,- per uur.

Casus PPP – Geen recht op van-werk-naar-werk-traject (Decentrale overheid - Gemeentesecretarissen en griffiers)

De Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) wijst op een ongelijkheid die ontstaat als gevolg van de WNT: topambtenaren kunnen in tegenstelling tot alle andere ambtenaren geen gebruik maken van een van-werk-naar-werk-traject conform de cao. Binnen het rijk is daar wel een vangnet voor, binnen de gemeenten niet.

De regelgeving bij beëindiging dienstverband voorziet in een maximum ontslagvergoeding van € 75.000 en een verbod op non-activiteit. Dat betekent dat het niet is toegestaan om een periode af te spreken voor een van-werk-naar-werk-traject, die wordt gebruikt voor een oriëntatie op een volgende werkring, terwijl de loonbetaling doorloopt. Dat betekent dat de gemeentesecretaris en de griffier bij beëindiging van het dienstverband als enige ambtenaren in een gemeente geen recht hebben op een van-werk-naar-werk-traject conform de cao. Een vangnet zoals bij het rijk, waar topambtenaren via de Algemene Bestuursdienst 2 jaar de tijd hebben om een andere werkring te vinden, bestaat voor gemeenten niet en is, vanwege de zelfstandigheid van rond de 400 gemeenten ook niet realiseerbaar.

De VGS geeft aan dat dit een ongewenst neveneffect is van de WNT, om de volgende redenen:

- elke ambtenaar heeft bij beëindiging dienstverband recht op een van-werk-naar-werk-traject conform cao; in de huidige situatie zijn enkele ambtenaren daar van uitgezonderd;
- de gemeentesecretaris heeft een cruciale rol in de borging van de onafhankelijkheid van de ambtelijke organisatie en de checks & balances tussen bestuur en organisatie; het risico bestaat dat deze rol in gevaar komt als gevolg van onevenredige onzekerheid over werk en inkomen na beëindiging van het dienstverband.

In 2015 zijn drie situaties bekend waarin vertrekkende secretarissen als gevolg van de WNT geen normale van-werk-naar-werk regeling hebben kunnen treffen. Potentieel gaat het om de totale groep 'onvrijwillig vertrek'. Hoewel daarover geen exacte cijfers worden bijgehouden, geeft de VGS wel een overzicht van het aantal gemeentesecretarissen dat niet vrijwillig is vertrokken:

- 2009 - 44 vertrek waarvan 10 niet vrijwillig
- 2010 - 59 vertrek waarvan 9 niet vrijwillig
- 2011 - 51 vertrek waarvan 13 niet vrijwillig
- 2012 - 60 vertrek waarvan 22 niet vrijwillig
- 2013 - 42 vertrek waarvan 13 niet vrijwillig
- 2014 - 32 vertrek waarvan 7 niet vrijwillig

Negatieve beeldvorming van bestuurders (zie paragraaf 5.3)

Casus QQQ - Te boek staan als "graaiers" (Zorgsector)

Een lid van de Raad van Toezicht binnen de zorgsector geeft aan dat betrokkenen nooit zelf hun situatie zullen aankaarten of bezwaar zullen aantekenen, omdat ze dan gestigmatiseerd worden als "graaiers". Er is angst onder de bestuurders om negatief in de media te komen.

Casus RRR - Negatieve beeldvorming in de media (Zorgsector)

Bestuurders lopen imagoschade op. Ze worden weggezet als "graaiers" (vooral onder de WNT-2-norm), terwijl men zich keurig aan de BBZ-norm houdt. De negatieve beeldvorming in de media is enorm sterk; instellingen krijgen regelmatig opmerkingen terug van de ouders van cliënten en/of de cliëntenraad, zeker nu er in de zorg ook zo sterk wordt bezuinigd. Het stellen van normen door middel van de WNT versterkt dit effect.

Bijlage II Organisaties die zijn geïnterviewd

Brancheorganisaties (formele gesprekspartners BZK)

In het rapport gebruiken we een verkorte aanduiding van sectoren om de leesbaarheid te vergroten.

Naam organisatie	Departement	Sector (formele WNT-aanduiding)	Sector (verkorte aanduiding)	Interview
Algemene Bestuursdienst (ABD)	BZK	Rijk	Overheid	J
Bestuurdersvereniging PO (BCPO)	OCW	Primair onderwijs	Onderwijs	J
PO-raad	OCW	Primair onderwijs	Onderwijs	J
Onderwijsbestuurdersvereniging (VO)	OCW	Voortgezet onderwijs	Onderwijs	J
VO-raad i.c.m. Onderwijsbestuurdersvereniging	OCW	Voortgezet onderwijs	Onderwijs	J
AWVN	N.v.t.	Werkgevers	Werkgevers	J
VNO-NCW (zie position paper)	N.v.t.	Werkgevers	Werkgevers	N
MBO-raad	OCW	Middelbaar beroepsonderwijs	Onderwijs	J
Vereniging Hogescholen	OCW	Hoger onderwijs	Onderwijs	J
Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB)	OCW	Middelbaar beroepsonderwijs	Onderwijs	J
Platform Raden van Toezicht MBO-instellingen	OCW	Middelbaar beroepsonderwijs	Onderwijs	N
Vereniging van Toezichthouders Hogescholen	OCW	Hoger onderwijs	Onderwijs	J
Vereniging van Toezichthouders Onderwijsinstellingen	OCW	niet gespecificeerd	Onderwijs	J
Federatie Cultuur	OCW	Cultuur	Cultuur	N
Fonds voor de Podiumkunsten	OCW	Cultuur	Cultuur	J
NPO	OCW	Media	Media	J
Autoriteit Financiële Markten	Financiën	niet gespecificeerd	Financiële toezichthouders	J
De Nederlandsche Bank (DNB)	Financiën	niet gespecificeerd	Financiële toezichthouders	J
WENB Werkgeversvereniging voor de Energie-, Kabel & Telecom- en Afval & Milieubedrijven	EZ	niet gespecificeerd	Werkgevers	J
Sociale Verzekeringsbank	SZW	niet gespecificeerd	Financiële sector	J

Naam organisatie	Departement	Sector (formele WNT-aanduiding)	Sector (verkorte aanduiding)	Interview
Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	SZW	niet gespecificeerd	Financiële sector	J
Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	I&M	niet gespecificeerd	Luchtverkeersleiding	J
Vereniging het Nederlandse Luchtverkeersleiders Gilde (VNLG)	I&M	niet gespecificeerd	Luchtverkeersleiding	J
Kadaster	I&M	niet gespecificeerd	ZBO	J
Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders (KBG)	VenJ	niet gespecificeerd	Werknemers	J
CNV	N.v.t.	Werknemers	Werknemers	J
FNV	N.v.t.	Werknemers	Werknemers	J
Vakcentrale voor Professionals (VCP)	N.v.t.	Werknemers	Werknemers	J
Voorzittersoverleg Raden van Toezicht Universiteiten, neemt deel via VSNU	OCW	Wetenschappelijk onderwijs	Onderwijs	J
VSNU samen met Raden van Toezicht	OCW	Wetenschappelijk onderwijs	Onderwijs	J
Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD)	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra NFU	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Actiz	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
GGZ Nederland	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN)	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Branchebelang Thuiszorg Nederland (BTN)	VWS	Wtzi-instellingen	Zorg en welzijn	J
Jeugdzorg Nederland	VWS	Jeugdzorg	Zorg en welzijn	N
MO-groep W&MD	VWS	Overig	Zorg en welzijn	J
Zorgverzekeraars Nederland	VWS	Zorgverzekeraars	Zorg en welzijn	J
Aedes vereniging van woningcorporaties	Wonen	Woningcorporaties	Woningcorporaties	J
Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW)	Wonen	Woningcorporaties	Woningcorporaties	J
Interprovinciaal Overleg	BZK	Provincies	Overheid	N
Unie van Waterschappen (Brabant Water als woordvoerder)	BZK	Waterschappen	Overheid	J
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	BZK	Gemeenten	Overheid	N
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	VenJ	niet gespecificeerd	Financiële toezichthouders	N

Experts (aanwezig bij expertbijeenkomsten)

In twee bijeenkomsten is in een gemengde samenstelling van wetenschappers, HR-professionals, werknemers- en werkgeversorganisaties en enkele brancheorganisaties, gesproken over de effecten van de WNT. De volgende experts hebben deelgenomen:

Naam	Organisatie
Dhr. A.J. Dur	Professor of Economics, Department of Economics, Erasmus University Rotterdam.
Dhr. J. Huysse	Beleidsadviseur Arbeidsverhoudingen, VSNU.
Mevr. M. Trappenburg	Universitair hoofddocent, Universiteit Utrecht.
Dhr. W. Van den Abeele	Assistant Professor, Universiteit Utrecht
Dhr. J. Osinga	CAO onderhandelaar CAO Woondiensten en CAO Zoetwarenindustrie, CNV Vakmensen
Dhr. K. Schmitt	Partner Klaus Schmitt & Partners
Mevr. R. Bos	Beleidsadviseur Rijk, Abvakabo FNV.
Dhr. Drs. J.F. de Beer	Directeur, NVZD.
Dhr. D. Aanen	Senior jurist, NVZ vereniging van ziekenhuizen.
Dhr. N. van Holstein	Voorzitter, Vakcentrale voor Professionals.
Dhr. T. Dekker	Humanities and Sciences, University College Maastricht.
Dhr. R.H.J.M. Gradus	Hoogleraar Bestuur en Economie van de publieke en non-profit sector, Vrije Universiteit.
Dhr. dr. P.G.W. Jansen	Professor of Industrial Psychology within the HRM group of the Department of Business Administration, Faculty of Economics and Business Administration, Vrije Universiteit.
Dhr. G. Knol	Associate partner, Holtrop Ravesloot & Partners
Dhr. F. Muller	Managing Partner Holtrop Ravesloot & Partners
Dhr. M. van Rosmalen	Verenigingssecretaris, Aedes vereniging van woningcorporaties
Mevr. B. van der Heijden	Trainee Leden en Verenigingszaken, Woningcorporatie Aedes.
Dhr. G. Zaalberg	Hoofd Adviesteam Belonen, Werkgeversvereniging AWWN.
Dhr. M. Canoy	Distinguished lecturer, Erasmus School of Accounting & Assurance (ESAA)
Mevr. L. Mak	HR Specialist arbeidsvoorwaarden/pensioen, Enexis B.V.
Dhr. P. Jongenelen	Advisor Compensation & Benefits Alliander

Bijlage III Overkoepelende resultaten open consultatie

Aan de respondenten van de open consultatie is bij het begin van het onderzoek gevraagd welke niet-beoogde effecten van de WNT zij constateren. Er zijn negen mogelijke effecten voorgedrukt en er is ruimte gegeven om zelf effecten toe te voegen. Bij deze vraag konden meerdere antwoorden gegeven worden.

Tabel 6.9 Genoemde niet-beoogde effecten WNT (N=386).

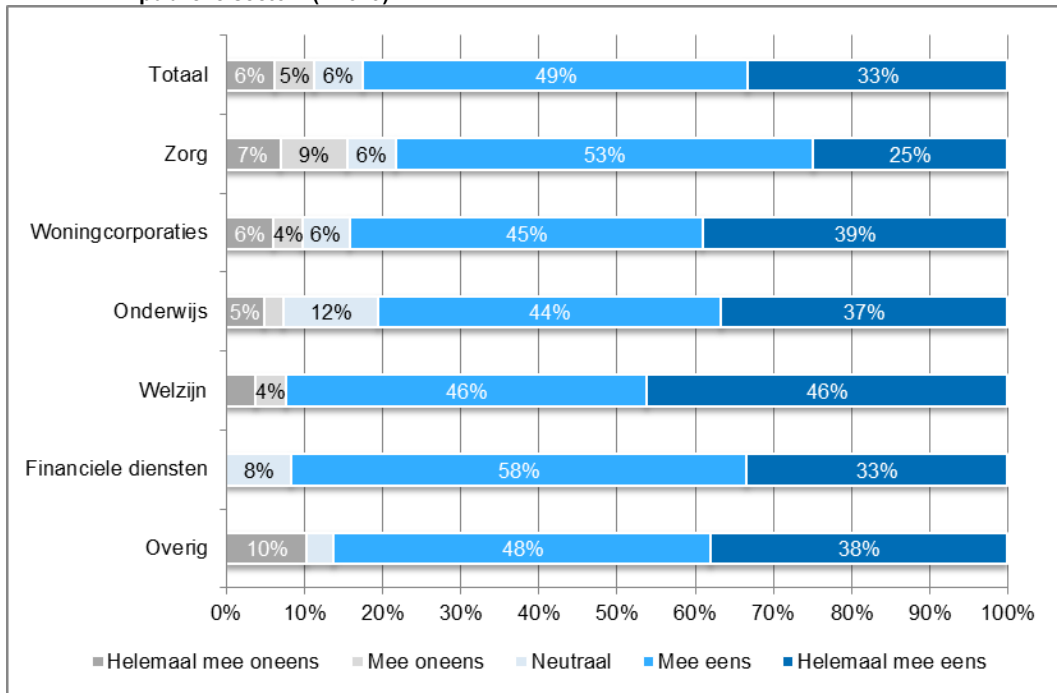
Soort effect	N	% van cases
Loongebouw/bezoldigingen binnen de organisatie	236	61%
Werving en vacaturevervulling	204	53%
Mobiliteit tussen organisaties binnen de sector	199	52%
Kwaliteit van bestuur en productiviteit	170	44%
Motivatie en werkbeleving	159	41%
Mobiliteit tussen sectoren	138	36%
Mobiliteit binnen de organisatie	49	13%
Sturingsrelaties werkgever/werknemer	44	11%
Toename van deeltijd bestuurs-/directiefuncties en aantal topfunctionarissen binnen een organisatie	44	11%
Anders, namelijk:	57	15%
Totaal	1.300	

Zoals te zien in Tabel 6.9 Genoemde niet-beoogde effecten WNT (N=386), is de drukkende invloed van de WNT op het loongebouw het vaakst als niet-beoogd effect genoemd: van de 386 respondenten constateert ruim 60% dit effect. Ook een negatief effect op werving en vacaturevervulling en een afname van mobiliteit binnen de sector wordt door ruim de helft van de respondenten herkend. Een afname van mobiliteit binnen organisaties, de problemen met betrekking tot de sturingsrelatie tussen werkgever en werknemer en een toename van deeltijdfuncties worden minder vaak genoemd als niet-beoogde effecten van de WNT.

In de categorie 'anders, namelijk' zijn effecten genoemd, zoals een toename van administratieve lasten, het vertrek van bestuurders, de afnemende mobiliteit tussen private en publieke sector en het zoeken naar manieren om de negatieve effecten van de WNT te verminderen (door meer nevenfuncties, fusies, veranderingen in organisatiestructuur etc.).

Behalve een toelichting van de effecten die men ziet (verwerkt in hoofdstuk 2, 4, 5), is de respondenten een aantal algemene stellingen voorgelegd. Het resultaat met betrekking tot de stellingen is uitgesplitst naar de sector waarin de respondent werkzaam is. In de eerste stelling wordt gevraagd naar de mening van de respondenten over het normeren van topinkomens in de publieke sector. De meerderheid van de respondenten is het er mee eens dat er genormeerd wordt. De verschillen tussen de verschillende sectoren zijn niet significant.

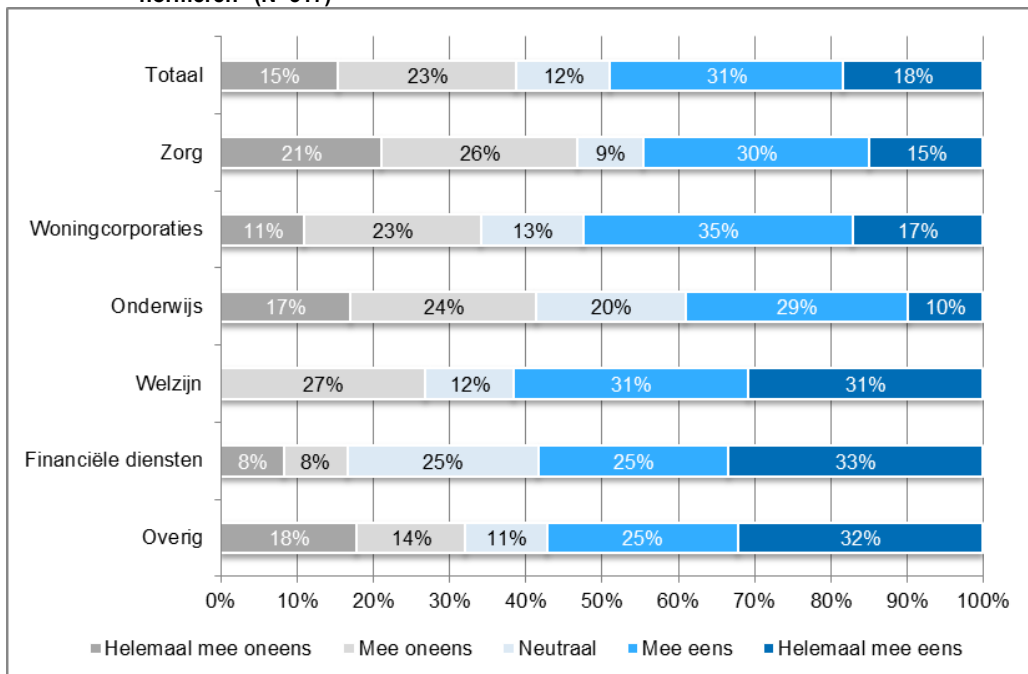
Figuur 6.4 Stelling: "Het is goed dat er normering plaatsvindt van bovenmatige topinkomens in de publieke sector" (N=319)*



*Excl. Weet niet/ wil ik niet zeggen.

De tweede stelling gaat in op de vraag of men het normeren aan de hand van wetgeving een goede manier vindt. Bijna de helft van de respondenten is het eens met deze stelling. Wederom zijn er geen significante verschillen tussen de sectoren.

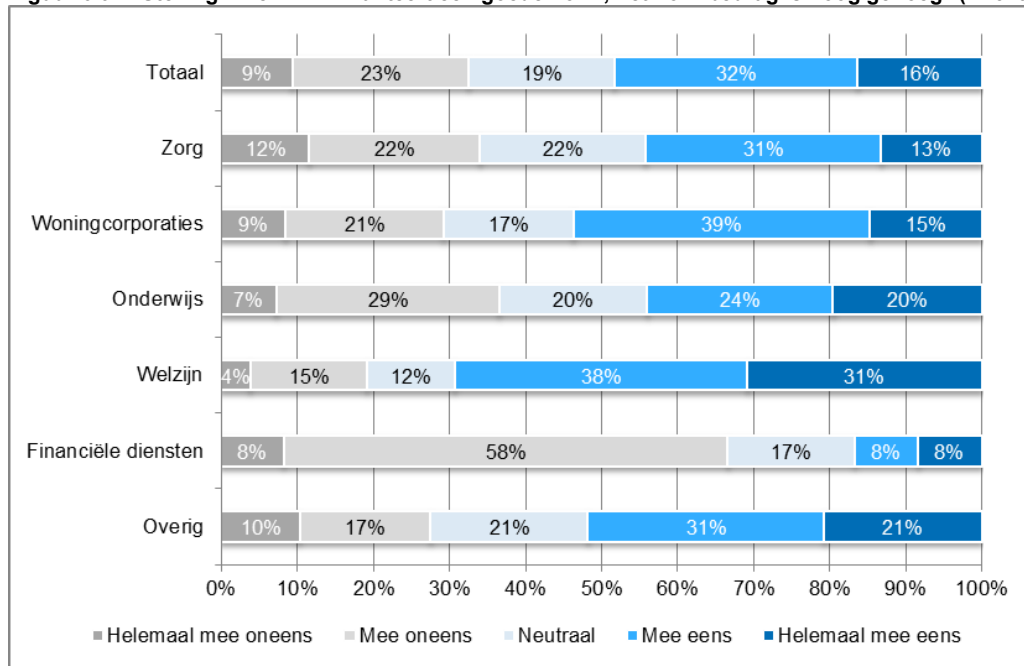
Figuur 6.5 Stelling: "De WNT (de wetgeving) is een goede manier om bovenmatige topinkomens te normeren" (N=317)*



*Excl. Weet niet/ wil ik niet zeggen.

Het valt op dat de norm van de WNT-1 door veel meer respondenten positief wordt beoordeeld dan die van de WNT-2. De norm van de WNT-1 wordt in totaal door bijna de helft van de respondenten als goede norm gezien. Bij de WNT-2 is dit slechts bij 20% van de respondenten het geval.

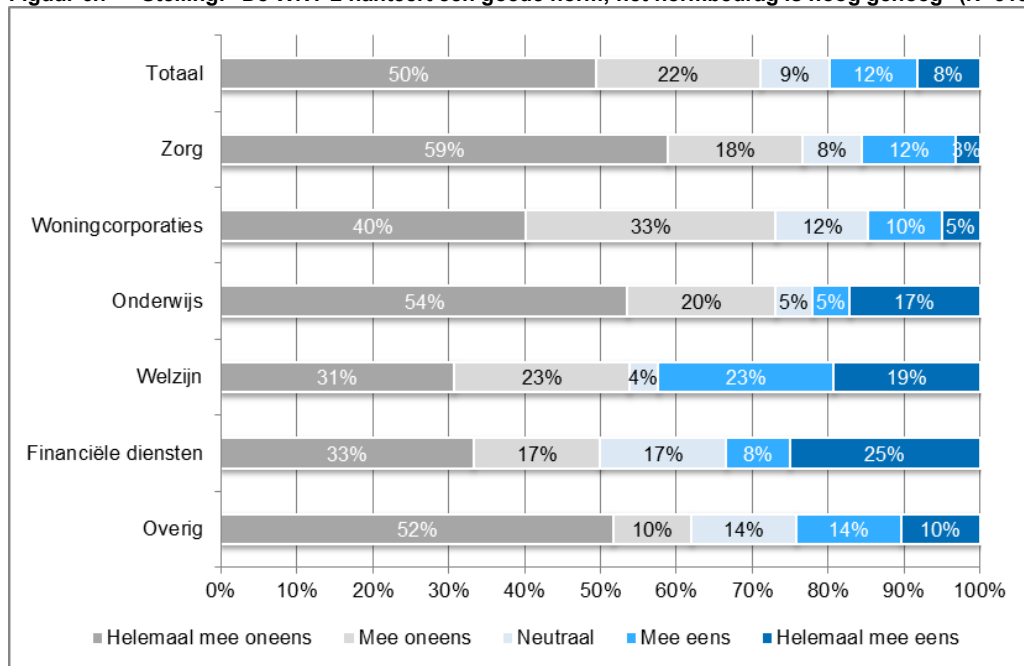
Figuur 6.6 Stelling: "De WNT-1 hanteert een goede norm; het normbedrag is hoog genoeg" (N=319)*.



*Excl. Weet niet/ wil ik niet zeggen.

Er is een significant verschil tussen de sectoren als het gaat om het oordeel over de hoogte van de norm van de WNT-2. In de zorgsector is ruim driekwart van de respondenten het (helemaal) oneens met de stelling. In de welzijnssector is 'slechts' 54% het oneens. Wanneer we het oordeel over de twee normen met elkaar vergelijken, is men significant negatiever over de hoogte van de norm van de WNT-2 dan over de WNT-1.

Figuur 6.7 Stelling: "De WNT-2 hanteert een goede norm; het normbedrag is hoog genoeg" (N=319)*.



*Excl. Weet niet/ wil ik niet zeggen.

Tabel 6.10 Verdeling respondenten open consultatie over sectoren en functies

Sector/ Functie	Rijksoverheid	Decentrale overheid	Onderwijs	Welzijn en maatsch. Dienstverl.	Zorg	Cultuur	Media	Woning corp.	Financiële dienstverl.	Gesub. instelling	Energie	Winning en distributie van water en afvalbeheer	Overig	Totaal
Bestuurder/ topfunctionaris	1 (100%)	1 (20%)	16 (34%)	8 (29%)	59 (37%)	0 (0%)	1 (33%)	55 (57%)	4 (29%)	1 (50%)	1 (20%)	2 (25%)	4 (31%)	153 (40%)
Intern toezichthouder	0 (0%)	4 (80%)	29 (62%)	18 (64%)	99 (62%)	3 (100%)	0 (0%)	18 (19%)	4 (29%)	1 (50%)	1 (20%)	0 (0%)	5 (38%)	182 (47%)
HR-manager	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (67%)	6 (6%)	2 (14%)	0 (0%)	2 (40%)	5 (63%)	0 (0%)	17 (4%)
Deskundige beloningen	0 (0%)	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (3%)	4 (29%)	0 (0%)	1 (20%)	1 (13%)	2 (15%)	13 (3%)
Accountant	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (6%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (2%)
Overig	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (8%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (3%)
Zeg ik niet	0 (0%)	0 (0%)	1 (2%)	0 (0%)	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (1%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (15%)	5 (1%)
Totaal	1 (100%)	5 (100%)	47 (100%)	28 (100%)	160 (100%)	3 (100%)	3 (100%)	97 (100%)	14 (100%)	2 (100%)	5 (100%)	8 (100%)	13 (100%)	386 (100%)

Bijlage IV Verantwoording casuïstiek

In elk gesprek, bij de expertbijeenkomsten en in de open consultatie is benadrukt dat onderbouwing van de geconstateerde niet-beoogde effecten aan de hand van cijfers en/of casuïstiek noodzakelijk is om er in het onderzoek het benodigde gewicht aan te kunnen geven.

Na alle vormen van dataverzameling is, waar mogelijk met de respondent, opgesomd welke mogelijke casussen er zijn en of ze al dan niet nader onderzoek behoeven. In de open consultatie is aan alle respondenten gevraagd of we hen naderhand voor aanvullende informatie mochten benaderen. Bij een positieve reactie was er ruimte om de contactgegevens op te geven.

Op basis van de dataverzameling is een lijst samengesteld met 142 mogelijke casussen. Verschillende respondenten hebben meerdere mogelijke casussen aangedragen. Iedere contactpersoon (uit interview, expertmeeting, open consultatie) is per email benaderd met een aantal op de aangedragen casuïstiek toegespitste verdiepvragen. De respondenten hebben twee weken de tijd gekregen om een reactie te sturen. Gezien de vakantieperiode waren veel respondenten niet direct in staat om de vragen te beantwoorden. Wanneer er een out-of-office-reply op ons verzoek retour kwam, hebben we de week van terugkomst als deadline voor een reactie op onze vragen aangehouden. Naar de respondenten die binnen de (aangepaste) deadline geen reactie hebben gegeven, is er een reminder verstuurd met daarin een uitstel van nog twee weken.

Uiteindelijk heeft deze exercitie zo'n 85 bruikbare casussen opgeleverd. Naast degenen die helemaal niet hebben gereageerd (N=35), bleken veel respondenten geen goede/overtuigende onderbouwing van hun effect te kunnen geven. Veelal betrof het hier effecten die bijvoorbeeld gezien het overgangsrecht nog niet aan de orde zijn en puur gebaseerd zijn op een verwachting. Door de vakantieperiode gaf ook een aantal respondenten aan geen tijd te kunnen of willen maken voor extra onderbouwing van de geconstateerde effecten.

De meeste respondenten hebben per email gereageerd. Drie respondenten hebben telefonisch de door hen aangeleverde casuïstiek verder toegelicht.

Literatuurlijst

- Actal (2007). Inventarisatie regeldruk coalitieakkoord Balkenende IV, Research voor Beleid in opdracht van Actal (1 mei 2007).
- Actal (2009). Wetsvoorstel Openbaarheid topinkomens 20-03-2009 <http://www.actal.nl/wp-content/uploads/292.pdf>
- Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (2009), Gewopt en gewogen. Evaluatie van de Wet Openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT), mei 2009
- Bailon, Sandra Gonzalez, Will Jennings, Martin Lodge (2013). The Private Gains of Public Office? Corporate Networks and Rewards of former High Public Officials in Britain. Available at: <http://personal.lse.ac.uk/lodgemc/BailonJenningsLodgePostCareerNetworks.pdf>
- Berkhout, E., Heyma, A. & Werff, S. van der (2011). Loonontwikkeling hogeropgeleiden bij de overheid blijft achter. Economisch Statistische Berichten, 96(4612), 362-364.
- Besley, T., Machin, S. (2008), Are Public Sector CEOs Different? Leadership Wages and Performance in Schools, LSE EOPP Paper
- Binderkrantz, Anne Skorkjaer, and Jorgen Gronnegaard Christensen. "Agency Performance and Executive Pay in Government: An Empirical Test." *Journal of Public Administration Research and Theory* 22.1 (2012): 31.
- Boyne, George A. "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies* 39.1 (2002): 97-122.
- Boyne, George A. *Public Service Performance : Perspectives on Measurement and Management / Ed. by George A. Boyne ... [et Al.]*. Cambridge [etc.: Cambridge [etc.] : Cambridge UP, 2006.
- Buelens, M., Van Den Broeck, H. (2007), An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations, in: *Public Administration Review*, Vol. 67, No.1, pp. 65-74.
- Card, David, Alexandre Mas (2012), Enrico Moretti, and Emmanuel Saez. "Inequality at Work: The Effect of Peer Salaries on Job Satisfaction." *American Economic Review* 102.6 (2012): 2981-3003.
- Cox, Taylor H., Sharon A. Lobel, and Poppy Lauretta Mcleod (1991). "Effects of Ethnic Group Cultural Differences on Cooperative and Competitive Behavior on a Group Task." *The Academy of Management Journal* 34.4 (1991): 827-47.
- CPB (2011). Loongebouw overheid en mobiliteit. CPB Notitie.
- CPB (2014). Gescheiden arbeidsmarkten? Marktlonen leidend. Overheidslonen volgen markttonen. CPB Policy Brief 2014/12.
- De Volkskrant (2014). "Top van publieke sector moet fors salaris inleveren", de Volkskrant, 19 juli 2014, Wilco Dekker beschikbaar op <http://www.volkskrant.nl/economie/top-van-publieke-sector-moet-fors-salaris-inleveren~a3691920/>.
- Deci, Edward L., Richard Koestner, Richard M. Ryan, and Nancy (editor) Eisenberg (1999). "A Meta- Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation." *Psychological Bulletin* 125.6 (1999): 627-68.
- Deelstra, J. (2015). Verkenning WNT-3. ABD Interim in opdracht van Ministerie BZK.
- Dekker, T.J. (2013), Het debat over topinkomens mist echter argumenten, in: *Sociale Vraagstukken* (www.sociale-vraagstukken.nl), 4 februari 2013.

- Dimitrakopoulos, D.; Page, E.C. (2012) Rewards at the top: the European Union in Brans, M.; Peters, B.G. (Eds.) - Rewards for High Public Office in Europe and North America (ISBN: 9780415781053).
- Dimoff, J.K. & E.K. Kelloway, (2015). 'When pay transparency backfires: Equity, information asymmetry and bargaining power'.
- Dolton, P., Makepeace, G., Marcenaro-Gutierrez, O. (2008), The Impact of the Public Sector Pay: Review Bodies in the UK, IZA Discussion Paper No. 3373.
- Durant, Robert F., Robert Kramer, James L. Perry, Debra Mesch, and Laurie Paarlberg (2006). "Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited." *Public Administration Review* 66.4 (2006): 505-14.
- Ees, R.B.H. Hooghiemstra Ra, G. van der Laan, & D. Veltrop, (2007). Diversiteit binnen de raden van commissarissen van Nederlandse beursgenoteerde vennootschappen.
- Ely, Robin J. (1994). "The Effects of Organizational Demographics and Social Identity on Relationships among Professional Women." *Administrative Science Quarterly* 39.2 (1994): 203-38.
- Frey (2000). Motivation and human behavior. In: Peter et al. Risk Trust and Welfare. Macmillan Press New York.
- Friedman, M. (1957). The Permanent Income Hypothesis. <http://www.nber.org/chapters/c4405.pdf>
- Gagne, Marylene, and Edward L. Deci (2005).. "Self-determination Theory and Work Motivation.(theories and Research)." *Journal of Organizational Behavior* 26.4 (2005): 331.
- Geel, S. van en E. van der Boom (2014), Monitor beloningscodes/cao's bij WNT – Nulmeting, Rotterdam: Ecorys.
- Gelderblom, A., de Koning, J., Viertelhausen, T., Weistra, K., (2014) De arbeidsmarkt van interne toezichthouders onder de loep. Rotterdam: Ecorys, SEOR.
- GKSV (2014), Beperking topinkomens: verdiende loon? Onderzoek onder topfunctionarissen naar beloningsbeleid (semi)publieke sector, zomer 2014
- Grant, C. Terry, and Gerry H. Grant (2008). "Can Regulations Curb Excessive Executive Pay?(Financial Management)." *Strategic Finance* 90.3 (2008): 31.
- Hall, Emma, Carol Propper, and John Van Reenen (2008). Can Pay Regulation Kill? : Panel Data Evidence on the Effect of Labor Markets on Hospital Performance / Emma Hall, Carol Propper, John Van Reenen. Cambridge, MA: Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research, 2008.
- Harford, T. (2008), The logic of life. The rational economics of an irrational world. Little Brown, London p. 113-122.
- Hay Group (2007). Salarisplafond zorgt juist voor hogere salarissen.
- Heemskerk, E., Behoorlijk bestuur & behoorlijk gedrag en topinkomens in Nederland. Passief gedrag van commissarissen tegenover raad van bestuur. In: Goed Bestuur, 2005(2).
- Hulst, B.L. van e.a., Topinkomens in het onderwijs, in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, 2011(43:2) (S4)
- Hulst, B.L., E. van der Boom, C.M.G. Haelemans, S. van de Vlasakker, Topinkomens in het onderwijs, in: Tijdschrift voor Openbare Financiën, jaargang 43, 2011, nummer 2, pp. 93-100.
- ILO (2009), Transparency of wages, worldwide why is it needed? The Wage Indicator Conference Amsterdam (16-05-2009), ILO.
- Intermediair (2006), Topinkomens in de (semi)publieke sector. De laatste loongolf? (30-05-2007)

- Kahnemann, D., *Ons onfeilbare denken, thinking fast en slow*, 14e druk; Uitgeverij Business Contact Amsterdam, 2011 (285-329).
- Knutt, Nathan. "Executive Compensation Regulation: Corporate America, Heal Thyself." *Arizona Law Review* 47.2 (2005): 493-517.
- Koning, J. de, Gelderblom, A., Gravesteijn J. (2015). *Hoe de WNT te monitoren en te evalueren?*, onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK, SEOR, maart 2015.
- KPMG (2015). *Corporatiebestuurders: een vak apart. Analyse van instroom en uitstroom van bestuurders van woningcorporaties 2010-2014. Op verzoek van Nederlandse Vereniging van Bestuurders van Woningcorporaties.*
- Lawler, Edward E., and J.Lloyd Suttle. "Expectancy Theory and Job Behavior." *Organizational Behavior and Human Performance* 9.3 (1973): 482-503.
- Mas, Alexandre. "Does Transparency Lead to Pay Compression?" Vol. 20558. N.p.: National Bureau of Economic Research, 2014. N. pag.
- Matsumura, E.M., J.Y.Shin (2005), *Corporate Governance Reform and CEO Compensation: Intended and Unintended Consequences*, in: *Journal of Business Ethics*, 62: 101-113. 64
- Meer, F. van der., Kenter, J., & Toonen, T. (2014). *Rewards for High Public Office in the Netherlands*. In *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, edited by Marleen Brans & Guy Peters. (2014). Pp. 141-156.
- Memorie van Toelichting Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, Kamerstukken II 2013-2014, 33978, nr. 3.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Personeels- en Mobiliteitsonderzoek Overheidspersoneel 2006*, Den Haag.
- Nickell, Stephen, and Glenda Quintini (2002). "The Consequences of the Decline in Public Sector Pay in Britain: A Little Bit of Evidence." *Economic Journal* 112.477 (2002): F107-118.
- Noordegraaf, M., Bos, A., Pikker, G. en Ter Horst, K. 2014. "Slimmer sturen. Handreiking voor het gebruik van prestatie-indicatoren in publieke dienstverlening", Utrecht: USBO Advies Departement voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)
- NRC (2014). Bron: <http://www.nrcq.nl/2014/12/02/toezichthouders-krijgen-meer-salaris>
- NRC. "Een jaarsalaris van 190.000 euro is dat echt te weinig voor een droomkandidaat", beschikbaar op <https://nrccariere.nl/artikelen/een-jaarsalaris-van-190-000-euro-is-echt-te-weinig-voor-een-droomkandidaat/>.
- NVTZ, NVZD (2009), *Concept Beloningscode bestuurder in de zorg*.
- NVZ (2015). *Arbeidsvoorwaardenregeling Medisch Specialisten*, zie: <https://www.nvz-ziekenhuizen.nl/cao-kenniscentrum/ams/arbeidsvoorwaarden-medisch-specialisten-2015/>
- OECD (2002), *International Mobility of Highly Skilled*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *OECD Economic Surveys: Netherlands*, vol. 1. OECD, Paris.
- OECD (2012), *Public sector compensation in times of austerity*, OECD, Paris.
- Overduin, H., N. van den Berg en Marjan van Deelen (2010). *Bestuurders beloond. Onderzoek en advies over de hoogte van de beloning van bezoldigde bestuurders in het onderwijs. Advies in opdracht van Ministerie van OCW.*
- Parker, Glenn, and Suzanne Parker (2009). "Earning through Learning in Legislatures." *Public Choice* 141.3 (2009): 319-33.
- Perry et al (2006) *Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm revisited*. *Public Administration Review* July-August.

- Pfeffer, J. (1998). *The Human Equation: Building Profits by Putting People First*. Harvard Business School Press.
- Pfeifer, Christian. "Risk Aversion and Sorting into Public Sector Employment.(Report)." *German Economic Review* 12.1 (2011): 85.
- Poel, Ph. van de (2014), Grijze top wacht verjonging, in: *Skipr Magazine*, nr. 1 januari 2014.
- Posner, Barry Z. , and Warren H . Schmidt (1996). *The Values of Business and Federal Government Executives: More Different Than Alike*. *Public Personnel Management* 25 (3): 277 – 89.
- Raad van State (2014). *Voorstel van wet tot aanpassing van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in verband met de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT), met memorie van toelichting*. Advies W04.14.0063/I. Vindplaats: Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 4
- Rangvid (2001). *Wage Gaps and mobility out of the Public Sector*. AKF Forlaget.
- Regionaal Gooi & Vechtstreek (2015) "Graaiers en sneue krabbelaars in regionale zorg" 19 juli 2015, Ronald Frisart, beschikbaar op http://www.gooieneemlander.nl/regionaal/gooivechtstreek/article27452994.ece/Graaiers-en-sneue-krabbelaars-in-regionale-zorg_
- Rost, Katja, and Margit Osterloh (2009). "Management Fashion Pay-for-Performance for CEOs." *Schmalenbach Business Review (sbr)* (2009): n. pag.
- RTL Nieuws. Bron: <http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/salaris-te-laag-ymere-kan-geen-topman-vinden>
- Scheer, W.K. van der (2013), *Onder zorgbestuurders. Omgaan met bestuurlijke ambiguïteit in de zorg*, EUR, Proefschrift.
- Schmidt, Warren H., and Barry Z. Posner. "Values and Expectations of Federal Service Executives." *Public Administration Review* 46.5 (1986): 447-54.
- Shleifer, Andrei (2004). "Does Competition Destroy Ethical Behavior?" *American Economic Review* 94.2 (2004): 414-18.
- Simula, Laurent, and Alain Trannoy (2010). "Optimal Income Tax under the Threat of Migration by Top- Income Earners." *Journal of Public Economics* 94.1 (2010): 163-73.
- Steijn, A.J. (2006), *Carrièrejager of dienaar van de publieke zaak. Over ambtenaren en hun motivatie*, oratie, Rotterdam.
- Taleb, N.T., *Misleid door toeval; over de rol van geluk in de economie en het leven*, Uitgeverij Nieuwezijds, 2009 (131-138).
- Tweede Kamer (2010). *Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector*. Kamerstuk TK 23600 vergaderjaar 2010-2011
- Vandenabeele, Wouter (2007) 'Toward a public administration theory of public service motivation', *Public Management Review*, 9:4, 545 - 556.
- Vandenabeele, Wouter (2014). 'Further integration of public service motivation theory and self-determination theory: concepts and correlates'. Utrecht University, University of Leuven.
- Veen, K. van en Wittek, R., *Relatiesignalen binnen de Raad van Toezicht: een essay over de averechtse effecten van de Wet Normering Topinkomens*, niet gepubliceerd paper, januari 2015.
- VO-Raad. Bron: <http://www.vo-raad.nl/themas/goed-bestuur/gevolgen-wnt2-voor-bestuurders-en-toezichthouders>

- Walle et al (2012) Extrinsic Motivation, Psm And Labour Market Characteristics: A Multilevel Model Of Public Sector Employment Preference in 26 Countries. *International Review of Administrative Sciences*.
- Weibel, Antoinette, Katja Rost, and Margit Osterloh (2009). "Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs." *Journal of Public Administration Research and Theory* 20.2: 387-412.
- Wittevan-van Leenen, H. van, Berndsen, F.E.M., van Bergen, C.T.A. (2013), *Arbeidsmarkt Onderwijsbestuurders*, Regioplan Beleidsonderzoek Amsterdam.
- Wright, Bradley E. "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?" *Public Administration Review* 67.1 (2007): 54-64.
- Zijlstra, F. Loon naar werken; feit of fictie? *Idee*, april 2008, jaargang 29, nummer 2, p. 41-44.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas